

Óscar Diego Bautista

Ética para corruptos

Una forma de prevenir la corrupción en
los gobiernos y administraciones públicas

Colección
ÉTICA APLICADA

Desclée De Brouwer

Índice

Introducción	13
Capítulo 1. La corrupción en el gobierno: sus causas y motivaciones	21
1. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente.	23
1.1. La corrupción: su definición en dos sentidos	26
1.2. La corrupción en el ámbito público	28
2. Factores que fomentan la corrupción.....	31
2.1. Factores socioculturales o externos al individuo ...	31
2.2. Factores internos o estados afectivos en el individuo.....	53
2.3. Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos.....	57
3. El coste de la corrupción en la vida pública	59
Capítulo 2. El control de conductas corruptas en políticos y funcionarios mediante el fortalecimiento de valores éticos	65
1. La institucionalización de la Ética como medio para el autocontrol	66
1.1. El proceso de asimilación de la ética	66
1.2. Beneficios de fomentar la ética pública	74

Capítulo 3. Combatiendo la corrupción en el ámbito internacional	81
1. Acuerdos internacionales para combatir la corrupción . . .	83
2. Legislación anticorrupción internacional	91
3. Organismos para combatir la corrupción	93
3.1. Organismos multinacionales	94
3.2. Organismos públicos nacionales	98
3.3. Organismos de participación social.	101
4. Otros instrumentos	106
Capítulo 4. La prevención de la corrupción mediante un sistema ético integral (SEI)	113
1. Un modelo para prevenir la corrupción: el Sistema Ético Integral (SEI)	114
2. Proceso de conformación del Sistema Ético Integral (SEI)	115
2.1. Primera Fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política.	115
2.2. Segunda fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional.	117
2.3. Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo	119
2.4. Cuarta fase. La operación del trabajo	129
2.5. Quinta fase. Supervisión, Control y Evaluación . . .	139
Conclusiones	145
Bibliografía	151

Introducción

Dos preguntas básicas dieron origen a este trabajo. La primera: ¿Por qué se ha incrementado la corrupción y las conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas del mundo? La segunda: ¿Cómo establecer diques para contener ese mar de corrupción que inunda a los distintos gobiernos y administraciones públicas? Si hay corrupción en los gobernantes y en los funcionarios públicos es porque sus mentes han sido tocadas por diversos antivaleores. 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. Una conducta sana lo es a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que les impulsan a obrar así, luego existe una crisis de valores en los servidores públicos. De ahí la importancia de diseñar y establecer estrategias para fomentar y fortalecer principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los políticos y funcionarios.

El incremento de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas produce desvío de recursos y derroche de los mismos aunado a otras conductas reprochables que generan: a) Ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, b) Incumplimiento de

objetivos y metas en los programas de gobierno, c) No resolución de los problemas y necesidades ciudadanas, d) Pérdida de confianza en el gobierno y en las instituciones. Todo ello provoca que se perpetúe el sufrimiento humano en sus diversas manifestaciones: pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia, incluso puede llegar a ocasionar la muerte cuando se omite algún servicio básico al ciudadano.

Actualmente, la confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos y funcionarios: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, uso indebido del patrimonio público o corrupción. El déficit de confianza en los gobiernos durante la década de los noventa dio lugar a que en 1998 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizara una serie de estudios al respecto. Como resultado de los mismos se publicó en 2000 la obra titulada *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*.

El descuido de la ética pública, entendida como la ética aplicada a la política y administración pública, y la falta de mecanismos que la garanticen provocan que los servidores públicos sean tentados a caer en las prácticas de corrupción, y de hecho caigan.

Históricamente, la corrupción política ha sido objeto de reproche moral en todas las sociedades. Los testimonios de las diferentes culturas así lo prueban. Desde mediados del siglo XX, y hasta la fecha, se ha vuelto más frecuente y, a la vez, más evidente, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

Los diversos mecanismos que intentan combatir los antivalores son normalmente instrumentos de control externo al individuo (leyes, reglamentos, códigos, sanciones) que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, donde residen los pensamientos y las convicciones, y por ende, la asimilación de valores que conduce al autocontrol.

En los últimos años han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto la imagen de los servidores públicos como la de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en sus gobernantes. ¿Por qué los gobernados dejan de confiar en los gobernantes? Sencillamente porque estos últimos son los responsables de solucionar las demandas ciudadanas y dar satisfacción a la pluralidad de intereses y no lo hacen. Los gobernantes, junto con su equipo de técnicos y administradores, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron cuando fueron candidatos. Para eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos.

Pero, ¿por qué si cada vez existen mejores técnicas, instrumentos científicos, metodologías, personal cualificado para hacer más operativa la administración no se solucionan los problemas y por el contrario aumentan? Una primera respuesta, sobre todo en relación a países con economías débiles, señala que por un lado existe una *carencia de recursos*, ya sea de índole financiera, material, de infraestructura, de tecnología o incluso de personal. Por otro lado, también existe una *carencia de recursos éticos*, a saber, la ausencia de principios y valores en los miembros que integran los gobiernos y administraciones públicas que da pie al surgimiento de actitudes antiéticas como la corrupción, la negligencia, la prevaricación, el nepotismo, etc. Sin embargo, es la corrupción la que se convierte en el referente empírico por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos, y en consecuencia del incumplimiento de las metas. Quien se corrompe obtiene un beneficio en perjuicio de la sociedad. Quienes han conocido la corrupción han sido tocados previamente por la ambición que les impulsa a engañar y estafar sin ningún tipo de escrúpulo.

En la opinión pública se constata una clara percepción de que en la política y en el gobierno existe corrupción y de que quienes partici-

pan en este ámbito son de por sí corruptos¹. Esta idea tan extendida es un referente que demuestra, por un lado, que gobernantes y gobernados ignoran los fines de la política y, por otro, que existe una crisis de valores éticos dentro de la función pública. Francisco Laporta, estudioso de la corrupción, aporta una idea interesante respecto del control este comportamiento desviado:

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 ésta 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, valores, etc.) que si es meramente externo” (Laporta, 1997, 28).

Con base en esta afirmación es posible identificar dos tipos de control para la corrupción. Por un lado, un *Sistema de Control Externo* al individuo y, por otro, un *Sistema de Autocontrol*.

En el primer caso, son instrumentos del *Sistema de Control Externo*: a) Los organismos de los distintos poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial (Tribunal de Cuentas, Oficina Anticorrupción), b) Los instrumentos jurídicos (Leyes y reglamentos), c) Los instrumentos normativos (Códigos éticos generales y particulares, Códigos Deontológicos), d) Los controles burocráticos. (Informes de presupuesto y gasto, auditorías), e) La vigilancia directa (sistemas de vigilancia, cámaras, micrófonos), f) Los medios de comunicación (prensa escrita y virtual,

1. El *barómetro Global de la Corrupción 2004*, encuesta aplicada a 50.000 personas de 62 países señala que las instituciones más corruptas para los españoles son los partidos políticos.

radio, televisión) g) Los observatorios ciudadanos (participación ciudadana en la denuncia de prácticas corruptas). h) Los instrumentos disuasorios (demandas y procesos judiciales, sanciones económicas, administrativas y penales, inhabilitaciones).

En el segundo caso, el *Sistema de Autocontrol*, se refiere a la transmisión e interiorización de valores mediante la Ética Pública, que no es otra cosa sino el conjunto de valores éticos aplicados y puestos en ejecución en el ámbito público, sin pretender adoctrinamientos ni caer en ideologías. La aplicación de la ética en el servicio público se traduce en transparencia, responsabilidad, espíritu de servicio, calidad del servicio, satisfacción y mejora de la vida de los ciudadanos.

Sin embargo, conviene plantearse la siguiente cuestión: ¿Cuál es la situación de la Ética Pública en los gobiernos? ¿Qué instrumentos existen para fomentar verdaderamente valores éticos? A inicios del siglo XXI, son pocos los Estados que verdaderamente incorporan en su programa de gobierno una política de ética pública para el fortalecimiento de valores.

Un *Sistema* que fomente el *autocontrol* dirigido a la esfera interna de la persona, bien consolidado, logra que los representantes de cargos públicos, por elección u oposición, interioricen valores, expandan la conciencia, sean dueños de sí mismos, precisamente ejerciendo el autocontrol.

En general, los gobiernos ponen mayor énfasis en los instrumentos de control externo al individuo que en los internos, sin percibir que éstos últimos sirven de complemento a los primeros al operar ahí donde existen vacíos, es decir, donde los primeros son incapaces de llegar.

Aunque los instrumentos externos intentan detener la corrupción y son cada vez, más numerosos y sofisticados, las prácticas corruptas aumentan día a día. Incluso se detectan nuevas formas de llevarlas a cabo acompañadas de la tecnología. Así lo demuestran las investigaciones y resultados publicados que periódicamente defienden *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 momentos y espacios en el ámbito público donde ni siquiera un conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite un acto de corrupción. En esas situaciones, sólo si se dan principios arraigados en el individuo será posible impedir que actúe para beneficio personal en detrimento del bien público. Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. De ahí la importancia de crear un dique ante la corrupción que esté integrado por el conjunto de instrumentos contenidos en el *Sistema de Autocontrol Interno* al individuo.

Con base en dicha clasificación este estudio desarrolla el siguiente eje. Una parte introductoria al fenómeno de la corrupción en la que se define esta categoría, se presentan los tipos que existen así como las diversas causas que la generan. Una segunda parte dedicada a destacar la importancia de los valores éticos como instrumento de control interno dirigido a los individuos que integran el servicio público. Un tercer apartado concerniente a los instrumentos existentes en el ámbito internacional para hacer frente a la pandemia de la corrupción. Finalmente, una parte dedicada a la prevención y control de la corrupción mediante una política en ética pública acompañada de la propuesta de un modelo denominado *Sistema Ético Integral (SEI)*.

Si bien existen distintos estudios que analizan la corrupción desde diversos enfoques como el jurídico o el económico, este libro aborda el problema desde el punto de vista de la ética. En la ética filosófica es posible encontrar los fundamentos que dan origen a un sano funcionamiento de la política y del conjunto de sus instituciones de gobierno.

El principal reto que se afronta al intentar fomentar la ética pública no sólo es el establecimiento de los valores sino su *interiorización* en las personas. Sin embargo, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es aplicar esos valores en la práctica diaria, erradicando conductas deshonestas y logrando que las cualidades morales aniden en los servidores públicos. El desafío consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio. Las tareas y actividades que realizan gobernantes y funcionarios públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses. 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. La ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los funcionarios en sus respectivos ámbitos.

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. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad, no para servirse de ella. Todo buen gobernante sirve a su país y no se sirve de su cargo para intereses particulares.

El rescate y fomento de la ética construye, reconstruye, fortalece, motiva y crea una identidad en los servidores públicos, conduce a una mayor responsabilidad, contribuye a evitar la corrupción al lograr que el mismo individuo domine sus impulsos mediante el autocontrol, y permite la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones.

Integrar los elementos de la ética en las herramientas administrativas es esencial para hacer frente a los problemas de ineficiencia, corrupción y desconfianza que padecen los gobiernos y administraciones a fin de lograr el desarrollo de una cultura política que acompañe a los gobernantes y funcionarios. Cualquier gobierno estará legitimado en la medida en que defienda una verdadera ética pública, que implique mayor responsabilidad y atención al ciudadano.

La estructura de esta obra se compone en cuatro capítulos. El **primer capítulo** responde al interés por conocer las causas del incremento de la corrupción y de diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. A partir de las causas encontradas se establece una clasificación en dos grupos: a) *las de origen externo al individuo* (clasificadas en factores políticos, económicos, sociales, administrativos), como resultado del contexto en que se desempeñan; y, b) *las de origen interno al individuo*, inherentes en la conducta del ser humano (codicia, avaricia, anhelo de poder, vacío existencial). Ambas causas actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto. El **capítulo segundo** señala que los actuales instrumentos de control (las inspecciones, auditorías, rendición de cuentas, informes, leyes, sanciones, la inhabilitación, penas de cárcel) *no bastan* para detener la corrupción, ya que *dejan de lado lo esencial*, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción de la realidad y a sus convicciones. Es hacia la transmisión e interiorización de valores donde hay que dirigirse para hacer factible la mejora del servidor público: el autocontrol. Y esto es lo que se desarrolla en dicho capítulo. El **tercer capítulo**, partiendo de la premisa de que la corrupción se ha convertido en una pandemia mundial que afecta a numerosos gobiernos y administraciones públicas, muestra 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. El **cuarto capítulo** desarrolla un

conjunto de elementos unidos en un *Sistema Ético Integral (SEI)*, el cual tiene como fin participar en la construcción de un dique institucional sólido que ponga freno a las distintas prácticas corruptas que se desarrollan en los gobiernos y administraciones públicas. Finalmente se presentan las *conclusiones* y las *fuentes* utilizadas en este estudio: bibliografía, revistas, documentos de trabajo y ponencias, legislación, documentos, diccionarios y artículos periodísticos.

La suma de elementos indagados en este estudio tienen como propósito contribuir a la búsqueda de acciones que permitan garantizar el funcionamiento de un Estado honesto, sobre todo en aquellos gobiernos débiles que aún no han logrado los mecanismos adecuados para garantizar la honradez en sus servidores públicos.

Es conveniente, antes de iniciar los capítulos de esta obra, señalar algunas cuestiones. Primero, si bien existen políticos y funcionarios irresponsables y corruptos, también existen los honestos, personas responsables en su trabajo y comprometidas con sus tareas gracias a las cuales contribuyen al mejor desarrollo de las instituciones. Segundo, la corrupción ha existido siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. Sin embargo, el hecho de reconocer su continuidad histórica no exime de reflexionar y plantear un conjunto de medidas a fin de mermar su alcance. Tercero, la ética no solo se refiere a la lucha para prevenir y evitar la corrupción en el servicio público, sino que va más allá, abarca los ámbitos privado y social. Implica el compromiso y participación ciudadana.