

# Ética Pública: su vinculación con el Gobierno

02

Oscar Diego Bautista



Colección

Ética Pública y Prevención de la  
Corrupción en los Gobiernos y  
Administraciones Públicas

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

Años  
al servicio  
de México



Universidad Autónoma del Estado de México  
UAEM





Colección | **Ética Pública y Prevención de la  
Corrupción en los Gobiernos y  
Administraciones Públicas**

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

 **Años  
al servicio  
de México**

## **Tomo II**

### **Ética Pública: su vinculación con el Gobierno**

Primera edición: Septiembre de 2017

ISBN:

©**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

**Tomo II**

**Ética Pública:**  
su vinculación con el Gobierno

Oscar Diego Bautista



# CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez

**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes

**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Ricardo  
Uvalle Berrones

**Vicepresidente**

Guillermo  
Vallarta Plata

**Vicepresidente para los IAPs  
de los Estados, 2017-2018**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Roberto Padilla Domínguez  
Arturo Núñez Jiménez  
Jorge Francisco Márquez Montes  
María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo  
Julián Alfonso Olivas Ugalde  
Alfonso Pérez Daza  
Omar Guerrero Orozco  
Eber Omar Betanzos Torres  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Soraya Pérez Munguía  
Alejandro Romero Gudiño  
Elena Jeannetti Dávila  
Carlos Almada López  
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo  
Manuel Quijano Torres  
Raúl Martínez Almazán

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## Tomo II

# Ética Pública su vinculación con el Gobierno

## Índice

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	197
1. Necesidad de la Ética Pública	201
2. La Gestación de la Ética Pública	231
3. Institucionalización de la Ética en el ámbito de Gobierno	259
4. Construyendo un Dique Internacional para contener la Corrupción	295
5. ¿Por qué se Corrompen los Servidores Públicos?	333



## PRESENTACIÓN

La colección de trabajos comprendidos en este libro *Ética Pública: su vinculación con el Gobierno*, inician abordando la ética pública como herramienta indispensable dentro de la formación de los responsables del gobierno y la administración pública, sobre todo ante el incremento generalizado de la corrupción, ya que los instrumentos de control actuales son insuficientes.

Refiere que se han generado cambios negativos en los perfiles de los grupos dirigentes, lo que ha socavado los avances que se habían logrado en torno a la idoneidad para el ejercicio el puesto, ya que en nuestros días, cualquier individuo se cree merecedor de un puesto en el gobierno, sobre todo en las jerarquías más altas.

La disciplina ética, señala el autor, puede despertar en todo servidor público una conciencia profunda, tanto para discernir lo correcto como para actuar acertadamente y recomienda crear un área de ética pública en los organismos gubernamentales.

Por cuanto al trabajo sobre la “Gestación de la Ética Pública”, lo que se aborda es el proceso en el que cobra gran importancia en el ámbito internacional, señalando las principales iniciativas y tratados al respecto. Entre algunos de los antecedentes referidos está la iniciativa de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública con la que se instó a que los centros académicos incluyeran la ética como asignatura para la formación de los servidores públicos; o el establecimiento en 1978 en los Estados Unidos de la oficina de Ética después del “Watergate”.

Se resalta que en la década de 1990 surgieron una gran cantidad de leyes y códigos de ética. Se identifican y describen los “modelos de ética” entre los que destaca el de la OCDE, en América Latina el del CLAD y el del Banco Interamericano de Desarrollo; además de que se realiza un análisis de sus componentes para concluir sobre su alcance respecto de países que tienen condiciones similares a México, por lo que toca a corrupción y ética.

El trabajo denominado “Institucionalización de la Ética en el ámbito de Gobierno” nos hace reflexionar respecto de las formas en que se puede corromper el actuar público y la incapacidad de los instrumentos de control como las leyes, reglamentos o los procesos judiciales para detener la corrupción.

Ante este escenario el autor expresa que la vía para disminuir esta problemática es la concientización de los servidores públicos interiorizando los valores éticos, lo cual se puede lograr si se establece una política institucional de Ética Pública que debe contemplar cinco fases: la primera comprende el identificar la ética como materia prima que incluye la deliberación, la concientización y la voluntad política. La segunda refiere la asignación de un responsable y la integración de un equipo institucional. En la tercera se ubica la preparación de los instrumentos de trabajo (marco jurídico, códigos de ética, literatura sobre ética). En la cuarta fase se contempla la operación del trabajo y en la quinta la supervisión, el control y la evaluación, donde se contempla un sistema de sanciones.

En la idea de presentar más soluciones, el autor nos ofrece otro documento en el que se refiere como construir un dique internacional para contener la corrupción, a través de la creación de organismos ad hoc, del establecimiento de acuerdos y legislación internacional. Adicionalmente se mencionan otros instrumentos como la consolidación de la burocracia, esto es, una función pública estable, con funcionarios de carrera en el cuerpo administrativo, lo que incluye el reclutamiento por mérito. También será muy importante reforzar la rendición de cuentas y el cumplimiento de la norma.

Para finalizar este volumen, encontraremos un trabajo que nos pondrá a reflexionar “¿Por qué se corrompen los Servidores Públicos?”, pero sobre todo ¿por qué se ha incrementado la corrupción? Parte de la respuesta que el autor proporciona alude a dos principales causas, la primera es considerada de origen externo al individuo, es resultado del contexto en que se desenvuelve; la segunda es de origen interno, inherente al ser humano. También se hace referencia a los factores que fomentan la corrupción, entre los cuales se ubican los políticos, económicos, administrativos y sociales.

Finalmente se realiza una reflexión sobre el costo de la corrupción en la vida pública.

**Carlos Reta Martínez**  
Presidente del INAP



# NECESIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA



*A los hombres y las mujeres de honor,  
quienes luchan por mantenerse en  
sus principios frente a los vientos de  
la corrupción que soplan día con día.*



*A aquellos que pueden ser orientados,  
debemos prestarles nuestra ayuda ética,  
más aún que si se tratara de ayuda  
material.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

## INTRODUCCIÓN

**D**os preguntas dan origen a este artículo. La primera: ¿Por qué se han incrementado actitudes antiéticas como la corrupción dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo? La segunda: ¿Cómo establecer diques para contener ese mar de actitudes indeseables? Este trabajo destaca la importancia de la Ética Pública como herramienta indispensable de la política para formar a los hombres que ocupan los honores del Estado. Asimismo, intenta responder a las causas que impulsan a algunos servidores públicos a mantener actitudes corruptas. Si bien no todos los que participan en el servicio público practican la corrupción, es imposible negar que muchos individuos sí lo hacen, ante lo cual necesariamente surgen más preguntas: ¿Cómo hacer de personas con estas características servidores públicos buenos? ¿Cómo lograr que por encima de sus intereses personales y/o de partido se encuentre el bien de la comunidad política?

### 1. DE LA ÉTICA A LA ÉTICA PÚBLICA

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad

política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas debido a que en algunas instituciones públicas existen una serie de antivalores que impiden llevar a cabo, con eficiencia, su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las tareas de los representantes públicos sean lentas, ineficaces e ineficientes. Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas, generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos, reportes técnicos, etc.) no bastan para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, su educación, sus valores, lo que da fundamento a sus convicciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para hacer posible el propio control, el autocontrol. Y esto sólo puede ser viable si verdaderamente se interiorizan valores. Y éstos los proporciona la ética.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y los valores éticos en los servidores públicos, entendiéndose por éstos a quienes ocupan un cargo público y sirven al Estado, encontrándose en este grupo tanto políticos como legisladores, jueces, funcionarios, entre otros.

Conviene recordar que la ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar. Cuando la ética es aplicada y puesta en práctica en el ámbito público se denomina *Ética Pública* o *ética para la política y la administración pública*.

La ética, que no es propiedad exclusiva de religión o de ideología alguna, enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que cualquier persona posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea al señalar que: “Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso” (Aristóteles, *Gran Ética*, 72). La ética pública ofrece por tanto al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea.<sup>1</sup>

El estudio de la Ética Pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. “La Ética Pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano” (Villoria: 2000, 19).

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día es un fenómeno mundial.

Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo XX cuando los casos conocidos han sido inauditos.<sup>2</sup> Actualmente, la corrupción es evidente tanto en países desarrollados como

---

<sup>1</sup> Un ejemplo que demuestra que reside en el hombre el reaccionar de una manera o de otra lo señala Víctor Frankl, refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían personas que, como él, estuvieron encerradas en un campo de concentración nazi durante la Segunda Guerra Mundial: “El infierno se quedaba corto, y ante las mismas circunstancias, unos se comportaban como cerdos y otros se comportaban como santos. De ahí que mi conclusión es: *no son las circunstancias externas por más adversas que parezcan las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia*” (Frankl, 2004, 153).

<sup>2</sup> Uno de los escándalos más conocidos es el denominado “Watergate” que terminó con la renuncia del Presidente de los Estados Unidos en 1974.

Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, España como en países en vías de desarrollo tales como Argentina, Chile, Nigeria y República Dominicana. Basta comprobar los índices e informes que cada año publica la ONG Transparencia Internacional para percibir que la corrupción es la principal enfermedad de los gobiernos. Aunque también es importante señalar que a partir de esta época cobra importancia el interés por combatirla mediante distintas maneras, una de ellas: la Ética Pública. “En principio es importante señalar que la causa inevitable y, en último termino, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos, leyes)” (Laporta, 1997, 28).

Cuando el principio de avaricia aparece ante el hombre, éste lo asimila y comienza a ver oportunidades de lucro en el lugar donde se desempeña. Este vicio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por él y verse envueltos en escándalos de corrupción. Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer afirma que “El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político –soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que el nacional socialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones, en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente.”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Meyer, Lorenzo; “La corrupción”; En: *Reforma*, 16 de Marzo de 2000.

En muchos países han existido escándalos por actos improcedentes de algunos servidores públicos que, al ventilarse a través de los principales medios, ha ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes y que algunos gobiernos tengan que establecer medidas dentro de sus programas a fin de combatir la corrupción, como por ejemplo acciones para fomentar la Ética Pública.

Todo gobierno, para ser reconocido como justo, debe contar con individuos íntegros, y es aquí donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles la necesidad de actuar con responsabilidad y eficiencia. Por el sólo hecho de hacer una acción buena o hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar. No todos los que participan en el ámbito público realizan bien sus tareas, pero lo peor no es que las realicen mal o las omitan sino que obtengan ganancias adicionales mediante un quehacer corrupto.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La Ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

## **2. NECESIDAD DE FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA**

En el interior de las instituciones públicas contemporáneas, el perfil de las personas que ocupan un cargo público se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, que existe una gran diversidad de profesiones entre quienes se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionistas de distintas disciplinas de estudio: arquitectos, ingenieros, profesores, contadores, abogados, músicos, actores, etcétera, incluso personas sin formación concreta pero que han desarrollado

actividades específicas: líderes sindicales, comerciantes, albañiles, etc. Ante la ley, todos los individuos tienen derecho a ocupar un cargo de elección siempre y cuando cumplan los requisitos básicos (nacionalidad, residencia, ciudadanía). Sin embargo, más allá de lo que la ley señala, es importante considerar que los cargos públicos no son para cualquiera sino para los más aptos, los más idóneos, para los mejores. La filosofía política señala que deben ser para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y el espíritu de ayudar a los ciudadanos de su país. Los cargos públicos deberían ser ocupados no por personas famosas, carismáticas o polémicas sino por los más capaces, los más leales a la constitución política y con amplio sentido de justicia para su comunidad.

En la vida contemporánea, existe una fiebre por ocupar un cargo público aún careciendo de la más mínima formación y cultura política, ignorando o minimizando la importancia y responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. Esta situación ha generado que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella, sin tener la formación ni la experiencia requerida, han contribuido al deterioro de esta disciplina, a su corrupción. Individuos de esta naturaleza se convierten en usurpadores de cargos públicos. No son políticos, son politicastos, farsantes, charlatanes que han contribuido a que la ciudadanía no crea en la política y que cuando se le pregunte su opinión respecto de esta disciplina, respondan diciendo que sienten desconfianza, incluso a veces repugnancia.

El instrumento fundamental que desde antaño existe para evitar la corrupción y elegir a los mejores hombres para gobernar es la Ética Pública la cual últimamente ha experimentado un repunte y convertido en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos de los asuntos de gobierno.

Ya en la antigüedad, Aristóteles escribió en su *Política*: “No siempre ocurre que quienes participan del poder sean personas competentes.” En la ocupación de cargos públicos, ya sea en la política y/o en la función pública se puede observar que hay personas no sólo incompetentes para el cargo, sino desleales para con el país y la gente a la que deben servir además de carecer

de sensibilidad humana y de un espíritu de justicia. Los antiguos griegos sostenían que para ocupar un cargo público eran necesarias al menos tres condiciones: a) Capacidad para el cargo, b) Lealtad para la Constitución y, c) Virtud y Justicia. Cuando cualquier servidor público toma estos elementos como principios que guíen su vida profesional se sitúa más allá del poder y no se deja arrastrar por las pasiones. Por la ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de las acciones humanas, con ella se eleva la cultura política de un pueblo. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones bellas y nobles, incluso obras de magnanimidad.

Por encima de la vida voluptuosa o común, se encuentra el género de vida político el cual implica forzosamente poseer virtudes, principios como la integridad, la educación o la sabiduría. Por su parte, decía el filósofo y político de la antigüedad clásica Cicerón que “Aquellas personas que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el hombre”. Sin embargo, los Estados contemporáneos enfrentan una crisis de valores en sus gobernantes, en sus funcionarios, en sus legisladores, en sus jueces. Ante este decaimiento es importante recuperar un conjunto de valores y principios.

La Ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien común, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial); es la suma de miles de decisiones diarias de los servidores que laboran en las organizaciones públicas. Cada servidor público se encuentra diariamente con conflictos o dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras después de un debate o como resultado de una reflexión compleja. A través de la disciplina ética, se puede lograr despertar en todo servidor la supraconciencia, entendida como una conciencia profunda que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, sino de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no hacer, si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido. Esta situación se resume en la frase que escribiera el poeta Ovidio al decir: “Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal”.

Una máxima oriental enseña que el hombre es lo que piensa, que lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. El pensamiento es la fuente de las actitudes y comportamientos de las personas. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si en la política y en la administración pública hay personas con vicios arraigados desde antaño seguramente será porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a obrar así. Por ello es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud.

Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera haberla por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de inquietud también debiera serlo el subdesarrollo moral, la ausencia de virtudes en las personas, en particular en quienes ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

De esta manera, los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación de la función pública. De igual modo, colaborarán en reivindicar la imagen del funcionario, del legislador, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos. Como decía Aristóteles: “No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos.”

### **3. LA PASIÓN POR LA RIQUEZA**

Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas con gran capacidad que hayan logrado conquistar sus pasiones y sean dueñas de sí mismas. Seres que comprendan que el deber está por encima del poder. Cuando personas sin sobriedad y virtud están en el poder pierden la dimensión de la realidad: “Se empeñan en hacer creer que son reyes, siendo unos pobres insensatos y aun estando desnudos, se visten de oro y púrpura”, según dijera Descartes.

La historia demuestra que los seres humanos sin virtud una vez en el poder son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción de la autoridad política. Contrario a lo que se piensa trivialmente sobre que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente, se olvida o no se repara en la proporción de que es el hombre sin principios quien corrompe el poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce con temibles consecuencias para todos. No olvidemos que el poder es un instrumento al servicio del hombre.

Desde la antigüedad se advertía sobre los riesgos de dejar que personas sin ética gobernaran. Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal. El sabio Aristóteles escribió que cuando se carece de principios éticos, los seres humanos son movidos hacia “la malevolencia, la desvergüenza, la envidia; y en el orden de los actos, al adulterio, al robo, al homicidio, todas estas cosas, lo mismo que las que se les parecen, provocan discriminación, porque son malas en sí mismas. El sólo hecho de cometer una u otra de estas acciones constituye una falta.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1107<sup>a</sup>).

Otras faltas que enferman la salud de las instituciones públicas son: la ambición, la adulación, la avaricia, la codicia, la complicidad, el compadrazgo, el desorden, la desconfianza, el desenfreno, el dedazo, la deslealtad, la estafa, el egoísmo, el fraude, la hipocresía, la injusticia, la ineptitud, la irresponsabilidad, la insolencia, la incompetencia, la improvisación, la impunidad, el libertinaje, la mentira, la malversación de recursos, el nepotismo, la negligencia, la prevaricación, la rapiña, el soborno, el tráfico de influencias, el temor, la traición, entre otras. Por sí mismo, cada vicio puede ser objeto de un análisis exhaustivo, sin embargo este trabajo se refiere a todos ellos englobándolos en la palabra corrupción.

De las faltas anteriores, conviene destacar la que se refiere a la pasión por el dinero. “Poderoso caballero es Don Dinero”, escribió Quevedo, frase que resalta el hecho de que este elemento ha pasado, de ser un medio, a convertirse en el propio fin de la vida.

Cinco son las causas más comunes que atraen a las personas y les hacen esclavas del dinero. La primera causa es la codicia, que es el deseo de acumular

bienes, de poseer lo que otro tiene. El ser humano en general nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa de cuánto disponga ni cuál sea la cantidad o calidad de sus bienes, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene un nuevo objeto de codicia. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios.

La segunda causa es la avaricia, que es el deseo exacerbado por tener más y más riqueza. El vicio de la avaricia o ambición por el dinero se coloca como principio en la forma de vida contemporánea desarrollándose en la actualidad hasta el punto de convertirse en principio político de los gobiernos capitalistas. Al ser esto así, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo materialista exorbitante. La teoría política señala que aquellos sistemas políticos en los que los hombres que gobiernan tienen por principio el interés por el dinero se denominan oligarquías. Un estado es oligárquico cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que tienen por característica ser los más ricos. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y en la medida en que ha estado en su poder han arruinado al Estado. Cuando los hombres carecen de una educación ética y filosófica, aman en demasía el dinero y se exceden en el querer más son aváros. En esta situación, los hombres se vuelven esclavos del dinero, viven para él y no quieren desprenderse de éste. Los avaros acumulan su riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

La tercera causa es la sociedad de consumo la cual fomenta el deseo de poseer bienes materiales de manera exacerbada. En este tipo de sociedad las empresas y grandes compañías poco a poco se adueñan de la voluntad de los individuos y, cual si fuera cera fresca, impregnan su sello en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el deseo por poseer y consumir productos mediante el marketing y la publicidad con los que previamente han sido bombardeados. El capitalismo enseña que con dinero se pueden obtener placeres, lujos, todos los elementos materiales que se deseen. Y es tan poderosa esta ideología que arrasa con valores, familia y cultura. La sociedad de consumo conlleva un cambio acentuado en los principios que impulsa a los individuos a actuar con base en el dinero. Y dichos principios son promovidos a través de la globalización o mundialización.

La cuarta es el anhelo de poder. El deseo de poder atrae a muchos individuos a la política. En su afán de conseguirlo las personas omiten los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en cascada a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es, precisamente, el anhelo de poder y los privilegios que ello conlleva.

La quinta es la ignorancia, la causa más fuerte y, en cierta manera, origen de las anteriores. Ante la pregunta de por qué el ser humano comete bajezas, el filósofo Nietzsche respondía: “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”. Los filósofos griegos tampoco dudaban en responder que la ignorancia impide que una gran mayoría de personas alcance un grado de madurez que, por un lado, les permita discernir cada uno de sus actos y, por otro, comprender cuáles son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables.

El hombre en su naturaleza es un animal pero tiene el don de la inteligencia y el pensamiento. Cuando desarrolla ese potencial llega a un grado tal de conciencia que le permite distinguir lo que es correcto de lo que no. Al deliberar, logra abrir la conciencia, despierta en vida, alcanza la sabiduría. Ningún ser humano que venza la ignorancia y logre un nivel de conciencia realizará actos viles, viciosos o bajezas. Las personas con principios éticos no roban, no mienten, no son soberbias, no son egoístas, no envidian, por el contrario ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven y dan resultados. Viven comprometidas por el bien de los demás.

#### 4. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA

Algunas ideas útiles para establecer diques al mar de corrupción, sujetas a perfeccionarse o ajustarse conforme a la naturaleza de cada gobierno y administración pública, son las siguientes:

a) *Atención al comportamiento de los servidores públicos.* Todo Estado que se interesa por los aspectos éticos tiene la preocupación de cuidar el

comportamiento de los individuos que lo integran. Todo Estado debería asumir la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica que da identidad e integra su cultura. Para ello, es vital mantener los valores partiendo de la formación de los gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las conductas de los miembros de su equipo, tarde o temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que evidentemente perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes se equivocan en la elección de los servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir para que aquéllos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

b) *Creación de un área de Ética Pública que fomente y garantice valores en la conducta de los servidores públicos.* Es importante crear un área que pueda tener varias modalidades de acuerdo a la naturaleza de cada país. En cualquier caso, será la responsable de cuidar la conducta de quienes ocupan cargos públicos y fomentar en ellos las virtudes éticas. Este área debe ser dirigida por hombres respetables, con honor y reputación, sin filiación política, provenientes de la sociedad civil o de la academia y cuya misión sea promover los valores y principios éticos en el ámbito público. Dicha área deberá diseñar una estrategia para lograr que los valores éticos queden sembrados y aplicados en la conciencia de todo servidor público. El reto será lograr que todo legislador, político, juez, funcionario, los haga suyos. Algunos propósitos que debe pretender este organismo son: fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos; identificar y potenciar los valores deseables en los gobernantes y funcionarios; revalorar y revitalizar las virtudes éticas; contribuir a que las personas que ocupan un cargo público cuenten con todos los elementos para actuar con diligencia y honestidad; situar a la ética pública en el lugar adecuado dentro de la política y no subordinada o al margen de otras disciplinas; contribuir a la dignificación de la imagen de los políticos y representantes públicos; ser protagonista en el desarrollo social y en la lucha contra las actitudes antiéticas o los vicios en el sector público; elaborar medidas, conforme a su ámbito de acción, para la aplicación de la ética. En suma, fortalecer la cultura ética en las organizaciones públicas.

En algunos países, precisamente los menos corruptos del mundo según los índices anuales de Transparencia Internacional, ya existen organismos

encargados de la promoción de la ética: En Australia, el Consejo Asesor de Gestión promueve la buena conducta en el servicio público. En Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado se encarga del establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público y de la promoción de los valores. En Noruega, el Ministerio de la Administración es el encargado de la educación y formación éticas (OCDE, 1997; 90). Estos organismos promueven iniciativas éticas para el servicio público que comprenden: el fomento de los valores, el establecimiento de normas de conducta, de la creación de reglamentos que desestimulen el soborno así como lineamientos que promuevan la integridad y credibilidad del servidor público. También realizan funciones de vigilancia, asesoramiento y promoción de la ética.

c) *Establecer un marco jurídico y normativo ético.* Un aspecto que da soporte a la conducta en el personal público es la legislación, por lo que se sugiere incluir en la Constitución Política un párrafo que precise el perfil que debe tener todo aquel que aspire a ingresar en el servicio público, con fundamento en valores éticos. Asimismo será conveniente elaborar una Ley Ética que especifique los valores y actitudes de los servidores públicos y obligue a los organismos públicos a su fomento y aplicación.

d) *Fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos.* Es importante destacar los distintos valores que señala la disciplina ética mediante conferencias, seminarios, congresos. Despertar al conocimiento ético a través del fomento de lecturas, accesibles, sobre hechos y personajes que han destacado en el ámbito público. Un clásico que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco en su obra *Vidas paralelas*, donde muestra las virtudes ejercidas por servidores del Estado. Séneca es otro autor que en sus *Tratados Morales* fomenta el interés por la conducta íntegra de quienes trabajan para la comunidad política, así como Aristóteles con sus tratados de ética. Entre los trabajos contemporáneos destacan: *Tras la Virtud*, escrita por Mac Intyre; *Una ética para la economía y política mundial* de Hans Kung; *La Nueva Regla de oro* de Amitai Etzioni o *Ética y economía* de Amartya Sen.

e) *Identificar los valores éticos deseables y plasmarlos en un código para los servidores públicos.* Es útil señalar las virtudes éticas dentro de los perfiles y

análisis de puestos que se requieren para ingresar al servicio público, por ejemplo: lealtad, ecuanimidad, responsabilidad, autoridad, integridad, prudencia, etc. Es importante elaborar distintos códigos ya sean por tipo de actividad (justicia, educación, salud) o por niveles de gobierno (federal, estatal, municipal). Estos perfiles coadyuvarán en la elección de la persona idónea para el cargo público.

Históricamente, desde el principio de las civilizaciones, se ha juzgado necesario establecer normas de buena conducta para las personas encargadas de las funciones públicas. Ejemplos de códigos importantes lo fueron el Código de Hammurabi, la Ley de Moisés, la Ley Atenea, la Ley Romana o los Principios Chinos sobre Conducta Pública basados en las enseñanzas del sabio Confucio. En cualquier caso todos coinciden en la importancia de establecer valores éticos para los hombres encargados de las cuestiones públicas.

f) *Buscar la interiorización de los valores éticos en todo servidor público.* El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Es decir, sabemos cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que no sabemos es cómo plasmar el deber ser en la práctica diaria, cómo erradicar los vicios. El reto es encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien de la comunidad. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los representantes, sobre todo de aquellos que han vivido siempre sin principios y valores éticos? Una manera para que exista un cambio de actitud efectivo consiste en que cada individuo interiorice, de manera consciente y profunda, cada uno de los principios éticos, de lo contrario el simple discurso sobre los valores no producirá los resultados esperados. La interiorización de los principios puede ser mediante dos vías: la propia, en la que, por iniciativa personal, el individuo se introduce en el campo de la ética, y la motivada, mediante especialistas o estudiosos de la ética pública que despierten su interés y le induzcan hacia esta materia. Dichos especialistas deben contar con dos requisitos: a) Dominio profundo del tema y b) Capacidad didáctica. Si el especialista conoce del tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en la persona que desea sensibilizar. El caso contrario, si se posee habilidad didáctica pero no conocimiento,

seguramente los asistentes se divertirán mucho con las dinámicas de grupo pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. Si se improvisa con gentes sin conocimiento o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que las personas pierdan el interés por la ética.

g) *Situar a la ética como eje conductor en la vida profesional y personal.* La enseñanza de la ética en la formación de quienes ocupan cargos de Estado debe plantearse desde antes que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden a la vida pública, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que se hace necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos. La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que sean las situaciones. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean. Cuando no se hace el bien en cosas pequeñas es poco probable que se haga en las grandes. El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. La corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparecen cuando un individuo ingresa en el sector público, se van gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de los servidores públicos es necesario partir desde mucho antes, diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida:

- *Durante la educación familiar.* En la sociedad contemporánea, las familias han experimentado un proceso de transformación que afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y, entre los padres y sus hijos han sufrido cambios respecto a los criterios educativos de otras épocas que, sin duda, repercuten en la conducta de los hijos, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto es necesario estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. La familia

extensa de docenas de sujetos está cediendo el paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y ésta al hogar formado por uno solo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Desde antaño, los sabios y filósofos conocían la importancia de pertenecer a una familia y de vivir en armonía con ella como elemento necesario para gobernar un Estado. Al respecto, Confucio señaló: “Cuando se pone en orden la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar bien el reino. El hijo de un príncipe, para aprender a gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría.” (Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*). Aristóteles, en *Política* también se refirió a la familia diciendo que para ser padre se tuvo primero que ser hijo y que para ser un buen padre había que ser un buen hijo. De la misma manera, para ser buen gobernante se tuvo primero que ser buen súbdito. Por su parte, la autora contemporánea Adela Cortina ha escrito: “A menudo la conducta inexplicable de un alto personaje se entendería si las gentes conocieran esa trama oculta del ascendiente que para él tiene la opinión de la madre o el padre, los hermanos, los vecinos, y esas personas de sus grupos primarios que son para él sus <otros relevantes>. Las relaciones políticas, por el contrario, son secundarias, y se contraen con otras gentes que no son tan relevantes para hacer la propia vida; otras gentes, a las que, por otra parte, se puede engañar con más facilidad” (Cortina, 1998, 95).

- *Durante la formación educativa básica.* La educación básica acompaña a los individuos durante una gran parte de su vida. Por ello se hace conveniente revisar los programas de los distintos niveles educativos a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los estudiantes en su conducta y en su carácter sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos; y cuando ya existan materias en este sentido reforzarlas. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla, mediante una educación para la ciudadanía.

- *Durante la formación profesional.* La importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquéllas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas de estudio. Escuelas sólidas, con buenos principios,

colaborarán en la formación de profesionistas de calidad que realicen sus tareas con responsabilidad, lo que hará que se consolide la presencia e imagen del servidor público.

- *Durante el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios.* Para encontrar al personal idóneo conforme a la actitud y aptitud deseada, es conveniente llevar a cabo distintas pruebas y entrevistas personales para conocer las habilidades, el carácter, las actitudes, los valores y antivalores que pueda tener el aspirante. Aunque ya es un procedimiento asentado en la sociedad, es ingenuo pensar que basta un examen o una entrevista para estar seguros de haber hallado a un individuo capaz y digno del cargo. En asuntos que son vitales para el Estado, de no ser personas de mérito las escogidas, se podrían ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que éstos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite.

- *Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso.* Toda persona que ingrese en el servicio público, independientemente del ámbito o poder público -ejecutivo, legislativo, judicial- o del nivel jerárquico que vaya a ocupar (Presidente, Secretario, Director, Diputado, Senador, Gobernador, Magistrado, Alcalde, Síndico, Regidor) debe pasar por un proceso de inducción al servicio público. Durante este proceso, se le informa sobre la trayectoria de la organización, su misión, visión, objetivos, tareas pero, sobre todo, acerca de los aspectos relativos a la doctrina ética del servidor público. Esta inducción debe ser obligatoria como paso previo a la asunción de responsabilidades.

- *Durante el desempeño laboral.* Mediante un sistema de actualización y desarrollo de personal permanente basado en la capacitación.<sup>4</sup> La capacitación se proyecta en dos sentidos, por un lado, hacia el desarrollo de las aptitudes

---

<sup>4</sup> La capacitación es la continuidad de la educación y/o formación en el ámbito laboral, pero existen individuos a los que les cuesta aceptar este proceso porque, tras abandonar las aulas académicas, no han vuelto a tomar un libro. La vida es un constante y permanente aprendizaje, jamás se deja de aprender. Cuando alguien dice que no necesita aprender o capacitarse porque ya lo sabe todo, seguramente habla por ignorancia. Contrariamente a esta afirmación, el filósofo Sócrates decía: “Sólo sé que no sé nada”, siendo que era un sabio y sí sabia.

y habilidades para poder actuar, y por otro, hacía el perfeccionamiento de la personalidad, y es precisamente aquí donde entran los elementos éticos. Hoy en día, para que los organismos públicos sean más competitivos requieren que su personal posea mayor capacidad, estudios y preparación. Sin embargo, para que la capacitación sea completa no debe limitarse a desarrollar habilidades técnicas o poseer destreza mecánica o empírica, como se ha pensado durante mucho tiempo, sino que implica a la vez una filosofía, un cambio de actitud, un compromiso real y profundo con uno mismo y con la institución, abarca un cambio de mentalidad.

h) Establecer un sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido por parte de los servidores públicos. Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia por parte del ciudadano, o incluso del personal que labora dentro del sector público, de las conductas indebidas. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que éstos tengan la confianza para hacer la denuncia. En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se evoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios a través de los cuales se pueden denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, existe un miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. También deben existir garantías para el personal que labora en el interior de las organizaciones públicas porque se han dado situaciones en las que éste se encuentra en un dilema ya que la persona que realizó un delito o acto indebido es su jefe, su amigo o un familiar y no sabe qué hacer o prefiere callar. Para estos casos es conveniente aplicar el principio aristotélico que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1096<sup>a</sup>).

i) Implementar un sistema de sanciones ejemplares. Por el bien de la comunidad política es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin darles oportunidad de volver dado el grave daño que infieren a las instituciones. Al no corregir

y castigar con sanciones ejemplares a personas corruptas, otros individuos repetirán, y de hecho repiten, los mismos actos, convencidos de que no les pasará nada.

j) Certificar a los servidores públicos idóneos y depurar a los carentes de voluntad de servicio. Una forma de garantizar que las personas que ocupan un cargo público sean las adecuadas consiste en que éstas sean evaluadas cada determinado tiempo por organismos especializados a fin de observar su rendimiento, ya que hay, inmersos en los organismos públicos, personas *non gratas* que usurpan de continuo los cargos públicos. Una vez evaluados, por un lado, se certifica al idóneo y, por otro, se identifica y depura mediante la expulsión a aquél sin voluntad de cooperación.

k) Permanente comunicación y rendición de cuentas a la ciudadanía. Establecer un sistema de comunicación que informe a la población de las materias realizadas en materia de fomento de la ética y combate a la corrupción. Un gobierno con sanos principios debe rendir cuentas a la opinión pública. Es conveniente que toda institución u organismo público cuente con un área en la que informe, mediante distintos mecanismos (convocatorias, juntas de vecinos, boletines), a los ciudadanos sobre las metas conseguidas en materia de combate a la corrupción, sanción a corruptos y fomento de la ética pública.

l) Rescatar experiencias positivas de otros países. En el ámbito internacional existe el compromiso de algunos gobiernos por emprender iniciativas éticas para sus servidores públicos. Por ejemplo, el Estado australiano de Nueva Gales del Sur creó en 1989 la Comisión Independiente contra la Corrupción para investigar las acusaciones de corrupción vertidas sobre los partidos Liberal y Laborista durante sus respectivos mandatos. En 1994, el Reino Unido estableció el Comité Nolan; en 1991, en EEUU, se estableció el Consejo Presidencial para la Integridad y la Eficiencia; ese mismo año los Ministerios de Justicia y Administración de Noruega designaron un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior holandés situó como uno de los puntos principales de su programa de trabajo el de la integridad de la administración pública. Asimismo, algunos países miembros de la OCDE cuentan con una ley, reglamento o código de ética para sus funcionarios: En

EEUU, la Ley de Ética en la Administración; en Finlandia, la Ley Finlandesa de Funcionarios de Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de la Función Pública; en Dinamarca, la Ley de Personal de la Administración Central y Local; en 1990, Nueva Zelanda promulgó un Código de Conducta del Servicio Público; en 1991, Portugal también estableció un Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, la Oficina de Ética del gobierno estadounidense promulgó las Normas de Conducta de los Funcionarios; en 1996, el Reino Unido estableció su Código de la Función Pública; en 1994, el Tesoro Británico estableció un Código para los Consejeros de Organismos Públicos que operan en el entorno del gobierno.

m) Profesionalización de los cargos de elección. Cualquier aspirante a ocupar un cargo de elección debe mostrar que tiene el perfil idóneo y posee la capacidad para el cargo. Para ello, es necesario establecer previamente una serie de características del puesto e incorporarlo en el marco normativo y legislativo del estado.

## 5. REFLEXIONES FINALES

1. La excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se podrá alcanzar sin formar a los servidores públicos en sólidos criterios de conducta ética. Por lo tanto, el comportamiento correcto de éstos es una condición *sine qua non* para aspirar a contar con un Buen Gobierno. Mientras no cambie la mentalidad de algunos gobernantes y servidores públicos que se prestan a prácticas corruptas así como de aquellos espectadores pasivos ante estas situaciones, seguiremos en el desvío de fines e incumplimiento de metas.

2. La combinación ética-política es esencial porque, si bien la política delibera sobre lo que es mejor o nocivo para el estado, la ética modera los deseos de los hombres preocupándose por el bien general. La ética no puede ser dejada de lado por los gobernantes pues da sabiduría a sus mentes, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, autoridad, probidad y capacidad de juicio en la toma de decisiones. La ética hace que los hombres se inclinen hacia la virtud o incluso les hace ser virtuosos. La combinación de los conocimientos éticos aunados a los políticos da por resultado personas íntegras con principios sólidos, responsables para el trabajo y con respeto

por el cargo, es el equilibrio o justo medio del que hablaban los antiguos griegos.

3. La corrupción siempre ha existido, lo que significa que siempre habrá personas que se prestarán a la continuación de este vicio. Seres a los que no interesa cambiar ni asimilar valores éticos y a quienes se debe impedir que continúen practicando actos indebidos, limitando su actuar y cerrando su margen de acción. Es necesario identificarlos y expulsarlos de la organización.

4. Cuando un Estado no se preocupa por cultivar y fomentar los valores en su personal, las actitudes antiéticas y de contravalores de éste invaden las actividades del Estado, generando un mundo de corrupción que afecta al desarrollo y a la marcha de las instituciones.

5. En los países denominados del tercer mundo la lucha contra la corrupción implica un doble esfuerzo porque este fenómeno es inherente a las prácticas sociales de la vida diaria. Algunos servidores públicos no son ni siquiera capaces de percibir que deben atender el interés público por encima de su interés privado.

6. Existe desde la antigüedad una preocupación por los aspectos éticos que sirven como incentivos al buen comportamiento en el servidor público. Desde antaño, la teoría política estableció que las cualidades necesarias que debe poseer todo servidor público son: a) capacidad para el cargo, b) lealtad para la constitución, y c) virtud y justicia.

7. La vigilancia sobre los aspectos éticos de los servidores públicos aún no ha tenido la atención deseada por parte de las autoridades gubernamentales. En muchos países los organismos de control de la Administración Pública se reducen a supervisar cifras o aspectos económicos presupuestales restándole importancia a la conducta personal. Por lo tanto, es importante que las sociedades contemporáneas se preocupen por orientar y vigilar el comportamiento de sus gobernantes asumiendo la responsabilidad de moderar los deseos y pasiones de los hombres en el poder y presionando por elevar la eficiencia de las instituciones públicas. Ello se logra fomentando en las personas principios éticos.

8. De no frenar la corrupción en sus distintas vertientes, la injusticia y la desigualdad en la sociedad se incrementará generando un mayor malestar y rencor en la población, lo que dará por resultado actos de ingobernabilidad. En algunos países ya se han manifestado casos en que la población hace justicia por su propia mano, lo cual es alarmante. El hecho de que se existan gobernantes corruptos tiene un precio para la comunidad que es el sufrimiento humano en sus distintas formas: pobreza, desempleo, enfermedad, hambre y, en ocasiones, la muerte. Estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor habla de la impotencia e incapacidad de los gobernantes que se han olvidado de la justicia.

9. Todo gobierno tiene por función gobernar y algunos lo hacen bien y otros mal. La diferencia radica en que aquellos que lo hacen bien es porque cuentan con hombres que poseen virtudes éticas tales como templanza, valentía, sentido de justicia, honor, capacidad para el mando. La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo. Se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público.

10. Una forma para evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público es lograr despertar en todo servidor público una conciencia profunda mediante la interiorización de valores que permita a una persona, no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, sino actuar acertadamente y frenarse ante lo indebido.

11. Si contamos con personal con sanos principios sin duda lograremos tener buenos gobiernos los que a su vez obrarán con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para cumplir con el fin superior del ser humano, que es el bien de la comunidad política.

12. La ética aplicada de manera adecuada a los asuntos de gobierno, sumada a las capacidades de los servidores públicos, genera una ganancia para todos los miembros que participan en la conformación de un país. Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Es poner en el punto de mira el desarrollo futuro.

13. Todo individuo que participa en el servicio público debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe al Estado, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a quien además debe lealtad y respeto. Tanto el gobernante, el funcionario público, como el legislador, el juez y demás personal público no deben olvidar que están para servir a la comunidad.

14. Finaliza este trabajo invitando a los servidores públicos a adoptar un principio sano que motive a actuar en favor del interés colectivo tal como dice el proverbio oriental: “Toma de una vez y para siempre una regla conforme a la cual vivas y ajusta a ella toda tu vida”.

## Bibliografía

- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997.
- Aranguren, José Luis, *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- Aristóteles, *Política*, Editorial Aguilar, Madrid, 1982.
- *Ética Nicomaquea*, Editorial Aguilar, Madrid, 1982.
- *Gran Ética*, Editorial Aguilar, Madrid, 1981.
- Butler, D.E., *Estudio del comportamiento político*, Tecnos, Madrid, 1964.
- Camps, Victoria, *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- Cicerón, *Sobre los deberes*; Alianza Editorial; Madrid; 2001.
- Compte-Sponville, André, *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Paidós, Madrid.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Taurus, Madrid, 1998.
- Diego Bautista, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, UPN, México, 2001.
- Doménech, Antoni, *De la ética a la política*, Critica, Barcelona, 1989.
- Frankl, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Herder, Madrid, 2004.
- González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Griffin, James, (et. al.), *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- Guariglia Oswaldo, *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Kung, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*, F.C.E., México, 2002.
- Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds). *La corrupción política*. Alianza, Madrid, 1997.
- Mac Intyre, Alasdair, *Tras la Virtud*, Barcelona, Critica, 1987.
- OCDE, *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- Martínez Navarro, Emilio, *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, 2000.
- Marina, José Antonio, *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- Moral, Vidal, *De las actitudes*, Madrid, 1995.
- Platón, “Protágoras”, *Diálogos*, Gredos, Madrid, 1992.
- Plutarco, *Vidas paralelas*; Porrúa; México, 1982.
- Reyes Mate, María, *El lugar de la ética en el arte de la política*, Anthropos, Barcelona, 1986.
- Rodríguez Arana, Jaime, *Principios de ética pública ¿corrupción o política?*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1993.
- Rubio Cariacedo, José, *El hombre y la ética*, Anthropos, Barcelona, 1987.
- Rusell, Bertrand, *Ética y política en la sociedad humana*, Hermes, México, 1957.
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, Ernst, *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción*, Tecnos- Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.
- Yañez, Manuel, *Confucio, Grandes biografías*, Edimat libros, Madrid, 2002.
- Zygmunt, Bauman, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, 2001.

*Revistas y Artículos de periódico*

- “La ética en política es más importante que la inflación”, En: *El País*, España, 31 de julio de 2002.
- “La enfermedad moral del capitalismo”, En: *El País, Suplemento Domingo*, España, Julio 28, 2002.
- Fernando Savater “La ética nunca ha estado a la alza pero es un ideal necesario”, En: *Gaceta Complutense*, Junio 11, 2002.
- Jaime Rodríguez-Arana, “Ética y empleos públicos”; En: *Revista Gobierno y Administración Pública*, No. 9, mayo-agosto 1999, pp. 29-34.
- Lorenzo Meyer, “La corrupción”, En: *Diario Reforma*, México, 16 de marzo de 2000.
- Jorge Steinsleger, “Corrupción, corruptometría y corruptólogos”, En: *La Jornada*, México, 15 de agosto de 2001.
- Teresa Bó. “La Corrupción se extiende sin control por Sudamérica. Un informe de la ONU pone de manifiesto el círculo vicioso entre malversación y pobreza”. En: *La Razón*, España, 4 de agosto de 2002.



# LA GESTACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA



*Es deber de los gobernantes formar a los ciudadanos en la virtud y habituarles a ella.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*.

## INTRODUCCIÓN

**H**istóricamente, la ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política al conllevar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados. El presente artículo tiene como propósito responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación de la ética en el marco de los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas? La respuesta a esta interrogante se estructura en tres partes. La primera identifica algunos antecedentes en el proceso de gestación de la ética en el ámbito internacional; la segunda hace referencia al modelo de ética pública llevado a cabo por la OCDE en los países miembros, el cual se conoce como de Infraestructura Ética; la tercera presenta la situación en América Latina donde existen principalmente dos proyectos: por un lado, el denominado Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, impulsado por el BID, y por otro, la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP). Finalmente, un último apartado presenta algunos comentarios a estos modelos así como reflexiones respecto a la situación de la ética en los gobiernos.

## 1. ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE GESTACIÓN DE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida esta disciplina, se ha vuelto a convertir en los últimos años en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos de los asuntos de gobierno.

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo "Watergate" que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho mostró al público que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas ambas en los EEUU en 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos y/o de representación son personas respetables *per se* y que la ética es inherente en ellos.

No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), organismo que agrupa a directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979 esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en las Escuelas e Institutos de Administración Pública. En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D. C. el Primer Congreso Internacional de Ética Pública. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU. Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.<sup>1</sup>

En 1987, también en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran, para todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes Conferencias Internacionales Sobre Ética en el Gobierno. En 1997 se realizó en Lima (Perú) la Octava Conferencia Internacional de Ética en el Gobierno; en 1999 se celebró en Durban (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, la décima, en Praga (República Checa) mientras que en 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima.

Igualmente en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos para instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991, en los Estados Unidos, se estableció el Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la integridad en la administración pública;

---

<sup>1</sup> García Mexía, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", *En: Revista de Administración Pública* No. 136, enero-abril 1995 p. 497.

en 1994, el Reino Unido crea el Comité Nolan que a su vez elaboró el documento titulado Normas de Conducta para la vida pública; en 1996, el gobierno de Australia estableció una Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales y ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado Normas y valores éticos en el servicio público australiano para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente en distintos países del mundo organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público; en Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en los Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los responsables que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un grupo de trabajo para fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda. (OCDE, 1997).

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la Ley de Funcionarios del Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de Función Pública; en Dinamarca la Ley de Personal de la Administración Central y Local; en Holanda, la Ley de la Función Pública; en Japón, la Ley sobre Ética de los Servidores Públicos. Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; en 1991 en Portugal, el Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, en Estados Unidos, las Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo; en 1995, en el Reino Unido, se publicaron las Normas de Conducta de la Vida Pública así como el Código de la Función pública; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos

descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el Código Ministerial, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un Código para los Consejeros de organismos públicos que operan en el entorno del gobierno. (OCDE, 1997, 77).

## 2. LOS MODELOS DE ÉTICA MULTINACIONALES

### 2.1 *El modelo de Infraestructura ética de la OCDE*

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que sus representantes sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en soporte indispensable para garantizar esta confianza. Sin embargo, en los países de la OCDE,<sup>2</sup> se manifestó desde la década de los noventa un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones.<sup>3</sup> El Consejo de la OCDE percibió la gravedad de este problema y reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza. En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe en los países miembros sobre la Conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción. El encargado de realizar esta tarea fue el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE.

El PUMA comenzó a trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los servidores públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés público que se reflejó en la variedad de intentos

---

<sup>2</sup> Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea (1996) y la República Eslovaca (2000).

<sup>3</sup> Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: “La ética en el servicio público” así como “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

de “limpiar” la vida pública, incluyendo la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

Con fundamento en los estudios realizados por el PUMA, Janos Bertok sostiene, por un lado, que “La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados”;<sup>4</sup> y por otro que existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El PUMA reconoce que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

Otro estudio realizado por la OCDE cuyo resultado se publicó bajo el título *La ética en los servidores públicos* (1997), describe las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstos operan. Se basó en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) y propuso desarrollar un modelo de Infraestructura Ética como piedra angular de una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta. No obstante, se debe destacar que, si bien todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para construir la infraestructura ética.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: el compromiso político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación y la participación y escrutinios públicos. A su vez, estos componentes se agrupan en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión (OCDE, 1997, 58).

---

<sup>4</sup> Ver Janos Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura”, En: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*; p 143. No está por demás señalar que el autor de esta investigación no comparte esta tesis ya que el fenómeno de la corrupción tiene otras causas.

El *Control*, puede lograrse mediante los siguientes componentes: a) *Un marco legal que permita la investigación y acusación independientes*. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearlo como lo han hecho algunos países. Por ejemplo, en Japón, la Ley sobre la Ética de los Servidores Públicos (aprobada en agosto de 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Por su parte, Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios; b) *Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación*. Los mecanismos de rendición de cuentas deben estar alertas a fin de identificar acciones antiéticas y cerrarles el paso. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, se encuentran: el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Si dichas denuncias se fundamentan a través de investigaciones de reporteros honestos, sin duda se ejercerá presión y se contribuirá a una mayor cultura de servicio en el funcionariado; c) *Escrutinios públicos*. La participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y de las conductas indebidas en el sector público, sin embargo éstos dependen en gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

La *Orientación*, puede conseguirse a través de los siguientes elementos:

a) *Compromiso bien articulado de los líderes políticos*. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos desempeñan papeles importantes en esta cuestión y deben de ser un ejemplo positivo; b) *Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables*. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas, particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países

se aplica un código de conducta general para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos, los códigos son establecidos por cada organismo; c) *Mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación*. El contenido de los códigos de conducta se torna “papel mojado” si no se comunica y se inculca de manera adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

La *Gestión* puede lograrse mediante los dos elementos restantes: a) *Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos*; b) *Una coordinación de infraestructura*, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, bien mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. Por ejemplo, un país como Estados Unidos, con su tradición de vigilancia y contrapesos, parece asignar más importancia al *control*, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se establece un mayor énfasis en la *orientación* y la *gestión*.

El PUMA argumenta que el nivel de conducta que se espera del servidor público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan en exceso, o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

El Consejo de la OCDE, ante el problema mundial de la corrupción, recomendó en abril de 1998 a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción.

Como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:<sup>5</sup>

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta.

Dichas medidas fueron retomadas cuando se consideró necesario, y se establecieron cuando no existían, en los países miembros de la OCDE con diferentes matices según la prioridad otorgada por cada gobierno.

### *2.1.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE*

El estudio, ya referido, de la OCDE<sup>6</sup> en los países miembros sobre la “Conducta Ética en el Servicio Público” señala que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país se encuentran en sus leyes generales, en su códigos o bien en los lineamientos particulares de cada organización. En general, las normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares, por ejemplo: a) Todo lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos, b) El manejo y uso de información oficial, c) Los beneficios económicos

<sup>5</sup> “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, 2000, p. 337

<sup>6</sup> El estudio fue solicitado por la Junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998 y los resultados fueron publicados en el libro titulado: *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

obtenidos por el cargo, d) Los asuntos extra-laborales, e) Las disposiciones para ingresar en otro empleo, f) Las denuncias y sanciones. “Mas de dos tercios de los países miembros establecieron un marco legal para los estándares de conducta, no obstante, la forma de presentar el documento como un instrumento jurídico varía según sea el país: un rango o nivel constitucional (Turquía), actos generales en el servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría), actos de servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), códigos dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido), actos disciplinarios (Portugal).” (OCDE, 2000).

Si bien los códigos de conducta y los códigos de ética son las fuentes que se utilizan de manera más común, en una tercera parte de los países de la OCDE existen otras formas como los estatutos, cartas circulares, manuales, jurisprudencia y capacitación de servicio civil. En los EEUU, la Oficina de Ética del Gobierno expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implantación de reglas y reglamentos al respecto.

La mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios además de los estándares generales. Algunas profesiones (periodistas, médicos, abogados, contables, etc.)<sup>7</sup> han desarrollado sus propios códigos de ética que requieren elementos específicos. Los estándares también pueden ser establecidos en diferentes áreas del Estado: seguridad pública, medio ambiente, aduanas y servicio militar.

El estudio de referencia de la OCDE señala que la mayoría de los países miembros también tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política-administración. También señala que algunos países han desarrollado códigos para ministros, los cuales proveen de orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un Manual de Gabinete para sus miembros con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de interés. Igualmente, el Código Ministerial del Reino Unido provee a ministros de reglas sobre relaciones con el servicio civil.

---

<sup>7</sup> En algunas disciplinas existen los llamados “Códigos deontológicos”. No obstante, conviene advertir que la deontología no es la ética y por consiguiente los códigos deontológicos no deben confundirse con los códigos éticos.

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público (Ver Anexo 1).

El Consejo de la OCDE ha dado instrucciones al PUMA para que analice la información provista por los países miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo en el mejoramiento de conducta en el servicio público. En los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

Salvaguardar una cultura en el servicio público es una prioridad fundamental en virtud de que es un componente vital para mantener la confianza de la sociedad en los políticos y en el servicio público. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados la corrupción es un problema que tiende a incrementarse.

## *2.2 Los modelos de ética en América Latina*

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública. Al respecto se han identificado diversos proyectos bajo dos criterios, por un lado, por su magnitud, al integrar a distintos países, y, por otro, por la capacidad de innovación, al ser pioneros en esta materia. Dichos proyectos son: a) *La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*, b) *La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, proyecto liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

### *2.2.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*

Los días 15 y 16 de junio de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia

Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*.

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (instituciones de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina) que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción. Entre otras actividades promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Algunos de los propósitos fundacionales de RICOREP son: intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la identificación de la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son “Miembros Plenos” de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo de corrupción y al rescate de la ética pública. Son “Miembros Personales” los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo programas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, el Salvador, España, Estados Unidos,

Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

### *2.2.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID*

Del 1 al 3 de septiembre de 2001 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Honduras un evento denominado: Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “Hay hambre de ética en el mundo” y, por consiguiente, la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos. Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se afirmó que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo.<sup>8</sup>

En el encuentro se presentó la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está

<sup>8</sup> Ver “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

Entre las metas que pretende alcanzar esta iniciativa se encuentran:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores.
- Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región.
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.
- Promover la integración a los currículos educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo.
- Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público.
- Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente. El 24 de febrero de 2006 fue declarado por el BID como día dedicado a la ética para el desarrollo.

### 3. COMENTARIOS A LOS MODELOS DE ÉTICA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los modelos de la OCDE y del BID son proyectos pioneros en el intento de fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta. Ambos lo hacen en bloque. El primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo, para los países de América Latina, considerados como países en vías de desarrollo. Sin embargo, la ética en los asuntos públicos es necesaria para todo país: pobre o rico. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global se hace indispensable.

Si bien el propósito de los modelos de la OCDE y del BID pueden en general considerarse como positivos, no están exentos de ser criticados. Algunas de las críticas más comunes son las siguientes:

a) *Se dirigen principalmente a funcionarios.* Ambos proyectos (OCDE y BID) se refieren solamente a funcionarios de la administración pública, pero la ética también es vital a nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos de un mismo cuerpo estatal, no hay que olvidar que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros, de ahí la importancia de señalar a la ética como base de la conducta política, sin embargo en ningún proyecto existen propuestas que involucren a ambos.

b) *Son modelos muy generales.* Se parte de un modelo general para todos los países sin tener en cuenta la multiplicidad y variedad existentes en cuanto a sistemas políticos y administraciones públicas. Se ignora el contexto social y cultural, la historia, las costumbres, los hábitos de las personas que ocupan los cargos públicos. Conviene no olvidar que los funcionarios también son ciudadanos, son miembros de una sociedad, por lo que están inmersos en una cultura con valores.

c) *Se dirige a instituciones en abstracto, no a los individuos en particular.* Los modelos planteados parten de un enfoque dirigido a las instituciones, según propias declaraciones, no a las personas, lo que genera descuido en su atención personalizada. Las instituciones funcionan con individuos y éstos merecen atención específica. Se evoca la importancia de fomentar la ética y

se presentan lineamientos generales, pero sin especificar el cómo, la forma de lograr que un individuo adquiriera valores de forma verdadera y profunda. No se responde a la pregunta de cómo conseguir que un individuo corrupto, tal vez estable en su empleo, deje de serlo.

d) *Presentan valores inmersos en un enfoque ideológico.* Los programas que fomentan algunos organismos internacionales presentan de manera sutil o incluso abierta un enfoque ideológico, en este caso neoliberal, lo cual es perjudicial porque se convierte a la ética en un instrumento de manipulación tendenciosa a intereses de grupo. En este sentido, es importante señalar el documento titulado *Manual de lucha anticorrupción* de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), en el que se plantean como medidas para combatir la corrupción la privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberalización de la economía, lineamientos todos ellos de corte neoliberal, establecidos durante el Consenso de Washington a principios de la década de los noventa.

e) *Atención centrada en lo económico.* En general los gobiernos toman medidas para combatir la corrupción económica, sin embargo, existe un conjunto de antivalores en el sector público que va más allá de lo estrictamente económico. Tiene que ver con las distintas conductas antiéticas en el comportamiento. Por ejemplo: abuso de autoridad, acoso psíquico y sexual, intolerancia y uso de la fuerza, mentira, nepotismo, tráfico de influencias, deslealtad, injusticia, absentismo, entre otros.

En apoyo a estas críticas Adela Cortina expresa lo siguiente: “La moda de lo políticamente correcto pasó el Atlántico e hizo también en Europa una considerable fortuna. Pero no es de seguirle la pista de lo que trataremos aquí, sino de sacar a la luz otro mundo de nuevas ortodoxias, que bien se pueden entender por comparación con el anterior: la ortodoxia de lo éticamente correcto que decretan los nuevos profetas, los sacerdotes de los organismos internacionales. Compone esta nueva ortodoxia, más que los trazos de una vigorosa ética pública, los de una anémica “moralina burocrática”<sup>9</sup> que se teje, más que con la razón sintiente, con la fría jerga de los organismos internacionales. (...) La “ortodoxia” es la opinión tenida por

<sup>9</sup> Se entiende por moralina, según la definición de diccionario de la Real Academia Española “una moralidad inoportuna, superficial o falsa, cháchara edulcorada y empalagosa que permite sentirse en el grupo de los buenos”.

correcta en un momento determinado, y hoy son los Organismos Financieros Internacionales los que van sentando los cánones del discurso ortodoxo, de lo que hay que decir para no ser excomulgados por el grupo occidental. (...) Sin cargas de fondo, el discurso ortodoxo de lo socialmente correcto nos hará creer que hemos dado con la ética buscada, cuando sólo hemos topado con una fría y desangelada moralina burocrática” (Cortina, 1998, 52).

Más allá de los modelos propuestos, conviene señalar que existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Ética basada en el cumplimiento* o *ética de la responsabilidad* según lo denominara Max Weber. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este otro enfoque se conoce como *Ética basada en la integridad*. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

Aunque durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias acompañadas de distintos instrumentos de aplicación, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta.

Pensar que sin un conjunto de fundamentos éticos acompañados de una política pública en esta materia se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivaleores y su dimensión dentro de la vida pública. Un fomento de la ética en los asuntos públicos que involucre no sólo a la política sino también a la administración pública abarca un universo complejo que debe integrar al menos los siguientes elementos:

1. *Reconocimiento de la importancia de la ética pública*. Dicho reconocimiento debe venir acompañado de concienciación y deliberación sobre la

necesidad de esta materia así como de voluntad política, es decir, de un compromiso político verdadero por parte de cada gobierno.

2. *Asignación de uno o varios responsables del fomento de la ética (Consejo Ético)*. Es necesario que el o los responsables formulen una estrategia con un plan de acción y se inserte dentro de un programa de gobierno.
3. *Instrumentos de trabajo*. Establecimiento de un Marco jurídico ético (Ley de Ética Pública), un marco normativo de conducta (Códigos de ética), identificación de lecturas especializadas así como contar con profesionales en la materia.
4. *La operación del trabajo*. Se refiere a la forma de impartir la formación así como a los ámbitos en donde ésta se desarrolla.
5. *Supervisión, Control y Evaluación*. Implica varios elementos: el establecimiento de un sistema adecuado de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos de parte de servidores públicos; un sistema de sanciones ejemplares; vigilancia de la conducta de los servidores públicos; evaluación del comportamiento; balance de resultados y mejora continua en el proceso para impulsar la ética pública así como una comunicación e información fluida con la ciudadanía.
6. *Un espacio de actuación* (área, oficina o departamento), o bien la creación de un organismo encargado de la formación y vigilancia ética de representantes públicos ya sean por elección, (gobernadores, diputados, senadores), por oposición (servicio civil de carrera) o designación (personal de confianza).
7. *Proyección de la ética en los ámbitos privado, social y académico*. El solo combate de la corrupción en el sector público será en vano si el fomento de valores no llega al sector privado y los organismos de la sociedad civil (ONG's). La participación de las universidades en la elaboración de proyectos y formación es también fundamental.
8. *Proyección de la ética en el ámbito internacional*. Es conveniente establecer nexos con gobiernos de otros países en la construcción de una red de ética global.

Finaliza este trabajo con una cita del profesor Gerald Caiden quien, al referirse a la importancia de la ética en los asuntos públicos, escribió: “Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se han considerado

necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos. (...) Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan para reducir el daño potencial, aumentar el bien que pueden hacer y permitir que otros también lo hagan.” (Caiden, 2001, 235).

**ANEXO 1.****RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO APROBADAS EL 23 DE ABRIL DE 1998.**

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras. Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.

3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética. La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida. Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas

indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos. Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio. El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.

7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado. La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.

8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética. Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta

mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.

9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental no sólo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética. Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacía la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar

diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporcionales, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.

## Bibliografía

- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997.
- Bertok, Janos, “La ética en el sector público: su infraestructura”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.
- BID, “Encuentro Internacional del BID sobre ética y desarrollo”, *comunicado de prensa*, 13 de septiembre de 2001.
- Butler, D.E., *Estudio del comportamiento político*, Tecnos, Madrid, 1964.
- Caiden, Gerald, “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- Camps, Victoria, *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Taurus, Madrid, 1998.
- Etkin, Jorge, “La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis”, En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- García-Mexía, Pablo, “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética”, *Revista de Administración Pública* No. 136, 1995 enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gasper Lo Biondo, S.J., “Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo”, biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Izquierdo, Agustín, “Ética y administración”, En: Bañón, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- \_\_\_\_\_, *Ética y Administración*, *Papeles de trabajo*, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- Jordana de Pozas, Luis, “La moral profesional del funcionario público”, En: *Moral profesional*, Instituto Luis Vives, Madrid, 1954, pp. 69-87.
- Kung, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- Mac Intyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Critica, Barcelona, 2001.
- Martín Fiorino, Víctor, “La ética en la Gestión Pública”, Ponencia presentada durante el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Martínez N. Emilio, *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid, 2000.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.
- Morales Basadre, Ricardo, “Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos”, [www.campus-oei.org/valores/morales/.htm](http://www.campus-oei.org/valores/morales/.htm)
- Naciones Unidas, “Normas de consulta de la Administración Pública Internacional,” Resolución 56/244, de 2001.
- OCDE, “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.

- \_\_\_\_\_. *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- Octavio Bordon, José, “Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos”, Biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Reyes Mate, María, *El lugar de la ética en el arte de la política*, Anthropos, Barcelona, 1986.
- Rodríguez Arana, Jaime, *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- \_\_\_\_\_. “¿Qué impacto puede tener la ética? Presentación en la reunión sobre ética y desarrollo del BID”, Biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- \_\_\_\_\_. “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”, Biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- Tesoro, José Luis, “Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional” Documento entregado en el Acto plenario de apertura del ciclo 2003, Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas, INAP, Madrid, 2003. [www.probidad.org](http://www.probidad.org)
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, Ernst, *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Unión Europea, “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa” *Oficina de publicaciones de las comunidades europeas*, Luxemburgo, 2005.
- USAID, *Manual de lucha anticorrupción*, oficina de democracia y gobernanza. Oficina para la Democracia, conflicto y asistencia humanitaria, febrero de 1999.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 1984.
- \_\_\_\_\_. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Zygmunt, Bauman, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.



**INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA  
EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO**  
**Un modelo para la aplicación de instrumentos éticos:  
El Sistema Ético Integral (SEI) \***

---

\* Para un mayor desarrollo del Sistema Ético Integral ver la obra de mi autoría: *Ética para Corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Editorial Desclée de Brouwer, Bilbao, España, 2009.



*El peor error que podemos cometer es no hacer nada, por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.*

Edmund Burke

## INTRODUCCIÓN

**E**n el ámbito público existen numerosas oportunidades y espacios donde ni siquiera el más estricto conjunto de controles, normas y sanciones institucionales puede garantizar que los servidores públicos actúen de forma éticamente correcta y eviten un acto de corrupción cuando realmente se lo proponen. Quienes ejercen habitualmente la corrupción despliegan su capacidad e inteligencia, sabiendo cómo actuar y ocultando muy bien su fechoría. Cuanto más avanzan en sus prácticas, mayor es su ambición llegando a desarrollar mecanismos inverosímiles y altamente sofisticados.

La sola implementación de controles externos al individuo, las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción, no disminuyen las acciones corruptas, de hecho, el incremento es cada vez mayor.

Los actuales instrumentos de control y sanción (leyes, reglamentos, contralorías, sistemas informáticos de control y vigilancia directa, procesos judiciales) **no bastan** para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción y convicciones. Es hacia la **concienciación** sobre cada acto que realiza el servidor público a donde hay que dirigirse

para hacer factible el propio control de quién ocupa un cargo, es decir, el autocontrol. Y esto sólo puede ser viable si verdaderamente se **interiorizan** valores. Y éstos los proporciona la ética.

No está por demás recordar que la *Ética* es la disciplina del conocimiento que estudia los distintos caracteres, costumbres, hábitos y actitudes del ser humano y clasifica los actos en convenientes (prudencia, honradez, respeto) o inconvenientes (mentira, avaricia, deshonestidad), debidos e indebidos, virtudes o vicios, mientras que entendemos por *Ética Pública* la aplicación y puesta en práctica de valores al servicio de la pluralidad de intereses. La ética en el ámbito público señala los valores deseables para ser asimilados en la conducta de las personas que realizan tareas en el espacio público. Ofrece criterios para encontrar soluciones adecuadas ante los dilemas que se presentan en el arte de gobernar.

Mediante un análisis comparativo realizado en instituciones del sector público respecto a la conducta de servidores públicos con situaciones laborales semejantes (mismo nivel en el puesto, en el horario, en la carga de trabajo, en el sueldo, en el nivel de estudios y sujetos a una misma normatividad) se observó lo siguiente: a) Unas personas que actuaban con responsabilidad, integridad y lograban las metas planteadas; b) Otras personas, algunas eficientes, que actuaban con deshonestidad y mantenían una conducta basada en antivalores y prácticas corruptas.

El análisis respecto de ambos tipos de conducta conduce a la conclusión de que *son los principios y valores* que anidan en el pensamiento de cada individuo los que llevan a actuar de una u otra manera. Cuanto más principios y valores positivos posee la persona más correctamente actúa en su cargo, y viceversa, a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación a los antivalores o conductas indeseables.

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica por tanto en poder lograr que se interioricen los valores, pero: ¿Cómo lograr que aquellos políticos, legisladores, jueces, funcionarios, etcétera, que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

En el marco de las organizaciones públicas, esto puede *ser viable*, por un lado, mediante la identificación de instrumentos relacionados con la

ética pública, algunos ya existentes en el escenario internacional y, por otro, mediante la aplicación adecuada de una verdadera política institucional de Ética Pública la cual se acompaña de un conjunto de elementos inmersos en una estrategia que involucre tanto al mundo de la política como al de la administración pública y que integre, al menos, los siguientes elementos expuestos a continuación.

## **1 PRIMERA FASE. IDENTIFICACIÓN DE LA ÉTICA COMO MATERIA PRIMA. DELIBERACIÓN, CONCIENCIACIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA**

Paso previo e imprescindible para la implantación de cualquier modelo ético es exponer la importancia y necesidad de la ética en la función de gobierno en virtud de los efectos positivos que esta conlleva. Quienes ejercen el gobierno, los legisladores, los jueces, y quienes participan de la función pública no son una parte inerte o fría e insensible del aparato burocrático, tal como suele calificárseles de manera peyorativa, sino que son personas que viven y experimentan las realidades del país. Precisamente por ello deben ser sensibles al sentir de la población.

La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por sí a alguien se le había olvidado), *enseñar* (por si alguien desconocía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad evitando conductas asociadas a los antivalores como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados.

En la medida en que se logre generar interés en todos los miembros de la comunidad política sobre los principios y valores éticos en la vida pública, será posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá mejorar la conducta y modificar las actitudes cuando no sean las adecuadas.

La ética siempre ha tenido que ver con el dominio de uno mismo. En los últimos años se hace referencia a la autorregulación como medida de

control interno y, precisamente, es la ética el mejor control porque conlleva el autocontrol. Al transformarse el servidor público se logra una mayor responsabilidad en el cumplimiento del trabajo. La ética hace de los hombres vulgares hombres nobles, verdaderos hombres de bien, y robustece a los que ya lo eran.

Es necesario observar que toda concienciación e iniciativa para fomentar la ética en el ámbito público fracasará a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. No bastan buenas intenciones o declaraciones optimistas. Tomar en serio a la ética es comprometer fuerte y responsablemente a los principales niveles de decisión. La auténtica voluntad política en esta materia se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes: a) Inclusión dentro del programa de gobierno, b) Asignación de recursos para llevar a cabo la tarea, c) Incorporación dentro del marco jurídico, d) Creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación.

Construir el edificio ético requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y puede ser incluso una cara inversión con el añadido de que no da frutos inmediatos. Además, para esperar resultados se requiere que dicha inversión sea sostenida, es decir, de manera constante, sin interrupción.

## **2. SEGUNDA FASE. ASIGNACIÓN DE UN RESPONSABLE, INTEGRACIÓN DEL EQUIPO ÉTICO Y MISIÓN INSTITUCIONAL**

Un elemento clave para el fomento de la ética es contar con un equipo cuyos miembros posean conocimiento de dicha disciplina, integridad, capacidad de liderazgo, y asuman el compromiso de dirigir y operar un proyecto de esta envergadura. Un equipo que vea en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida.

### ***2.1 El Consejo Ético***

En cualquier Estado que se interesa por los aspectos éticos existe la preocupación de cuidar el comportamiento de los individuos que lo integran.

Todo Estado acepta la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica y los valores que le dan identidad e integran su cultura. Para ello, es vital mantener la educación partiendo de la formación de los propios gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las actitudes de los miembros de su equipo e ignora el uso e importancia de supervisarlas, tarde o temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que evidentemente perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes fallan en la elección y formación de servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir para que aquellos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los responsables deben poseer integridad y ser personas de irreprochable conducta. Para localizar personas con estas características será conveniente hacerlo entre aquellas que pertenecen al género de vida contemplativo, del que se ha hecho mención en el cuaderno I de ésta colección, es decir, quienes dedican su vida a la sabiduría y la educación.

Los responsables elegidos integrarán el “*Consejo Ético*”, compuesto por personas íntegras, con conocimiento y práctica de la ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica quienes integren el *Consejo Ético* para asuntos de *Política y Gestión Pública* deben ser pocos (entre cinco y diez), siendo importante que además no pertenezcan a un partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El “*Consejo Ético*” busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos sin duda repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y más justa. Cuando se capta el interés por los valores y éstos se tornan principios para el actuar de los servidores públicos, sin duda los resultados en su trabajo serán gratificantes.

## 2.2 *La misión del Consejo Ético*

El Consejo Ético tiene la responsabilidad de fomentar y vigilar la aplicación de la ética. Identifica los *valores deseables* para el servidor público de acuerdo a su naturaleza y necesidad institucional o función que realice, y según sea el caso, los revitaliza, si ya existen, o los crea y fomenta en el cuerpo del Estado si se carece de ellos. En la identificación de valores es importante tener claridad sobre el tipo y características de servidor público que necesita el país a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan. Hay que lograr que esos “valores deseables” se incorporen en la filosofía de las instituciones, y se reiteren de manera constante hasta formar parte de la cultura institucional.

La ética y los valores en la organización contemporánea se orientan a conseguir las mejores actuaciones posibles de sus miembros ya que ponen de manifiesto una cuidadosa labor tanto en las tareas de su funcionamiento interno como en los servicios y la imagen ofrecida al exterior conformando así una empresa sana en términos éticos.

En la identificación de valores hay que seleccionar el ámbito y el tipo de función, por ejemplo, en el caso de un funcionario que presta un servicio de trato directo es necesario responder a la siguiente cuestión: ¿Qué cualidades espera un ciudadano de un funcionario de ventanilla? Una primera respuesta puede ser que el ciudadano quiere sentir *seguridad* en el servicio y *confianza* en la prestación del mismo, saber que si acude a solicitar un servicio habrá una persona cumpliendo con su obligación (*responsabilidad*), y que al ser atendido no perderá tiempo (*rapidez*); también esperará ser bien tratado (*amabilidad*) y, dependiendo de si el servicio tiene algún costo, sabrá que no será un gasto excesivo (*economía*); finalmente, deseará obtener el servicio de manera satisfactoria (*calidad*). Estos valores contribuyen al perfil deseado del servidor público que, entre otras cualidades, tenga conciencia de sí mismo, canalice su potencial en el cargo que ocupa, sea consciente de seguir enriqueciendo su formación, tenga capacidad de respuesta en su trabajo y posea la habilidad de trabajar en armonía y cooperación.

Para que el estudio de los valores sea más preciso se requiere del conocimiento de sus contrarios, es decir, sus antivalores, sólo de esta manera

se tiene un mayor conocimiento en la materia. El siguiente cuadro concentra los valores a fortalecer y los antivalores más frecuentes, y por tanto a combatir, dentro de los gobiernos y administraciones públicas.

<b>CUADRO DE VALORES A FORTALECER Y ANTIVALORES A COMBATIR EN EL SERVICIO PÚBLICO</b>	
<i>Valor</i>	<i>Antivalor</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amabilidad / Buen trato / Cortesía / Cordialidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maltrato / Descortesía / Desprecio / Hosquedad /Aspereza / Rudeza</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonía / Concordia / Acuerdo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discordia / Desavenencia / Desacuerdo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia / Presencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absentismo / Ausencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención al ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desatención al ciudadano</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de autoridad / Debilidad / Blandura</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benevolencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Malevolencia / Envidia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imperfección / Chapucería</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación / Diálogo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incomunicación / Hermetismo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza / Credibilidad / Fiabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconfianza / Susplicacia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confidencialidad / Sigilo profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación de secretos / Divulgación de información confidencial</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constancia / Perseverancia / Tenacidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inconstancia / Desaplicación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación / Participación / Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualismo / Personalismo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado / Esmero / Celo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descuido / Falta de interés</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decoro / Decencia / Dignidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impudor / Desvergüenza / Indignidad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicación plena o exclusiva a las tareas encomendadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicación parcial (Empleo del tiempo y recursos en tareas ajenas a las encomendadas)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia / Rapidez / Presteza / Prontitud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negligencia / Lentitud / Morosidad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina / Obediencia / Orden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indisciplina / Desobediencia / Desorden</li> </ul>

• Discreción / Reserva / Cautela	• Indiscreción / Entrometimiento / Murmuración / Chismorreos
• Discrecionalidad	• Pasividad
• Ecuanimidad / Ponderación	• Alteración del ánimo / Exaltación
• Eficacia	• Ineficacia
• Eficiencia	• Ineficiencia
• Ejemplaridad	• Mal ejemplo
• Fortaleza / Firmeza	• Pusilanimidad
• Franqueza / Sinceridad	• Adulación Hipocresía / Fariseísmo
• Equidad / Imparcialidad / No discriminación / Neutralidad	• Inequidad /Parcialidad / Discriminación
• Espíritu de servicio / Compromiso	• Dejadez / Pasotismo / Indiferencia / Desentendimiento
• Flexibilidad	• Inflexibilidad /Rigidez
• Generosidad / Liberalidad	• Avaricia / Tacañería
• Honestidad / Honradez / Integridad / Probidad / Rectitud	• Deshonestidad / Perversidad / Inmoralidad
• Honor	• Deshonor
• Humildad / Modestia / Sencillez	• Vanidad / Presunción / Orgullo / Soberbia / Arrogancia
• Iniciativa / Actitud innovadora	• Falta de iniciativa / Apatía
• Justicia	• Injusticia
• Lealtad / Fidelidad / Adhesión	• Deslealtad / Infidelidad / Traición / Transfuguismo
• Mérito / Merecimiento	• Demérito / Desmerecimiento / Usurpación
• Moderación / Sobriedad /Mesura	• Ambición /Codicia
• Obediencia / Acatamiento	• Desobediencia / Insubordinación
• Objetividad	• Subjetividad
• Paciencia / Tranquilidad / Calma	• Impaciencia / Intranquilidad / Precipitación
• Previsión	• Imprevisión
• Profesionalidad / Capacidad / Aptitud / Idoneidad	• Falta de profesionalidad / Ineptitud / Incompetencia / Incapacidad
• Prudencia / Cordura / Sensatez	• Imprudencia / Irreflexión
• Pulcritud / Buena presencia / Aseo	• Desaliño / Suciedad / Desaseo
• Puntualidad	• Impuntualidad

• Renovación / Actualización	• Estancamiento / Obsolescencia
• Respeto	• Irrespetuosidad / Insolencia
• Responsabilidad / Cumplimiento	• Irresponsabilidad / Incumplimiento / Ligereza / Abandono de tareas
• Sabiduría / Buen juicio / Tino	• Ignorancia / Falta de juicio / Desatino
• Sencillez en la tarea	• Complicación en la tarea / Enrevesamiento
• Sensibilidad / Intuición	• Insensibilidad / Indiferencia
• Templanza / Continencia / Autocontrol	• Destemplanza / Desenfreno / Incontinencia / Intemperancia / Libertinaje
• Tolerancia / Condescendencia	• Intolerancia / Intransigencia / Fanatismo
• Transparencia / Claridad	• Ocultamiento / Opacidad / Turbiedad / Encubrimiento
• Urbanidad / Educación	• Ineducación / Vulgaridad
• Valentía / Temple	• Cobardía / Miedo
• Veracidad / Realidad	• Mentira / Engaño / Falsedad

*Fuente: Elaboración propia con fundamento en la ética y en Códigos de Gobierno.*

Es importante establecer una visión común de los valores, las finalidades y las reglas de juego para que todos los miembros de una organización manejen un mismo lenguaje, de lo contrario habrá una diversidad de criterios al actuar. En suma, toda persona requiere de un marco de principios y valores que le permitan orientar y potenciar su capacidad de acción.

### **3 TERCERA FASE. PREPARACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE TRABAJO**

Los instrumentos para la operación del *Sistema Ético Integral* son la palanca clave para el desarrollo del programa, sin ellos la misión no se puede alcanzar. Algunos instrumentos básicos son los siguientes.

### 3.1 *Un marco jurídico ético*

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal viable. Con un marco jurídico el Estado obliga y se obliga a la promoción de educación en valores, no sólo a los miembros del sector público sino también a los sectores privado y social. Sin el respaldo jurídico cualquier acción a emprender carece de fundamento, por lo tanto es importante rescatar cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos en los siguientes elementos jurídicos:

a) *En la Constitución del país.* Es el *alma mater* de las leyes. Todo servidor público debe guiarse por los principios que la Constitución le marque. En ella deben encontrarse los principios que son esencia del espíritu público así como los perfiles de quien aspire a un puesto ya sea por elección o por oposición, es decir, toda persona que ocupe un cargo público debe pasar por el filtro de la norma jurídica. Cuando se establece un artículo o un párrafo dentro de la Constitución que señale la necesidad ética dentro del perfil de los candidatos a servidores públicos se da un gran impulso al fomento de esta disciplina en la vida pública.

b) *En una Ley de Ética Pública.* Es fundamental una ley en esta materia que obligue al fomento de los valores dentro de las instituciones públicas, que señale un perfil con las cualidades mínimas que debe poseer el aspirante a ocupar un cargo público o funcionario, y que exija a éstos y a los que ya ejercen dichos cargos a pasar por una instancia de ética. En una ley de ética pública se encuentra el fundamento para la creación de organismos o áreas específicas, no sólo para el sector público o ámbito de gobierno sino también para el sector privado y social. Es necesario destacar la importancia de mantener un equilibrio en materia de regulación, es decir, ni demasiadas normas que impidan la operación de los funcionarios en sus tareas, ni una minimización excesiva de reglas y controles, pues esto aumentaría las oportunidades de cometer errores o realizar actos improcedentes. “Los profesores Joseph y Nancy Jabbra, afirman que en los países del tercer mundo el comportamiento inmoral de los funcionarios es un fenómeno ordinario debido a que existe una cultura de corrupción que se puede apreciar en todos los niveles sociales, por lo que plantean la instauración de un código de conducta que contenga las siguientes disposiciones: a) Que los funcionarios no estén por encima de las

leyes de la nación y que no permitan actividades privadas que desprestigien al propio funcionario o a la administración pública, b) Que los funcionarios presten atención completa a su trabajo y se caractericen por su justicia e imparcialidad en la gestión de los intereses colectivos, c) Que los funcionarios se esfuercen siempre por convencer a los ciudadanos de que se actúa de acuerdo con la justicia y la ecuanimidad, d) Que los funcionarios no hagan uso del despacho público para su exclusivo beneficio privado o para ayudar indecorosamente a personas o grupos determinados, e) Que los funcionarios aseguren que la administración de los recursos públicos se realiza de manera eficiente y eficaz, f) Que los funcionarios se abstengan de cualquier actividad que pueda desembocar en conflictos de interés y se esfuercen por fomentar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.” (Rodríguez-Arana, 1993, 79).

Un marco jurídico ético adecuado, conocido, asimilado y respetado en los servidores públicos es provechoso. A mayor conocimiento de la ley mayor responsabilidad sobre el comportamiento.

### *3.2 Un marco normativo de conducta: los códigos de ética*

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquellos que van a ponerlos en práctica. La ética ofrece un sistema de reglas de acción que predeterminan la conducta y muestran cómo hay que actuar en casos determinados. Obrar bien significa obedecerlas. Las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio en la conducta.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: a) Códigos Generales los cuales establecen los valores que deben ser

inherentes a todo político, legislador, juez o funcionario independientemente del área en la que éste se desempeñe, y b) Códigos Específicos, a los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes.

Cualquiera que sea la forma de los códigos, en el fondo deben reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública. De esta manera quien haya leído y asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente además de permitir identificar los vicios o antivalores sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos.

Un código de ética posee dos características que le son inherentes: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo en tanto que presenta un conjunto de valores para que las personas se asimilen. Si bien un código puede ser considerado un instrumento de derecho no es el derecho. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

### *3.3 La literatura como arma de acceso a la ética*

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas demuestra que sólo en la última década del siglo XX comienzan a surgir trabajos especializados sobre Ética Pública. Por esta razón es importante acudir a los pioneros que escribieron sobre esta disciplina: los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con mayor claridad a la vez que con profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Leyendo, relejendo e interpretando a los clásicos, obras de Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio, de manera paciente y profunda, se comprenden categorías como la honestidad, la templanza, la prudencia, la libertad, la sabiduría o la justicia. No obstante, es importante advertir que, para algunas personas, su lectura puede entrañar cierta dificultad, por lo que les convendría estar acompañados de un auxiliar en la materia a fin de facilitarles la comprensión.

La importancia de acudir a los clásicos reside en que ellos nos dan claridad en los asuntos de importancia. No en vano, en las antiguas culturas se hallan hombres que son considerados padres en algunas áreas del conocimiento. Con respecto a la materia de interés, el primero en escribir de forma sistemática sobre la ética fue Aristóteles, cuyos tratados de ética (*Nicomaquea*, *Eudemia* y la *Gran Ética* o *Magna moral*) son una referencia obligatoria. Un autor que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco. Sus *Vidas paralelas* narra la vida de grandes personajes cuyo ejemplo de vida muestra alguna virtud en el arte de gobernar; asimismo en su obra titulada *Sobre la Moralía* desarrolla valores en diversos aspectos de la vida cotidiana. Otro autor, Cicerón, en su tratado *Sobre los deberes* desarrolla la descripción de cuatro virtudes esenciales: templanza, prudencia, fortaleza y sabiduría. Séneca fomenta en sus *Tratados Morales* el interés por la ética, mientras que en las *Meditaciones* de Marco Aurelio se encuentran criterios para el recto pensar y actuar. Otro autor clásico, aunque perteneciente a la cultura oriental, es Confucio quien en sus *Cuatro grandes libros* transmite ideas bellas y profundas sobre el comportamiento ético de los gobernantes. Alguien más cercano en el tiempo, aún sin dejar de ser clásico, que analiza las virtudes y los vicios en cada una de sus obras es William Shakespeare; igualmente lo hace Cervantes en su clásico *Don Quijote* donde se evocan valores como la justicia y la libertad. *El Arte de la prudencia* de Baltasar Gracián es igualmente una obra que invita a reflexionar y a alcanzar esta virtud. En cualquier caso es importante advertir la relación dialéctica que estos autores establecían entre el ámbito privado y el público, es decir, sostenían que un buen gobernante lo sería si en lo privado era capaz de gobernarse a sí mismo. Por el contrario, al ser incapaz de gobernarse a sí mismo, no podría gobernar a otro y mucho menos a una comunidad. Tenían clara la idea de que se gobierna con el ejemplo.

En la vida contemporánea también existen diversos autores que investigan y escriben sobre esta materia, aunque lo hacen de una forma indirecta al objeto de estudio aquí planteado. Algunos de ellos son: Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden, Victoria Camps, Adela Cortina, o Manuel Villoria.

Un análisis de los valores éticos transmitidos desde la antigüedad confirma que aunque algunos de sus conceptos no se entienden hoy de la

misma manera que hace dos mil años y su denominación ha variado (de virtudes y vicios a valores y antivalores) en el fondo su esencia no se ha modificado dado que la naturaleza humana continúa siendo la misma. Hoy, como antaño, sigue existiendo ambición, avaricia, odio, rencor, ira, prudencia, sabiduría, etcétera, comportamientos inherentes al ser humano. La ética, pues, continua presente en el pensamiento político contemporáneo. Actualmente existe al respecto un debate entre los *neoliberales*, *republicanos* y *comunitaristas*, siendo éstos dos últimos los que plantean el retorno a las virtudes que señaló Aristóteles.

Un autor contemporáneo, William T. Gormley Jr., en los Estados Unidos, propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policíacas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos. Este autor sostiene que “las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración pública”.<sup>1</sup> En cualquier caso sean autores clásicos o contemporáneos, la importancia de la lectura en la comprensión y asimilación de valores es fundamental.

### *3.4 El cine como instrumento de educación en valores*

Un recurso didáctico que sin duda tiene un gran impacto en la formación de valores de los individuos es la cinematografía. El cine, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas clásicas junto a obras contemporáneas, cuyo visionado de por sí es ya un placer, que acercan al espectador a un universo, tanto de valores como de dilemas éticos, que invita a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos.

---

<sup>1</sup> Ver artículo “Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)”, *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2, p. 184.

El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales de las personas al presentar desde situaciones simples y ordinarias hasta las más complejas, inverosímiles y extraordinarias. Permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto: “En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia pues, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes.”<sup>2</sup>

El adecuado empleo de este instrumento de trabajo en los servidores públicos implica, ante todo, una cuidadosa selección de las películas, siendo esencial su vinculación con la realidad y con los problemas éticos cotidianos. El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de este tipo de películas que, acompañadas de una adecuada deliberación, permiten identificar valores para la política, los asuntos de gobierno así como del servicio público.

---

<sup>2</sup> Cfr. “Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores”, *Revista El Catoblepas*, N° 48, febrero 2005, p. 23

CUADRO DE PELÍCULAS DE CONTENIDO POLÍTICO Y/O DE GESTIÓN PÚBLICA		
<i>Título</i>	<i>Director</i>	<i>Nacionalidad</i>
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Cortina de humo	Barry Levinson.	EEUU, 1997
Ciudad de esperanza	John Sayles	EEUU, 1992
La Marcha	David Wheatley	Reino Unido, 1990
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Gímenez Rico	España, 1986
Todos los hombres del Presidente	Alan J. Pakula	EEUU, 1976
Z	Constantin Costa-Gavras	Francia, 1969
Su excelencia	Miguel M. Delgado	México, 1966
La muerte de un burócrata	Tomás Gutiérrez Alea	Cuba, 1966
Tempestad sobre Washington	Otto Preminger	EEUU, 1962
El Político	Robert Rossen	EEUU, 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	EEUU, 1939

*Fuente. Elaboración propia*

Un espectador atento puede lograr conclusiones acertadas, sobre todo si en el análisis y reflexión del film se despejan y se aclaran dudas o dilemas. De esta manera, se reafirman e interiorizan las actitudes y los valores mostrados sirviendo de ejemplo y guía en posteriores situaciones.

### *3.5 El profesional en ética pública*

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo en la época clásica, desafortunadamente no logró su autonomía y su atracción como otras disciplinas que actualmente cuentan con profesionales especialistas en su área. Hoy en día, a inicios del siglo XXI, y después de más de dos mil años desde la aparición de los primeros textos sobre ética, esta disciplina es impartida por teólogos, juristas, psicólogos, filósofos, historiadores, entre otros. Sin embargo, para poner en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con profesionales en ética, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores del

espíritu humano para su práctica dentro de la vida pública. Son éstos quienes realizan la parte sustantiva de la misión. Ser estudioso de la ética no es lo mismo que ser un instrumentador de la ética.

La idea de contar con profesionales en ética se encuentra ya en la antigüedad. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los políticos. En Oriente, el sabio Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de la administración del Estado, dejando una filosofía con preceptos que siguen existiendo hasta la fecha. En la cultura romana existía la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar Retórica pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de un *Retor* es Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombro profesor oficial de Retórica con sueldo procedente de los fondos públicos. Su fama actual proviene de la obra *De institutione oratoria*, redactada en doce volúmenes, el último dedicado precisamente a la conducta ética. Este personaje actuaba en base a dos principios: *cercanía* y *constancia*. El primer principio se refería a permanecer cerca de la persona a quien se influye éticamente. El *Retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. El segundo principio se refería a la continuidad en la formación, la perseverancia y permanencia. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas. Con la desaparición de este profesional a lo largo de la historia, no existe figura o profesión dedicado exclusivamente a la enseñanza de la ética para aquéllos que ocupan un cargo público; por lo tanto, se requiere crear especialistas en ética pública, es decir, crear al profesional “Ético” o, siendo más específicos, al “Ético Público”.

En el ejercicio público cuando se elabora un programa de salud, los operadores son médicos, si es concretamente un programa de salud dental son dentistas y así sucesivamente para cada disciplina. Pero, en un programa de fomento de ética ¿quién será el operador si no existe el profesional ético? La ausencia de este profesional genera un problema en la formación para el fomento de valores, sin duda esta es una causa de las crisis de valores que padecen las sociedades contemporáneas.

La formación de instructores en ética requiere como requisito previo contar con expertos en ética que tengan el siguiente perfil: a) Que sean personas íntegras, b) Que posean conocimiento o experiencia en asuntos públicos, c) Que posean habilidad didáctica para saber enseñar. Pueden ser académicos que hayan trabajado en el sector público o bien funcionarios jubilados y de trayectoria íntegra. En cualquier caso, es necesario que posean un espíritu de compromiso con la comunidad.

Respecto de la propuesta de crear al profesional Ético, conviene sentar las bases y los procedimientos para la habilitación de espacios (área o departamento de ética) para estos nuevos profesionales, es decir, puestos de trabajo en los diferentes niveles de la administración pública (nacional o federal, autonómico o regional, así como local o municipal), para que los futuros “éticos” desarrollen su campo de actuación. Este profesional será el responsable práctico de interiorizar en políticos y funcionarios los valores éticos así como lograr que éstos posean la capacidad de discernir en su ámbito de acción lo que es correcto de lo que no. En palabras de Weber: “Cuando una persona alcanza la madurez, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad. Desde este punto de vista la ética de la convicción y de la responsabilidad son elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener *vocación política*.” (Weber, 1984, 76). Un profesional ético destacado que adquiera renombre o prestigio podrá formar parte del Consejo Ético de Estado.

#### 4. CUARTA FASE. LA OPERACIÓN DEL TRABAJO

Llega el momento de actuar aplicando una estrategia ética que integre los instrumentos señalados. Es la ejecución de todo lo planeado. Es lograr que cada político y funcionario interiorice los valores y, en consecuencia, los practique.

Una de las causas que genera improductividad e ineficiencia en el sector público es la percepción que se tiene de la conducta antiética de los dirigentes. Por el contrario, cuando los líderes políticos y administrativos de las organizaciones demuestran una conducta basada en valores y principios institucionales se estimula la motivación. Los líderes deben vivir lo que

predican, han de ser los primeros en gobernar con el ejemplo. Para que un liderazgo sea efectivo se exigen elevados estándares éticos que generen una atmósfera de códigos conductuales de alto valor moral. Quienes se formen en ética deben constituirse en verdaderos modelos. Algunos requisitos para lograr un buen modelaje son: 1) Identificación de las conductas observables que han de ser aprendidas o mejoradas, 2) Presentación de un modelo adecuado, c) Arreglos que garanticen al observador la oportunidad de prestar atención al modelo que ha de considerar, 4) Habilidad del observador para imitar el modelo y retener los componentes de la conducta observada y, 5) Refuerzo de la imitación efectuada por el observador.

La imitación es muy importante en el aprendizaje humano ya que la persona ajusta su conducta de acuerdo a los actos que ve. Cuando ingresa en una organización observa y aprende de sus compañeros aunque principalmente lo hace de sus superiores; por lo tanto, es recomendable el refuerzo de la conducta ética en los altos mandos dada la necesidad de líderes que sean modelos de comportamiento moral. Sin embargo, el buen ejemplo de los mandos superiores es insuficiente por lo que la formación debe llegar a todo servidor público independientemente de la jerarquía que ocupe, toda vez que dicha formación se imbuye del espíritu y filosofía de la institución acompañada de los principios y valores deseables.

#### *4.1. La formación*

La formación de un servidor público, sea un alto cargo o un funcionario de menor rango, se apoya en tres condiciones básicas: por un lado, la manera de transmitir los conocimientos (el cómo), por otro, el ámbito de aplicación (el dónde) y, finalmente, el momento oportuno (el cuándo).

##### *4.1.1 Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad*

El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Sabemos cuales son los valores éticos deseables, pero lo que ignoramos es cómo alcanzar el “deber ser” en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en

aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público, y de uno mismo?

La ética pública no se reduce a una interpretación teórica sino que tiene una eminente proyección práctica. Esta disciplina se dirige a cada persona en lo particular mostrando ejemplos prácticos u ofreciendo ejemplos de personajes que han destacado en el ámbito público por alguna virtud. El comportamiento ético se traduce en el ejercicio de actos concretos orientados hacia el interés público.

En el aprendizaje de principios y valores es necesario prestar atención al ambiente social y de la organización así como a las técnicas empleadas a fin de acertar en el proceso de interiorización de los valores. Diversos estudios de *psicología moral*<sup>3</sup> señalan que la interiorización de los principios puede llevarse a cabo mediante dos vías: 1) *Por motivación propia*, cuando a la persona le interesa el tema toma la iniciativa y se introduce en el estudio de la ética, o 2) *Por motivación externa*, cuando los especialistas o estudiosos de la ética logran despertar el interés por la materia. En el primer caso, el individuo analiza y adopta valores de lo que aprende, de lo que lee y lo que ve. Tiene por modelos a personajes con alguna cualidad a destacar: prudencia, valor, honestidad, dignidad o justicia. En el segundo caso, es de señalar que la educación básica que recibe la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: no mientas, no robes, no ofendas. En la infancia, el niño va poco a poco aprendiendo dichos valores, más por imposición externa que por verdadera comprensión. A medida que crece, su contexto cultural y su inteligencia le llevan a plantearse los porqués de tales imposiciones. Por analogía, el servidor público puede encontrarse en una situación similar de desconocimiento acerca de los beneficios que para él mismo, para la institución y para los ciudadanos puede reportar una conducta ética. Es en este caso cuando los especialistas o estudiosos de la ética pueden jugar un papel decisivo en la verdadera comprensión e interiorización de los valores y principios.

---

<sup>3</sup> Para una mayor profundidad en este tema ver: Johannes Bökmann, *Psicología moral, sus tareas y métodos desde los orígenes hasta nuestros días*; así como Esteban Pérez-Delgado y María Vicenta Mestre, *Psicología Moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*.

Quienes imparten ética deben contar con dos requisitos: a) *Dominio profundo del tema* y b) *Capacidad didáctica y de comunicación*. Si el especialista conoce el tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en las personas que desea sensibilizar. Por contra, si se posee habilidad didáctica pero no conocimientos, seguramente las personas se divertirán mucho con las dinámicas de grupo, pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. De esta manera, es importante que se trate de especialistas dedicados a la formación humana, con liderazgo, autoridad y experiencia en el desarrollo de personal, y con un nivel de conocimiento sobre la materia que les permita sensibilizar a los servidores públicos. Si se improvisa la formación con individuos sin conocimientos o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que los destinatarios pierdan el interés por la ética. La clave para transmitir la ética está en el instructor, en su manera de enseñar y en su conocimiento de los diferentes estilos de aprendizaje. En cualquier caso, los elementos básicos para dicho aprendizaje son el interés y la voluntad de los servidores públicos.

En la transmisión de los contenidos el instructor se vale, por un lado, de la expresión escrita, a través de documentos enunciados y test, y por otro, de la expresión oral, mediante exposición de casos en los que los integrantes del grupo participan expresando sus puntos de vista. En ambos caminos se tratarán con especial atención aquellos dilemas o situaciones de incertidumbre a los que se enfrentan cada día los servidores públicos, formulándose una serie de interrogantes cuyas respuestas orientarán las conductas futuras. A saber, ¿Esta decisión es ética? ¿Es ilegal? ¿Esta decisión violará las reglas de la institución? ¿Es equitativa? ¿Lo es para todas las partes interesadas? ¿Se sentiría usted orgulloso de esta decisión? ¿Y si se enterara su familia? ¿Qué pasaría si se hiciese pública? Los debates ofrecen varias ventajas, permiten reflexionar sobre diversas situaciones, se obtiene una mayor profundización y se crea un contexto cultural común; el lenguaje que integra la cultura de la organización se hace familiar, próximo, permitiendo una mayor comunicación y comprensión.

La pedagogía aplicada multiplica la eficacia con diversos actores: con uno mismo, con los compañeros de trabajo, con los jefes, con la familia y con los ciudadanos. Clave en la pedagogía para la difusión de la ética es la técnica

de animación. Ésta se refiere al conjunto de acciones destinadas a impulsar la participación de los individuos en el desarrollo sociocultural del grupo de que forman parte. A través de la animación, se rompe el esquema del método tradicional en el que el participante sólo se dedica a escuchar. El aprendizaje necesita ser interactivo, participación con deliberación. En la conducción de un grupo es importante estar alerta para que éste no se desborde y se desvíe por caminos inesperados, como el caer en la bufonería, perdiendo entonces lo esencial, el aprendizaje en valores.

Los valores se han interiorizado cuando el individuo actúa en concordancia con ellos, cuando actúa como piensa, estableciendo un compromiso con los fines de la organización. Enseñar ética, y que ésta sea asimilada, es una labor que requiere tiempo, precisa un trabajo constante y un acercamiento personal hacia los individuos que van a ser instruidos. Es necesario el diálogo, la escucha mutua para lograr la comprensión. Se trata de una tarea de seducción y reflexión. Implica educar con paciencia mostrando ejemplos y dando consejos hasta lograr generar conciencia. Quien quiera perfeccionarse a sí mismo ha de adquirir principios y asimilar valores. Incluso a veces la conciencia no basta, es necesario ir más allá, llegar a la supraconciencia, esto es, actuar en la práctica diaria de acuerdo a los valores y principios con que se cuenta.

Es necesario que los formadores en ética comprendan las causas que mueven a los individuos a cometer prácticas incorrectas. Es importante adentrarse en el sujeto, escucharlo, saber qué piensa, qué males padece, qué inquietudes tiene, desarrollar una labor de acercamiento.

Con el fin de no dejar vacíos en la mente del ser humano que sean aprovechados por pensamientos insanos, debe crearse un espíritu ético en los servidores públicos, un marco compuesto por un conjunto ordenado de reglas de moralidad para su actuar. Un marco que no se limite a llamamientos abstractos o inoperantes sino que muestre el comportamiento moral, o camino recto, y enseñe a controlar el orden de nuestros actos de acuerdo a una deliberación racional. Un servidor público, respaldado por una doctrina ética, encontrará salida en cualquier situación que le toque vivir porque previamente habrá encontrado el equilibrio en su persona, la ecuanimidad en su pensamiento. Por el contrario, una persona sin ética difícilmente podrá

resolver con verdadera satisfacción, y aunque sea eficiente corre el peligro de desviarse y caer en una situación de desequilibrio si no está bien consigo mismo.

Existen en las instituciones públicas personas que no han llegado a un nivel de responsabilidad óptimo, algunos ni al mínimo, porque desconocen o ignoran cuál es la razón de ser de toda institución pública. El servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a los ciudadanos, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual, además, debe respetar. Ésta debe ser por tanto una enseñanza prioritaria que el político y el funcionario deben alcanzar.

#### *4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal*

La enseñanza de la ética en la formación de los legisladores debe plantearse desde antes que asuma el cargo público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden al servicio público, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que es necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos.

La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que las situaciones sean. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en al ámbito público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de políticos y funcionarios

es necesario partir desde mucho antes diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida: a) Durante la educación familiar; b) Durante la formación educativa básica; c) Durante la formación profesional; d) Durante el proceso de reclutamiento y selección para la función pública; e) Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso; f) Durante el desempeño laboral.

La integración ética de estos espacios permite una coherencia en las personas porque supone una grave inconsistencia ser ético en el plano familiar y corrupto en el laboral o viceversa. Es absurdo que un profesor enseñe en sus clases la igualdad de derechos, el respeto a la mujer así como la no violencia de género pero en su casa maltrate a su esposa. En el mismo ámbito laboral no se deben ofrecer actitudes opuestas, como aquellos servidores públicos que son amables y eficaces en su trato con los usuarios y a la vez hacen uso personal del patrimonio público, o como aquellos policías que trabajan duramente por detener criminales pero a la vez extorsionan, al cobrar *mordidas*, a los conductores. Un ejemplo extremo es aquel en que un político da la orden de bombardear una población entera y a continuación marcha a degustar una exquisita cena con sus amigos.

El último elemento y el más importante para verificar si la ética verdaderamente funciona en las organizaciones en la actuación o comportamiento de los políticos y funcionarios, directivos y demás personal ya formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error. Por otro lado, se debe a que existen verdaderas resistencias por parte del servidor público, es decir, una actitud de cerrazón a estos conocimientos, de necesidad a renunciar a los principios negativos que guían su conducta. Cuando esto sucede, hay que tomar, por el bien de la organización, medidas más drásticas como la depuración. Por el contrario, una formación adecuada en los servidores públicos basada en valores logra un cambio de concepción, de actitud psíquica, de la mentalidad de la persona. La conciencia moral se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción no porque se lo ordenen. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón.

## 5. QUINTA FASE. SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

Para medir si se va por buen camino se necesitan determinados parámetros, para saber si hay progreso se requiere el establecimiento de una regla de medida práctica. “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, 142). Para ello es importante hacer autocrítica, vigilando, haciendo medición y evaluación permanente. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. Una adecuada función de supervisión y control se apoya en los elementos expuestos a continuación.

### *5.1 La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público*

Cuando un ciudadano recibe un servicio, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno. Sin embargo, cuando se invoca la participación ciudadana el grado de implicación no es el mismo en todos los países. En culturas en las que la población ha estado permanentemente sometida, sin poder involucrarse durante años, es necesario enseñar y educar en la participación.

Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto indebido, la legislación debe ofrecer medios de sanción y corrección. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas. En esta tarea son determinantes los medios a través de los cuales denunciar y hacerse oír así como la comunicación directa con instituciones a las que se de la voz de alerta.

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico del marco legislativo los cuales deben indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar a la ciudadanía de los deberes del servicio público de forma que ésta pueda exigir a aquéllos el cumplimiento de sus responsabilidades.

### *5.2 Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos*

Consiste en crear un sistema que, en un primer momento, recoja las quejas y denuncias por faltas cometidas, tanto por políticos como por funcionarios, de los ciudadanos para, en un segundo momento, dar seguimiento a cada caso y finalmente comunicar su resolución. “Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas indebidas de los servidores públicos por parte de cualquier ciudadano o incluso del personal que labora dentro del sector público. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que estos tengan la confianza para hacer la denuncia. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de promulgar estatutos que protejan a aquellos que denuncien las actividades ilegales” (Pope, 1996, 59). En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, en diversas sociedades hay miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. En el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protección. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, pueden verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio ético que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Ética Nicomaquea, 1096 a).

Ser testigo de un acto corrupto plantea cuestiones éticas importantes. Si bien cada país ofrece distintas respuestas a estas cuestiones, existe un acuerdo homogéneo según el cual delatar a un corrupto o informar sobre

un acto antiético es un mecanismo importante para reducir la corrupción y mejorar la conducta de los servidores públicos. La función de denuncia es esencial pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato: “En una encuesta dirigida por el *Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria*, se puso de manifiesto que el 57 % de los encuestados defendía que era una <pérdida de tiempo> denunciar los casos de corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían” (L. Holmes, 2001, 131).

Como medida destinada a incentivar la denuncia de actos antiéticos conviene publicar casos de denuncias que han prosperado y mostrar que la justicia, objetiva y comprobable, existe. La falta de organizaciones creíbles capaces de escuchar las quejas y ejecutar las leyes es verdaderamente un punto débil de los gobiernos y administraciones públicas actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo y en economías en transición.

### *5.3 Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos.*

Por el bien de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin oportunidad de regreso ya que infieren un daño muy grave a las instituciones. Al no corregir y castigar de manera ejemplar a personas corruptas, otros individuos repiten los mismos actos convencidos de que no les ocurrirá nada. Una política que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. Convendría mantener en el ámbito público a aquellos que cuenten con un espíritu de servicio, lo cual sería lo más deseable aunque no lo probable, pero sí al menos a quienes sean capaces de actuar conforme a una ética de responsabilidad. Inmersos en la administración pública existen personas no gratas que usurpan los cargos públicos. Para que un organismo tenga un verdadero efecto debe contar con facultades propias para emitir sanciones a quienes practiquen conductas nocivas.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus respetos. Para sancionar a una persona es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar, por un lado, con una lista de actos no permitidos y, por otro, con una relación de sanciones acordes a la falta cometida. Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si recordamos la lógica jurídica que señala que *lo que no está prohibido está permitido*. Cuando en una institución las prácticas antiéticas no se castigan, en cierto modo se estimula a su continuación. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. Una política adecuada de personal en materia de sanciones contempla el despido. Cuando se requiere mantener un ambiente sano en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Si la situación lo amerita es un acto de justicia.

Un análisis exhaustivo de las leyes en materia de función pública o de *Derecho Administrativo Laboral y Burocrático* sobre obligaciones y sanciones del personal público, así como una recopilación de propuestas de mejora en lo jurídico, con tacto político, permitirán obtener los fundamentos para expulsar a aquellas personas que viven a costa del erario público sin ser productivas. Asimismo, una revisión de los expedientes de los servidores públicos, de la información con que cuentan las áreas de quejas y denuncias así como de las Contralorías Internas también facilitará la detección de aquellos servidores públicos que se han comportado de manera inadecuada. Una forma de sanción, propuesta por la especialista en corrupción Rose-Ackerman es aquella que “consiste en una pensión que sea recibida sólo si el empleado se retira en condiciones favorables” (Rose-Ackerman, 2001, 198).

#### *5.4 Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía*

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a la opinión pública mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética,

sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron.

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en internet, creando un programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual. El área responsable de sancionar a las personas deshonestas tiene la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre las actividades que realiza. Una institución que sólo pretende “hacerse la foto” ante los medios, fingiendo ser lo que no es, paradójicamente esta formando en la mentira y la hipocresía. Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética.

### *5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional*

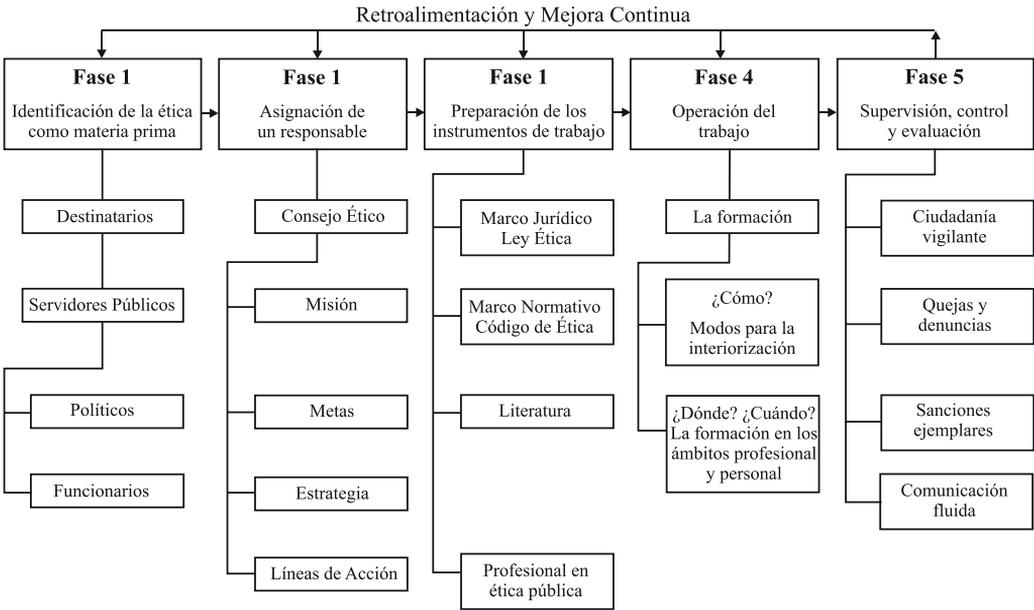
Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos y reflexionar sobre ello permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.

La mejora continua dentro del *Sistema Ético Integral (SEI)* no es otra cosa que realizar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento de los organismos, elevar la calidad de los servicios, fomentar la transparencia y reducir la corrupción. El “Consejo Ético” o el responsable de fomentar un programa de ética convocará con periodicidad al titular del organismo y exigirá informes y resultados de sus actividades, pero también reprenderá si así lo exige la situación. En cada sesión se hará un balance sobre las metas y se analizarán los obstáculos surgidos planteándose alternativas de solución.

El *Sistema Ético Integral* comprende un conjunto de elementos utilizados para establecer de manera homogénea valores que se manifiesten en las conductas asociadas a la naturaleza ética que coadyuven en los objetivos institucionales.

Finalmente, todos aquellos los elementos desarrollados que forman parte del Sistema Etico Integral se sistematizan en el siguiente esquema:

**PROCESO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÉTICO INTEGRAL (SEI)**



*Fuente: elaboración propia*

**2. ¿POR QUÉ ES RENTABLE PARA UN ESTADO LA ÉTICA PÚBLICA?**

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual debe respeto y lealtad.

Con el fomento de los instrumentos éticos se pretende motivar a los servidores públicos, impulsarlos a actuar con mayor responsabilidad, a ser más sensibles respecto del sentir ciudadano. Con ello se obtienen mejores resultados en la prestación de servicios, se disuade de llevar a cabo prácticas

deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana. En palabras de Adela Cortina: “Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998,160).

Por otro lado, servidores públicos con una sólida moral afianzan el Estado porque por un lado, su conducta se aleja de las prácticas corruptas (prevaricación, desvío de recursos públicos, etc.), por otro, actúa en razón de la colectividad en busca del bien común que es el objetivo permanente de un verdadero servidor público. Con un gobierno justo es más probable que un país salga del subdesarrollo y que las necesidades básicas sean atendidas. Por el contrario, la ausencia de principios éticos en los representantes públicos crea gobiernos injustos y corruptos que en lo macroeconómico arruinan y endeudan al país y en lo microeconómico, generan desigualdad social, desempleo y miseria.

Amartya Sen afirma que “El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen”<sup>4</sup>

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si lo es en términos éticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda- sino los más altos deberes como: la libertad, la satisfacción, la equidad, la felicidad y la dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

---

<sup>4</sup> Amartya Sen, “¿Qué impacto puede tener la ética?”, *Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), p. 10

## REFLEXIONES FINALES

1. Imposible resolver la corrupción sin resolver el problema moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima, eficiente y transparente si antes no educa en la honradez y probidad a su personal. El descuidar el aspecto ético en los asuntos públicos es dejar la puerta abierta a la corrupción. En palabras de Edmund Burke: “Todo lo que es necesario para el triunfo del mal, es que los hombres de bien no hagan nada.”

2. Para gobernar, pero gobernar bien, es necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de quienes ocupan los cargos en el Estado. Personas que comprendan que *el deber está por encima del poder*.

3. Cuando un gobierno se integra por personas con elevados principios éticos contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana.

4. Un modelo para garantizar la ética pública sólo puede ser viable si es adoptado y aplicado por un gobierno con la auténtica voluntad de elevar su compromiso a una política de Estado.

5. Con la colaboración de los diversas medidas e instrumentos señalados es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción y diversos antivalores que infectan la vida pública, lo que nos lleva a la conclusión, por un lado, de que detener la corrupción es POSIBLE, que no es una entelequia sino algo realizable, y por otro, que la institucionalización de la ética mediante una política de Estado además de ser POSIBLE es RENTABLE.

## *Bibliografía*

- Amitai Etzioni, (1990) *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, (1982) Editorial Aguilar; Madrid.
- Camps, Victoria (1996) *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona.
- Confucio (2002) *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid.
- Cortina, Adela (1998) *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Editorial Taurus, Madrid.
- Crozier, Michel, (1996) *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid.
- Diego Bautista, Oscar (2001) *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México.
- Doménech, Antoni, (1989) *De la ética a la política*, Critica, Barcelona.
- Feria Romero, M. (1999) *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella.
- Griffin, James, (et. al.), (1993) *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas.
- Klaus, Koenig, (1978) *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid.
- Kung, Hans, (1997) *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México.
- Martínez Navarro, Emilio (2000) *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid.
- OCDE (2000) *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1997) *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid.
- Rodríguez-Arana; Jaime (1993) *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid.
- Sen, Amartya, (1989) *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid.
- Thompson (1998) *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona.
- Tugendhat, Ernst (1998) *Ética y política*, Tecnos, Madrid.
- Zygmunt, Barman (2001) *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.

*Revistas, documentos de trabajo y ponencias*

- Bertok, Janos, "La ética en el sector público: su infraestructura", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.
- Caiden, Gerald, "Tendencias actuales en la ética del servicio público", En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- Etkin, Jorge, "La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis", En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "De la necesidad, virtud, moral pública y orden político en México", *Estudios Sociológicos, El Colegio de México*, sep-dic 1995, pp. 531-544.
- Gormley, William Jr. "Moralis, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern misterios (critical essay) *Public Administration Review*, March 2001, V6 p. 184.
- Izquierdo, Agustín, "Ética y administración", En: Bañon, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- \_\_\_\_\_, *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- Martínez Bargueño, Manuel, "La ética nuevo objetivo de la gestión pública", En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.
- Morell Ocaña, Luis, "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo* No. 111, julio-septiembre 2001, pp. 347-372.
- Nolan, Lord, "Normas de conducta para la vida pública", *Documentos INAP*, Madrid 1996.
- OCDE, "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- Octavio Bordon, José, "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos", *Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo* [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Palomar Olmeda, Alberto, "Derechos y deberes de los funcionarios", En: *La administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002, pp. 867-897.
- Sen, Amartya, "¿Qué impacto puede tener la ética? Reunión sobre ética y desarrollo del BID", Documento incluido en la biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**CONSTRUYENDO UN DIQUE INTERNACIONAL  
PARA CONTENER LA CORRUPCIÓN**



*Si el alma de un hombre está enferma o es mala, para evitar que él haga nada malo, debe ser apartado de las riquezas, del gobierno y del poder.*

*La autoridad y las riquezas dañaran al hombre malo, por cuanto no es capaz de hacer de ellas un uso recto; de manera que, si la presencia de estas cosas le daña, no comete contra él una injusticia quién le priva de ellas.*

Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. III.



*Es sabido que los que han sido admitidos a un cargo (público) admiten cohechos y traicionan muchos de los intereses públicos por favoritismo; de manera que sería mejor que ellos no se vieran exentos de tener que rendir cuentas de su cargo (...).*

Aristóteles, *Política*, 1271 a 4-8.

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es una pandemia mundial que afecta a los distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo. El desvío de recursos públicos hacia intereses privados repercute negativamente en la eficiencia de las instituciones, genera un incumplimiento de metas y objetivos en los programas públicos, impide la resolución de demandas ciudadanas, genera una pérdida de credibilidad de los gobiernos con la consiguiente desconfianza de la ciudadanía en los mismos. Este cuaderno responde a la pregunta acerca de cuáles son las principales medidas (legislación, convenios, creación de organismos) que en el escenario internacional se están llevando a cabo con el objetivo de poner diques frente al fenómeno de la corrupción.

La corrupción, como un problema público que repercute en la resolución de problemas que demanda la ciudadanía, si bien no es nada nuevo y acompaña además al hombre a lo largo de su historia, estalló como una pandemia global al llegar a niveles alarmantes en la década de los años noventa del siglo XX. Algunas medidas relevantes durante esta década fueron las siguientes: En 1992, en Italia se llevó a cabo la operación “*Manos Limpias*”, que trajo a la luz casos de financiamiento ilícito de partidos políticos y abusos desde los puestos públicos con el fin de obtener ganancias individuales. En 1994 el Consejo de Europa creó un *Grupo Multidisciplinario sobre la corrupción*, dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, para examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. Este mismo año, la OCDE también creó un *Grupo de Trabajo sobre cohecho en las operaciones comerciales internacionales*. En 1995, la OCDE

organizó el *Simposio sobre Corrupción y prácticas sanas de Administración*, en París. En 1996, el presidente del Banco Mundial anunció una serie de Medidas para combatir la corrupción. Ese mismo año también la Organización de Estados Americanos (OEA), organizó en Caracas la *Conferencia especial para adoptar una Convención Interamericana contra la corrupción*. En 1997, se firmó la “*Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*”, por los países miembros de la OCDE y los gobiernos de los países asociados.

A partir de este periodo es cuando empieza a reconocerse que este problema: 1) No se limita a los países subdesarrollados, como se argumentaba hasta entonces e incluso se sigue argumentando, sino que incluye, en gran magnitud, a los países desarrollados; 2) No se reduce al ámbito gubernamental sino que comparte complicidad con el sector privado por lo que también involucra a las empresas de carácter nacional o multinacional.

A fin de mostrar el esfuerzo en conjunto de la comunidad internacional por combatir este fenómeno, esta investigación sistematiza las iniciativas y decisiones tomadas en diversos países en tres grupos: 1) Acuerdos Internacionales, 2) Legislación Internacional y, 3) Organismos creados *ad hoc*. En cualquier caso, todos ellos, son instrumentos que intentan crear un dique para detener la corrupción.

## 1. ACUERDOS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

El crecimiento de la corrupción en el escenario internacional generó que durante la década de los noventa (siglo XX) comenzaran a tener lugar distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. También se abrieron espacios para su discusión en eventos no exclusivos a esta problemática como por ejemplo en las “Cumbres de las Américas” donde normalmente se han tratado temáticas de índole diferente. A continuación se presentan algunos datos básicos (fecha del acto, lugar, objetivo) de los encuentros celebrados en el escenario internacional para discutir esta cuestión.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que el objetivo de este apartado no es ahondar de manera exhaustiva sobre cada evento, sino demostrar que existe una preocupación constante en el escenario internacional que se muestra mediante diversas iniciativas para analizar y combatir este problema.

*Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia.* En febrero de 1991 se celebró esta conferencia en Washington, Estados Unidos. En ella se planteó una estrategia para combatir la corrupción consistente en la reducción de reglamentos (desregulación), mayor privatización, menor intervención del gobierno, aumento de responsabilidad de funcionarios públicos, así como flujo libre de la información.

*Cumbre de las Américas.* Celebrada en Miami, Estados Unidos, del 9 al 11 de diciembre de 1994. En ella se reconoció el carácter multilateral de la corrupción. Los jefes de Estado se comprometieron a llevar a cabo el debate público sobre la corrupción presente en sus países y a establecer prioridades para ejecutar reformas que permitieran: a) lograr la transparencia y rendición de cuentas oficiales, b) controlar las funciones gubernamentales, c) facilitar el acceso del público a la información para realizar escrutinios, valoraciones o auditorías externas, d) establecer normas de conflicto de intereses para empleados públicos, e) desarrollar medidas contra el enriquecimiento ilícito, así como f) articular con los gobiernos de otros países sanciones en contra del soborno en transacciones financieras o comerciales realizadas por las empresas de dichos países en América Latina.

*Compromiso del Banco Mundial por combatir la corrupción.* En 1996, Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, comprometió a ésta institución a combatir la corrupción mediante medidas que iban desde la reforma del sector público hasta la cancelación de la deuda externa. Advirtió que era necesario conjugar las siguientes circunstancias para que los esfuerzos realizados tuvieran el efecto deseado: a) Que exista verdadera voluntad política de los líderes al más alto nivel, b) Que exista un amplio y permanente compromiso de la sociedad civil para mantener viva la voluntad política, c) Que exista la capacidad institucional suficiente para dar expresión real y aplicar efectivamente la voluntad política, d) Que exista transparencia pública y libre flujo de informaciones, e) Que exista un entorno social de normas y valores que favorezca las medidas anticorrupción, f) Que exista la decisión de las compañías transnacionales y las agencias internacionales para adoptar medidas y prácticas tendientes a combatir la corrupción y a erradicarla de sus actividades y, g) Que existan esfuerzos internacionales de cooperación para enfrentar la corrupción y las prácticas corruptas que se desarrollan en distintas jurisdicciones nacionales.

*Convención Interamericana contra la corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA).* Esta convención tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en 1996. Fue firmada por veintiséis de los treinta miembros de la OEA y ratificada por veintidós de ellos. A través de esta convención, los países firmantes reconocieron la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil sobre la existencia y gravedad de la corrupción, la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y la lucha contra este problema, así como las ventajas de estrechar la cooperación internacional. La convención exige a los Estados que actualicen sus leyes nacionales a fin de clasificar como delitos los actos de corrupción. La Convención describe un programa para reducir la corrupción en el sector público penalizando una serie de actos de corrupción, acelerando su ejecución, aumentando la cooperación judicial y fortaleciendo las medidas preventivas, como códigos de conducta, divulgación de bienes y protección de los denunciantes. Los propósitos de la Convención fueron: a) promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes, b) instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, c) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados firmantes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los actos de corrupción en la operación de las funciones públicas y aquellas específicamente vinculadas con tal ejercicio.<sup>2</sup>

*Convención contra el cohecho de la OCDE.* La Convención *Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros* surgió de la convicción de que el soborno de funcionarios públicos o la extorsión solicitada por estos mínimos relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales representa una amenaza para el desarrollo y la continuidad de las instituciones democráticas. Se firmó en 1997 en París por iniciativa de la OCDE. En ella se obliga a las partes firmantes a denunciar y combatir el delito de soborno en transacciones comerciales internacionales llevadas a cabo por funcionarios públicos extranjeros. Para los fines de la Convención, “*servidor público extranjero*” significa toda persona que detente una posición, legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para

---

<sup>2</sup> López, Ricardo, Daniel. “Análisis de la actividad de los organismos nacionales e internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoría*, No. 16, diciembre 2002, p. 68.

un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública o, cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional.<sup>3</sup>

Participaron treinta y tres países miembros de la OCDE junto con Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. La Convención entró en vigor el 15 de febrero de 1999. Los negociadores acordaron que la convención abordaría los sobornos, relacionados con negocios, que por un lado se pagasen a funcionarios públicos extranjeros y, por otro, aquellos sobornos dirigidos a partidos políticos que influyen a su vez en funcionarios públicos extranjeros. Estas situaciones se representan en el siguiente cuadro.

Ámbitos de aplicación del control de soborno conforme a la convención de la OCDE		
a) Soborno a funcionario público extranjero		
Sobornador	Sobornado	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quien realiza negocios (empresario).</li> <li>- Cuando el funcionario público es quien solicita dinero es extorsión y el empresario o comerciante es la víctima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario público</li> <li>• Diputado</li> <li>• Senador</li> <li>• Juez</li> <li>• Cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero</li> <li>• Cualquier funcionario de una organización pública internacional</li> </ul>	
b) Sobornos dirigidos a partidos políticos que pueden influir en los funcionarios		
Sobornador	Sobornado	Consecuencia
Empresario	Partidos Políticos	Los dirigentes de los Partidos sobornados dan órdenes a los políticos y funcionarios públicos sobre quienes tienen influencia.

*Fuente: Elaboración propia*

Los negociadores acordaron aplicar sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias a aquellos que sobornasen a funcionarios públicos extranjeros. La convención requiere que los países puedan decomisar o confiscar el soborno y las ganancias provenientes de éste o propiedad de valor similar, o que se apliquen sanciones monetarias de efecto comparable.

<sup>3</sup> Artículo 3º de la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por la conferencia negociadora de la OCDE, 21 de noviembre de 1997, En: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

También requiere que los países firmantes examinen sus bases de jurisdicción actuales y tomen medidas necesarias en caso de no ser eficientes. Los gobiernos se comprometen a colaborar para brindar ayuda legal relativa a investigaciones y procedimientos dentro del alcance de la convención y para hacer del soborno de funcionarios públicos un delito sujeto a extradición.<sup>4</sup>

*Foro Iberoamericano de combate a la corrupción.* El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó del 15 al 16 de junio de 1998 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes de corrupción, analizar las consecuencias sociales y explorar los distintos métodos existentes para combatirla. Entre los objetivos fundamentales de este foro se encontraban: a) apoyar a los gobiernos miembros en sus esfuerzos para enfrentar la corrupción proponiendo un conjunto de medidas prácticas y viables que ayuden a combatirla, b) conocer las formas más comunes que asume la corrupción en su dimensión política, económica y burocrática, c) examinar el costo y las consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales que produce la corrupción y, d) explorar los medios y mecanismos más adecuados para la cooperación internacional y el intercambio horizontal de información en esta materia. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOPEP).

*Seminario sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio.* Se celebró en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 1998 para dar cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en la “Segunda Cumbre de las Américas” por los jefes de Estado y de Gobierno. En ella se hizo la invitación para crear una red interamericana contra la corrupción. Durante el seminario se analizaron temas como: a) la necesidad de adoptar medidas eficaces para combatir la corrupción y eliminarla de áreas de la administración pública y de las empresas privadas, b) la necesidad de establecer barreras contra la corrupción, c) la importancia de crear una red interamericana contra la corrupción y consolidar un sistema de información que permita conocer las acciones que existen en esta materia a nivel global.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> “La Convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EEUU, Noviembre de 1998, No. 5, p 36-37

<sup>5</sup> Daniel López, Ricardo. Op Cit., p. 71

*Conferencia “Transparencia para el crecimiento de las Américas”.* En mayo de 1999, se realizó en el Centro Carter de los Estados Unidos una conferencia a la que asistieron líderes políticos de todo el hemisferio, miembros del sector privado, periodistas y representantes de ONG’s a fin de evaluar esfuerzos para enfrentar la corrupción y buscar compromisos de otros gobiernos para implementar estrategias similares en otros países. Los objetivos fueron los de evaluar las medidas tomadas para combatir la corrupción y diseñar estrategias a corto y largo plazo para enfrentarse a este problema en las Américas. La conferencia constituyó la continuación de un diálogo iniciado en abril de 1997 durante la cumbre “Agenda para las Américas en el siglo XXI”, también organizada por la Fundación Carter. Asistieron al evento treinta y dos jefes y ex-jefes de Estado procedentes de Latinoamérica y el Caribe. En esta conferencia se concluyó que el progreso hacía la transparencia se podrá lograr cuando la sociedad civil y el gobierno trabajen conjuntamente para superar la oposición de los intereses creados. De igual forma se afirmó que: “La corrupción es una de las principales amenazas a la democracia, el desarrollo y la equidad en el hemisferio. Distorsiona los servicios públicos, disuade las inversiones, discrimina a los pobres y destruye la confianza pública en los gobiernos democráticos”.<sup>6</sup>

*Iniciativa contra la corrupción.* Celebrada los días 15 y 16 de febrero de 2000 en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina). Esta iniciativa está diseñada para combatir la corrupción en todos los niveles de esa región. La OCDE, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los Estados Unidos forman parte de esta iniciativa la cual hace un llamado a los Estados para que, por un lado, tomen medidas eficaces en contra de la corrupción sobre la base de instrumentos internacionales relevantes en vigor; y por otro, para que los gobiernos se comprometan a fomentar la buena gobernación, a fortalecer el Estado de derecho, a aumentar la transparencia y la integridad en las transacciones comerciales y a impulsar la existencia de una sociedad civil activa (OCDE, 2000, 195).

*Conferencia Internacional Anticorrupción.* Tuvo lugar en Praga, capital de la República Checa, en 2001. En ella, Vaclav Havel, Presidente del gobierno, señaló: “Muchas de las personas que luchan contra la corrupción ponen en riesgo no sólo una vida tranquila, sino la vida misma”. Más adelante también manifestó: “Observo dos fuentes básicas de corrupción,

<sup>6</sup> Ibid p. 72.

la primera puede ser vista en términos de degradación de la civilización y la segunda, que nos es muy familiar, tiene su raíz en nuestra historia reciente. Hemos visto una transferencia de propiedades del Estado a manos privadas sin precedentes, la cual ha sido acompañada del peligro de la corrupción”.

En la declaración final de la Conferencia se incluyó un capítulo dedicado a la “Transparencia y Responsabilidad” en el que se destacó lo siguiente: a) La importancia de desarrollar prácticas transparentes y responsables en todas las instituciones, incluyendo al sector privado, b) Promover la ética pública dentro y fuera del gobierno, c) Elaborar estatutos claros y precisos, d) Promover la libertad de prensa, e) Establecer sistemas administrativos confiables, f) Llevar a cabo evaluaciones de los procesos de licitaciones públicas, g) Consolidar cuerpos judiciales independientes comprometidos a mantener el Estado de Derecho.

*Tercer Foro Global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad.* Se llevó a cabo en Seúl, Corea del Sur del 29 al 31 de mayo de 2003. Participaron ministros, parlamentarios y funcionarios públicos de 123 países. Ese mismo año y en este mismo país se celebró la *Undécima Conferencia Internacional Anticorrupción*. Una de las conclusiones a que se llegó en este foro fue que “La corrupción ha evolucionado en un fenómeno transnacional y transectorial por lo que su combate debe ser holístico y que no sólo involucre al sector público sino también al sector privado, a la sociedad civil, a los investigadores, a los medios de comunicación, y a las organizaciones internacionales relevantes en la prevención y lucha contra la corrupción.”<sup>7</sup>

Como resultado de este foro se estableció un Plan de Acción para ser operado en dos ámbitos. a) En el *ámbito nacional*, cuyas principales medidas son: asegurar la independencia y la integridad del sistema judicial; asegurar la integridad y la efectividad de las agencias ejecutorias de la Ley; fomentar y salvaguardar el buen gobierno, la responsabilidad, la transparencia, la integridad y la ética en todos los sectores de la sociedad; conceder particular importancia a la acción gubernamental con respecto a la corrupción en el sector privado; fomentar los esfuerzos para combatir la corrupción incorporando las nuevas tecnologías, especialmente las de información y,

<sup>7</sup> “Declaración final”, *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.

apoyar el trabajo de los medios de comunicación y la sociedad civil. b) En el *ámbito internacional*, se establecieron las siguientes recomendaciones: ratificar e implementar las convenciones relevantes sobre medidas anticorrupción; apoyar los esfuerzos desarrollados dentro de las Naciones Unidas para la negociación de la convención contra la corrupción; cooperar activamente en el combate de lavado de dinero y transferencia de fondos activos de origen ilícito derivados de actos de corrupción y concebir vías efectivas y medios concernientes al retorno de tales fondos y activos a los países de origen; compartir esfuerzos y responsabilidades sobre asistencia técnica multilateral activa para crear la capacidad de combatir la corrupción; invitar a las organizaciones internacionales relativas a esta materia a compartir información sobre medidas domésticas, así como invitar a la comunidad internacional a apoyar el desarrollo sostenible para crear sociedades menos vulnerables a la corrupción.

*Convención contra la corrupción de la Unión Africana.* Se celebró en julio de 2003. Con dicho evento se aspira a fortalecer las leyes contra la corrupción. En ella se señalan los delitos a ser castigados por las legislaciones nacionales y se ofrecen medidas para detectar e investigar los delitos de corrupción. También establece la jurisdicción de los partidos del Estado; organiza asistencia mutua en relación con la corrupción y los funcionarios implicados; promueve la educación y el fomento de la conciencia de las personas respecto a los males de la corrupción y establece un marco para monitoriar y supervisar el cumplimiento de la Convención.<sup>8</sup>

*Convención anticorrupción de la ONU.* El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58 periodo de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Más de 120 países participaron en su negociación. La Asamblea también proclamó el 9 de diciembre el “Día Internacional Contra la Corrupción” a fin de sensibilizar a la comunidad internacional sobre este problema y sobre el papel que desempeñará la Convención para combatirla y prevenirla. Sin embargo, a pesar de este acuerdo de voluntades, el gobierno de Washington se opuso a aprobar cualquier disposición obligatoria sobre transparencia en financiación política.

---

<sup>8</sup> “Informe Global de la Corrupción 2004”, *Transparencia Internacional*.



La realización de iniciativas así como el establecimiento de diversos acuerdos internacionales demuestra el interés de los distintos países del mundo por analizar el fenómeno de la corrupción y allanar el camino para combatirla. En la década de los sesenta, del siglo XX, era un asunto apenas mencionado, pero en los últimos años se ha convertido en tema de discusión en los ámbitos público, privado, social y académico a nivel nacional e internacional.

## 2. LEGISLACIÓN ANTICORRUPCIÓN INTERNACIONAL

Como resultado de la preocupación de la comunidad internacional, existe un marco jurídico para combatir la corrupción. Los documentos presentados a continuación son aquellos refrendados por la ONU al considerarlos ésta como los más relevantes.

*Documentos jurídicos en la lucha contra la corrupción recomendados por la ONU.* La Asamblea general de las Naciones Unidas en su 81<sup>a</sup> sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000 aprobó la preparación de un informe en el que se analizaran todos los instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones pertinentes que se ocuparan de la corrupción.<sup>9</sup> Como resultado de este informe se presentó la siguiente *lista de instrumentos jurídicos internacionales, documentos y recomendaciones contra la corrupción*:

- La *Convención Interamericana contra la corrupción*, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1996.
- La Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia), el 29 de junio de 1996.
- Resolución 51/59 de 28 de enero de 1997, por el que se condena la corrupción en el sector público u oficial y se entrevé un nuevo *Código Internacional de conducta de los Funcionarios Públicos*.

---

<sup>9</sup> “Un instrumento Jurídico Internacional eficaz contra la corrupción”, *Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas* en la 81<sup>a</sup> sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000.

- Informe del décimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Viena el 28 de enero de 1997.<sup>10</sup>
- Resolución A/RES/51/601 de 21 de febrero de 1997, que contiene la *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales*.
- Los *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción*, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997.
- Convenio sobre *La lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.
- El acuerdo por el que se establece la *Convención penal sobre la corrupción*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.
- Disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.
- Declaraciones del *Primer Foro Mundial contra la corrupción*, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999.
- Resolución 54/128 de la Asamblea General en la que la ésta hace suyas las “Conclusiones y recomendaciones” aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París el 30 de marzo al 1 de abril de 1999.
- Acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1 de mayo de 1999.
- Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.
- Modelo de Código de Conducta para los titulares de Cargos Públicos, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo del 2000.

---

<sup>10</sup> Los Congresos de las Naciones Unidas sobre *Prevención del delito y tratamiento del delincuente* se han celebrado cada cinco años desde 1955 de acuerdo con la Resolución de la Asamblea General 415 (v) del 1 de diciembre de 1950 y se han realizado en: Ginebra (1955), Londres (1960), Estocolmo (1965), Kyoto (1970), Ginebra (1975), Caracas (1980), Milán (1985), La Habana (1990), El Cairo (1995) y Bangkok, (2000).

Mediante la emisión de esta lista de normas jurídicas y su envío a los distintos países que agrupa, Naciones Unidas muestra su compromiso por combatir la corrupción. Adicionalmente, no está por demás señalar que dentro del espacio territorial de cada nación existe una legislación específica para combatir esta problemática. Sin embargo, aunque la ley es un arma esencial, en países donde existe un exceso de leyes se generan situaciones de lentitud y enredo burocráticos que son contraproducentes para los objetivos marcados. También cabe insistir en aquellas situaciones donde, a pesar de haber normativas concretas, excelentemente planteadas, éstas no llegan a aplicarse convirtiéndose en letra muerta.

### 3. ORGANISMOS PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

El problema de la corrupción tiene un impacto que repercute no sólo en la vida interna de los Estados sino en sus relaciones internacionales en diversos aspectos: comercial, económico, político, cultural. Por tanto, en la última década del siglo XX se han creado, en diversos frentes, organismos para su combate. Dichos organismos pertenecen en general a los siguientes ámbitos: multinacional, nacional y de participación social.

#### 3.1 *Organismos multinacionales*

En este rubro se agrupan aquellos organismos supranacionales en los que participan distintos Estados, cuyos propósitos e intereses son comunes en la lucha contra la corrupción.

*Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI).* Se creó en París en julio de 1989 por la Cumbre del Grupo de los Siete (G-7) con el fin de estudiar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Su existencia estaba prevista hasta el 2004, año en que los países miembros reunidos en la sede de la OCDE acordaron renovar sus operaciones. Su secretario se ubica en la OCDE. Actualmente está integrado por veintiséis países y dos organismos internacionales. Entre sus miembros se encuentran los principales centros financieros de Europa, América del Norte y Asia. Es un organismo multidisciplinario que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas. En 1990 señaló cuarenta recomendaciones para combatir el blanqueo de capitales cuya adopción se promueve en todos los países. Estas recomendaciones

constituyen el marco básico de lucha y han sido concebidas para una aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación y la cooperación internacional. Asimismo, ha publicado una lista de países y territorios que no cooperan en esta lucha.

*El programa SIGMA, iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea.* Se creó en 1992 y ofrece un apoyo continuo a 13 países de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Macedonia y Rumania) para fortalecer los sistemas de administración de las instituciones públicas con objeto de reducir los incentivos a la corrupción y a la conducta no ética. Estos países buscan alcanzar los estándares de gobierno confiables y eficientes que se observan en los Estados miembros de la Unión Europea, algo que deben lograr si desean cumplir con los “Criterios de Copenhague”, necesarios para obtener la membresía en la UE y aplicar la legislación de la misma. El programa SIGMA se concentra en desarrollar un servicio civil profesional y mejorar el diseño de políticas, coordinación y reglamentación. Apoya a los gobiernos en aspectos relacionados con la reforma administrativa, el análisis de las propuestas de ley y las estrategias, la evaluación de los marcos administrativos, la capacitación y el intercambio de información. Este programa también distribuye información comparativa sobre administración pública a través de informes, listas de verificación, una página en Internet y un boletín. Además, presta asesoría sobre temas de control financiero, elaboración de presupuestos, compras gubernamentales y auditorias (OCDE, 2002,194). Los esfuerzos de SIGMA se enfocan particularmente en las siguientes áreas: a) Preparación de legislación de servicio civil con el objetivo de crear un ambiente legal para una administración pública profesional que opere con estándares éticos altos; b) Fortalecimiento de control financiero y auditorias independientes; c) Registro de legislación de procuración pública, d) Aumento en la transparencia de la administración, incluyendo la adopción de leyes de libertad de información, e) Formulación e implantación de códigos de ética y, f) Creación de leyes y estrategias anticorrupción.

*Grupo de Trabajo sobre soborno de la OCDE.* La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) creó en 1994 un grupo de trabajo sobre el cohecho en las operaciones comerciales internacionales. Entre las principales actividades del grupo de trabajo estuvo la de

examinar las medidas tomadas por los Estados miembros para aplicar las recomendaciones de la OCDE sobre la corrupción así como analizar a fondo las cuestiones prioritarias relacionadas con la corrupción, como la penalización, el establecimiento de normas de contabilidad y la abolición de la deducibilidad impositiva de los pagos ilícitos en países extranjeros. El 13 y el 14 de mayo de 1995 la OCDE organizó en París el *Simposio sobre Corrupción y Prácticas Sanas de Administración*, en el que se destacaron varias cuestiones como la adquisición pública de bienes y servicios como actividad expuesta a la corrupción y los pagos ilícitos realizados para obtener contratos financiados con la ayuda internacional. En relación con el descenso de la confianza pública en la administración pública, la OCDE decidió hacer una investigación sobre la gestión de la ética administrativa en algunos Estados miembros. Como parte de su programa de cooperación con los países de Europa Central y Oriental, la OCDE también inició proyectos sobre la gestión del gasto público, la supervisión administrativa, el desarrollo de la gestión de los recursos humanos y la introducción de reformas reglamentarias.

*Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC) del Consejo de Europa.* Es una organización internacional a la que pertenecen todos los países de la Unión Europea y aquellos que están por incorporarse. En 1994, en la Valetta, los ministros de Justicia consideraron a la corrupción como un problema grave que amenaza el Estado de Derecho, los valores democráticos y los Derechos Humanos por lo que recomendaron la creación de un *Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC)* el cual comenzó sus trabajos en 1995. El 6 de noviembre de 1997, el Comité de Ministros aprobó una resolución que establecía veinte principios para la lucha contra la corrupción y ordenaba la creación de un órgano que velara por el cumplimiento de estos principios. En 1998 se aprobó el proyecto de *Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)*, el cual se hizo realidad un año después. El 1999 se otorgó presupuesto para que comenzara a funcionar a partir del año 2000.

*Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, por sus siglas en francés).* Organismo de la Unión Europea creado el 1 de junio de 1999, día en que entraron en vigor los Reglamentos del Parlamento y Consejo Europeo sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF. Sustituye a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude creada en 1988. Su misión es proteger los intereses financieros de la Unión Europea, luchando

contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, incluso dentro de las propias instituciones europeas. Sus competencias abarcan el conjunto de las actividades relacionadas con la protección de los intereses comunitarios contra comportamientos irregulares o actos ilegales que pudieran dar lugar a procedimientos administrativos o penales. Su actividad incluye la prevención, detención y represión del fraude en cooperación con los estados miembros, en el ámbito de las políticas comerciales y en materia de desvío de subvenciones y evasión fiscal, en la medida en que afecten al presupuesto comunitario.<sup>11</sup>

Antes del nacimiento de la OLAF, se creó en el Consejo de Europa un *Grupo Multidisciplinario Sobre la Corrupción* dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, bajo la responsabilidad del Comité Europeo para los Problemas de Delincuencia y el Comité Europeo de Cooperación Jurídica, con el fin de examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. El mandato del grupo había sido redactado por la Comisión de Ministros en una reunión celebrada en 1994. El grupo celebró sus dos primeras reuniones en 1995 y adoptó un proyecto de programa de acción contra la corrupción. En marzo de 1996 el grupo celebró una reunión en la que se dio forma definitiva al Programa de Acción y se examinaron un anteproyecto de convención sobre la corrupción y un anteproyecto de convención marco. Además de la convención y el marco propuestos, las prioridades del grupo incluyen el estudio de la definición de la corrupción y de la viabilidad de una convención internacional sobre recursos civiles para combatir la corrupción. Un código europeo de conducta para los cargos públicos será objeto del trabajo del grupo, junto con un estudio sobre la corrupción de los funcionarios públicos internacionales y de los representantes electivos, un estudio de la cuestión del “blanqueo” de los capitales procedentes de la corrupción y la evaluación de los instrumentos actuales de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

*Red anticorrupción para las economías en transición.* Presta apoyo a los países de Europa oriental y de la ex-Unión Soviética para establecer el marco de condiciones que permitan combatir eficazmente la corrupción mediante la identificación de las reformas políticas, institucionales y económicas aconsejables. Esta red actúa como vínculo de donadores internacionales,

---

<sup>11</sup> “Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude”, *Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo 2003.

funcionarios gubernamentales clave y representantes de la sociedad civil en un foro informal de intercambio de información sobre políticas y mejores prácticas en este campo. En el desempeño de combatir la corrupción la red emplea como punto de referencia los instrumentos internacionales, las prácticas óptimas y las iniciativas regionales existentes.

### 3.2 *Organismos públicos nacionales*

Se agrupan aquellos organismos de carácter nacional creados para combatir la corrupción en sus países. Si bien algunos de éstos organismos cuentan con algunos años desde su creación, otros más recientes son resultado de las declaraciones y compromisos llevados a cabo por representantes de gobierno durante foros, simposios y eventos internacionales previos. Se intenta pasar así de las declaraciones a las acciones.

*Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas (OIPC), en Singapur.* Entre los países asiáticos Singapur ocupa un lugar relativamente limpio para hacer negocios. Actualmente la corrupción existe pero no es endémica sobre todo comparada con el periodo colonial. En 1959 cuando el Partido Acción del Pueblo llegó al poder hizo del control de la corrupción una prioridad. Fortaleció la *Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas* (ya existente desde entonces) y a partir de 1970 ha estado bajo el control del Primer Ministro. Esta oficina no se encuentra sometida a controles externos. En ocasiones quienes son acusados de corrupción han acusado a su vez a la Oficina de un comportamiento autoritario que viola sus derechos. “En Singapur se exige a los ministerios que revisen sus prácticas laborales con el fin de reducir los alicientes a la corrupción. Entre las estrategias utilizadas se encuentran reducir los plazos de los trámites, rotar a los funcionarios, aumentar la subdivisión. Se concede a los funcionarios un premio en su trabajo a través de altos sueldos, gratificaciones y condiciones laborales favorables. El objetivo es el de tener paquetes de compensación en línea con las alternativas del sector privado” (Rose-Ackerman, 2001, 221).

*Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC), en Hong Kong.* Nació en febrero de 1974 como un organismo independiente de la policía y del resto del servicio civil para combatir la corrupción. Sólo rendía cuentas al gobernador. Se estructuró en tres departamentos: a) El *Departamento de operaciones*, el cual se encarga de las investigaciones y las detenciones, b)

El *Departamento de prevención*, examina y aconseja a otras entidades del gobierno y al sector privado sobre los riesgos de la corrupción, y ofrece recomendaciones para evitarla y, c) El *Departamento de Relaciones con la Comunidad* el cual indica al público cuáles son los males que acarrearán las prácticas corruptas.<sup>12</sup> Este organismo tenía el poder de investigar y perseguir los casos de corrupción, de recomendar cambios legales y administrativos para reducir los alicientes de la misma así como de hacer campañas de educación pública. “La corrupción era endémica en Hong Kong, la gente tenía la opción de “montarse en el autobús” (participando activamente en la corrupción), o “correr junto al autobús” (siendo una persona al margen que no interfiere en el sistema). “Ponerse frente al autobús” (denunciar o resistirse a la corrupción) no era una opción viable” (Rose-Ackerman, 2001, 219).

La institución se ganó la confianza ciudadana por el número de denuncias que recibió. Además de la independencia de la CICC, el compromiso del gobierno se manifestó por el nombramiento de una persona de una integridad incuestionable para dirigir este organismo y por una política inicial de investigación y procesamiento de los llamados “Grandes Tigres”. Las encuestas públicas realizadas entre 1977 y 1994 indican una disminución de la corrupción. Cuando se produjo la reunificación de Hong Kong y China, el director de la CICC afirmó, en una entrevista realizada en 1997, que este organismo era fundamental para el éxito de la transición, y afirmaba que debía continuar centrándose en sus tres pilares: la penalización, la prevención y la educación.<sup>13</sup>

*Oficina anticorrupción, en Argentina.* Se crea en 1999 y sustituye a la anterior *Oficina Nacional de Ética Pública*. Creada en 1997, funciona dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que estén comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el presidente a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus competencias están las siguientes: a) Recibir denuncias que hagan particulares o agentes

<sup>12</sup> Otros países que cuentan con una *Oficina de Ética Gubernamental* son: Puerto Rico, El Salvador, Guatemala y Bolivia.

<sup>13</sup> “Hong Kong: aumentan los informes de corrupción”, *Financial Times*, 9 de julio de 1998.

públicos que se relacionen con su objeto; b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la *Oficina Anticorrupcion* y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga; c) Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos; d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos; e) Constituirse en parte querellante en los procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función; h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública; i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de corrupción.

*Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), Ecuador.* El 5 de agosto de 1999, el Congreso de Ecuador autorizó la ley que creó esta comisión. Se ocuparía de las denuncias sobre casos de peculado, cohecho, extorsión, concusión, agiotismo y fraudes en el sistema financiero, acciones fraudulentas en general así como otras similares que afecten los recursos del Estado o a las instituciones del sector público, incluyendo aquéllas en que participe el sector privado.

*Las Agencias Especializadas Anticorrupción.* Son también agencias de gobierno, las cuales controlan que el ejercicio presupuestario en sectores concretos se lleve a cabo de manera adecuada. Por ejemplo, la Administración de la Construcción de Escuelas en Nueva York ha creado una agencia de este tipo para localizar a los contratistas corruptos a fin de reducir sus prácticas en el interior de la organización. Esta forma de operar genera beneficios para la organización y para la ciudadanía, al mismo tiempo que establece nuevos criterios de control y ofrece una mayor transparencia respecto del manejo de las operaciones administrativas.

### 3.3 *Organismos de participación social*

Más allá de las iniciativas oficiales de gobierno, existe la participación ciudadana la cual ha cobrado fuerza en los últimos años mediante la creación de ONG's. Éstas colaboran con sus esfuerzos a la resolución de problemas que los gobiernos por sí mismos son incapaces de resolver. Su opinión es tomada frecuentemente en cuenta en la elaboración de políticas, en el diseño de estrategias y en la formulación de programas de gobierno. A continuación se presentan algunos ejemplos relevantes en materia de combate a la corrupción.

*Causa Común (Common Cause)*. Fue creada en 1979 en Estados Unidos. Es una organización que fomenta la apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno. Supervisa el proceso legislativo y promueve la adopción de legislación en materia de reformas del financiamiento electoral, ética en el gobierno y reestructuración de las instituciones de gobierno. También promueve mejoras en los sistemas electrónicos de acceso a documentos del congreso, tales como transcripciones de audiencias de las diversas comisiones, testimonios, informes de investigación preparados por el Congreso, informes de las comisiones, informes de las declaraciones de cabilderos, declaraciones juradas de patrimonio y otros registros de gastos administrativos.

*Centro o Fundación Carter*. Este Centro está localizado en Atlanta, Estados Unidos. Se creó en 1982, después de que Jimmy Carter terminara su mandato como Presidente de Estados Unidos. Se dedica a vigilar las elecciones gubernamentales en países con democracias emergentes, promueve la paz en conflictos en cualquier país y previene la violación de los derechos humanos. Su actividad está financiada fundamentalmente con donaciones de empresas y fundaciones. La *Fundación Carter* colabora con gobiernos, con la sociedad civil y con organizaciones internacionales en la generación de interés político por enfrentarse al problema de la corrupción y desarrollar nuevas formas de supervisar las operaciones del gobierno asegurando así su transparencia.

*Transparencia Internacional (TI)*. Se crea en 1993. Fue fundada por financieros y empresarios con voluntad de erradicar la corrupción en los mercados mundiales. Tiene su sede en Berlín y congrega Organizaciones No Gubernamentales, así como organismos privados y públicos. *Transparencia*

*Internacional* aborda las diferentes facetas de la corrupción tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien es corrompido. Este organismo promueve cursos de concientización sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, monitorea el desempeño de algunas instituciones claves, y ejerce presión para que los gobiernos adopten reformas para frenar el problema. Igualmente, elabora un informe anual en el que evalúa determinado número de países respecto a esta práctica así como casos individuales.

*Probidad para América Latina (PAL)*. Fundada en 1994 en El Salvador, tiene por misión fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros. Es un organismo de la sociedad civil, apartidista y sin fines de lucro. Sirve a iniciativas anticorrupción de diferentes sectores que tengan por finalidad mejorar la transparencia de las instituciones o resolver casos de corrupción. Facilita la construcción de espacios, procesos y marcos de cooperación para que los actores responsables y el público en general puedan participar en el diseño, implementación y evaluación de soluciones o mejoras anticorrupción. PAL proporciona servicios informativos, educativos y de cabildeo, así como mecanismos transfronterizos de enlace y participación. Igualmente, identifica y monitorea los hechos de corrupción a través de redes latinoamericanas, encuentros de la región y revisión diaria de fuentes noticiosas latinoamericanas. Da seguimiento a las iniciativas que pretenden exponer, analizar, sancionar y frenar la corrupción. En su página web se recopilan noticias, bibliografía y resúmenes de libros sobre la corrupción; se publican declaraciones, legislación, anteproyectos y planes gubernamentales que pretenden enfrentar este flagelo; se ofrece un calendario de encuentros anticorrupción; se proveen directorios de actores gubernamentales, universitarios, empresariales, de los medios de comunicación, de la sociedad civil y de la comunidad internacional y, entre otras referencias, se mantiene un registro de casos de activistas perseguidos, impulsando siempre el uso de los recursos de Internet.

*Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA)*. Es una Asociación civil sin fines de lucro creada en mayo de 2001, en Perú, por la *Asociación de Exportadores (ADEX)*, la *Comisión Andina de Juristas (CAJ)*, el

*Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)* y la *Asociación Civil Transparencia* con la finalidad de contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas en este país. Surgió como resultado de la indignación de un grupo de periodistas ante los escándalos de corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los noventa. Tiene como objeto social la fiscalización civil del manejo de la cosa pública, promoviendo la cultura ciudadana de respeto a la ley así como las bases legales e institucionales que impidan la corrupción y la sancionen ejemplarmente, todo ello amparado por las autoridades y la conducta pública de los actores privados.

Esta asociación participa en la lucha contra la corrupción desde dos perspectivas diferentes y complementarias: 1) Realiza acciones propias que se expresan en sus planes de trabajo anuales y en el conjunto de actos concretos que las organizaciones miembros de PROÉTICA llevan a cabo de manera conjunta, en respuesta a las demandas de la sociedad y del Estado y, 2) Alienta y acompaña los aportes que los miembros integrantes desarrollan en la lucha contra la corrupción en los campos específicos de su especialidad. Su actividad se encuentra encausada dentro de los siguientes principios generales: a) *Transparencia*. Toda su labor, incluyendo el uso de sus recursos, es sometida al conocimiento y escrutinio de la opinión pública, b) *Neutralidad*. No condicionan su intervención los efectos indirectos, positivos o negativos que sus acciones tengan para cualquier sector público o privado, c) *Independencia*. No está afiliada ni responde a los intereses de ninguna organización política, ideología, confesión religiosa o interés empresarial particular, d) *Complementariedad*. Busca coordinar y sumar los esfuerzos en este campo desde el Estado y desde iniciativas de la sociedad civil, e) *Profesionalismo*. En todos los ámbitos de su intervención busca desarrollar un aporte profesional y técnico del más alto nivel, f) *Publicidad*. Informa regularmente a la opinión pública y a los sectores específicos con los que interactúa de los resultados de su labor y, g) *Flexibilidad*. Evita toda forma de burocratización, y adecua sus acciones a las demandas de la realidad y las posibilidades de llevarlas eficazmente a la práctica.

\*                    \*                    \*

De los tres grupos presentados se confirma que en el ámbito internacional existe: 1) Una preocupación por el fenómeno de la corrupción por haberse convertido ésta en una pandemia que afecta a diversos aspectos sociales, económicos, culturales, familiares, es decir, que ofende la dignidad humana. 2) La necesidad de estudiar sus causas y las maneras de combatirla, 3) La importancia de establecer y mantener la cooperación de los Estados, 4) La visión de luchar en conjunto no sólo en el ámbito público sino en el privado y social. 5) La necesidad de incorporar a los elementos externos de control al individuo, elementos internos como el fomento de valores éticos hasta lograr que sean interiorizados y en consecuencia se actúe con una ética básica de responsabilidad. 6) La participación ciudadana mediante diversas iniciativas como la vigilancia y denuncia de actos antiéticos merece un reconocimiento. 7) La necesidad de crear organismos para su combate. En este punto es importante señalar los riesgos del uso inadecuado de un organismo anticorrupción con facultades extraordinarias. En manos de un autócrata o de quién ejerce el gobierno de manera despótica podría ser utilizado como elemento de represión contra los adversarios políticos, y en sistemas políticos donde las instituciones políticas son débiles y las leyes no se respetan, el abuso de poder de un órgano de esta naturaleza podría ser contraproducente.<sup>14</sup>

En los escenarios nacionales cobra fuerza, cada vez más, la necesidad de los gobiernos de contar con un organismo dedicado al combate a la corrupción. No obstante, es importante advertir que esta labor en algunos países se torna riesgosa para quienes investigan porque exponen su vida.<sup>15</sup>

El éxito o la eficiencia de un organismo de esta naturaleza dependen de la voluntad política y del compromiso que le dedique el gobierno en turno. También existen casos de gobiernos que crean un organismo para fomentar transparencia y combatir la corrupción pero cuando éste comienza

---

<sup>14</sup> En el caso del CICC de Hong Kong un comité de vigilancia y una judicatura independiente se han encargado de controlar su labor amén de que no depende de un solo individuo (Presidente) sino de una Cámara (Congreso).

<sup>15</sup> En México, los procuradores de Justicia de diversos Estados o regiones al dejar su cargo han sido asesinados por los narcotraficantes, lo mismo ha sucedido con algunos jueces y personas dedicadas a la lucha contra los corruptos.

a investigar a altos cargos públicos o grupos de poder, el proceso se detiene, paradójicamente, por indicaciones superiores. Cuando esto sucede el organismo desaparece o se elimina al agente encargado del caso, la razón se debe a que están involucrados en la corrupción altos mandos del gobierno.

#### 4. OTROS INSTRUMENTOS

Junto a estos acuerdos y declaraciones internacionales se encuentran aquellos instrumentos ya existentes en la lucha contra la corrupción que han sido eficaces y que es conveniente aprovechar. Entre ellos destacan los siguientes:

*Consolidación de una burocracia.* Un gobierno auténtico con autoridad necesita de un cuerpo institucional consolidado. Cuando éste se halla débil, o sin legitimidad, el Estado puede caer en situaciones de ingobernabilidad. Un cuerpo burocrático integrado por los funcionarios de la administración pública es la columna vertebral o estructura que sostiene un Estado, es un pilar en la gobernación y en la ejecución de las decisiones públicas. En los países en que no existe una función pública estable, es decir, donde no hay funcionarios de carrera en el cuerpo administrativo, el sector público se halla sujeto a los vaivenes de la política lo que genera instituciones públicas débiles. En estos casos, los funcionarios se convierten en marionetas de los políticos. Cuando no hay estabilidad laboral se crea un miedo que hace que el funcionario sea endeble. Además, con cada cambio de gobierno se inician nuevos programas de trabajo por lo que hay que comenzar nuevamente. Bajo esta situación es difícil alcanzar resultados. Mediante una burocracia estable y sólida es más viable fomentar valores éticos en los funcionarios. Un programa de formación en ética lleva tiempo y no debe estar sometido a los avatares de un cambio de administración.

*Aplicación de la Ley.* Aunque en general la mayoría de los países goza de un marco jurídico, su puesta en práctica deja mucho que desear reduciéndose a mera retórica. Un porcentaje de personas corruptas son prófugas de la ley. Y así como hay juristas honestos que buscan la manera de cercar a los corruptos, también los hay que buscan mediante la misma ley los vacíos legales para beneficiar a sus clientes. En otros casos las leyes están obsoletas al no contemplar las nuevas conductas delictivas. Al respecto Adela Cortina escribió: “La legalidad ligada estrechamente al Estado muestra cada día más sus lagunas e insuficiencias. Los insólitos escándalos de corrupción llevan

a sospechar que bien pocos delitos se descubren, los vacíos legales parecen ser oceánicos, la lentitud de los procesos resulta asombrosa, la impunidad de los delitos, llamativa cuando menos, y la “intocabilidad” de los jueces increíble. ¿No será más fiable potenciar seriamente la moralidad que fiar en la sola legalidad? ¿No será mejor garantía de una sociedad justa apropiarse de actitudes éticas que dejarlo todo al juego de las querellas, las impugnaciones y los recursos? ¿No será más seguro cambiar los hábitos, las convicciones, las costumbres de la sociedad civil que confiar en la clase política?” (Cortina, 1998, 190).

*Reclutamiento de los servidores públicos por mérito.* Toda institución pública cuenta con áreas de personal que, en ocasiones debido a situaciones políticas inestables o por la carencia de servicio civil de carrera o función pública estable, no cumplen con sus tareas como es debido, haciéndose entonces necesario identificar y situar a la persona idónea en cada puesto del servicio. Todo individuo necesita pasar por un exhaustivo proceso de admisión de personal, por las fases de reclutamiento y selección aprobando los distintos exámenes y mostrando así su capacidad. De manera que aquellos que ingresen en el servicio público lo harán porque cubrieron el perfil deseado. Constituyen el personal óptimo para ocupar un cargo. Un adecuado proceso de selección evita que las personas contratadas sean individuos con perfiles corruptos o con antecedentes negativos. El criterio de elección de servidores públicos debe basarse, por un lado, en una conducta ética y, por otro, en la capacidad e interés por los asuntos públicos.

*Reforma salarial.* Algunos estudiosos de los asuntos públicos, como Rose-Ackerman (2001), sostienen que hay corrupción en los servidores públicos porque los sueldos de los funcionarios son bajos, de manera que la solución que plantean es elevar los sueldos. Si bien esta premisa puede ser válida, y lo es en algunos casos, no es una regla general. Existen países donde la corrupción es cultural y ésta se practica en diferentes estratos sociales y ámbitos de acción -público, privado y social-. En estos casos tanto gobernantes como funcionarios a pesar de gozar de un alto sueldo y no tener necesidad económica, realizan prácticas corruptas. De hecho, donde más se practica la corrupción hasta llegar a dimensiones desorbitadas es en los puestos políticos y altos mandos de la administración. En la sociedad contemporánea de consumo cuanto más se gana más se consume, asimismo se crean mayores anhelos cuando se tiene un poder adquisitivo mayor. Por lo

anterior, cualquier programa de gobierno de reforma salarial que considere que de esta manera disminuirá la corrupción debe tomar en cuenta el contexto cultural, de lo contrario fracasará.

*Rendición de Cuentas.* La labor de control del gasto público a cargo de las instituciones como los *Tribunales de Cuentas* o de aquellos organismos creados para ello es otro instrumento importante en la lucha contra la corrupción y en la eficacia y transferencia de los recursos públicos. La transparencia de mostrar a los ciudadanos las cuentas de lo gastado coincidiendo con las facturas realizadas acompañado de un adecuado gasto público, sin duda fortalece la confianza ciudadana.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Aun cuando existen diversos acuerdos, leyes, organismos que funcionan con técnicas cada vez más sofisticadas para intentar acotar el margen de las prácticas corruptas, ésta se halla en expansión permanente, su práctica es multicausal, va más allá de una necesidad económica. Conlleva ambición, codicia, anhelo de poder y obtención de placer. A esta situación hay que añadir que algunos actos de corrupción no dejan huella, son, en cierto sentido, fantasmales, fugaces, relampagueantes cual humo que se desvanece. Se sabe que la corrupción existe, incluso se puede llegar a saber quiénes son corruptos, pero sin evidencias es difícil actuar, por eso los controles externos, los informes y las auditorias suelen convertirse en meros trámites administrativos y, paradójicamente, suelen servir para tapar la corrupción.

En general, la lucha contra la corrupción cubre los elementos institucionales y represivos pero concentra poca atención en la *prevención* de la conducta, es decir, *en los aspectos internos del individuo*. La estrategia para su freno sigue siendo similar a un sistema carcelario que contrata más gendarmes, utiliza nuevos sistemas de vigilancia, o aplica mayor represión. Se actúa por reacción frente al hecho consumado, es decir, una vez que se cometió el acto se persigue al actor y, aunque se logre la captura y se envíe a prisión, detrás de éste vendrán otros más que seguirán su ejemplo, con la ventaja para los últimos de sacar experiencia de la situación de sus predecesores, por lo que será más difícil su captura. Cuando a un individuo se le envía a prisión, se le trata de dar orientación psicológica para su reinserción social. ¿No será más conveniente realizar una tarea de educación, fomentando valores en lo social,

lo familiar y lo laboral como estrategia preventiva en la sociedad? Con ello se evitaría que nuevos individuos reprodujeran estas situaciones. “Tanto reformistas, humanistas, como jueces, creen que las prisiones originan más criminales y que los tribunales se han convertido en meras puertas giratorias sin ningún efecto desalentador para delincuentes potenciales” (Lipsky, 1996, 288).

Al hacerse común el incremento de los actos de corrupción y la práctica de una conducta antiética en la vida pública, se ha generado y generalizado un punto de vista que sostiene que aquellos que participan en política y en asuntos de gobierno son corruptos de por sí, y que por tanto, es imposible pensar que en ellos pueda operar la ética. La posibilidad de existencia de ética en política puede ser causa de risa en numerosos contextos. Quienes sostienen esta postura dan testimonio de casos conocidos o padecidos que fundamentan esta idea. No obstante, existe otro punto de vista que sostiene que, en la medida en que todo individuo es capaz de aprender, deliberar, adquirir conciencia y discernir puede cambiar. Esta opinión sostiene que las personas que cometen fechorías lo hacen por ignorancia porque no han tenido la oportunidad de llegar a un nivel de conocimiento que les permita “despertar” o “salir de la caverna” y “ver la luz” para que la claridad les permita comprender a conciencia sobre el acto que realizan.

Son los principios que anidan en el pensamiento de cada persona lo que le lleva a actuar de una u otra manera. Por lo que cuanto más valores posee una persona más actúa de forma correcta, y viceversa, a menor fortaleza en valores mayor es la inclinación a los vicios o conductas indeseables. Si hay corrupción en los gobernantes y en los funcionarios públicos es porque sus mentes han sido tocadas por este vicio. El hombre es lo que piensa. Lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, éste es la fuente de los actos y comportamientos. Por ello, una conducta sana lo es a partir de un pensamiento sano. Sí dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que le impulsan a obrar así, luego será importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los servidores públicos.

La lucha contra la corrupción no sólo debe realizarse en lo macro mediante estrategias institucionales, externas al individuo. La pelea no es

virtual, general y abstracta, sino real, precisa, y permanente abarcando todos los espacios públicos. Los convenios, declaraciones, amenazas, leyes sin aplicación son letra muerta.

La estrategia en la lucha contra la corrupción exige una reorganización total de los diferentes sistemas que participan en la vida social. “Es importante que la búsqueda de la respuesta necesaria no se haga con una óptica estrecha y excesivamente focalizada”<sup>16</sup> como señala Amartya Sen.

Pese a existir instrumentos y controles cada vez más sofisticados que intentan controlar la corrupción ésta sigue creciendo. Así lo demuestran las investigaciones y resultados publicados que periódicamente publican *Transparencia Internacional* (TI), la *Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude* de la Unión Europea (OLAF por sus siglas en francés), la Oficina de Lucha contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

Existen en el mundo múltiples rincones donde se fraguan y tejen actos de corrupción. Lugares donde ninguna ley, auditoria, sistema de supervisión, o instrumento de control puede llegar para desenmascarar el acto corrupto.

En cualquier caso, los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc.

Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El crecimiento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe en todas partes. Todos los países tienen una zona dedicada a ello, incluso hoy en día, se ha acuñado la expresión “turismo sexual”. El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

---

<sup>16</sup> Amartya Sen, *¿Qué impacto puede tener la ética?*

Resultado de la investigación “La corrupción en desarrollo económico”, el profesor Shan-Jin Wei concluye lo siguiente: “Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías y/o personas han progresado ya sea pagando un soborno o ya sea teniendo la oportunidad de pagar un soborno, el efecto global de la corrupción en el desarrollo económico es negativo. Esta es una verdad válida tanto en Asia como en cualquier otra parte. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Hay varios canales a través de los cuales la corrupción dificulta el desarrollo económico. Entre éstos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, el incremento desmesurado del gasto del gobierno, la distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras y, dirigiéndose hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos” (Wei, 2001, 92).

La corrupción, al extenderse dentro de los sistemas políticos ha llegado a ser parte del comportamiento cotidiano en muchas de las personas y las instituciones de este ámbito convirtiéndose así en parte de sus usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna algo normal. En términos metafóricos, el aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública.

La corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan las sociedades contemporáneas. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

Ante este panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas, la lección básica y primordial es la de volver al camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores ya que estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

Una forma para evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público es *lograr despertar en todo servidor público una conciencia profunda mediante la interiorización de valores* que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice sino actuar acertadamente. Es decir, no basta con poseer conciencia respecto de lo que está bien o no si finalmente se actúa de manera inadecuada, o como decía Ovidio *“Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal”*. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido.

El problema de la corrupción sólo podrá afrontarse de manera sistémica, apoyándose en diversas disciplinas, una de ellas la ética, la cual presenta distintas virtudes y valores que, convertidos a principios, permiten actuar con responsabilidad. Un eficaz combate se apoya en la educación y los valores que dan vida al sistema social y cultural. En el ámbito de gobierno hay que implantar, cuando no lo hay, o fortalecer, cuando ya existe, una *cultura administrativa y filosofía de la organización acompañada de ética*, cuyo objetivo sea revitalizar la profesión del servidor público reinventando el rol profesional, asignando nuevos valores e inyectando motivación. La misión, visión y valores de cada organización asimiladas por sus trabajadores son una herramienta vital en el combate a la corrupción. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del servidor público puede cubrir el vacío que la situación produce. La posesión de principios que guíen de manera adecuada su conducta, hará frente al deterioro de lo público y a sus efectos en la sociedad.

Cuando se olvida la ética de la vida pública aparecen los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos en que, obsesionados por el poder, deliran realizando acciones fuera de toda lógica humana o “bestialidades” como se les denominaba en la Grecia clásica.

En suma, existe en el mundo una preocupación creciente para combatir la corrupción tal como lo demuestran los diversos espacios donde ésta se discute -foros, convenciones, conferencias-, el conjunto de leyes internacionales y nacionales existentes así como por la existencia de diversos organismos creados para combatirla. No obstante, el problema de la corrupción es un fenómeno que se incrementa. Su freno, no ya su eliminación, exige la incorporación de la ética en toda su extensión. Intentar extirpar la corrupción del mundo de la política y del gobierno es una pretensión utópica, ya que implicaría cambiar el rumbo de la humanidad al trazar una nueva ruta que modifique el estilo de vida contemporáneo. Lo que sí es posible realizar es el fortalecimiento de la moral pública a fin de establecer principios éticos que guíen el actuar de los servidores públicos estableciendo un dique que frene el mar de corrupción y de conductas basadas en antivalores y dé un giro hacia un *Buen Gobierno*.

*Bibliografía*

- Aristóteles, Política, Editorial Aguilar, Madrid, 1992.
- Banco Mundial, "Riesgos de Corrupción en la Administración Pública", 2000.
- Bertok, Janos, "La ética en el sector público: su infraestructura", en: Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.
- Biscay, Pedro, "Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano", Revista Probidad, No. 26, marzo, 2004.
- Camps, Victoria, El malestar en la vida pública, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- Cortina, Adela, Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad, Editorial Taurus, Madrid, 1998, 218 p.
- Caiden, Gerald, "Tendencias actuales en la ética del servidor público", en: Gestión y Política Pública, Volumen X, No. 2, II semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- Cubillo, Carlos, "La corrupción en la vida pública", Ensayo inédito, Madrid, 2001.
- Della Porta, Donatella, "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.
- Doig, Alan y Riley, Stephen, "La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130.
- Edes, Bart, et. Al., "La lucha contra la corrupción: un valor compartido", en: Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción, OCDE, París, 2000, pp. 191-202.
- Etkin, Jorge, "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- García-Mexía, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética", Revista de Administración Pública, No. 136, 1995 enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- Hellman, Joel, et. al., "Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.
- Holmes, Leslie, "Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental", en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.
- "Hong Kong: aumentan los informes de corrupción", Financial Times, 9 de julio de 1998.
- Hurs, Irene, "Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo", en: Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción, OCDE, París, 2000, pp. 203-212.
- J. Brian Atwood, "La corrupción como problema persistente del desarrollo", Revista Perspectivas Económicas, No. 5, noviembre de 1998.
- "La Convención de la OCDE contra el soborno", Revista Perspectivas Económicas, EU, noviembre de 1998, periódico electrónico del servicio cultural e informativo de los Estados Unidos, Vol. 3, No. 5, p 36-37.

- “La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción”, *Revista Perspectivas Económicas*, No. 5, noviembre de 1998, p. 52.
- “La convención de la OCDE contra la corrupción ¿por qué es necesaria y cómo funciona?”, en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU*, Vol. 3, No. 5, noviembre, 1998, pp. 10-12.
- Lipsky, Michael, “La gestión de los recursos humanos en el sector público”, en: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, 1996, pp. 279-297.
- Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina, *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- López, Ricardo, Daniel. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, En: *Revista Contabilidad y Auditoría*, No. 16, diciembre 2002.
- Malen Saña, Jorge, *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa, 2003.
- María Serrano, Joseph E. “El consenso de Washington, ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?”, documento consultado de internet: [www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm)
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, en: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.
- OLAF, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo, 2003.
- OLAF, “Código Europeo de Buena Conducta administrativa”, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, 2005.
- ONU, “Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General”, *Comisión de Prevención del delito y justicia penal de Naciones Unidas*, E/CN.15/1996/5, 11 de abril de 1996.
- \_\_\_\_\_, “Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”, resolución 57/169, distribución general, 16 de enero de 2003.
- \_\_\_\_\_, “Cooperación Internacional contra la corrupción y el soborno de las transacciones comerciales internacionales”, A/RES/52/87, 2 de febrero de 1998.
- \_\_\_\_\_, “Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales”, A/RES/53/176, 25 de enero de 1999.
- \_\_\_\_\_, “Conferencia Política de alto nivel y la firma de la convención de las

- Naciones Unidas contra la corrupción”, 11 de diciembre de 2003, documento consultado por internet: [www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/](http://www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/)
- \_\_\_\_\_, “Un instrumento jurídico internacional contra la corrupción”, resolución aprobada por la ONU en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre de 2000.
- \_\_\_\_\_, “Un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción” Resolución aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre de 2000.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- \_\_\_\_\_, “Desarrollo y corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- \_\_\_\_\_, “Qué impacto puede tener la ética”. Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana, capital social y desarrollo. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Shand, David, “El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción”, En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.
- Shang-Jin, Wei “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 83-94.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Tanzi, Vito, “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Transparencia Internacional, *Informe Global de la Corrupción 2004*, documento consultado por internet: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Transparencia Internacional, *Informe Global de Corrupción 2003*, documento consultado por internet: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Unión Europea (UE), “Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacionalización del fraude”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003.
- Villoria Mendieta, Manuel, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. 34, febrero de 2006, pp. 53-92.
- \_\_\_\_\_, “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.
- Vogl, Frank, “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, noviembre de 1998. pp. 20-21.
- Wiehen, “El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción”, en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU*. Vol. 3, No. 5, noviembre de 1998. pp. 27-29.
- Wolfensohn, James D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, noviembre de 1998, pp. 17-19.



**¿POR QUÉ SE CORROMPEN  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS?**



*Con la obtención de la riqueza y la autoridad el hombre injusto puede acarrear mucho mal a sí mismo y a sus amigos; porque él puede demostrar no ser competente para hacer un uso recto de su poder.*

Aristóteles, *Gran Ética*. Libro II, Cap. III

*El eforado (los éforos eran los verdaderos gobernantes en Esparta elegidos por el pueblo) sucedió que un hombre completamente miserable ocupaba el cargo, hombre que debido a su pobreza, solía con facilidad ser comprado(...) ciertos éforos fueron corrompidos con dinero y, en la medida en que estaba en su poder, arruinaron a todo el Estado.*

Aristóteles, *Política*. 1270 b, 14-19



*Sin duda la ambición de honra y la codicia de dinero son los motivos que dan lugar, entre los hombres, a la mayor parte de los crímenes voluntarios.*

Aristóteles, *Política*. 1271 a, 23-25

## INTRODUCCIÓN

La pregunta que establece el eje de este artículo es la de conocer por qué se ha incrementado la corrupción así como las diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. Se han encontrado diversas causas para esta situación las cuales se agrupan en dos clases. Por un lado, aquellas que son de origen externo al individuo como resultado del contexto en que éste se desempeña; por otro, las que son de origen interno e inherente al ser humano. En ambos casos, estas causas influyen, seducen o arrastran a la realización de prácticas corruptas; tanto unas como otras actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto.

En el mundo distintos intelectuales de prestigio internacional, Junger Habermas, Sigmund Bauman, Alasdair MacIntyre, Giovanni Sartori, Hans Küng o Amartya Sen, que coinciden en la afirmación de que las sociedades contemporáneas viven sumergidas en una crisis de valores y que los antivalores han invadido la vida diaria en diversos ámbitos de la vida pública: político, social, económico, familiar, religioso o cultural. Al respecto, Küng escribió: “La crisis de la principal potencia occidental –Los Estados Unidos- es ya una crisis moral de todo Occidente, incluida Europa: desmoronamiento de las tradiciones, de un sentido global de la vida, de criterios éticos absolutos, y carencia de nuevos fines, con todos los daños psíquicos que de ello se derivan. Muchos hombres no saben ya en nuestros días hacia qué opciones fundamentales han de orientar las pequeñas o grandes opciones diarias de su vida, y tampoco qué preferencias seguir, qué prioridades establecer, qué símbolos elegir. Las antiguas instancias y tradiciones orientativas ya no

sirven. Reina en todas partes una crisis de orientación que, a pequeña escala, tiene que ver con la frustración, el miedo, la drogodependencia, el alcohol, el sida y la criminalidad de muchos jóvenes, y a gran escala, con los nuevos escándalos políticos, económicos, sindicales y sociales, demasiado frecuentes en Alemania, Austria, Francia, España, Italia y Suiza. En definitiva, Occidente se encuentra ante un vacío de sentido, de valores y normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud.” (Küng, 2000, 25). La conclusión a la que llega tanto este autor como los arriba mencionados es la de que en la sociedad contemporánea existe *confusión* y *desorientación* en los distintos miembros que la integran como resultado de los antivalores con los que son bombardeados día a día a través del mundo mediático, lo que genera conductas nocivas, incluso patológicas. Aunado a ello, existe un proceso de globalización de la corrupción que va penetrando en los diversos rincones del planeta. Este proceso se expande sobre todo ahí donde los valores se diluyen o pierden fuerza.

Esta situación repercute directamente en el servicio público ya que: “La administración no es más que una parte de la sociedad a la que sirve. Por ello, sobre la administración se reflejan, forzosamente, los valores que imperan en el entorno social. Así, el propio ambiente social de nuestros días, en el que se potencia un consumo salvaje o la valoración de las personas en función de su éxito económico, quizá sea el caldo de cultivo para la proliferación de una cultura en la que los valores éticos encuentran dificultades a menudo difíciles de salvar para abrirse paso. En este contexto, es difícil concebir un intento de moralización de la vida pública que sea ajeno al resurgimiento de dichos valores en la sociedad en general y en las personas que la componen en particular.” (Rodríguez-Arana, 1997, 29).

Cuando los valores se ausentan de la vida pública aparecen de inmediato conductas contrarias a la ética, basadas en antivalores, las cuales cobran importancia en la vida política y en la gestión pública. Dichos comportamientos se encuentran en expansión. Actitudes como el individualismo, la competencia o la acumulación de bienes materiales llevadas al extremo, contribuyen a la fragmentación y al desequilibrio del trabajo colectivo en las instituciones públicas debido a que los individuos impulsados por estos principios se encuentran en disposición de llevar a cabo diversas acciones sin importar la legalidad y las consecuencias de dicha acción con tal de conseguir sus propósitos.

## 2. LA CORRUPCIÓN: UN VIEJO MALESTAR QUE SIGUE PRESENTE

*La corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos*

Séneca

Los asuntos de gobierno, política y administración pública están corrompidos en muchos lugares del mundo. El desvío de fines y recursos económicos es una realidad latente, no sólo en los gobiernos nacionales sino incluso en los organismos internacionales incluyendo la misma ONU. Igualmente, la corrupción se manifiesta tanto en países desarrollados: Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia o España, como en países en vías de desarrollo: Argentina, Chile, Nigeria o República Dominicana. Sin duda, la revolución de la información y la explosión de las comunicaciones han hecho de muchos casos de corrupción un escándalo de alcance mundial. En palabras de Caiden, “La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podía verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los Juegos Olímpicos” (Caiden, 2001, 244).

La corrupción se ha expandido y establecido de tal modo que ya es una característica en la mayoría de los países del mundo. Para su estudio, seguimiento e intento de control, existen diversos organismos como Transparencia Internacional (TI), la Oficina contra el Soborno perteneciente a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF). Asimismo, en 1994 dentro de la *Dirección de Asuntos Jurídicos* del Consejo de Europa se creó un grupo multidisciplinario sobre la corrupción.

La corrupción es una actividad que existe desde antaño y que ha acompañado al hombre en su desarrollo histórico, aunque sobre todo es en las últimas décadas del siglo XX cuando se han conocido casos inauditos haciéndola cada vez más evidente. El historiador mexicano Lorenzo Meyer<sup>1</sup> afirma que: “El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político –soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época... Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo que el fascista de Italia, que el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina.”

Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea de que la corrupción es algo inherente en el ser humano, que existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.<sup>2</sup> Para Francisco Laporta “La causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público (...) En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, etc.) que si es meramente externo” (Laporta, 1997, 28).

A pesar de que la corrupción es constante en la historia es esperanzador saber que también desde las antiguas civilizaciones, tanto en Oriente como en Occidente, se encuentran repetidas expresiones de aversión y censura hacia ella, es decir, las prácticas corruptas y la falta de honradez han sido objeto de reproche

<sup>1</sup> Meyer, Lorenzo; “*La corrupción*”; En *Diario Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.

<sup>2</sup> El profesor emérito estudioso de la corrupción en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, sostiene que la corrupción es un mal que no tiene remedio. Durante el curso de verano impartido en el Escorial en el 2002, titulado *La corrupción política en España* señaló: “Cuando me preguntan si hay solución para la corrupción yo respondo con otra pregunta: ¿Y qué remedio hay contra la vejez?”.

moral en todas las culturas. Y también en todas ellas ha existido el interés por desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance.

### *2.1 La corrupción: su definición en dos sentidos*

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define así la corrupción: “Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.”<sup>3</sup> Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio”.<sup>4</sup>

Ambas definiciones invitan a reflexionar sobre algunos aspectos. Cuando el diccionario de la RAE afirma que la corrupción se da en “*las organizaciones*” y, sabiendo que éstas pueden ser públicas, privadas (empresas) o de participación social (ONG’s), se puede sostener que la corrupción no es exclusiva del ámbito público. A continuación señala: “*pervertir o seducir a alguien*”, es decir, la definición no especifica que ese “alguien” pertenezca a un sector en particular, reforzándose así nuevamente la idea de que la corrupción es susceptible de producirse en cualquier ámbito, sea éste público, privado o social. El diccionario jurídico también aporta elementos de interés. La expresión “*soborno de persona o autoridad*” puede ser interpretada de dos maneras, por un lado, la conjunción “o” puede estar actuando como sinónimo, lo que daría como equivalente la persona y la autoridad, aunque también se puede entender que son dos figuras o sujetos que representan ámbitos diferentes. Una persona <*cualquier individuo*> y una autoridad <*una persona del gobierno*>.

Ahí donde hay intereses personales, y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos antieticos hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: “Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación,

<sup>3</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2001, Vigésimo segunda edición.

<sup>4</sup> Julia Infante Lope, *Diccionario Jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional.”<sup>5</sup>

La nueva fase del desarrollo del capitalismo, caracterizada por la estrategia neoliberal, ha contribuido a cambiar los valores de manera vertiginosa, tanto en las sociedades como en los gobiernos. Las nuevas formas de actuación giran en torno al principio económico y a la individualidad lo que supone un alejamiento de actitudes solidarias.

Otras definiciones de corrupción, aunque más específicas al estar enfocadas al ámbito de gobierno y asuntos públicos, son las siguientes: 1) Para Eduardo Wills (1997) la corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular. 2) El Banco Mundial<sup>6</sup> se refiere a la corrupción como “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado”. 3) El profesor Joseph Nye<sup>7</sup> afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que implica una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”.<sup>8</sup> 4) Para Jesús González Pérez (1996, 128), “La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.” 5) Para Francisco Laporta (1997, 29) “La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un

<sup>5</sup> Malen Saña, Jorge, “*La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*”, Editorial Gedisa, 2003, p. 35.

<sup>6</sup> Banco Mundial, “*Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del Banco Mundial*” 1997.

<sup>7</sup> Joseph F. Nye, *Corruption and Political Development: A cost Benefit Análisis*, citado por Jorge García González en *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994, p. 35

<sup>8</sup> Nye, Joseph, *Corruption and Political Development*, en A.J. Heidenheimer (ed) *Political Corruption: A Handbook*, 1989, pp 963.

ingreso extra del caudal público. –y continúa- Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)”. 6) Por su parte Van Klaveren señala que “un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de <la situación de mercado> y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.”<sup>9</sup> 7) Para Carlos Cubillo “la corrupción es todo conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado –económico o de otra índole- a favor de la autoridad o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.”<sup>10</sup>

Cualquiera de estas definiciones es válida para el ámbito público pues la esencia es la misma: un agente, investido de autoridad, se aprovecha del poder público para obtener beneficios privados convirtiendo ilícitamente la función pública en una fuente de enriquecimiento privado. Pero conviene reiterar que la corrupción no es exclusiva del sector público, es decir, que ahí donde hay intereses personales, y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos antieticos hay corrupción.

Para una mayor claridad sobre el concepto de corrupción a continuación se desarrollan dos enfoques diferentes.

*El Sentido Económico de la corrupción.* El elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*. Susan Rose–Ackerman, estudiosa de la corrupción, sostiene que “Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluirla unilateralmente. No

<sup>9</sup> Van Klaveren, Jacob, En: *Heidenheimer, Arnol*, 1997: 25-28

<sup>10</sup> Carlos Cubillo, *La corrupción en la vida pública*, ensayo sin publicar, Madrid 2001.

hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables” (Rose-Ackerman, 1999, 51).

*El sentido amplio de la corrupción.* Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología “corrupción” proviene del termino latino “*corruptio*” que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido amplio serían: el nepotismo, el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista *Económico* o desde el punto de vista *Amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos señalados es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorias, etcétera, aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo.

## *2.2 La corrupción en el ámbito público*

La corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Estos protagonistas establecen a su vez dos ámbitos de corrupción: a) político y b) administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente dado que no existe una clara línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

a) *La corrupción política* se manifiesta cuando los políticos, impulsados por la ambición y la avaricia, se aseguran una fortuna privada desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, favoreciendo intereses de grupo, aceptando sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, repartiendo cargos entre amigos y familiares o comprando votos en las elecciones.

La corrupción política “(...) se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas” (Laporta, 1997, 20).

El *Informe Global de la corrupción 2004* concluye que “Ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política. El problema abarca una variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de dejar el cargo. Incluye actos proscritos por las leyes nacionales e internacionales así como actividades que no son ilegales, pero que tienen una influencia corruptora en el proceso político, como por ejemplo cuando las compañías del sector privado acuden al cabildeo para obtener favores políticos.”<sup>11</sup>

Muchos son los escándalos por corrupción política en diferentes partes del mundo. En los últimos años, numerosos casos giran alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. En este aspecto, aunque existen las herramientas necesarias para que los gobiernos mermen el problema, por ejemplo convirtiendo la recepción de donaciones anónimas en actos ilegales, la mayoría de los gobiernos no ha adoptado las salvaguardas necesarias. El hecho de que los partidos políticos acepten aportaciones privadas anónimas da pie a diversas cuestiones: ¿Quiénes son en realidad esos generosos donantes que otorgan millones? ¿Cómo y qué clase de favores se cobran por depositar su dinero en las arcas de los partidos? En países como el Reino Unido, Francia, Italia o Alemania este tipo de donativos está prohibido aunque sólo si superan determinado monto.<sup>12</sup>

La persecución de las prácticas de corrupción política viene siendo tímida o débil ya que con frecuencia los protagonistas de la misma, son de manera directa o indirecta, precisamente aquellos individuos en quienes la soberanía popular ha depositado su confianza para que administren el Estado, es decir, los mismos gobernantes los cuales se amparan en fueros o leyes especiales. “La corrupción de cuello blanco despunta en personajes de gran cultura y renombrada distinción, influyentes en las instituciones

---

<sup>11</sup> *Informe global de la corrupción 2004, op. cit.*

<sup>12</sup> Ver artículo “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *Diario El País*, España, 19 de octubre de 2003.

estatales, las cuales les garantizan su impedimento para procesarlos por sus dolosas actuaciones” (Arcila, 2000, 17).

Consecuencia del afianzamiento y expansión de la corrupción en política es el escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos políticos, con la consecuente desconfianza en las instituciones, situación que llevada al extremo puede dar pie a brotes de ingobernabilidad. La corrupción cometida por individuos en cargos políticos ha generado que la opinión pública asocie de manera automática este mal con la disciplina política. De ahí que cuando se habla a ciudadanos de a pie de la ética en política, de inmediato respondan con expresiones de sobra conocidas: “Todos los políticos son unos corruptos” o “La ética en política es una utopía”.

*b) La corrupción administrativa* se produce en las diferentes instancias de la administración pública. Se caracteriza por el abuso en los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios. Cuando el principio de avaricia toca la mente del hombre, éste comienza a buscar el modo de obtener ventajas lucrativas desde cualquier lugar donde se desempeñe, por lo que algunos funcionarios públicos al ser tocados por este antivale se hallen envueltos en escándalos de corrupción. “La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno” (Villoria, 2000, 24).

### 3. FACTORES QUE FOMENTAN LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un vicio que a lo largo de la historia ha desarrollado diversas maneras para subsistir y expandirse. Por existir diversas formas de caracterizarse se agrupan en dos tipos los elementos que la expanden: *Factores socioculturales o externos al individuo* y *Factores internos o estados afectivos al individuo*.

#### 3.1 *Factores socioculturales o externos al individuo*

Se agrupan en cuatro tipos: políticos, económicos, administrativos y sociales, aunque conviene señalar que algunas de las causas que aquí se presentan se entremezclan en los diferentes ámbitos mencionados.

### 3.1.1 Factores Políticos

Se consideran factores políticos aquellos elementos que se relacionan directamente con el ejercicio del poder público contribuyendo a la realización de prácticas indebidas. Entre ellos se encuentran los siguientes:

a) *El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal.* La teoría política enseña que aquellos sistemas políticos que están dirigidos por una elite económica y que tienen por principio, en su forma de gobierno, el interés desmedido por las riquezas se denominan oligarquías. Un Estado o país es oligarca cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que se caracterizan por ser los más ricos. Este grupo de acaudalados trasladan los principios y valores de su estilo de vida a los distintos ámbitos del Estado generando así una complicidad entre gobernantes y elites económicas. Algunas veces los potentados directamente ocupan cargos públicos y otras veces gobiernan de manera indirecta. En cualquier caso las oligarquías modifican las actitudes y comportamientos de los funcionarios cuyos valores se tornan acordes a estos principios. Los sistemas oligárquicos, como les denomina la teoría política clásica, son los actuales gobiernos neoliberales en los que se valora ante todo el individualismo, el dinero, la competitividad así como las posesiones materiales. Toda actividad que se realiza bajo esta forma de gobierno gira en torno al capital con el que se pueden adquirir los elementos materiales que se deseen. En los Estados oligárquicos o neoliberales se fomenta la riqueza para una minoría o elite a costa del incremento de la pobreza en el resto de la población.

Hoy en día, dado que la *ambición* es ilimitada y se poseen los instrumentos necesarios para llegar a cualquier parte del planeta, las oligarquías compiten por la riqueza mundial. Este deseo por acumular bienes materiales hecho principio se ha extendido a través de la globalización o mundialización a casi todo el planeta logrando penetrar y alterar en distintos ámbitos: individual, familiar, laboral, cultural, gubernamental, etc. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y, en la medida en que ha estado en su mano, han arruinado al Estado, afectando con ello a miles de ciudadanos.

b) *Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección.* No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos está establecido un perfil

básico, con valores bien definidos, que deban poseer las personas que ocupan los cargos públicos ya sea por oposición o por elección. Esta situación deja un amplio margen para que cualquier individuo, incluso careciendo de los mínimos valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea la *idónea*. Precisamente este elemento de idoneidad es el que marca la diferencia, es decir, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio.

Dado que los cargos públicos son honores del Estado, quien los ocupe debe poseer una gran preparación, por eso el político irlandés Edmund Burke afirmó: “La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea”.<sup>13</sup> Contrario a esta verdad, en el día a día de la política se percibe cómo cualquier individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en época de elecciones, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política, y más aún sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. En la actualidad quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la eficiencia. Hay profesionales en política pero no todo político es un profesional.

c) *La debilidad o ausencia de valores éticos en el ámbito público.* El descuido u omisión de instrumentos, ya sean normativos (leyes, códigos, reglamentos) o bien herramientas de control, supervisión y evaluación así como la falta de programas de inducción, formación, capacitación enfocados a la actualización y desarrollo de personal que fomenten los valores éticos, otorga un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas.

Existen servidores públicos que carecen de compromiso y espíritu de servicio que les motive a actuar al servicio de la sociedad. Max Weber decía que hay individuos que viven *para* la política y otros que viven *de* la política.

<sup>13</sup> Cr. *Textos Políticos*.

Parafraseando esta afirmación, es posible decir que en la administración pública hay individuos que viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración, desafortunadamente éstos últimos son muy numerosos. Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra es fácil caer en la práctica de contravalores y desviarse fácilmente de los deberes y obligaciones.

d) *Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción.* Existen teóricos que justifican la práctica de conductas indebidas. Para los llamados <funcionalistas> la corrupción es un recurso necesario, se utiliza por ejemplo para acelerar los procesos administrativos. En esta corriente de pensamiento el corrupto es considerado como “un experto en atajos”, alguien necesario para hacer el trabajo sucio. Los funcionalistas califican de <moralistas> a quienes consideran que la corrupción es algo patológico, un obstáculo al desarrollo económico así como una amenaza a la política porque permite el acceso de personas sin escrúpulos a puestos de poder. “Los funcionalistas han afirmado que la corrupción tenía sus raíces en el propio sistema, intentando explicar históricamente la aparición periódica de formas de mala administración, con utilización privada o apropiación de recursos públicos (...) La hipótesis principal es que la corrupción es una <disfunción funcional>, por la cual se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, desaparecerá. (...) Más aún, se llegó a pensar que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del ciclo económico permitiendo superar obstáculos burocráticos, estimulando inversiones y fomentando la creación de empresas” (Della Porta, 2001, 23). En el lenguaje de quienes están a favor de la corrupción existe “el concepto de soborno virtuoso al señalar que los sobornos a menudo funcionan como el “lubricante” que puede acelerar las ruedas del comercio” (Wei, 2001, 86). Quienes argumentan en favor de la corrupción señalan que en los países en los que existen demasiadas leyes, reglamentos así como trabas burocráticas, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos.

e) *Lealtad, interés y pertenencia a un partido.* Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como el nepotismo (también

conocido como compadrazgo,<sup>14</sup> palanca<sup>15</sup> o enchufe<sup>16</sup>) existe una deuda y un compromiso con aquél que realizó la recomendación generando así una obligada gratitud que se convierte en lealtad, en muchos casos excesiva. De hecho, el recomendado llega a olvidar sus deberes para con la institución, favoreciendo esencialmente a quien en su día le ayudó.

Cuando es un partido quien gestionó la ayuda sucede lo mismo. Se trabaja para el partido desde el interior de las instituciones públicas usando todos los recursos disponibles: bienes muebles, inmuebles o perecederos, recursos financieros, incluso hasta el personal subordinado aunque éste nada tenga que ver con el partido. Todas estas acciones desvían los recursos públicos, sirven para intereses de grupo y van en contra de toda norma o código ético institucional, incluso del más mínimo sentido común o de dignidad humana.<sup>17</sup>

*f) Sentido patrimonialista de los recursos públicos.* Algunos servidores públicos en el cargo toman y derrochan aquello que es patrimonio público como si fuera de su propiedad. Disfrutan y dilapidan los recursos y bienes para uso y goce de interés privado. Este disfrute de lo público va desde elementos sencillos de papelería, (lápices, plumas) pasando a otros más costosos como mobiliario, equipo tecnológico, equipo técnico, uso de vehículo oficial, hasta llegar a situaciones extremas como el uso del avión presidencial, o la utilización de algún edificio o lugar público para uso privado. En países del tercer mundo, los gobernantes solicitan créditos o préstamos internacionales bajo el argumento de ser destinados a proyectos de inversión o fines de interés público, pero una vez obtenidos esos recursos los desvían para fines de interés personal sin importar que el préstamo pase a ser deuda pública y deberá ser pagado por todos los ciudadanos.

### 3.1.2 Factores económicos.

En este subapartado se agrupan aquellos factores que fomentan la corrupción y que tienen que ver con los aspectos de la crematística.

<sup>14</sup> Expresión típica mexicana que se refiere a tener un padrino con buenas relaciones que le ayude.

<sup>15</sup> Expresión popular que se usa en México, se refiere a tener un conocido con poder para influir.

<sup>16</sup> Expresión española con el mismo fin que la anterior.

<sup>17</sup> En países con sistemas democráticos no consolidados (México, Venezuela) en periodos de campañas electorales, algunos directivos de las instituciones públicas, para apoyar a su partido, ordenan que el personal de la institución se reúna en la calle en horas laborables para entregar propaganda o asistir a los mítines de su partido, bajo la amenaza de atenerse a las consecuencias.

a) *El espíritu capitalista.* Con el ascenso al poder de la burguesía y el nacimiento de un nuevo sistema económico, el capitalismo, la sociedad da un giro en sus cimientos. Valores plasmados por el liberalismo del siglo XVIII se alejan del sentido de lo público, a saber: el libre comercio, la no intervención del estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “espíritu del capitalismo” o “espíritu capitalista”<sup>18</sup> el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo. “La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor <mental> más adecuado para la misma aunque Weber insiste en que el “espíritu capitalista” y “sistema capitalista” no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El <espíritu>, es por tanto, una actitud, un *habitus*, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas, por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la acción del individuo, por otra. El <espíritu> capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo” (Abellán, 2003, 17).

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia económica, sigue vigente aunque ahora se le conoce como neotaylorismo o postaylorismo. Esta corriente rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En ocasiones, en afán de ese éxito, el ser humano saca lo peor que tiene dentro.

b) *Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público.* Algunas técnicas de la empresa privada, acompañadas de una filosofía gerencial, han sido transferidas al sector público. Esta filosofía, que en su origen responde al interés privado, paulatinamente se ha ido consolidando dentro del

---

<sup>18</sup> Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber.

sector público. El fin de la administración privada es, sin lugar a dudas, obtener ganancia; sin embargo, el objetivo de la administración pública abarca aspectos a) sociales y b) de servicio. Los primeros tienen que ver con garantizar los mínimos de bienestar (educación, salud, alimentación, empleo, vivienda) es decir, crear unas condiciones para que los ciudadanos puedan vivir dignamente y, de ser posible, elevar su calidad de vida. Los segundos se refieren a la prestación y operación adecuada de los servicios públicos.<sup>19</sup> Sin embargo, como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, algunos funcionarios se han convertido, o están en camino de convertirse, en vendedores de servicios. Es necesario recordar a estos poseedores de cargos públicos que no son gerentes de sucursales como en la iniciativa privada sino servidores públicos en las instituciones de gobierno.

<sup>20</sup> La vieja idea de “Dejar hacer, dejar pasar” del mercado liberal del siglo XVIII ha llegado también al ámbito público.<sup>21</sup>

La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva corriente de la teoría de la administración pública, sobre todo a partir de la década de los años noventa (siglo XX), denominada Nueva Gestión Pública. Esta nueva alternativa pretende crear una administración

---

<sup>19</sup> La filosofía política advierte sobre las consecuencias de colocar hombres de negocios en los puestos públicos señalando que en la antigüedad algunos pueblos establecieron una ley que prohibía que personas que habían tenido negocios privados ocuparan cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrarse y ello alteraría la función de gobierno.

<sup>20</sup> El hecho de equipararse un funcionario a un empresario ha dañado la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. En México, algunos políticos y altos funcionarios equiparan sus sueldos a los de los directivos del sector privado sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas y no producen ganancias económicas. De esta forma, incrementan sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos muy polémicos son el del Gobernador de Sinaloa (1999-2004) Juan S. Millán Lizárraga y el del Alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002) Agustín Hernández Pastrana. El primero señaló que el Gobernador no podía tener un sueldo menor al del empresario más alto de su Estado por lo que elevó el sueldo de manera exorbitante. El segundo caso, es el de un Alcalde que gobernaba un municipio de 3 millones de personas y, bajo el argumento de que en términos de población gobernaba el equivalente a la población de algunos gobernadores, se elevó el sueldo de Alcalde al de un Gobernador.

<sup>21</sup> Análogamente, en política se hace una oferta de candidatos y quien tenga mayor demanda, expresada mediante las elecciones, es quien gana. Es decir, vende más quien más publicita. De esta manera, los candidatos se han convertido en productos vendibles. Se les asesora en imagen, en aspectos como el corte de pelo, el tipo de vestimenta, los accesorios que le complementan y, especialmente en el lenguaje no verbal. De ahí que la propaganda, la aparición en los medios, el empleo de eventos espectaculares sean claves para difundir una imagen, muchas veces ficticia, del candidato.

más ágil y eficaz que responda a las necesidades y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia. Para Barzelay (1998) “La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacía un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Las estrategias modernizadoras para este enfoque tienen su origen en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Algunas herramientas significativas de esta corriente son: la desregulación, la generalización, la privatización, la externalización<sup>22</sup>, la participación ciudadana, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado <postburocrático>”.

Con la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con esta nueva corriente también se incorporan dentro del sector público gerentes y administradores de empresas. Resulta evidente la transferencia en la forma de trabajar de la administración privada a la pública. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada y se produce, incluso, un cambio en el lenguaje manejado. Los altos funcionarios de la administración pública serán ahora denominados “*gerentes*” mientras que los ciudadanos se convertirán en “*clientes*”.<sup>23</sup> Todo este ambiente de confusión y turbulencia institucional no hace sino favorecer la corrupción, en virtud de que la corrupción pública tiene su correspondencia en el ámbito privado. En definitiva, según afirma Carles Ramió, “Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la

<sup>22</sup> Según Carles Ramió, la externalización debe ser entendida como aquellos servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

<sup>23</sup> Si entramos en la lógica empresarial, entonces los ciudadanos más que clientes de servicios públicos son los accionistas del Estado y por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”<sup>24</sup> (Ramío, 2001, 19).

c) *El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales.* Con fundamento en el Consenso de Washington,<sup>25</sup> surgido en la década de los años noventa del siglo XX, los Organismos Financieros Internacionales (OFI) tuvieron una participación vital en la implementación de las políticas neoliberales, sobre todo en los gobiernos de los países débiles, hablando en términos económicos. La instrumentación de estas políticas dio margen al desarrollo de la corrupción. El mismo Stiglitz ex-presidente del Banco Mundial señala en su obra *El Malestar en la globalización*, algunas de las actuaciones en las que tanto el FMI como el BM, otorgaban, directamente, recursos a dirigentes políticos, sabiendo que esos recursos no estaban destinados al bienestar y desarrollo del país sino a mantener su *status quo* y facilitar las políticas dictadas desde Washington. En este sentido escribió: “La cuestión de la responsabilidad moral de los acreedores fue particularmente visible en el caso de los préstamos en la guerra fría. Cuando el FMI y el BM prestaron dinero a Mobuto, el tristemente célebre mandatario de la República Democrática del Congo, sabían que el grueso de ese dinero no se destinaría a ayudar a los pobres del país, sino más bien a enriquecer al presidente. Era un dinero pagado para asegurar que el corrupto líder mantuviera a su país alineado a occidente. A muchos no les pareció justo que los contribuyentes comunes de países con criterios corruptos debieran pagar los créditos concedidos a dirigentes que no los representaban” (Stiglitz, 2002, 304).

Es precisamente en la década de los noventa (siglo XX), el periodo de implementación de estas políticas, cuando se incrementó la corrupción en los países de América Latina. El informe del Programa para el Desarrollo

---

<sup>24</sup> Un caso que ilustra el ascenso de lo privado a lo público es el cambio de gobierno en México en el año 2000. Después de más de 70 años de contar con un mismo partido en el gobierno (PRI), en el que quienes principalmente gobernaban eran políticos (lo que no significa necesariamente que fueran buenos), con el nuevo ejecutivo (2000-2006) se da un cambio en la forma de estructurar al equipo de gobierno. El presidente entrante, Vicente Fox, líder del partido Acción Nacional (PAN) y antiguo gerente de la Coca Cola, en México, se nutrió de personas provenientes del sector privado y no de gente de trayectoria y experiencia política probada.

<sup>25</sup> Expresión acuñada referida a la estrategia consensuada entre los principales actores económicos estadounidenses para fomentar políticas neoliberales en distintos países del mundo.

de Naciones Unidas (PNUD) señala que los países latinoamericanos en este periodo presentan los índices de corrupción más altos del mundo. A su vez, Transparencia Internacional afirmó en 2002 que las principales fuentes de corrupción son las estructuras gubernamentales.<sup>26</sup> Asimismo, merece especial atención el caso de Claudio Loser, ex-directivo del FMI en Argentina, quien en el libro “Enemigos” relata las estrategias de este organismo para fomentar la corrupción en los países deudores.<sup>27</sup>

d) *La actuación de las empresas transnacionales.* En el informe de Transparencia Internacional, presentado durante el Congreso Anticorrupción, celebrado en Lima, (Perú) en 1997, se demuestra la complicidad en la corrupción entre lo público y lo privado y se señala que “Las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. A su vez, los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más sensibles a aceptar sobornos de las empresa privadas.” En dicho informe se concluye que “no hay corrupción sin iniciativa privada”. Asimismo, un estudio realizado por la OCDE en 1997 en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones (OCDE, 2000, 31).

Los escándalos de corrupción pública ventilados en los medios de comunicación dan la impresión de ser más numerosos que los del ámbito privado sin que ésto sea realmente así. De hecho, los escándalos sucedidos en el mundo empresarial estadounidense sacados a la luz pública en julio de 2002 tienen como protagonistas a ejecutivos del sector privado de las empresas Enron, Global Crossing, Adelphia y WorldCom quienes mintieron sobre la realidad de sus actividades. La historia no es nueva en el ámbito privado, ya desde antaño se hablaba de *los delitos de cuello blanco*. En cualquier caso se trata de ejecutivos que se saltan la legalidad para obtener beneficios.

En abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado.

---

<sup>26</sup> Teresa Bo, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, Diario *La Razón*, España, agosto 4 de 2002, p. 20.

<sup>27</sup> Ver artículo “<Enemigos> del FMI”, Diario *El País*, España, 28 de marzo de 2005.

Algunos argumentos sobre por qué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: a) Las privatizaciones y sucesos similares han enturbiado la línea divisoria entre el sector público y privado, esto crea oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de funcionarios públicos; b) En una economía globalizada el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos; c) En la mayoría de los países el sector privado es significativamente más grande que el sector público. Esto es válido tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo.<sup>28</sup>

Robert Klitgaard (1993,3) sostiene que “El sector privado está involucrado en la mayoría de las situaciones de corrupción gubernamental y las variedades con que se presenta tienen repercusiones dañinas diferentes. Esta situación es permitida por los gobiernos sobre todo porque éstos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales”. De esta manera, los empresarios sobornan a funcionarios para obtener contratos y en algunos casos, cuando se han descubierto dichos actos han salido a la luz episodios vergonzosos en los que altos funcionarios han ido a prisión por recibir sobornos mientras que quienes los sobornaron no fueron castigados e incluso resultaron exentos de impuestos.

e) *La labor de los gestores privados.* Al ser el dinero el principio por excelencia en el capitalismo, su manejo contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el libre comercio y permitir la entrada de las grandes empresas. La operación de la maquinaria globalizadora puede tener diversas modalidades. Una de ellas se da cuando el *corruptor*, proveniente de un país desarrollado y pudiendo ser un agente de su gobierno o de las principales empresas transnacionales, corrompe, con sutileza, a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

Merece la pena mencionar la obra *Confessions of an Economic Hit Man* (2005) escrita por Anthony Perkins, un directivo de la Consultoría estadounidense Chas. T. Main Inc. (MAIN), el cual, en apariencia, asesoraba al Banco Mundial sobre posibilidades de inversión en los países del tercer mundo pero que en realidad era una especie de agente secreto *ex officio*, cuya labor consistía en aumentar el podio estadounidense y dominar a los

---

<sup>28</sup> Ibid.

países endeudados.<sup>29</sup> En su obra, Perkins explica su trabajo: “Consistía en justificar enormes préstamos internacionales que fluyeran a través de MAIN y otras compañías estadounidenses, como Bechtel o Halliburton, para la planeación y construcción de proyectos en países en desarrollo pero con la verdadera intención de buscar la bancarrota de esos mismos países, de modo que jamás pudieran pagar a sus acreedores y se convirtieran en dóciles socios de Estados Unidos, no pudiendo negarse a conceder su territorio para la construcción de bases militares, a poner sus recursos naturales a la disposición de los inversores extranjeros o a otorgar sus votos en las Naciones Unidas y otras instancias internacionales a Estados Unidos.” Al final, la moraleja del libro de Perkins es clara: mientras los países pobres no estén dispuestos a defender sus propios recursos naturales y a luchar contra la corrupción interna y la manipulación extranjera, el auge de los *Economic Hit Man* parece asegurado.

### 3.1.3 Factores administrativos

Se trata de aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal.

a) *La baja remuneración en el personal público.* Si bien existen países en los que los sueldos en los puestos públicos no son excesivos, lo que puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un ingreso adicional, no obstante, en lugares en los que los puestos sí son bien remunerados también se practica la corrupción. Esta situación refuta la idea de que a mayor sueldo menor corrupción, y viceversa, que la corrupción se da en los servidores públicos porque los sueldos son bajos y no les alcanza para vivir. De hecho, cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades, una capacidad para desarrollar las funciones o velar por los intereses ciudadanos.

La idea de que la gente se corrompe por necesidad tiene una parte de verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas, pero también es cierto que hay personas que pese a vivir en la pobreza mantienen un

---

<sup>29</sup> Jorge Volpi, “Vida de un pistolero económico”, Diario *EL País*, España, 22 de febrero de 2005.

principio de dignidad y por mucha que sea su necesidad no se corrompen. Igualmente, personas sin necesidad de corromperse, dado que no padecen necesidad económica, lo hacen por avaricia o por anhelo de poder.

En países donde la corrupción es mucha, los gobernantes y los altos cargos de la administración, bajo la idea de equiparar los sueldos a los del sector privado, además de aumentarse el sueldo y ganar en exceso, practican la corrupción enriqueciéndose así en corto plazo. Sin duda, muchos países en vías de desarrollo tienen funcionarios muy mal pagados que complementan sus ingresos con segundos trabajos u horas extras de forma totalmente lícita. Sin embargo otros generan este ingreso adicional mediante prácticas corruptas. A pesar de esto, algunos estudiosos de la corrupción, como Rose-Ackerman, se empeñan en comparar los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado afirmando que si los del sector público se elevaran al nivel de los del privado, la corrupción disminuiría. La idea de comparar el sueldo de un funcionario público con el de un ejecutivo o gerente de la empresa privada, cuyo fin es obtener ganancias, resulta absurda. En países con problemas para obtener ingresos, donde la evasión fiscal es un lastre, la deuda externa no disminuye y la devaluación de la moneda es el pan de cada día, ¿de donde se obtendrán los ingresos para equipararse con el sector privado acostumbrado a la obtención de ganancias?

*b) La inestabilidad en el trabajo.* Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de un trabajo y una función pública estable y fuerte acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada. En países en vías de desarrollo, donde se carece de personal profesional por no existir una burocracia consolidada, se da pie a que los cargos sean temporales, la movilidad del personal frecuente y la estructura burocrática no logre su consolidación.

Allí donde la administración pública está sujeta a los vaivenes políticos como resultado de elecciones o cambios en las designaciones políticas, se genera inseguridad en el personal. Ello implica, por un lado, que quienes aspiran a un cargo, una vez obtenido, lo vean como un negocio al que hay que explotar al máximo, preocupándose ante todo por hacerse un patrimonio y no por el bien de la comunidad. Por otro lado, existe una sumisión de los

funcionarios ante los políticos debido al temor de ser despedidos por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.<sup>30</sup>

c) *La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos.* Todo funcionario público debe ser profesional, no improvisado. Necesita contar con una formación, poseer determinados conocimientos, haber pasado los exámenes de oposición respectivos para ganarse su puesto. Con funcionarios profesionales se combate el nepotismo o la ineptitud. Un cuerpo administrativo digno sin duda ayuda a la confianza institucional. Sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con personal profesional para la función pública. En el mismo caso se encuentra la disciplina política, el hecho de no existir un perfil con requisitos mínimos da pie a que cualquier individuo, incluso personas de no muy buenas referencias, incluso inmersos en procesos judiciales, puedan ocupar un cargo y una vez en él, practiquen fechorías.

### **3.1.4 Factores sociales**

En este subapartado se agrupan aquellos factores que están relacionados con aspectos de la cultura en una comunidad.

a) *Los valores de consumo de la sociedad contemporánea.* En la sociedad contemporánea los valores giran en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. La idea de ser una persona de éxito se mide en base a la posesión y ostentación de riquezas y bienes materiales, o al menos en dar la apariencia de que se poseen, así como en la supremacía que se ostente sobre instituciones, empresas y/o individuos. Estas aspiraciones y deseos son impulsados por los principios del capitalismo a través de las empresas, y promovidos, en el ámbito internacional, a través de la globalización o mundialización comercial. El eje principal en torno al cual gira la sociedad de consumo lo conforman las empresas y las grandes compañías que, poco a poco, gracias a diversas estrategias como por ejemplo intensas campañas de publicidad, ventiladas mediante el mundo mediático se adueñan o influyen

---

<sup>30</sup> Partiendo de una observación de campo en distintas instancias gubernamentales en México, percibí un fenómeno de doble personalidad que padecen algunos funcionarios por el miedo a perder el empleo. Por un lado, ante los nuevos mandos superiores, imploraban e incluso lloraban bajo distintos argumentos: la esposa, los hijos, las deudas contraídas por la casa, el auto, etcétera, a fin de mantener su trabajo. Una vez que aseguraban su puesto de trabajo algunos se comportaban con soberbia y prepotencia ante sus propios subordinados o ante los ciudadanos cuando tenían trato directo con éstos.

en la voluntad de los individuos e impregnan su sello en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el desmedido deseo por consumir.

Para satisfacer este deseo por adquirir o poseer se requiere dinero. Es éste el elemento que facilita que los deseos se lleven a cabo. Cuando el deseo es muy grande el afán por conseguir dinero también lo es. Un individuo mentalmente sano puede controlar sus deseos o tal vez se plantee obtener mayores recursos con mayor trabajo, pero un individuo ansioso, que no obedece a la razón sino a sus impulsos, hará lo que sea con tal de conseguir lo que anhela. Es aquí cuando se puede caer en la corrupción como una vía para obtener dinero, es decir, cuando se pierde el dominio sobre uno mismo.

*b) El descuido de las áreas sociales y humanísticas.* La prioridad por el desarrollo de las ciencias exactas, dejando de lado el humanismo y las disciplinas sociales, ha dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores.

La calidad en la formación educativa reside en las humanidades, en las cualidades y valores del ser humano. Sin embargo, en algunas universidades de países de América Latina se han eliminado de los programas de estudio materias como ética, estética, griego, latín e incluso se cuestionan la filosofía, la historia o el arte. Esta tendencia está llegando al resto del mundo, asunto grave porque dichas materias no sólo enseñan a reflexionar sino que dan a conocer los fundamentos teóricos de valores proporcionando el arsenal de los conceptos y el conocimiento para denunciar las situaciones donde esos valores no se cumplen. Un factor que contribuye al abandono y agonía de estas materias es la dificultad que existe en este de conseguir becas de estudio y, una vez finalizada la carrera, puestos de trabajo.<sup>31</sup>

*c) La tendencia a la imitación.* Todo ser humano se forma a través de otro, es decir, aprende viendo e imitando lo que hace el semejante. Desde la niñez se aprende a caminar, hablar, leer y escribir, imitando. Ésta es una regla de la vida que se da durante toda la existencia. Toda la vida es un constante aprendizaje. En el aprendizaje se aprenden cosas positivas y negativas, por lo

---

<sup>31</sup> En México es el CONACYT el órgano encargado de otorgar becas para estudios de posgrado, el cual tiene por política dar prioridad a los estudios correspondientes a las llamadas "Ciencias Exactas".

que también es una causa de corrupción en virtud de que algunas personas imitan las prácticas corruptas de otros.<sup>32</sup>

Durante el ejercicio de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios realizan conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole, motiva a otros a hacer lo mismo, sobre todo si éstos últimos son débiles de personalidad o carentes de principios positivos. Desafortunadamente el comportamiento de un corrupto es también un ejemplo de conducta. También puede suceder que quien practica la corrupción seduce a quien no lo hace. Esto se debe a que existen individuos que, negando su capacidad para asumir posturas personales, son materia de fácil influencia. Todo individuo decide si cede ante determinadas circunstancias o si se resiste a ellas. La decisión dependerá de los valores que posea.

*d) El status o clase social.* Los estudios clásicos sobre el poder local han descubierto las condiciones para el descenso de las cualidades morales de la clase política en el acceso al poder de algunos grupos especiales. Robert Dahl (1961), en su famoso estudio sobre New Haven, tomando como base el origen social de los funcionarios que ocupaban puestos de poder institucional, señaló diferentes fases en el paso desde la oligarquía y la concentración de poder hasta el pluralismo de éste, es decir, de la concentración a la dispersión de los recursos públicos más importantes. Un primer momento se caracteriza por el predominio de los patricios o nobles en el poder, una clase dirigente que acumulaba los privilegios: status, riqueza, educación. Con el incremento del comercio en las ciudades y la aparición de nuevos ricos éstos comienzan a ganar poder a pesar de carecer de instrucción y status social. Una nueva etapa llega con el auge de la industrialización al atraer una población inmigrante lo que genera la mezcla de nuevos grupos étnicos quienes, mediante el voto, se abren camino hacia la participación aun careciendo de riqueza e instrucción. “Los líderes políticos y sus seguidores empezaron a utilizar el sistema político con el fin de eliminar los obstáculos propios de los grupos étnicos más que para mejorar las dificultades derivadas de la distribución de recursos por parte del mismo orden socio-económico existente” Robert Dahl (1961, 34). Por su parte, Donatella della Porta (2001, 24) sostiene que “La llegada de los ex-plebeyos dio lugar a una transformación del *ethos* político”. Ambos

<sup>32</sup> En México, a pesar de existir una Academia de Policía donde se forma a los agentes con principios y valores para el servicio público, un porcentaje de éstos una vez incorporados al trabajo y sin que haya pasado mucho tiempo, se corrompe al ver lo que otros practican.

autores sostienen que es en esta fase cuando surgió la corrupción porque los nuevos dirigentes políticos, con frecuencia procedentes de grupos étnicos discriminados, empezaron a ofrecer protección a cambio de apoyo electoral.

Otros estudiosos del poder local relacionan el descenso de la calidad moral de la clase política con los orígenes sociales aludiendo a una especie de “*ethos*” de clase. Según estas hipótesis, mientras la clase media considera a la política como un servicio a la comunidad, valorando las virtudes públicas como la honestidad o el bien común, las clases bajas prefieren el clientelismo político y la corrupción de donde obtienen la protección especial que les es necesaria para mantener ciertos privilegios, aunque éstos sean pequeños. Edwar Banfield y James Q. Wilson, citados por Donatella, afirman que: “El ideal de la clase media considera la política local como una búsqueda en colaboración de las implicaciones concretas de un interés público más o menos objetivo, y de un interés de la comunidad <como conjunto>. La lógica del ideal de la clase media requiere que la autoridad sea ejercida por los *mejor cualificados*, es decir, por técnicos experimentados y hombres de Estado, no por *políticos*. La lógica del ideal de la clase media implica también ciertos ajustes institucionales (ausencia de partidismo, elecciones generales, gestión del municipio, planeamiento y organización del área metropolitana); un respeto especial hacia las virtudes públicas de honradez, eficiencia e imparcialidad; y una disposición a fomentar el consumo de productos públicos como escuelas, parques, museos, bibliotecas y, por extensión, renovación de espacios urbanos. La política a la antigua usanza del jefe y la máquina está y seguirá estando, sin duda, claramente ligada a las clases bajas” (Della Porta, 2001, 25). Es importante señalar, sobre todo en esta última parte, que al hablar de la política dentro de las clases bajas éstas deben ser entendidas como “bajas en educación y ética”. En términos económicos, aunque se dan sus excepciones, son los ricos y aquellos que están en posibilidad de invertir en campañas quienes ocupan los cargos públicos, por ejemplo, en los Estados Unidos quien aspira a un cargo en el Senado, ya no se diga a la presidencia, pertenece a la élite económica.

*e) La coerción por sistema.* Existen situaciones en que, contrariamente a la voluntad del individuo, éste es obligado a practicar la corrupción. En lugares donde la corrupción se ha vuelto cultural, es decir, habitual o normal en la operación de las funciones del servicio público, la persona que ingresa y ocupa un cargo tendrá que realizar las funciones y hacer las cosas que se le

piden de la manera establecida, bajo el riesgo de ser despedida o acusada de insolencia o desobediencia si no lo hace. En estas situaciones establecidas por costumbre, carentes de legalidad y respeto a las instituciones, el dilema está en escoger entre corromperse o mantener la dignidad, aunque tal vez sin empleo. En este sentido existe una fuerte coerción para que el individuo se comporte de determinada manera, lo que equivale a decir que el sistema le absorbe.

Un estudio elaborado por Adrián López, estudiante universitario que trabajó dos años como policía en la Ciudad de México bajo la supervisión del profesor de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Nelson Arteaga, apunta lo siguiente: “a) Los instructores de policías instaban a sus alumnos a extorsionar, pero, eso sí, con profesionalismo, b) Existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales en el negocio de robo de vehículos, c) Los nuevos policías generalmente son desempleados que buscan el puesto como última opción laboral, d) Muchos policías ven en su trabajo un medio de enriquecimiento, e) El hecho de que algunos de los nuevos miembros cuenten con pasado delictivo no es motivo para que se les niegue el empleo.”<sup>33</sup> En México, estas actitudes no sólo se encuentran en el sector policial, también en los ministerios públicos y en los juzgados, entre otros.

f) *La influencia mediática.* Los contenidos de algunos programas que se difunden en los medios de comunicación constituyen, frecuentemente, un auténtico aprendizaje de la corrupción. Historias contadas en películas, en series de televisión, telediarios, telenovelas, artículos periodísticos cuya constante es el factor dinero y la forma de obtenerlo, ametrallan las mentes de los espectadores influyendo en su inconsciente y generando un potencial en el pensamiento al dejar sembrada una semilla que puede crecer con el tiempo, sobre todo cuando el individuo no tiene una madurez de juicio que le permita discernir con claridad la ficción de la realidad.

Estos factores que operan de manera indiscriminada generan en la sociedad un nuevo tipo de individuo con una nueva conducta, muchas veces insana, que puede llevar a la psicopatía. En nuestros días, es necesario incluir en la *Declaración de los derechos del hombre* el respeto por la mente del individuo, ignorada descaradamente por la televisión, la radio, el cine y la prensa. La influencia mediática contribuye a formar una generación basada

<sup>33</sup> “Policías criminales”, En: *Diario Reforma, suplemento TIME* Vol. 1. No 22, agosto 20, 1998, p.6.

en antivalores cuyos referentes de conducta son la mentira, la violencia y la corrupción.<sup>34</sup>

Aunado a esta clasificación de factores que motivan la corrupción, otras condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de actos que atentan contra los valores éticos son: a) las formas despóticas o tiránicas de gobierno, b) la ausencia de programas de formación ética para los agentes públicos, c) la impunidad de los funcionarios debido a ausencia de controles externos a su gestión, d) la concentración de poder, e) la dependencia del gobierno con respecto a los grupos que financiaron su campaña, f) el interés del partido en las decisiones de la política pública, g) un marco jurídico complicado, oscuro y parcial que sólo responde a ciertos grupos de interés, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados, k) el afán de ganar votos para futuras elecciones, l) la crispación política, j) la ausencia de instrumentos éticos, k) la tolerancia y pasividad de los ciudadanos.

### 3.2 *Factores internos o estados afectivos en el individuo*

La causa primera de la que a su vez se derivan los deseos y pasiones para realizar actos antiéticos es la ignorancia. Ésta no se refiere a que los hombres que detentan un cargo sean ingenuos o faltos de instrucción en su formación profesional; se refiere a la falta de comprensión y madurez de juicio para llegar a la excelencia humana, lo que permite actuar en torno al bien del semejante, dejando en segundo término el bien personal.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Para un mayor análisis del papel de la televisión en la vida del hombre contemporáneo, ver la obra de Giovanni Sartori, *Homo Videns, la sociedad teledirigida*, Taurus.

<sup>35</sup> A continuación se citan dos anécdotas para ejemplificar la situación de ignorancia de algunas personas en el ejercicio público: a) En el 2003, fui invitado por el Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del Estado de México, a dar una conferencia sobre la importancia de la ética en política. Correspondió al presidente de la Cámara de Diputados de esa legislatura comentar mi intervención. Comenzó reconociendo ignorar que existiera una relación entre la ética y la política argumentando que para él, como para la mayoría de los diputados, “la política era la lucha por el poder y la manera de conservarlo”. b) En el año 2003, durante el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, celebrado en Barcelona, participando con la ponencia “*Fortaleza ética en gobernantes y funcionarios de la administración pública*”, un profesor de una Universidad española me cuestionó: ¿Verdaderamente es posible la ética en política?, para a continuación rechazar de manera categórica la idea de que haya existido o pueda existir algún día alguna relación entre ambas disciplinas.

La ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de consciencia que, por un lado, permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro, haga comprender qué actos son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables. La ignorancia es considerada como la madre de todas las pasiones humanas, la causa de que el hombre realice verdaderas bestialidades.<sup>36</sup> Son diversos los autores que tratan esta tendencia del ser humano a realizar bajezas. Para el sabio Confucio<sup>37</sup> “Los hombres ignorantes y malvados, cuando se encuentran solos y no son vistos, actúan de una forma perversa y se entregan a sus vicios; sin embargo, cuando se ven frente a un hombre virtuoso intentan presumir de que se le parecen”. Para el sabio griego, Aristóteles: “En cuanto a los actos que cometemos por ignorancia son todos voluntarios; pero sólo es involuntario la acción que es aflictiva y va seguida de arrepentimiento. Pues el que actúa por ignorancia y no experimenta desagrado por lo hecho, sin duda actúa no voluntariamente porque no sabe lo que hace; pero por otra parte, tampoco obra involuntariamente, porque no experimenta ninguna tristeza por ello. También hay una diferencia entre actuar *por* ignorancia y actuar *en* estado de ignorancia, pero todo hombre malo ignora qué cosas hay que hacer y qué cosas hay que evitar, y por esta clase de error se dan los hombres injustos y malos.”<sup>38</sup> Para el filósofo Nietzsche “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”.

Cuando el hombre es incapaz de conocerse y dominarse a sí mismo entonces es presa fácil de la ignorancia que, al unirse a deseos malévolos, genera pasiones que le impulsan a realizar actos indebidos, actuando en sentido contrario a la razón. Los motivos más comunes en el ámbito público, fruto de esta ignorancia, que dan pie a actos de corrupción son: la *codicia*, la *avaricia*, el *anhelo de poder* y el *vacío existencial*.

### 3.2.1 La codicia

La codicia es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vicio, que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene. El ser humano nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa cuánto posea, ni la cantidad o calidad de los bienes que tenga, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene

<sup>36</sup> Para combatir la ignorancia el filósofo griego Sócrates solía decir: *Conócete a ti mismo*.

<sup>37</sup> “Los Cuatro Grandes Libros”, en: Manuel Yáñez, *Confucio, Colección Grandes Biografías*, p. 126.

<sup>38</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1110 b.

algo nuevo para codiciar. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios. Basta la codicia de un solo hombre en el gobierno para que sirva de ejemplo y se extienda en cascada. Al respecto, el filósofo Lao Tse escribió: “No hay mayor error que consentir los deseos. No hay mayor desgracia que ser insaciable. No hay mayor vicio que ser codicioso. Quien sabe contenerse siempre estará saciado.”<sup>39</sup>

### 3.2.2 *La avaricia*

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. La avaricia es un elemento clave dentro de la forma de vida contemporánea. Este vicio ha crecido en exceso porque es el principio bajo el cual el sistema económico internacional se ha desarrollado. En la economía de mercado el dinero tiene tanta importancia que de ser originalmente un medio para vivir, se convierte, con frecuencia, en el fin de la vida. En consecuencia, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo y un egoísmo exorbitante. Cuando se descuida la educación ética y filosófica explotan los deseos y se ama demasiado el dinero dando paso a la avaricia.<sup>40</sup> En esta situación, los individuos pueden volverse esclavos del dinero, viven para él sin querer jamás desprenderse de éste. Los avaros acumulan riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

En contraposición a esta acumulación de riquezas hay una disminución de los valores internos, de los principios éticos. Confucio decía que cuando “a un príncipe (gobernante) únicamente le importa el enriquecimiento de su reino, los ministros sólo ambicionarán acumular riqueza para los suyos, y los funcionarios y los hombres del pueblo tampoco perseguirán otra cosa que su propio enriquecimiento.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Lao Tse, *Tao Te King*, XLVI.

<sup>40</sup> Ya Sófocles en su famosa tragedia “Antígona”, advertía lo siguiente: “No hay nada más pernicioso para el hombre que el dinero. Él abate ciudades, él destierra a los hombres lejos de su hogar... ¡Dinero, ah, dinero, pervertidor de corazones nobles, creador de felonías en la conciencia, almáciga de todas las maldades! ¿Quién si no él, mostró a los mortales todo ardid vergonzoso, toda empresa impía?”

<sup>41</sup> Confucio, *Los cuatro grandes libros*.

### *3.2.3 El anhelo de poder*

El deseo de poder atrae a ciertos individuos a la política. En su afán de conseguirlo tienta a las personas a omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en cascada a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. La historia demuestra que los seres humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción en las personas y en las instituciones. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es ese afán por aferrarse al poder, a las sensaciones de placer que éste conlleva y a los privilegios que proporciona.

En política, el poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada. Con frecuencia, como demuestra la historia, se ha abusado de él. “El anhelo de poder y su conservación son algunas causas que impiden auxiliar a aquellas personas que más lo necesitan, esto es, los ciudadanos, en virtud de que están primero aquellos que los apoyaron, en unas elecciones o de cualquier otra forma, para llegar al poder” (Camps, 1996).

### *3.2.4 El vacío existencial*

Es éste un fenómeno muy extendido a lo largo del siglo XX que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. Un factor importante en esta tendencia es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, características de la civilización moderna. El ser humano poco a poco se aleja de la naturaleza; posteriormente, conforme progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las tradiciones, las cuales han cumplido siempre la misión de establecer valores que den equilibrio a la conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados. Para Victor Frankl “El hombre moderno carece de instintos que le impulsen a determinadas conductas, y ya no conserva las tradiciones que le indicaban los comportamientos socialmente aceptados; en ocasiones ignora hasta lo que le gustaría hacer. En su lugar, desea hacer lo que otras personas hacen (conformismo), o hacer lo que otras personas quieren que haga (totalitarismo)” (Frankl, 1946, 129). El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia. Y se avanza cada vez más por ese derrotero. La sociedad automatizada genera una sociedad de ocio aunque

muchos no sepan en qué emplear su tiempo libre. El mismo autor sostiene que existe una “neurosis dominical”, una especie de depresión que aflige a muchos al cesar la actividad semanal y encontrarse a solas con su intimidad. Sostiene que una de las causas principales por las que las personas se suicidan es el “vacío existencial”. Hay mucha gente que consulta al psicólogo o al psiquiatra. Este vacío existencial tiene que ser llenado de diferentes maneras todas ellas dirigidas a la consumación de los deseos como: el deseo de placer, el deseo de obtener o acumular bienes económicos o materiales, y el anhelo de grandeza a través de la adquisición de poder.

Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad, sencillamente porque el vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que puedan generar una conducta íntegra con actos positivos.

### *3.3 Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos*

Tanto las *causas internas* como *externas* al individuo que fomentan la corrupción, funcionan de manera recíproca como resultado de la interacción del sujeto con la sociedad. Las primeras parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones y convicciones; las segundas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo estableciendo una relación dialéctica. Hombre y sociedad se acompañan siempre. Son una dualidad inseparable. El hombre es producto de la sociedad, ésta a su vez es producto del hombre, que es producto de la sociedad y así sucesivamente. “Así es la relación del hombre con la sociedad y conviene no olvidarlo: la sociedad dibuja al hombre, que a su vez dibuja a la sociedad.”(Marina, 1995, 47).

Gracias a la globalización en las vertientes política, económica, jurídica y cultural, los valores, hábitos y costumbres de una sociedad atraviesan por una especie de turbulencia en la que se transforman al mezclarse con los valores externos, provenientes principalmente de bloques hegemónicos, gobiernos y empresas transnacionales quienes marcan e imponen su estilo de vida. Esta situación de turbación y cambio da pie a que los antivalores penetren en los individuos de distintas culturas y éstos sean atraídos por un interés desmedido por el dinero. Se despierta en ellos el deseo, la ambición, la codicia. Como resultado de toda esta mezcla de causas expuestas (internas

y externas) hay una confusión mental. Cuando la mente está confusa distorsiona y falsea todo aquello que llega a ella o surge de ella. En este estado se halla frágil y expuesta a todo tipo de negatividades. Una mente donde anidan pensamientos de corrupción, ambición, codicia, ira, odio, tensión, miedo, duda, pereza, escepticismo, insatisfacción, rencor, deseo de venganza, depresión, etcétera, no puede pensar con claridad, ni siquiera estar en paz. Una mente en desorden, cuya perceptibilidad y visión están falseadas, sólo puede procurar incongruencia a su actuación. Los individuos son víctimas de mentes disparatadas, dado que la sociedad, que a su vez se compone de millones de mentes, es responsable de influir en el individuo.

El hombre es lo que piensa, lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. Ésta es la fuente de las actitudes y comportamientos. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Cuando en el gobierno y en la administración pública hay personas con vicios arraigados seguramente será porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a obrar así, por lo tanto es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud. Para evitar conductas antiéticas es importante sanar los pensamientos, cultivar actitudes provechosas estableciendo condiciones para abrir, ampliar e incrementar la conciencia.

Así como se limpia el cuerpo en el ámbito personal (parte externa del individuo) cuando está sucio, también se requiere limpiar y atender la mente (parte interna). Higienizamos nuestro organismo pero dejamos que en la mente aniden toda clase de suciedades, factores nocivos, tóxicos y negativos. Existe preocupación por el bienestar corporal pero despreocupación por comprender, conocer y cuidar nuestro intelecto. En el ámbito público, así como existe interés y preocupación por los aspectos políticos, económicos o sociales es necesario establecerla por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de atención también debe serlo el subdesarrollo ético, sobre todo en aquellos que ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver el problema de la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

El papel que tiene la corrupción atenta contra la esencia del servicio público en la medida en que, deliberadamente, el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. De esta forma, el interés

público se reduce al interés personal. La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá.

#### 4. EL COSTE DE LA CORRUPCIÓN EN LA VIDA PÚBLICA

Sin duda, el coste de la corrupción es demasiado alto para la vida pública de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos, con repercusiones evidentes, en los que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad al generar desigualdad. La inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza. A continuación, se señalan algunas repercusiones que genera la corrupción campan en los diferentes ámbitos de la vida estatal:

*En el político:* el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas públicas, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos. “La corrupción ha contribuido a la inestabilidad política, a la intervención militar y al cambio de régimen y ha socavado las instituciones gubernamentales, tales como las aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y prestación de servicios” (Doig y Riley, 2001, 121).

*En el económico:* distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal. Para el profesor Shang-Jin

Wei (2002,87) “La corrupción hace disminuir el crecimiento económico, sesga el sistema fiscal para favorecer a los ricos y bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los programas sociales, sesga las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, hace disminuir el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los mismos”. A su vez, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme sostienen que “Los niveles de corrupción elevados, medidos según el índice de la *Guía Internacional de Riesgo por Países* (ICRG por sus siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza.” (Wei, 2001, 87). Un dato importante de mencionar, según un informe de *Transparencia Internacional*, es que la corrupción mueve al año 100 billones de dólares en el mundo.

*En el social:* acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados desviando los recursos para fines personales o de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio. Entre los efectos de la corrupción que dañan a los más desfavorecidos se encuentran: a) El menor rendimiento de los servicios sociales (salud, educación, vivienda), b) La cancelación de proyectos de ayuda a sectores marginados, c) El aumento de los impuestos y del coste de servicios, d) Las desventajas que sufren campesinos y pequeños propietarios del campo al vender su producción agrícola.

*En el cultural:* aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones lo que a su vez ocasiona que se altere la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc. Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El crecimiento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es

otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe donde quiera que uno vaya. Todos los países tienen zonas dedicadas a ello, incluso hoy en día, se ha acuñado la expresión “turismo sexual”. El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

En países altamente corruptos la práctica de la corrupción es considerada como normal, incluso, como ya se ha indicado, existen teorías que afirman que la corrupción puede ser funcional en lo político, lo económico y lo social. El fenómeno de la corrupción, visto no solamente como un hecho aislado, sino como el comportamiento institucionalizado que ha penetrado e invadido los dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración y no sólo de los espacios económicos, es lo que Jorge Etkin denomina <*sistemas sociales perversos*>. “Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes, no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente”.<sup>42</sup>

La corrupción, al extenderse en algunos sistemas políticos, se ha convertido en algo que es parte del comportamiento cotidiano en las personas y en las instituciones, convirtiéndose, con el paso del tiempo, en parte de los usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna parte de la vida diaria. En suma, la corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan los gobiernos contemporáneos. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

---

<sup>42</sup> Jorge Etkin, “*Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.

## 5. REFLEXIONES FINALES

La principal causa por la que existe la corrupción es la *ignorancia inconsciente o deliberada*, de la ética en la política y en la administración pública. Existe un olvido e incluso vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. El olvido, descuido o ignorancia de la importancia de la ética, la ausencia de un programa permanente que impulse los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores. Diariamente se dan actitudes contrarias a la ética en el interior de las instituciones públicas que obstaculizan el buen funcionamiento de las mismas y empañan su imagen. La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública. Los informes que publican los organismos dedicados exclusivamente a la supervisión y medición de este fenómeno (TI, OLAF) así como de instancias que lo hacen de manera indirecta (OCDE, ONU) dedicados a esta misma tarea, señalan como ésta se incrementa. Actualmente existe un proceso de globalización de la corrupción que invade poco a poco todos los rincones del planeta. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas para su control, no sólo de carácter externo al individuo sino que han de constituirse como medidas de tipo preventivo, dirigidas al pensamiento de la persona de manera que conduzcan al autocontrol.

En términos metafóricos, el aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública. Así como en medicina se estudian las enfermedades para lograr la salud, la ética estudia los antivalores para tratar de evitarlos. De esta manera, identificar los antivalores más comunes, comprender sus causas y el impacto que tienen en la vida pública es motivo de atención y estudio para combatir, o al menos frenar, ese virus que afecta a la salud pública.

Cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos públicos, situación común en distintos gobiernos y

administraciones públicas. Con fundamento en la ética, la corrupción de los valores se compone de una serie de actos indebidos por parte de personas que se benefician de manera ilegal e ilegítima, con el añadido de afectar a la imagen de la institución donde ésta se practique. Este mal condena a la sociedad a desconfiar de sus representantes.

En tanto que existe un mundo adulterado en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Las prácticas no éticas han generado un retroceso político. Los vicios se han desatado, la mentira es una constante, el respeto a la palabra dada ya no es creíble, incluso se afirma que “la política es el arte de la mentira” en la que los políticos actúan engañándose unos a otros y engañando a los ciudadanos. Actualmente, cuestiones como la verdad, la honestidad o la liberalidad han quedado fuera de la ciencia política.

Cuando la ética se divorcia de la política, la segunda se percibe sólo como la lucha por alcanzar el poder, y una vez que se obtiene se concibe como el esfuerzo por mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política, se trata de una desviación o “corrupción” de los fines de esta disciplina aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la *real politik*.

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

## *Bibliografía*

- Burke, Edmund, *Textos Políticos*, FCE, México, 1996.
- Camps, Victoria, *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Editorial Taurus, Madrid, 1998.
- Departamento Administrativo de la Función Pública *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- García, Jorge, *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Kung, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- Laporta, Francisco, y Álvarez, Silvina, *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.
- Malen Saña, Jorge, *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa, 2003.
- Nieto Alejandro, *Corrupción en la España Democrática*, Editorial Ariel, Madrid, 1997.
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, 2000.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo, 2003.
- Perfecto, Andrés (coordinador), *Corrupción y Estado de derecho el papel de la jurisdicción*, 1996.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- Sampedro, José Luis, *El mercado y la globalización*, Ed. Destino, Barcelona, 2002.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Transparencia Internacional, *Informe Global de la Corrupción 2004*, Coedición, ICARLA, TI y Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.

*Revistas, documentos de trabajo y ponencias*

- Arcila, Oscar; "Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción", En: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- Banco Mundial, "Riesgos de Corrupción en la Administración Pública", 2000.
- Biscay, Pedro, "Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano", *Revista Probidad* No. 26, marzo, 2004.
- Brian Atwood, J., "La corrupción como problema persistente del desarrollo", En: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 13-16.
- Cartier-Brenson, Jean, "Las causas y consecuencias de la corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 11-33.
- Daniel López, Ricardo. "Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción", *Contabilidad y Auditoria*, No. 16, diciembre 2002.
- "Declaración final", *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.
- Della Porta, Donatella, "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.
- Doig, Alan y Riley, Stephen, "La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo"; En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130.
- Edes, Bart, et. Al., "La lucha contra la corrupción: un valor compartido", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 191-202.
- Eigen Peter, "Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003", Transparencia Internacional, Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Etkin, Jorge, "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- Eizenstat, Stuart E., "La promoción del imperio de la ley y la Lucha contra la corrupción en una economía mundial", En: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 6-9.
- González de Asís, María, "Reduciendo la corrupción a nivel local", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 151-156.

- Hellman, Joel, et. al., "Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.
- Holmes, Leslie, "Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.
- Hurs, Irene, "Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 203-212.
- "Informe Global de la corrupción 2004", *Transparencia Internacional*.
- "Informe de *Transparencia Internacional*" Presentado durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, en 1997, Documento incluido en la página de *Transparencia Internacional*, [www.tilac.org](http://www.tilac.org)
- J. Brian Atwood. "La corrupción como problema persistente del desarrollo"; *Revista Perspectivas Económicas*; No. 5, noviembre de 1998.
- "La Convención de la OCDE contra el soborno". *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre de 1998, Periódico electrónico del servicio cultural e informativo de los Estados Unidos, Vol. 3, No. 5, p 36-37.
- "La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción", *Revista Perspectivas Económicas* No. 5, noviembre de 1998, p. 52.
- "La convención de la OCDE contra la corrupción ¿porqué es necesaria y cómo funciona?", *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU Vol. 3, No. 5, Noviembre, 1998. pp. 10-12.
- Nye, Joseph, "Corruption and political development", *En: Heidenheimern (ed.) Political corruption*, Handbook, 1989.
- OCDE, "Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", *En: Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.
- Ramió Matas, Carles, "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical", Documento consultado por internet, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- Rose-Ackerman, Susan, "Desarrollo y corrupción", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- \_\_\_\_\_, "Corrupción y economía global", *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril de 1999,
- Sen, Amartya, "Qué impacto puede tener la ética". *Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana, capital social y desarrollo*. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Serrano, José María, *El consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* [www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm)
- Shand, David, "El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.

- Silva-Herzog, Jesús, “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Revista ISONOMÍA* no. 10, abril de 1999, México, pp. 41-50.
- Tanzi, Vito, “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Transparencia Internacional, “Informe Global de Corrupción 2003”, Documento consultado por internet, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Unión Europea (UE), “Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacionalización del fraude”. *Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, 2003.
- USAID, “*A handbook on fighting corruption*”, *Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance*, Washington, February, 1999.
- Villoria Mendieta, Manuel, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 34, febrero de 2006, pp. 53-92.
- “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.
- Vogl, Frank, “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 20-21.
- Wei, Shang-Jin “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 83-94.
- Wiehen, “El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 27-29.
- Wolfensohn, James D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 17-19.

*Legislación y documentos*

- “Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General de Naciones Unidas”, *Comisión de Prevención del delito y justicia penal*, E/CN.15/1996/5, 11 de abril de 1996.
- “Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”, Resolución 57/169, Distribución general 16 de enero de 2003.
- “Cooperación Internacional contra la corrupción y el soborno de las transacciones comerciales internacionales”, *Naciones Unidas*, resolución A/RES/52/87, 2 de febrero de 1998.
- “Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales”, *Naciones Unidas*, Resolución A/RES/53/176, 25 de enero de 1999.
- “Conferencia Política de alto nivel y la firma de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”, 11 de diciembre de 2003, Documento consultado por internet, [www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/](http://www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/)
- “Código Europeo de Buena Conducta administrativa”, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, 2005.
- “Un instrumento jurídico internacional contra la corrupción” *Resolución aprobada por la ONU* en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre de 2000.

**Colección**  
**ÉTICA PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS**  
**GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**Ética Pública su vinculación con el Gobierno**  
**Tomo II**

Se terminó de imprimir en Septiembre de 2017  
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, Ciudad de México,  
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



