

REVISTA

DireitoUFMS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito

Direitos Humanos e Fundamentais

ANO DE 2016 - PUBLICAÇÃO SEMESTRAL ELETRÔNICA





FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
MATO GROSSO DO SUL

Reitor

Marcelo Augusto Santo Turine

Vice-Reitor

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Pró-Reitor de Ensino e Graduação

Ruy Alberto Caetano Filho

Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Nalvo Franco de Almeida Júnior

Diretora da Faculdade de Direito

Ynes da Silva Félix

Coordenadora do Programa de Mestrado em Direito

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Curso de Graduação em Direito

Luciane Gregio Soares Linjardi

REVISTA **DireitoUFMS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDITORIAL DA REVISTA DIREITO UFMS

Prof.ª Dr.ª Lívia Gaigher Bósio Campello

Faculdade de Direito – Fadir/UFMS

Prof.ª Dr.ª Luciani Coimbra de Carvalho

Faculdade de Direito – Fadir/UFMS

ASSISTENTES EDITORIAIS

Angela Jank Calixto

Mestranda – Fadir/UFMS

Flávio Garcia Cabral

Doutorando – PUC/SP

Endereço para correspondência

REVISTA DIREITO UFMS

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Faculdade de Direito – FADIR

Av. Costa e Silva S/N - Caixa Postal 549 - CEP 79070-900 -

Cidade Universitária - Campo Grande - Mato Grosso do Sul

Telefone: (0xx67) 3345-7251

E-mail: fadir@ufms.br

<http://seer.ufms.br/index.php/revdir>

CONSELHO CIENTÍFICO

Andreas Niederberger

Universität Duisburg-Essen, Alemanha

Dinorá Adelaide Musetti Grotti

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

Georgenor de Sousa Franco Filho

Universidade do Amazonas – UNAMA, Brasil

Heleno Taveira Torres

Universidade de São Paulo – USP, Brasil

Ingo Wolfgang Sarlet

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS, Brasil

Jesús Lima Torrado

Universidad Complutense de Madrid – UCM, Espanha

Jorge Bacelar Gouveia

Universidade Nova Lisboa – UNL, Portugal

Leonardo Carneiro da Cunha

Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Brasil

Leonardo Martins

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Brasil

Luiz Alberto David Araujo

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

Luiz Otavio Pimentel

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brasil

Marcelo Figueiredo

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

Maria Esther Martinez Quintero

Universidad de Salamanca – USAL, Espanha

Monica Herman Salem Caggiano

Universidade de São Paulo – USP, Brasil

Pasquale Pistone

Università degli Studi di Salerno, Itália

Pilar Giménez Tello

Universidad de Salamanca – USAL, Espanha

Vladimir Oliveira da Silveira

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Revista Direito UFMS : revista do Programa de Pós-Graduação em Direito
[recurso eletrônico] / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. –
Edição especial – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2015- .
v. ; 25 cm.

Semestral
ISSN 2447-2336

1. Direito – Periódicos. 2. Direitos humanos – Periódicos. 3. Direitos
fundamentais – Periódicos. I. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

CDD (22) 342.81085
CDD (22) 342.085
CDD (22) 340.05
CDDir (4) 341.27

JVD

EDITORIAL	5
Lívia Gaigher Bósio Campello e Luciani Coimbra de Carvalho	
EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: UMA RELEITURA DA TEORIA DE AMARTYA SEN COMO FUNDAMENTO DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO DISCURSO DO ÓDIO NAS MANIFESTAÇÕES POPULARES EM VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS	7
Dayse Braga Martins Gina Vidal Marcílio Pompeu	
¿CÓMO ABORDAR LA CORRUPCIÓN? UNA VIA PARA SU SOLUCION A TRAVES DE LA ÉTICA PÚBLICA	25
Oscar Diego Bautista	
OS DELINEAMENTOS DE UMA TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	39
Juliana Giovanetti Pereira da Silva Lais Giovanetti	
SÚMULA N. 443 DO TST: UMA NOVA ESTABILIDADE?	57
Lúcia Souza d’Aquino Guilherme Antônio Balczarek Mucelin	

A PROGRESSIVIDADE NA EXECUÇÃO DA PENA DO SENTENCIADO ESTRANGEIRO PASSÍVEL DE EXPULSÃO	79
Rui Leonardo Alonso Calado Cesar Augusto S. da Silva	
A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: ASPECTOS DESTACADOS ACERCA DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS PELO BRASIL	101
Thalyta dos Santos	
O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E SABERES TRADICIONAIS: DIGRESSÕES DESDE A PLURINACIONALIDADE PARA NOVAS PERSPECTIVAS DE SALVAGUARDA DOS DIREITOS HUMANOS INTERGERACIONAIS	121
Giane da Silva Ritter Evilhane Jum Martins Isabel Christine De Gregori	
A CONFORMAÇÃO IDENTITÁRIA DE UM CONSTITUCIONALISMO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA	139
Caio César Bueno Schinemann	
MECANISMOS DE RETIRADA FORÇADA DO ESTRANGEIRO DO TERRITÓRIO NACIONAL: A FAMÍLIA COMO CAUSA IMPEDITIVA DA EXPULSÃO	153
Leonardo Chaves de Carvalho Ana Paula Martins Amaral	
TRIBUTAÇÃO E IGUALDADE DE GÊNERO: UM OLHAR SOBRE DIREITOS HUMANOS	173
Fabio Pugliesi Micheline Ramos de Oliveira Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza	
RESENHA	185
Artur Flamínio da Silva	
LINHA EDITORIAL	189

¿CÓMO ABORDAR LA CORRUPCIÓN? UNA VIA PARA SU SOLUCION A TRAVES DE LA ÉTICA PÚBLICA

HOW TO APPROACH CORRUPTION? A WAY TO THE SOLUTION TROUGH PUBLIC ETHICS

Oscar Diego Bautista

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Actualmente, es Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM. Es autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20), así como de libros y artículos en la materia.

Autor Convidado

DOI: <http://dx.doi.org/10.21671/rdufms.v2i1.2744>

Resumen: Cuando una nación pierde el control de la corrupción, esta se extiende en los diversos ámbitos de una sociedad, el político, el económico, el social y el cultural, tejiendo una maraña, difícil de desenredar, que afecta en todos sentidos a la vida de los ciudadanos. Bajo este contexto, surge la pregunta: ¿Por dónde comenzar para atacar a la corrupción? Este artículo responde a ese planteamiento presentando una serie de reflexiones sobre la corrupción y ofreciendo una opción de abordaje de este problema basada en la prevención y apoyada en la Ética Pública y sus instrumentos de aplicación práctica.

Palabras clave: Prevención de la corrupción; control de corrupción; Ética Pública; Ética aplicada; Instrumentos éticos.

Abstract: *When a nation loses control of corruption, this extends in various areas of society, political, economic, social and cultural, weaving a tangled, difficult to untangle, which affects all senses to life the citizens. In this context, the question arises: Where do I begin to attack corruption? This article answers that approach by presenting a series of reflections on corruption and offering a choice of approach to this problem based on prevention and supported by the Public Ethics and instruments for practical application.*

Keywords: *Prevention of corruption; corruption control; Public Ethics; Applied Ethics; Ethical Instruments.*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Identificación del problema como una cuestión global. 3. Comprensión de la magnitud del problema. 4. Ubicar la problemática de

la corrupción dentro de un espacio y tiempo. 5. Asignar un equipo responsable. 6. Seleccionar un enfoque para el abordaje. 7. Elegir un enfoque de estudio: la prevención mediante la ética pública. 8. Herramientas y técnicas. 9. Integración de las piezas e integración de un modelo. 10. Elaboración de una política de Estado. 11. Institucionalizar y aplicar: enfrentar los retos. 12. Vigilancia, control y evaluación. 13. Identificación y sanción a corruptos. 14. Comunicación estrecha y continúa con la ciudadanía. 15. Una mejora continua en el funcionamiento institucional. Conclusiones. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El científico estadounidense, Charles F. Kettering escribió: “No es que no puedan ver la solución, es que no pueden ver el problema” Cuando no se comprende un problema en su totalidad, difícilmente se podrá encontrar una solución. Esta incapacidad o ceguera que impide ver el problema es una razón que explica por qué no hay soluciones efectivas al problema de la corrupción. Entonces ¿qué hacer? ¿Cómo abordar el problema de la corrupción cuando este fenómeno ha crecido tanto, se ha multiplicado y posee tantas facetas que resulta difícil contemplarlo en su totalidad?

Este trabajo parte de la premisa de que la corrupción es absolutamente nociva para a sociedad y que su crecimiento es insoslayable; de ahí la necesidad de instrumentar estrategias y medidas para su control. A continuación se desarrolla una propuesta con elementos específicos que deben tomarse en cuenta para poder abordar el fenómeno de la corrupción.

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA COMO UNA CUESTIÓN GLOBAL

Reconocer que estamos ante un problema de carácter mundial constituye el primer paso. Si bien este fenómeno no es nuevo, no puede pasar inadvertido el hecho de que, con la entrada del nuevo milenio, Naciones Unidas afirmó que en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como en la actualidad. Hoy se comprende que el problema de la corrupción no es exclusivo de los países subdesarrollados, por lo que afirmar que la corrupción es consecuencia del atraso económico implica aceptar la falacia o creencia miope de que a mayor desarrollo económico la corrupción disminuye. Muchos países desarrollados (Italia, Francia, España, Estados Unidos, Suiza), tienen graves problemas de corrupción. La corrupción es la grasa que da vida a la maquinaria de la globalización mediante las relaciones políticas, económicas, bancarias, comerciales, manifestándose con diferentes matices en cada país.

La globalización se expande principalmente a través del comercio, los mercados, los negocios, las inversiones, el flujo de capital, entre otros. Penetra en todos los países del mundo de manera directa o indirecta y, por lo tanto, influye tanto en las decisiones de los gobiernos como en el comportamiento de los ciudadanos, modificando paulatinamente sus hábitos culturales. La globalización es resultado de la competencia entre los distintos bloques económicos por abrir mercados para los productos. Stiglitz afirma que “la globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (Diego, 2006, p. 249).

Asimismo, es de señalar que la corrupción no es exclusiva de los gobiernos o del sector público, arrastra en su vorágine a los sectores privado y social; los tres sectores están entrettejidos. Existe una estrecha relación entre políticos y empresarios. Hay empresarios en el gobierno y viceversa. Muchos gobernantes al dejar su cargo en el gobierno se vuelven empresarios o se incorporan a los pasillos empresariales. En cualquier caso, siempre hay una parte que corrompe y otra que es corrompida. De igual manera, es importante señalar que de la sociedad civil surgen los nuevos cuadros que se incorporan a las filas del sector público o privado.

3. COMPRENSIÓN DE LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

La corrupción, vista como un problema en la vida de un Estado, rebasa los diversos ámbitos de estudio en que se le pudiera enfocar: político, económico, social, cultural, etcétera. Si bien la corrupción ha estado presente en la historia de la humanidad, en diversas culturas y regiones del mundo, en los albores del siglo XXI su expansión ha sido ilimitada. En las sociedades contemporáneas se encuentra: a) en los grandes sectores de un estado: público, privado y social, b) en el ámbito público se encuentra presente en los diferentes poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, c) en los diversos niveles de gobierno: federal, nacional, estatal, autonómico o municipal o local, d) en los diferentes sectores de la administración pública: educación, salud, vivienda, justicia, etcétera.

Una tipificación de la corrupción establece que hay corrupción política, de partidos, electoral, administrativa, académica, sanitaria, mercantil, financiera, medioambiental, deportiva, del crimen organizado, de las empresas (nacionales y transnacionales), vinculada con la sociedad (clientelismo político), en obras públicas (metro, puentes, caminos, etc.), en medios de comunicación, en las ONGs, en fundaciones, en las diferentes confesiones religiosas, etcétera. La corrupción es un monstruo gigante cuya dimensión no alcanzamos a percibir, cual universo infinito del que solo podemos ver pequeñas partes; es una bola de nieve que se dejó crecer y ahora es un alud que arrastra aquello que se enfrenta a su paso.

Pero ¿por qué se dejó crecer? Dependiendo de las condiciones socio-políticas e históricas de cada país y región puede variar la respuesta: a) porque existe una red de corrupción que se vincula a los altos niveles de gobierno; b) porque hay una cultura de la corrupción muy arraigada en esa sociedad; c) porque se ignora cómo combatir la problemática; d) porque se desconocen los instrumentos para hacerle frente; e) porque, aunque existen modelos para combatir este mal, no hay interés ni voluntad política para hacerlo; f) porque se castigaría a los corruptos; g) porque los corruptos inmersos en las instituciones se protegen unos a otros, h) porque se compra a los gobernantes fácilmente, i) porque se compra a los ciudadanos fácilmente, j) porque es un negocio que deja mucho dinero.

Mediante la globalización de la corrupción, los gobiernos pierden autoridad, incluso su soberanía llegando a convertirse en simples administradores de sucursales, agencias u oficinas de comercio de las grandes empresas transnacionales. Esta incapacidad hace brotar síntomas de ingobernabilidad en los Estados. Sobre todo en países débiles, los gobernantes han dejado de ser los grandes estadistas de antaño para convertirse en gerentes que sólo administran la propia riqueza nacional en beneficio internacional.

Elemento fundamental para poder comprender a la corrupción es tener clara su *magnitud* o *dimensión*. En general, se evoca el concepto de la corrupción pero sin comprender su dimensión en profundidad. Para comprender la magnitud de la corrupción conviene detenerse y reflexionar un poco. En ese sentido, el cuento hindú *Los ciegos y el elefante* servirá de auxilio pedagógico. Dicho cuento, a grandes rasgos, dice así: A un grupo de ciegos se le pidió que describiera cómo era un elefante. El primer ciego, tomando la trompa del animal, dijo que el elefante era largo y flexible como una manguera; el segundo, tocando una de las orejas, afirmó que era plano y ancho como alguna planta tropical; un tercer ciego palpó el costado del elefante y sostuvo que era alto y sólido como un muro; el cuarto, abrazando la pata del paquidermo, dijo que era duro y redondo como una columna; otro ciego, tocando la cola del elefante, afirmó que era largo y delgado como una culebra; finalmente, el último, tocando los colmillos afirmó que tenía forma de cuerno.

Todos los ciegos habían dicho la verdad respecto a la parte que tocaron del elefante, pero erraron en el todo. Con el problema de la corrupción sucede lo mismo. Dependiendo del ángulo profesional que se miré, se percibirá una parte del problema pero no la totalidad. Un abogado, debido a su formación creerá que con más leyes se podrá combatir la corrupción; un economista podrá pensar que el problema de la corrupción en los servidores públicos se debe a los bajos salarios, por lo que sugerirá que, aumentándolos se reduciría la corrupción; y así sucesivamente con diferentes profesiones. Con posiciones parciales, difícilmente

se puede comprender la totalidad y mucho menos hallar una solución. Es necesario integrar los diferentes enfoques para poder ver el todo. Cada respuesta de los ciegos es una pieza del rompecabezas, si se integran todas las piezas, entonces aparece la figura completa. Para percibir la magnitud de la corrupción hace falta sumar las diversas piezas dadas por los diversos enfoques de las distintas disciplinas. Por lo anterior, se requiere de un equipo multidisciplinario que presente y capte las diversas maneras de ver el problema y las integre hasta conformar una visión holística. En cada visión, ha que estar incluida la ética como disciplina fundamental que muestra la otra cara de la moneda de la corrupción. El reconocimiento de la importancia de la ética es un paso fundamental en la conformación de las herramientas para la contienda.

4. UBICAR LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE UN ESPACIO Y TIEMPO

La corrupción tiene distintos matices, niveles, grados. Aunque el problema de la corrupción se encuentra en los diferentes países del mundo, baste ver los informes que anualmente muestra Transparencia Internacional (TI), este fenómeno no se manifiesta de igual manera en Argentina que en Chile, a pesar de estar inmersos en la misma región latinoamericana. Tratándose de la región norteamericana, el problema de la corrupción es diferente en México que en los EEUU o Canadá. Las diferencias en el nivel de corrupción también existen entre países europeos, no es lo mismo la corrupción en España que en Finlandia o en Reino Unido. Cada país tiene sus características particulares que lo distinguen de otro por lo que es esencial reflexionar sobre el entorno donde se ubica el problema. Conocer el lugar, la cultura, la historia, los nexos con otros países.

De esta manera, para entender un problema e intentar darle solución hay que comprenderlo en su contexto y en sus circunstancias. Las recetas mágicas trasplantadas de un país a otro no valen. Hay que situarse en la delimitación temporal, espacial, cultural, conocer las causas que originaron el problema, el nivel en que se encuentra, contar con datos, cifras, fuentes de estudio y, sobre todo, con analistas capaces que puedan interpretar, comprender y aportar soluciones.

5. ASIGNAR UN EQUIPO RESPONSABLE

El primer paso para cualquier sociedad inmersa en corrupción se encuentra en querer dejar de serlo. Un enfermo, para curarse, debe querer sanar. Análogamente, si se reconoce que la sociedad padece una enfermedad, necesitamos que esta desee curarse. Hay sociedades que se adaptan al confort

de la corrupción. De hecho, se dan estudiosos del fenómeno que predicán sus bondades, lo cual es contrario a la intención de esta obra. Un libro clásico que exalta los vicios en la sociedad bajo el enfoque de que no son necesarios y que influye en el pensamiento económico es la obra de Bernard Mandeville “*La fábula de las abejas o cómo los vicios privados hacen la prosperidad pública*” publicada en 1914. En dicha obra, el autor contaba la siguiente fábula:

Había una colmena que se parecía a una sociedad humana bien ordenada. No faltaban en ella ni los bribones, ni los malos médicos, ni los malos sacerdotes, ni los malos soldados, ni los malos ministros. Por descontado tenía una mala reina. Todos los días se cometían fraudes en esta colmena; y la justicia, llamada a reprimir la corrupción, era ella misma corruptible. En suma, cada profesión y cada estamento, estaban llenos de vicios. Pero la nación no era por ello menos próspera y fuerte. En efecto, los vicios de los particulares contribuían a la felicidad pública; y, de rechazo, la felicidad pública causaba el bienestar de los particulares. Pero se produjo un cambio en el espíritu de las abejas, que tuvieron la singular idea de no querer ya nada más que honradez y virtud. El amor exclusivo al bien se apoderó de los corazones, de donde se siguió muy pronto la ruina de toda la colmena. Como se eliminaron los excesos, desaparecieron las enfermedades y no se necesitaron más médicos. Como se acabaron las disputas, no hubo más procesos y, de esta forma, no se necesitaron ya abogados ni jueces. Las abejas, que se volvieron económicas y moderadas, no gastaron ya nada: no más lujos, no más arte, no más comercio. La desolación, en definitiva, fue general. La conclusión parece inequívoca: *Dejad, pues, de quejaros: sólo los tontos se esfuerzan por hacer de un gran panal un panal honrado. Fraude, lujo y orgullo deben vivir, si queremos gozar de sus dulces beneficios* (MANDEVILLE, 1997).

Si se quiere combatir a la corrupción, es necesario materializar ese interés y hacerlo extensivo una y otra vez hasta lograr generar una cultura ética generando conciencia en los ciudadanos, en los diferentes miembros del Estado, invitando a la acción presionando a los representantes públicos para que estos realicen acciones verdaderas para prevenir y controlar la corrupción.

En la encomienda de una tarea de esta magnitud hay que asignar responsables. Para ello se precisa un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos verdaderamente en resolver esta problemática. Requisito obligatorio de estos especialistas será poseer un perfil con los siguientes elementos: a) Capacidad y conocimiento de la problemática, b) Interés verdadero por combatir este fenómeno, c) Posesión de una conducta íntegra, acompañada de valores éticos

que se refleje en una trayectoria intachable y prestigiosa.

Los responsables de combatir la corrupción deben tener una posición clara, en contra de la corrupción, conociendo por qué lo van hacer, sin dejarse seducir por la corrupción. Deben ser cual médicos que luchan contra las enfermedades de los pacientes sin contagiarse, es decir, deben estar vacunados contra la corrupción para no ser atrapados por este vicio.

Al respecto, Platón, en uno de sus Diálogos destaca la importancia de contar con servidores públicos, *guardianes del Estado* les denominó, con principios sólidos para defender al Estado. En su obra *La República*, escribió:

- Querido Glaucón, ¿no necesitaremos en nuestro Estado un supervisor siempre atento a este, si queremos preservar la estructura básica de dicho Estado?

- Ciertamente lo necesitaremos y que sea lo más capaz posible.

-¿No deberemos referirnos a quienes han de gobernar y a quiénes han de ser gobernados?

- Pues está claro.

- Que los más ancianos deben gobernar y los más jóvenes ser gobernados, es patente.

- Es patente, en efecto.

- ¿Y no lo es también que quiénes deben gobernar han de ser los mejores de aquellos?

- Si, eso también. (...)

-Si nuestros gobernantes deben ser los mejores guardianes, ¿no han de ser acaso los más aptos para guardar el Estado?

-Efectivamente.

-Y en tal caso, ¿no conviene que, para comenzar, sean inteligentes, eficientes y preocupados por el Estado?

-Sin duda.

-Y aquello de lo que uno más se preocupa suele ser lo que ama. Y lo que uno ama al máximo es aquello a lo cual considera que le convienen las mismas cosas que a sí mismo, y de lo cual piensa que, si lo que le acontece es favorable, lo será para él también; y en caso contrario, no.

-De acuerdo.

-En tal caso, hay que seleccionar entre los guardianes hombres de índole tal que, cuando los examinemos, nos parezcan los más inclinados a hacer

toda la vida lo que hayan considerado que le conviene al Estado, y que de ningún modo estarían dispuestos a obrar en sentido opuesto.

- Serían los más apropiados, en efecto.

- Por eso me parece que en todas las etapas de la vida se les debe vigilar, observando si son cuidadosos de aquella convicción o si en algún momento son embrujados y forzados de modo tal que llegan a expulsar el pensamiento de que se debe obrar de la manera que sea mejor para el Estado (Platón, *La República* 412 a, b, c, d, e).

Más adelante, el mismo filósofo, escribe en otro pasaje que hay servidores públicos débiles, sin convicciones, que son persuadidos a obrar en perjuicio del Estado. A continuación se transcribe el texto:

- Me parece que los hombres son privados del pensamiento verdadero sin quererlo.

- Y esto sucede mediante robo, embrujo o por violencia.

- Esto no lo entiendo.

- (...) Cuando digo que les sucede mediante robo, lo cual les hace cambiar de idea o bien olvidarla, es porque unas veces el discurso, y otras el tiempo, es lo que los despoja sin que lo adviertan. Ahora entiendes, supongo.

- Sí.

- En cuanto a los que, sin quererlo, son privados del pensamiento verdadero por la violencia, me estoy refiriendo a aquellos a los que alguna pena o sufrimiento hacen cambiar de opinión.

- Esto también lo comprendo, y concuerdo contigo.

- Y cuando hablo de los que son embrujados me refiero a los que cambian de opinión seducidos por el hechizo de algún placer o paralizados por algún temor.

- Parece, en efecto, que todo cuanto engaña, hechiza (Platón, *La República*, 413 b, c)

Los responsables de combatir la corrupción deben tener en cuenta las siguientes preguntas: ¿Por qué en los gobiernos y administraciones públicas hay tantos problemas sin resolver pese a existir instituciones para ello? Pobreza, desempleo, analfabetismo, injusticia, sanidad, entre otros. ¿Por qué si el ciudadano paga impuestos, numerosos servicios públicos no funcionan? Alumbrado público, suministro de agua, asfaltado de calles, seguridad, recogida de basura. ¿Por qué en algunos países los colegios piden cuota para mantenimiento de la escuela y

cuota para pagar el sueldo del conserje? ¿Por qué ciertos ayuntamientos piden al ciudadano, quien ya pagó sus impuestos, que compre materiales (arena, cemento, grava, lámparas, etc.) para obtener un servicio público, es decir, que el ciudadano prácticamente financie el servicio público requerido? Por ejemplo, en municipios pobres, cuando el ciudadano solicita que se repare el alumbrado público, el ayuntamiento afirma no tener recursos para comprar lámparas, pero ofrece al ciudadano la posibilidad de comprarlas y el ayuntamiento la coloca. ¿Por qué en algunos sitios de la administración pública para tramitar un documento hay que ofrecer un “estimulo”, “regalo” o “gratificación” al servidor público para que realice o agilice un trabajo por el que ya está cobrando? ¿Por qué muchos servidores públicos además de gozar y abusar de privilegios (coche, vales para comida, gasolina, viajes, sueldos altos, sobresueldos, bonos, y demás estímulos), se enriquecen en poco tiempo? ¿Por qué autoridades responsables de reservas ecológicas o parques nacionales las recalifican o privatizan para construir hoteles, clubs de golf, departamentos o centros comerciales? ¿Por qué, en definitiva, hay servidores públicos que se enriquecen desde el cargo? Es de señalar que existe un eje común que atraviesa estas y otras tantas preguntas en torno a la corrupción.

6. SELECCIONAR UN ENFOQUE PARA EL ABORDAJE

El equipo responsable de combatir la corrupción debe *conocer el estado de la cuestión del fenómeno objeto de análisis*. Existen diversas formas para abordar este fenómeno: a) Desde su conceptualización, abarcando distintas definiciones y características, b) Por la tipología o las formas que adopta la corrupción; c) Por las características de cada tipo de corrupción; d) Por las múltiples causas que la generan; e) Por los efectos que genera en diferentes espacios de una sociedad (económico, político, social, cultural, etc.), f) Por las formas de operación, es decir, los mecanismos para su funcionamiento, g) Por la percepción que se tiene de este fenómeno apoyado en las opiniones de la ciudadanía, h) Por la medición del fenómeno en un espacio determinado, i) Por los sectores o campos de acción específicos donde actúa (educación, salud, medio ambiente, justicia, entre otros), j) Por los casos más sonados en los medios de comunicación, son ejemplos: Los escándalos de la FIFA, del Vaticano o los Papeles de Panamá, k) Por los mecanismos para combatirla: Fiscalía Anticorrupción, Organismo de Lucha Antifraude de la Unión Europea (OLAF), Canciller de Justicia, l) Por su prevención a través de educación en valores, filosofía y ética.

Es de señalar que dichos estudios interactúan estrechamente unos con otros. No podemos combatir la corrupción si no entendemos qué es. Para ello es necesario conocer diversas definiciones, sus características, las formas de operación, etc. De

igual manera si queremos combatirla, prevenirla, controlarla y frenarla, ha de tenerse claro por qué hay que combatirla; para ello ha de disponerse de argumentos, datos, cifras, efectos que ocasiona. Fundamental es contar con instrumentos de lucha. Conocer qué instrumentos han existido en la historia y cuáles existen actualmente, cuales están vigentes y cuáles existen pero no funcionan, cómo operan dichos instrumentos, cuáles de ellos no existen en el lugar donde se va a combatir pero existe la posibilidad de implementar, cuáles existen pero no son viables de operar.

7. ELEGIR UN ENFOQUE DE ESTUDIO: LA PREVENCIÓN MEDIANTE LA ÉTICA PÚBLICA

Para controlar y atajar la corrupción es necesario contar con diversos elementos para su prevención, es decir, dirigirse a la raíz del problema. Los actos corruptos aparecen en la conducta de las personas cuando no hay en su mente frenos que les impidan realizarlos. Los frenos que pueden impedir que una persona realice actos corruptos son los principios y valores con que cuenta. Dichos principios y valores generan conciencia. La conciencia hace que el individuo asuma una responsabilidad y en consecuencia posea un tipo de comportamiento. Un adecuado comportamiento se asocia a una sana educación. Cuando no hay educación, ni principios ni valores en la mente de la persona, se da paso a la ignorancia. La ignorancia es caldo de cultivo para los antivalores y las prácticas corruptas. El reino de la ignorancia es campo fértil para las más descabelladas ideas y los más perversos actos del ser humano. La ética saca de esa ignorancia, por eso es clave para debilitar a la corrupción.

¿Pero cómo se aterriza la ética si esta es parte de la filosofía? Precisamente, los grandes filósofos de las antiguas civilizaciones, tanto de Oriente como de Occidente, enfocaron su atención en la conducta de los gobernantes, dando importancia a los valores y a la educación. Desde entonces, se identificaron los siguientes elementos: a) Preocupación por la formación ética de los gobernantes, b) Incorporación de valores en su conducta, c) Posesión de una filosofía de servicio a la comunidad, d) Consideración del bien común como objetivo de la comunidad, e) Incorporación de reglas morales que guíen la conducta del gobernante plasmadas en documentos (códigos éticos de gobierno), f) Aplicación de castigos severos a quien infrinja las normas, g) Existencia de maestros que formen y guíen al gobernante, h) Implantación de Consejos Éticos que asesoren al gobernante, i) Interiorización en cada servidor público del espíritu de servicio.

En la pelea contra la corrupción, una estrategia frecuente es la de reaccionar en el momento en que tienen lugar casos y escándalos. Dicho enfoque es insuficiente porque se reacciona ante el fenómeno sin ir a las causas que la generan. Bajo este enfoque, es posible que se prenda a algunos corruptos, pero tras ellos, surgirán nuevos

y más. En sociedades altamente corrompidas, la podredumbre brota sola, al igual que un iceberg que muestra en la superficie solo una pequeña parte de su tamaño ocultando bajo el agua una enorme montaña. No habrá control de la corrupción si no cortamos los canales que la nutren. Las prácticas corruptas, que son la suma de múltiples conductas en un espacio y lugar determinados, solo podrán corregirse si nos enfocamos en la prevención. Y las disciplinas que se enfocan a la orientación de la conducta de cara a esta prevención son la ética y la filosofía. En particular, la Ética Pública se dedica al estudio de la conducta de los servidores públicos.

8. HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS

La Ética Pública es un campo del conocimiento que cuenta con instrumentos de aplicación práctica para prevenir la corrupción. Son ejemplos de instrumentos éticos los siguientes: a) El Consejo Ético, b) La Oficina de Ética de gobierno; c) Un marco jurídico o Ley de Ética de Gobierno o de Estado, d) Un marco normativo de conducta a través de Códigos de Ética generales y específicos, e) Profesionales o expertos en Ética Pública dedicados a enseñar y promover valores: los Agentes Éticos, f) Literatura especializada en ética pública, g) Cine en valores ficción y documental, h) Mecanismos de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, i) Mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas, j) Mecanismos de acceso a la información, k) Sistema de quejas y denuncias ciudadanas, l) Sistema de sanciones ejemplares para combatirla la impunidad, m) Un modelo de política en ética pública, n) Sistema de comunicación fluida con la ciudadanía, ñ) Vinculación con los ámbitos privado y social, o) Vinculación estrecha a una Red de ética global, p) Observatorios ciudadanos, entre otros.

9. INTEGRACIÓN DE LAS PIEZAS E INTEGRACIÓN DE UN MODELO

Una vez conocida, estudiada y comprendida la operación de las herramientas para combatir la corrupción, análogamente a un rompecabezas, es necesario estructurar un modelo en el que encajen e interactúen todas las piezas. Una propuesta es el denominado *Sistema Ético Integral* (SEI) para la prevención de la corrupción.²

10. ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO

Cuando la cultura ética se expande de forma horizontal en los diferentes segmentos de una sociedad y el gobierno retoma o capta esa idea y la hace suya,

² El Modelo del Sistema Ético Integral (SEI) se desarrolla en la obra de Oscar Diego titulado: *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (2009), Bilbao Desclee de Brower.

ya sea por convencimiento propio o bien por presión ciudadana, se incorpora esta necesidad a los planes de gobierno o bien mediante una política pública.

11. INSTITUCIONALIZAR Y APLICAR: ENFRENTAR LOS RETOS

Un paso fundamental será generar espacios para la implementación de la maquinaria contra la corrupción. No quedarse sólo en el discurso sino llevarlo a la práctica. Una política en ética pública necesita instituciones, organismos, programas, realizar acciones concretas, materializar la ética pública. Con ello se demuestra que la ética pública no es teoría sino práctica.

Para echar andar la maquinaria anticorrupción, convendría apoyarse de la divulgación y comunicación para generar una cultura ética. De esta manera, se puede generar una energía positiva, empatía y sinergia que contagie a los distintos miembros de la comunidad política de los tres grandes sectores: público, privado y social.

12. VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACIÓN

Para conocer si se avanza por buen camino es importante hacer autocrítica, vigilando, midiendo y evaluando de forma constante. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. En la vigilancia y control, es bueno contar con el apoyo de los ciudadanos. Estos pueden ser testigos y vigilantes de los actos y conductas de los servidores públicos. Para ello es conveniente enseñar y educar en la participación. Cuando el ciudadano padece un acto indebido o es maltratado por un servidor público, hay que poner en marcha la maquinaria anticorrupción y proceder a sancionar y corregir. 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 de comunicación e instituciones como el Defensor del Pueblo o el Canciller de Justicia.

Una política adecuada de vigilancia y control 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. En sentido contrario, mantener en el ámbito público a servidores con verdadero espíritu de servicio, les permite actuar basados en una ética de responsabilidad.

Hay que evitar las conductas arrogantes, prepotentes, soberbias, discriminatorias, abusivas que realizan algunos servidores públicos. El abuso de autoridad, la humillación, el menosprecio hacía los ciudadanos son prácticas arraigadas que hay que evitar, combatir y castigar.

13. IDENTIFICACIÓN Y SANCIÓN A CORRUPTOS

Por el bien de la salud de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que poseen conductas basadas en antivalores sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público. Cuando no se corrige y castiga de manera ejemplar las conductas corruptas, la impunidad se expande.

La medida de realizar un padrón o registro de los servidores públicos corruptos en sus diferentes modalidades, que contenga a quienes se mantengan en prácticas no éticas, es, sin lugar a dudas, una medida disuasoria.

14. COMUNICACIÓN ESTRECHA Y CONTINÚA CON LA CIUDADANÍA

La información continua a la ciudadanía de lo que se hace en materia anticorrupción, dando seguimiento a los diversos casos así como en materia de cultura ética es fundamental. La confianza entre gobierno y ciudadano está deteriorada, urge restituirla. De ahí la importancia de este punto a través de los medios de comunicación.

15. UNA MEJORA CONTINUA EN EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

Finalmente, la retroalimentación y mejora continua deben estar presentes. Generalmente, cuando se emprenden nuevas iniciativas surgen fallos que hay que corregir de inmediato. En el campo de la construcción, cuando se levanta un muro, si este no se nivela y corrige, en la medida que va creciendo, se desvía, inclinándose hasta caerse. De manera análoga, si los pilares o cimientos del edificio contra la corrupción están torcidos, será difícil que la maquinaria contra la corrupción verdaderamente funcione. Cuando los cimientos institucionales están bien establecidos, hay una mayor posibilidad de que los organismos, personas, ideas y recursos coordinados adecuadamente permitan constituir las bases para un gobierno ético guiado por valores.

La mejora continua dentro del modelo para prevenir la corrupción consiste en hacer los ajustes necesarios con el fin de mejorar el funcionamiento de la maquinaria anticorrupción. El *Consejo Ético* convocará con periodicidad a reuniones y rendirá informes y resultados de sus actividades.

CONCLUSIONES

Contrario a la creencia en general de que la corrupción no tiene solución, este trabajo se enfoca en demostrar lo contrario, es decir, que sí hay solución.

Cuando un pueblo o Estado verdaderamente quiere enfrentar y controlar la corrupción lo puede hacer.

Existen disciplinas desde antaño que ponen atención especial a la conducta de los gobernantes, como la ética. Actualmente, la ética pública, además de dirigir su trabajo a la conducta de los servidores públicos, cuenta con instrumentos de aplicación práctica.

El conocimiento de las herramientas integradas en un modelo aplicable a través de una política en ética pública conlleva a la generación de una cultura ética para un Estado. La ética es un poderoso instrumento de control de la corrupción, es un dique para hacer frente al oleaje tempestuoso que provoca el mar de la corrupción.

REFERENCIAS

Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (2011). *Corrupción, Cohesión social y desarrollo. El Caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE España.

Diego Bautista, Oscar (2006). *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Diego Bautista, Oscar (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Desclee de Brower.

Malem Seña, Jorge (2002). *La corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Editorial Gedisa.

Mandeville, Bernard (1997), *“La fábula de las abejas o cómo los vicios privados hacen la prosperidad pública”*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Platón, *La república*, en Diálogos Tomo IV, Madrid, Editorial Gredos.