



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La corrupción y el control de la ética en el ejercicio de la función pública

Sanda, Flavia A.

1999

Cita APA: Sanda, F. (1999). La corrupción y el control de la ética en el ejercicio de la función pública .

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

29/04/1999

Nombre : Flavia A. Sanda
Postgrado en Administración Financiera del Sector Publico - ASAP/UBA

“LA CORRUPCION Y EL CONTROL DE LA ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA”

I. INTRODUCCION

1. Corrupción. Situación Actual

II. DESARROLLO

1. El flagelo de la Corrupción.

- 1.1. Algunos prejuicios a desterrar.
- 1.2. Definición y caracterización del fenómeno.
- 1.3. Aspectos positivos y negativos.
- 1.4. Crecimiento de la corrupción.
- 1.5. Clases de corrupción.
- 1.6. Causas y consecuencias del fenómeno.
- 1.7. Situación en la Argentina.

2. Etica como respuesta a la Corrupción.

- 2.1. ¿Que es la Etica?.
- 2.2. ¿Se puede normar la Etica?.
- 2.3. Lo público y lo privado

3. Lucha contra la Corrupción y desarrollo de la Etica:

3.1. A nivel internacional.

- 3.1.1. Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.
- 3.1.2. Corrupción y Etica en otros países.

- E.E.U.U.
- Canadá
- México
- El Reino Unido y la Comisión Nolan
- Puerto Rico

- 3.1.3. Importancia de las Organizaciones no Gubernamentales
- 3.1.4. La Corrupción y los Organismos Internacionales

3.2. A nivel nacional.

3.2.1. Constitución Nacional.

3.2.2. Oficina Nacional de Ética Pública y Consejo Asesor de Ética Pública.

3.2.3. Conceptualización de una Oficina de Ética Pública.

4. Algunas soluciones planteadas al problema de la Corrupción.

5. Control y prevención de la Corrupción en las organizaciones

III. CONCLUSIONES

I.- INTRODUCCION

1. Corrupción - Situación Actual

Uno de los aspectos de mayor importancia de un estado democrático es la moralidad pública y la lucha permanente contra el fraude y la corrupción gubernamental.

La corrupción en los órganos del Estado se ha transformado en un hecho recurrente, en un atentado permanente contra la Etica Pública.

La información oportuna, veraz, la transparencia en la actuación de los organismos de gobierno, un sistema de control eficaz, una adecuada gestión financiera estatal y el concepto fundamental de la "Accountability"¹ son los factores que otorgan mayor eficacia y eficiencia a las acciones gubernamentales, reduciendo los espacios para el fraude y la corrupción pública.

La corrupción constituye un escollo para el crecimiento orgánico, sostenido y progresivo de las naciones, con efectos lapidarios entre los que podemos mencionar: descontento en los funcionarios públicos, desaliento y desconfianza, realización de obras públicas y adquisiciones innecesarias o deficientes, ocultamiento de derroches y fomento de la gestión ineficiente, creación de un clima de rechazo y desconfianza en la sociedad hacia los gobernantes y el aparato estatal en su conjunto.

Cabe destacar que si bien la corrupción no es solo estatal, no debemos olvidar que el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos y promover el bien común.

En el presente trabajo trataremos de demostrar la importancia de la ética en el ejercicio de la función pública para controlar la corrupción. A los efectos de lograr dicho objetivo se presentará un análisis del fenómeno de la corrupción, causas, efectos, nivel de crecimiento y situación del problema a nivel mundial. Una vez definido el problema a controlar, se pasará al análisis de la ética como solución del mismo, para lo cual se tratará de establecer que se entiende por ética, si la misma es o no susceptible de ser normada, que avances se han realizado en el ámbito mundial y nacional. Finalmente se concluye el desarrollo exponiendo las soluciones elaboradas por distintos autores y el sistema de control propuesto para controlar la ética en el ejercicio de la función pública dentro de las Organizaciones.

¹ Responsabilidad fiduciaria de cumplir con las labores especificadas y rendir cuentas en forma precisa y oportuna

II. DESARROLLO

1.- *El Flagelo de la Corrupción.*

1.1. Algunos prejuicios a desterrar

Existe cierta tendencia a vincular a la corrupción con los países en vías de desarrollo, con los estados bajo regímenes totalitarios y con el ejercicio de la función pública, como si se tratara de un fenómeno que se registra solo en esas circunstancias. Sin embargo el análisis del mismo permite vislumbrar que se trata de prejuicios, ya que la realidad demuestra que la corrupción no es patrimonio de ninguna forma en especial de gobierno, ni de la falta de desarrollo de los pueblos, como así tampoco lo es del ejercicio de la función pública.

Según Garzón Valdez la corrupción ha sido estudiada desde dos perspectivas que dificultan su comprensión, una es la de la Modernización, según la cual la corrupción es un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados. Así Max Weber ha sostenido la tesis según la cual "El dominio universal de la absoluta inescrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero ha sido precisamente un rasgo muy específico de aquellos países cuyo desarrollo capitalista burgués ha permanecido rezagado de acuerdo con las pautas del Desarrollo Occidental".

Medio siglo más tarde Colin Leys relativiza esta tesis, "Es claro que muy probablemente los nuevos estados serán escenarios de muchos comportamientos que pueden ser llamados corruptos. Es relativamente fácil encubrir la corrupción en los nuevos estados, esto se debe, parcialmente, al hecho de que la gente no sabe con claridad cuáles son las reglas oficiales o que es realmente lo que constituye su violación; o si lo saben claramente, puede ser que nos les importe mucho su violación y que no tengan mayor interés en prevenir la corrupción".

Asimismo la realidad cotidiana de los países altamente industrializados muestra la falsedad de esta tesis.

La segunda perspectiva es la de la "Moralidad", a diferencia de la primera esta es parcialmente verdadera aunque tiende a establecer una relación entre coacción y corrupción, y a considerar que todos los casos de corrupción son moralmente reprochables.

La supuesta correlación entre mayor democracia y menor corrupción, o lo que es lo mismo, entre dictadura y corrupción no resiste las experiencias vividas en gran cantidad de las democracias occidentales, así como tampoco el hecho de que la corrupción con Stalin haya sido menor que con los regímenes soviéticos o rusos subsiguientes.

Asimismo la perspectiva de la moralidad impide ver la diferencia que puede existir entre la violación de un sistema normativo positivo y la del sistema de una moral con pretensiones de universalidad, (Ej. Schindler no debería sentir vergüenza alguna por haber sobornado a los guardias de los campos de concentración nazi).

1.2. Definición y caracterización del fenómeno

Existen distintas concepciones en la definición de corrupción, es así que existen algunas de ellas que están centradas en su relación con la función pública, un ejemplo de ello es la definición de Bayley, quien aclara que, aunque la idea de corrupción esta conceptualmente atada con el acto de

cohecho, es un término general que cubre el mal uso de la autoridad para la utilidad personal, que no necesita ser monetaria². Otras están centradas en el mercado como la de Van Kleveren, quien caracteriza a la corrupción como el hecho de que el funcionario público concibe su puesto como un negocio, cuyas utilidades intenta maximizar. Por último, tenemos las definiciones centradas en el interés público, como la de Carl Friedrich, quien sostiene que existe corrupción cuando el que esta en una posición de poder y encargado de hacer ciertas cosas, o sea que es un funcionario responsable, es inducido, por incentivos monetarios o de otro carácter, a beneficiar a quien ofrece los incentivos y causa por lo tanto daño al público y sus intereses.

A continuación se transcriben algunas definiciones de corrupción, que contemplan importantes particularidades y caracterizaciones del fenómeno:

*"La Corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quienes extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado"*³.

De acuerdo con esta definición podemos puntualizar las siguientes características del fenómeno:

El concepto de corrupción esta lógicamente ligado con el sistema normativo, con un conjunto de reglas que regulan una práctica social, así existen sistemas normativos religiosos, políticos, económicos, etc. Esto significa rechazar la idea de que solo existe corrupción política, o bien que siempre es ejercida por quienes detentan el poder.

En los actos de corrupción interviene siempre un decisor, que tiene deberes posicionales⁴, además de los deberes naturales que valen para todos los individuos y que están regidos por la moral natural.

El acto o actividad corrupto requiere además del decisor, la intervención de una o más personas, es por lo tanto un delito participativo, en el cual una de las personas involucradas busca influenciar el comportamiento de la otra con promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo. El objetivo de esta influencia es obtener beneficios extraposicionales.

La corrupción tiene un efecto corrosivo sobre el sistema normativo relevante, es una opción destructiva. Así el corrupto deberá tratar de conservar el sistema normativo relevante y violarlo al mismo tiempo para obtener los beneficios extraposicionales buscados. Para poder cumplir con ese doble objetivo existen dos pasos fundamentales:

a) Adhesión retórica al sistema normativo relevante, que juega un papel mítico.

b) Creación de una red de complicidad basada en el acuerdo expreso o tácito entre el que soborna y el sobornado o el que extorsiona y el extorsionado.

Esta complicidad crea lazos entre los beneficiarios del subsistema de corrupción y estos beneficiarios constituyen "camarillas".

El abandono del punto de vista interno con respecto al sistema normativo relevante y la creación de camarillas constituyen las bases de un subsistema que se expande hasta rozar los límites de la eliminación del sistema normativo relevante; por ello la corrupción tiene una pretensión normativa antisistémica que la coloca en la vecindad de la actividad revolucionaria. Ambas pueden destruir

² La utilidad personal en este caso puede estar referida a lo que en Argentina es conocido como acomodo y en otros países como gancho, que configura un tipo de abuso que se realiza no para obtener ganancias monetarias sino para devolver favores o por amistad.

³ Garzón Valdes

⁴ Los deberes posicionales, son aquellos adquiridos a través de un acto voluntario en virtud del cual alguien acepta asumir un papel dentro de un sistema normativo, de esto se ocupa la moral adquirida. Podríamos emparentar a los deberes naturales con deberes, y con obligaciones a los deberes posicionales.

el sistema, sin embargo existe una importante diferencia, entre el acto revolucionario y el corrupto, Este ultimo busca el derrocamiento del sistema normativo y por lo tanto puede usar la corrupción como medio, el corrupto necesita del sistema para ejercer la corrupción. Por ello si la corrupción no se autolimita, se suicida, ya que no pueden existir corruptos si no existen personas no corruptas⁵.

“Corrupción es la conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con esas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o para un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento”⁶. Esta definición comprende el llamado "acomodo", el cohecho tanto activo como pasivo, se refiere tanto al estricto incumplimiento de las normas como al cumplimiento formalista e incluye la corrupción tanto en el ámbito público como en el privado”.

Jeanne Becquart-Leclercq desarrollo una explicación teórica de la corrupción sobre la base de la superposición de dos estructuras normativas. Por un lado una visión simbólica que expresa una visión idealizada de la sociedad y por otro, una dimensión operacional, que comprende las prácticas reales de la sociedad, los códigos implícitos de los agentes sociales. La corrupción se genera entonces con la disonancia entre estos dos factores normativos, de acuerdo a como cada uno de ellos se difunde entre las elites y el público en general

Robert Klitgaard ha desarrollado la fórmula según la cual:

Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia.

Según su tesis hay modelos de organización que producen corrupción, por lo que se debe poner énfasis en el funcionamiento de las organizaciones, más que en los aspectos éticos o legales.

La única forma de dar solución efectiva a la corrupción en una organización, es a partir de un conocimiento amplio y profundo acerca de cómo funciona la organización en la realidad, vale decir aumentar al máximo la Transparencia.

El Monopolio en la fórmula de Klitgaard se relaciona con el control de la información, con las relaciones triangulares. El autor da un ejemplo sobre el funcionamiento de estas relaciones triangulares en el cual nos encontramos con un director de la Dirección de Renta Interna, un agente seleccionado para cobrar impuestos y un contribuyente. La situación que se plantea es la siguiente: el Director da ordenes al agente quien, a su vez cobra los impuestos al contribuyente. Así el canal de información del contribuyente hacia el Director es débil, asimismo el Director no puede controlar todo lo que hace el agente, por último el agente puede informar correcta o incorrectamente al contribuyente sobre lo que debe pagar y al Director respecto de la marcha de su trabajo.

Para vencer esta asimetría, según Klitgaard lo primero que debemos hacer es evitar darle mucha discrecionalidad al agente, segundo informar al contribuyente acerca de la relación que tendrá con el agente (simple cobro de impuestos, asesoría, etc.) y abrir un canal de comunicación directo entre el contribuyente y el director, es decir aumentar la transparencia .

Otro aporte importante que surge de esta formula, es que para evitar la corrupción es más importante detectar sistemas corruptos que personas corruptas.

⁵ En este punto cabe mencionar lo dicho por Jon Elster "...Si todos pueden ser comprados, no es muy claro que es lo que uno está comprando".

⁶ Carlos S Nino.

"Incumplimiento del principio de la distancia prudente, según el cual las relaciones privadas no deberían afectar la toma de decisiones Económicas, políticas y sociales por parte de los funcionarios de gobierno, de lo que se sigue que los funcionarios públicos deben ser neutrales e impersonales en la búsqueda del bienestar social".

1.3.Aspectos positivos y negativos

Existen en la corrupción efectos positivos y negativos. Bayley cita entre los efectos perjudiciales el fracaso en el logro de los objetivos por parte del Gobierno, el incremento del costo de la administración, la disminución de los fondos destinados a causas públicas, la promoción de más corrupción, la disminución del respeto a la autoridad constituida, pérdida de tiempo para hacer los contactos implícitos en los actos de corrupción, las demoras en los trámites, conflictos y acusaciones a que da lugar la corrupción.

Entre los efectos positivos Bayley menciona la posibilidad de neutralizar decisiones políticas incorrectas, mejora la calidad de los funcionarios cuando los sueldos son bajos, o bien contener el desempleo.

Por su parte Nye menciona como efectos positivos la posibilidad de formación de capital para invertir, la superación de trabas burocráticas, la posibilidad de superar discriminaciones oficiales, etc. Asimismo, percibe como efectos negativos de la corrupción la fuga de capitales, el descontento social, la reducción de la capacidad administrativa, la pérdida de legitimidad. Según este autor la desventajas superan a las ventajas cuando la corrupción supera cierto nivel de controlabilidad, sobre todo cuando alcanza a los niveles superiores de gobierno.

1.4.Crecimiento de la Corrupción

Existe cierta coincidencia entre los distintos autores respecto a que la corrupción se expande cuando existen oportunidades para ella y cuando bajan los costos en relación con los beneficios. Las oportunidades para la corrupción dependen de factores como la discrecionalidad de ciertos funcionarios, la falta de transparencia de los actos y procedimientos de la administración, la falta de controles externos o la limitación en el número de los funcionarios que pueden tomar decisiones importantes. Asimismo los costos tienden a bajar cuando el cumplimiento de las normas implica la pérdida de grandes beneficios, cuando las sanciones formales o informales son débiles o improbables, cuando el nivel de detección de la corrupción es bajo por falta de controles o por lo inadecuado de los mismos, cuando no existe concientización en los funcionarios públicos, etc. También favorece la corrupción la confusión sobre que casos están comprendidos en ella y que casos son manejos lícitos de un funcionario, y la falta de refuerzos para la integridad de los funcionarios.

1.5.Clases de Corrupción

Podemos distinguir 2 categorías de corrupción administrativa

- Cuando los actos de corrupción se realizan de acuerdo a las reglas (por ejemplo, un funcionario recibe algo de un particular, para hacer aquello que igual debería hacer).
- Cuando las actividades se realizan en contra de las reglas (por ejemplo, se realizan actos de corrupción para obtener del funcionario servicios que tiene prohibido proporcionar).

1.6. Causas y consecuencias del fenómeno

Existen 3 tipos de causas que determinan la aparición del fenómeno de la Corrupción y ellas son

Formales, falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional e inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Culturales, tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados, lo que permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o bien reducida a grupos sociales que saben que la ley no cuenta para ellos; organización y sistemas normativos tradicionales enfrentados a un orden estatal moderno; en algunos países la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bien común.

Materiales, La corrupción se origina por la brecha existente entre el Orden Jurídico y el Orden Social Vigente. Existen 5 brechas fundamentales, la existente entre el control político y las condiciones formales del ejercicio del poder, la existente entre la demanda del mercado y la intervención pública, la existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política, la existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social, la existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos.

También es posible enumerar una serie de elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción, entre ellos:

- *Coerción estatal*, según señala Philips, Mark se puede hablar de un estado corrupto cuando la garantía de sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales. Dicho Estado carece de libertad y de seguridad, como así también de la capacidad de movilizar a las personas hacia una concepción homogénea del bien público.
- *Poder*, Los funcionarios públicos ocupan una posición de poder frente al resto de la comunidad, a lo cual se une según su posición en la escala jerárquica una gran discrecionalidad, de esta manera poseen amplios poderes discrecionales y pueden administrar la cuestión pública de acuerdo a sus intereses.
- *Burocracia*, la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones impide el desarrollo de una gestión pública eficiente y ágil, favoreciendo el surgimiento de espacios propicios para la corrupción.
- *Ley y Justicia*, en países donde la rigidez y el formalismo de la Ley son característicos, la corrupción se vuelve el único medio posible de acceso al sistema judicial.
- *Regulaciones vagas* sobre conflictos de intereses, en la mayoría de los regímenes, las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público, que se presta a diversas interpretaciones y que deja grandes espacios para que se cometan actos corruptos.
- *Una falsa noción de eficiencia*, algunos han llegado a considerar que el soborno representa la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas estatales, y que dado que el mercado debe ser eficiente debería tolerarse, esto resulta inaceptable ya que los costos del soborno se transmiten a los precios y además porque las decisiones no se tomarían ya en función al bien general, sino en función al provecho del funcionario que decide en cada caso. Se han verificado casos en los que el costo de la corrupción ha superado el costo del proyecto. Tal como manifiesta Moreno Ocampo⁷ La Corrupción lejos de lubricar al sistema, termina por

⁷ Moreno Ocampo L., En defensa propia, Como salir de la corrupción, Editorial Sudamericana, 1993.

generar costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente al conjunto "La mejor decisión individual es la peor grupal.

- *Inequidad*, se ha afirmado que la inequidad contribuye a la corrupción, sobre todo si se trata de países menos desarrollados, donde la redistribución del bienestar y los derechos universales son casi inexistentes para la masa, así la corrupción permite acceder a derechos a través de la compra de servicios y productos que el estado debería proveer, sin embargo la corrupción termina por deslegitimar al estado y sin generar una redistribución más equitativa de los recursos públicos, ya que acaba por beneficiar a los grupos con poder para afectar las decisiones estatales importantes.
- *Escasez de recursos*, la corrupción generada por la escasez puede producirse por dos razones, la primera, para alterar la asignación de recursos limitados y, la segunda, para mejorar los ingresos particulares.
- *Debilidad de los grupos de presión*.
- *Tolerancia política y de la opinión pública* frente al fenómeno de la corrupción.
- *Industrialización, emigración y modernización*, La adaptación a los grandes cambios que implica la industrialización por un lado y la necesidad de emigrar hacia los lugares más urbanizados por otro, resulta compleja y de una larga duración. En esta situación la corrupción se vuelve un medio de sobrevivencia.

Analizadas las causas del fenómeno, veamos ahora sus consecuencias. En forma amplia podríamos decir que la corrupción hace que las decisiones se tomen de acuerdo a motivos distintos de los legítimos y sin tener en cuenta las consecuencias que estas decisiones tienen para la sociedad.

En el plano económico aumenta los costos de los bienes y servicios, incrementa la deuda de los países, conduce al relajamiento de las normas de manera tal que se adquieren bienes inadecuados, etc.. Se incrementa, además el endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables etc.

En el plano político, preserva las redes de complicidad entre las elites políticas y económicas, y consolida la clientela política.

En lo que se refiere al aparato administrativo, perpetua la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de mediación.

En el plano social se acentúan las diferencias sociales.

Finalmente produce la pérdida de credibilidad en el Estado y erosiona la legitimidad necesaria para su funcionamiento.

Podemos decir que son consecuencia de una corrupción generalizada :

- Deslegitimación del sistema político.
- Mala asignación de fondos escasos - Dijo un funcionario mexicano "Aquí se derrocha un millón para robar mil".
- Se distorsionan los incentivos económicos.

- Se destruye el profesionalismo.
- Se segrega y desanima a los honestos.
- Se impide la planificación, pues los datos son falsos.

1.7. Situación en la Argentina

En este punto es importante destacar el análisis que Nino hace sobre el fenómeno de la corrupción en la Argentina. En el mismo puntualiza lo siguiente:

En Argentina existe un tipo de moral particularista, lo cual se pone de manifiesto en la generación de situaciones de corrupción y en la debilidad de las respuestas sociales para combatirla. Dice Nino que la relación de complicidad en intercambios cara a cara parece ser sumamente rápida y fácil en la Argentina, así dos personas que se cruzan en un taxi por ejemplo o en una oficina pública asumen a poco de intercambiar unas palabras una situación de solidaridad, frente a exigencias impersonales del Estado o de la Sociedad. Estas relaciones de complicidad se profundizan cuando se trata de compañeros de trabajo. Así los compañeros de trabajo de un funcionario corrupto, aún cuando ellos no lo sean, consideran una actitud desleal a la de denunciar a quien saben positivamente que si lo es e incluso será considerado un mal compañero o un idealista tonto quien le reproche sus actitudes al funcionario corrupto. Existe además en Argentina una baja capacidad de detectar, vía denuncias, actos de corrupción ya que existe mucho miedo a las represalias. A las dificultades probatorias habituales en estos casos, se une la oscuridad normativa sobre el límite entre un acto administrativo poco prudente y el deshonesto. Existe además un beneficio muy alto por los actos de corrupción en la Argentina.

Por otra parte las oportunidades de corrupción se facilitan en la Argentina por la modalidad de muchas reglas. Hay normas que exigen cumplir con obligaciones absurdas o casi imposibles. Asimismo existe un cumplimiento ritualista de las normas que lleva a resultados absurdos, trabando actividades que no se supuso que serían trabadas, lo que da lugar a la modalidad chicanera, que consiste en realizar la conducta prevista por la norma pero de manera tal de cumplir fines distintos de los que la norma desea satisfacer.

En ese sentido Nino dice que no hay en la Argentina responsabilidad por los resultados de la gestión burocrática; la única responsabilidad en que se incurre es por incumplimiento de formalidades. Destaca también que la organización de la Administración Pública en Argentina favorece la corrupción, los trámites suelen seguir secuencias jerárquicas tales que los pasos ulteriores no revisan la legitimidad, oportunidad o conveniencia de lo que se ha hecho en los pasos anteriores sino que simplemente se adicionan, proporcionando a los funcionarios oportunidades para recibir favores en cada uno de ellos. Por otro lado no existen vías alternativas para iniciar el trámite cuando la vía elegida inicialmente está trabada.

Finalmente para tener una idea más acabada de la situación en la Argentina a la descripción que sobre la misma hace Nino podemos agregar, que se ubica en el lugar 61 dentro de los 85 países considerados para la confección del Índice de Percepción de la Corrupción, encontrándose así entre los 24 países más corruptos incluidos en el índice 1998 de "Percepción de Corrupción" elaborado por Transparencia Internacional (TI). Este índice posee una escala de cero a diez, donde diez representa el máximo de honestidad y cero el otro extremo es decir el máximo de corrupción, la Argentina recibió un puntaje de 3, nota que además de ser pobre representa una escasa mejoría respecto de 1997 en donde la Argentina obtuvo 2,81. En lo referente a 1996 y 1995 la Argentina obtuvo 3,41 y 5,24, respectivamente.

Al igual que en años anteriores, en 1998 aparecen nuevamente como más corruptos los países en desarrollo, siendo los países más honestos Dinamarca, Finlandia y Suecia y los más corruptos

Camerún, Paraguay y Honduras. La gran disparidad entre países desarrollados y en desarrollo que muestra el índice se debe a que el mismo considera la percepción de los empresarios acerca de cuan corruptos son los ámbitos oficiales, y debemos reconocer que en general las coimas suelen ser pagadas por los empresarios de países ricos a funcionarios de países pobres. Así lo explica Peter Eigen director internacional de TI; " lo que difundimos con este índice es de que manera los empresarios de todo el mundo perciben los niveles de corrupción en diferentes países. Pero también hay que tener en cuenta que muchos de estos empresarios son parte del problema". Para contrarrestar este defecto TI decidió que se elaborara otro índice, bajo el nombre de "Países Corruptos".

2 Ética como respuesta a la Corrupción

2.1. ¿Que es la Ética⁸?

Se ha dicho que "la ética es el estudio de lo bueno y de lo malo", sin embargo abarca mucho más que eso. Le incumbe también las preguntas ¿Qué cosas son buenas?, ¿Qué cosas son deseables?, ¿Qué cosas valen la pena?. Así el discernir que actos son buenos dependería de que cosas son deseables, buenas, para lo cual debemos decidir sobre que cosas vale la pena tener o bien porque cosas vale la pena luchar.

En ética hay que establecer claramente la diferencia entre justo y bueno, lo primero se refiere a las acciones, en tanto que lo segundo se refiere a aquello que es deseable, que es propósito, meta u objetivo de las acciones.

A la ética le incumbe no solo lo que el individuo o un grupo determinado considera justo, sino lo que es justo. La ética no describe meramente los ideales morales de un grupo humano sino que se pregunta cual de los ideales es mejor que los demás, más digno de ser buscado y porque.

La disciplina de los significados de los conceptos éticos se llama Metaética o Teoría Ética, para contraponerla al estudio de la Ética Normativa, que es el estudio crítico de las teorías principales sobre que cosas son buenas y que actividades son justas y cuáles merecen censura.

Existen algunas consideraciones que debemos realizar sobre la Ética o Moral:

A) Lo primero que debemos tener en cuenta es que la moral es un fenómeno social, el carácter social es constitutivo de toda moral, de lo que se sigue que los fenómenos morales poseen características propias de los fenómenos sociales, lo que significa que involucran transacciones intrapersonales, prácticas institucionales establecidas, el ejercicio de roles predeterminados, pautas discursivas compartidas, criterios comunes de relevancia práctica, marco valorativo asumido, etc.

Siguiendo adelante con esta idea podemos decir que toda moral es pública, ya que posee el rasgo de publicidad que caracteriza a lo social. El carácter público de la moral significa que entre sus protagonistas se dan concordancias básicas (modo de vida, bienes, actitudes y acciones que admiten como valiosas o no, criterios para la validación de los juicios correspondientes, criterios para admitir excusas y asignar responsabilidades, criterios para aplicar conceptos relevantes, etc).

⁸Las etimologías del término ética, que deriva del griego "ethos" y moral que deriva del latín "mos", se aproximan, pues ellas aluden a un modo habitual, acostumbrado de actuar, de obrar. Así es que muchas veces las palabras ética, moral, conducta, comportamiento, proceder, actuación, práctica, etc. se utilizan como sinónimos, sin embargo podríamos diferenciar a la ética como la disciplina filosófica que se ocupa de problematizar y sentar razones o fundamentos de la moral, entendida esta como esa dimensión de la vida en virtud de la cual la existencia del hombre en sociedad resulta posible. Vivir en sociedad requiere de los individuos adaptación y autocontrol de sus deseos y comportamientos y el sometimiento a ciertas reglas. A los fines del presente trabajo usaremos los términos ética y moral como sinónimos.

Sin embargo, todas esas concordancias no son frutos de la elección, no decidimos ser protagonistas de una moral determinada, sino que al igual que con el lenguaje materno, al cual no decidimos aceptarlo y consiguientemente no decidimos concordar con los demás acerca de sus estructuras sintácticas, de su léxico, de sus distinciones categoriales, de sus modalidades constitutivas, etc; sencillamente nos encontramos hablándolo. Ahora bien, es gracias a esos presupuestos comunes que podemos comunicarnos. Igualmente ocurre con la moral, son las concordancias básicas las que permiten a los agentes morales tener discrepancias entre sí, para discrepar es necesario tener una porción aceptable de concordancias previas.

Aquí es importante puntualizar que existe un número tolerable de discrepancias no resueltas, si las discrepancias se generalizan se verá afectada la estabilidad de la moral y el logro de sus objetivos o fines específicos (regular el comportamiento de los miembros de un grupo social para paliar las consecuencias indeseables de la condición humana).

Lo dicho anteriormente nos permite inferir la inexistencia de morales privadas, toda vez que la moral es constitutivamente pública. Esto no significa que no exista un carácter personal, un sello personal que cada uno puede otorgarle a la moral que le toca vivir.

Cabe mencionar que lo consignado en el punto anterior difiere de los conceptos de Inmoralismo, Reformismo Moral y Amoralismo, el primero referido a aquellas situaciones en que se agrade consciente o inconscientemente un tracto de una moral, en el segundo el reformista tratará de cambiar dicho tracto y por último el amoralista quien no tiene sentido de lo justo y de lo injusto o bien actúa como si no lo tuviera.

Finalmente debemos señalar que en todo grupo social hay al menos, una moral.

B) En segundo lugar, si hablamos de ética no podemos dejar de considerar su estrecha vinculación con la libertad, vinculación que es puesta manifiesto por distintos autores:

"Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto siempre que esta en nuestro poder el hacer, lo esta también el no hacer, y siempre que esta en nuestro poder el no , lo esta el si, de modo que si esta en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso"⁹.

"Lo primero que hay que dejar en claro es que la ética de un hombre libre nada tiene que ver con los castigos ni los premios repartidos por la autoridad que sea, autoridad humana o divina, para el caso es igual. El que no hace más que huir del castigo y buscar la recompensa que dispensan otros, según normas establecidas por ellos, no es mejor que un pobre esclavo"¹⁰.

"¿Qué de donde vienen los remordimientos?, para mi esta muy claro: de nuestra libertad por eso cuando hemos hecho algo vergonzoso procuramos asegurar que no tuvimos otro remedio que obrar así, que no pudimos elegir: "yo cumplí ordenes de mis superiores", "ví que todo el mundo hacia lo mismo", "perdí la cabeza", "es mas fuerte que yo", no me di cuenta de lo que hacia"¹¹ etc..

"Del mismo modo, los mayores queremos ser libres para atribuirnos el mérito de lo que logramos pero preferimos confesarnos "esclavos de las circunstancias" cuando nuestros actos no son precisamente gloriosos"¹².

" Todos los que quieren dimitir de su responsabilidad creen en lo irresistible, aquello que avasalla sin remedio, sea propaganda, droga, apetito, soborno, amenaza, forma de ser,....lo que salte". En cuanto aparece lo irresistible, zas, deja uno de ser libre y se convierte en marioneta a la que no se

⁹ Aristóteles, Etica para Nicómaco

¹⁰ Fernando Savater Etica para Amador.

¹¹ Fernando Savater Etica para Amador.

¹² Fernando Savater Etica para Amador.

le deben pedir cuentas..."¹³.

C) En tercer y último término resulta importante destacar la conexión existente entre ética y política:

"La corrupción del imperio genera la corrupción de los hombres"

El gobernante tiene que hacer realidad la prescripción de un estadista portugués "El Estado debe ser una persona de bien"

"Los trastornos morales, las corrupciones, descienden de arriba hacia abajo. Si las revoluciones materiales se verifican muchas veces de abajo hacia arriba, los trastornos morales, siempre se realizan de arriba hacia abajo. De aquí que el poder público sea la primera ciudadela que asalta la impiedad para corromper una nación"¹⁴

2.2. ¿Se puede normar la Etica?

Para responder a esta pregunta deberíamos decidir en primer lugar, si el comportamiento ético o moral es un comportamiento normado, o susceptible de serlo, y cual es el papel que se va a confiar a las reglas o normas morales.

Respecto de la primera de las preguntas debemos mencionar que existen por lo menos dos corrientes opuestas, una concepción dogmática de las reglas morales, según la cual las normas morales cumplen un papel esencial, sirven de guía al comportamiento, permitiendo así resolver gran cantidad de los problemas que enfrentan los agentes, hablan de la corrección e incorrección moral de las acciones, y otra escéptica acerca de las normas morales según la cual los preceptos que suelen ser calificados como normas morales no alcanzan a cumplir tales funciones ya que poseen una generalidad que impide su aplicación a casos específicos y no pueden resolver la prioridad de unos sobre otros, esto significa que existe un abismo de diferencia entre las situaciones que se plantean en la vida real y las normas éticas a través de las cuales se pretende darles solución, el error según esta concepción es suponer que forma parte de la vida moral el reconocer un cuerpo de normas morales que existen con anterioridad e independencia de los casos particulares a las que serán aplicadas por los agentes.

Debemos mencionar que quienes están en contra de una posición dogmática de las normas de la moral no solo cuestionan la función que se atribuye a las normas morales sino también el concepto de normas morales como tales, ya que cuestionan los intentos de proyectar rasgos del modelo de las normas jurídicas al ámbito de las supuestas normas morales, en el caso de las normas jurídicas el proceso que culmina con el dictado de una norma supone como base consideraciones acerca de lo indeseable de una conducta y la necesidad de impedirla y asimismo supone efectos conceptuales como el caracterizar tal o cual conducta como legal o ilegal y prácticos como la puesta en marcha de mecanismos de control, aplicación, enjuiciamiento y castigo. Es visible que la norma moral no impondrá tales efectos.

Es importante rescatar aquí un trabajo desarrollado por el I.N.A.P. "La Etica y las Normas de Conducta para los Servidores Públicos". En este artículo se sostiene que la Etica como disciplina filosófica es básicamente una actividad intelectual, abierta, indagatoria, reflexiva y crítica. También es esencialmente problemática y controversial, tanto respecto a los principios a los que se refiere como a su aplicación. Los principios éticos no pertenecen al tipo de objetos susceptibles de ser resueltos por decreto, tal como anticipara Platón en el "Protagoras" Los contenidos de la Etica no podrán asimilarse a un conocimiento técnico susceptible de consenso y reglamentación

¹³ Fernando Savater, *Etica para Amador*.

¹⁴ Saint Exupery.

por un equipo de expertos o representantes sectoriales". Todo esto hace que resulte difícil que los principios de la ética pública puedan ser formalizados en un reglamento. El pretender legislar la ética sería similar a hacerlo con la metafísica, la estética, etc. El mero intento de imponer ciertos principios a otras personas se contradice con la misma noción de la Etica, que presupone que las personas son agentes morales autónomos. La ética es por propia naturaleza autoreferida antes que referida a otros. Esto no significa que la ética sea irrelevante para la formulación, valoración y aplicación de reglas de conducta para la Administración Pública, pero el rol de los principios éticos sería el de comprender, sustentar o cuestionar dichas normas, lo que ellas prescriben o sus fines sociales y políticos.

Si bien la ética permite juzgar o evaluar un código de conducta, disciplinario, de honor, etc que pueda calificarse como Código de Etica, no debería ser identificada con ninguno de estos por las razones ya mencionadas.

Al tratar cuestiones éticas relacionadas con la Administración Pública, se puede distinguir entre cuestiones de macro-ética y de micro-ética. La primera se refiere a problemas trascendentes de los servidores públicos en su relación con la sociedad, por ejemplo ¿Cuáles son sus responsabilidades sociales como servidores públicos?, ¿Qué deberían hacer para tomar más eficaces, eficientes y relevantes a las políticas públicas para dar cumplimiento a las demandas sociales?, dado su complejidad estas cuestiones se prestan a la discusión, reflexión y debate. La segunda, la micro-etica se refiere a aspectos morales de la responsabilidad por la función que ejercen, con las relaciones personales entre servidores públicos, y entre éstos y los ciudadanos, por ejemplo ¿como me siento aceptando un cargo por afinidad o por amistad, ¿puedo aceptar tranquilo un cargo en una empresa a la que beneficie durante mi gestión?, etc. Estas cuestiones se resuelven a través de nociones ordinarias de honestidad, decencia, transparencia, idoneidad, responsabilidad, consideración y respeto que deberían ser inmanentes al rol del servidor público.

De acuerdo con los testimonios de quienes participan en el diseño de los localmente llamados códigos de ética pública, éstos no estos no pretenden decidir mayormente cuestiones de Macroetica ni de Micro-etica, sino que se ocupan de otro tipo de cuestiones de poco interés para la ética, como por ejemplo ¿es aceptable que un funcionario público reciba obsequios?, ¿cúal es el valor limite para recibir regalos que no compromete la decisión del funcionario?, ¿es correcto que cualquier ciudadano acceda a la declaración patrimonial de los funcionarios?, etc. En condiciones normales no debería ser necesario comunicar a los funcionarios a través de un código especial que no pueden mentir, usar su cargo en provecho propio, enriquecerse a costa del patrimonio público o malversar fondos públicos, pero frente a una situación de anomía nada impide al estado establecer un código de conducta, pero llamarlo de ética pública resulta un tanto pretencioso, es decir que parece conveniente reservar el nombre de código de ética pública para cuestiones más trascendentes que la prevención y disuasión de conductas corruptas en los funcionarios públicos. Así conviene usar el nombre de códigos de conducta. Sin embargo las normas de conducta como instrumento preventivo y disuasivo de prácticas indeseables también encierran riesgos, así podemos enunciar las siguientes fortalezas y debilidades. Las mayores fortalezas están asociadas a dos escenarios contrapuestos.

- Cuando los valores atinentes al servicio están incorporados a las conductas cotidianas de los agentes públicos. En estos casos las normas de conducta cumplen la función de formalizar las actitudes predominantes, actuando como promotoras y garantes de la continuidad de un estándar de conducta ya establecido facticamente y como patrón para detectar y controlar eventuales desvíos.
- Cuando se manifiesta un estado general de anomia en el ejercicio de la función pública. En estos casos cumplen el rol de delinear ciertos limites dentro del amplio espectro de grisados en la conducta de los empleados públicos, actuando como parámetros que orientan a quienes genuinamente están confundidos, experimentan incertidumbre, depresión moral frente a la descomposición de su medio cotidiano.

En tanto que las debilidades se vinculan a su utilización como:

a) Instrumento Motivacional, se trata aquí de exhortar a los servidores públicos a actuar de acuerdo con lo que la sociedad pretendería de ellos. El problema que se plantea aquí es si las normas serán aplicadas por aquellos que más las necesitan, o simplemente serán normas para aquellos que aun sin ellas tienen una adecuada conducta.

b) Instrumento de Sensibilización Moral, el propósito en este caso es sensibilizar la conciencia de los servidores públicos sobre ciertos aspectos morales de su trabajo que pueden haber sido descuidados por ellos.

c) Instrumentos para Sugerir Criterios de Conducta, así las normas sugieren como comportarse frente a determinadas situaciones por ejemplo. ¿es correcto recibir regalos por la resolución de un trámite, u otro problema?. La cuestión aquí es que si se refieren a perplejidades genuinas su resolución no puede quedar sujeta a ciertas normas de conducta prescriptas.

d) Instrumento para Proyectar Imagen, en este caso se utilizaría a las normas de conducta como un instrumento de Marketing Gubernamental a través del cual se difundiría los valores que propugna la administración entre determinados empleados públicos. La objeción que en este caso puede hacerse es que si la administración necesita de la difusión de tales normas para exhibir sus valores, significa que los mismos no resultan visibles a través del propio comportamiento, lo que significa que las normas tampoco resultarían útiles para dicho fin.

e) Instrumento Disciplinario, aquí se las estaría utilizando para regular conductas y sancionar eventuales desvíos. El problema aquí es que cuando se habla de normas disciplinarias para distinguirlas de las exhortivas, emergen diversas cuestiones cuasi-legales en cuanto a su promulgación, sus órganos de interpretación y de aplicación, sus aspectos procesales, entre otras cuya complejidad trasciende el alcance habitual de las normas de conducta para tomarse en una vía complementaria de la acción administrativa y de la judicial.

Asimismo existen tres categorías de riesgos implícitos en el dictado de los llamados "Códigos de Conducta Etica". El primero es que la administración podría resultar más complaciente con la conducta de los empleados públicos al reclamar a los mismos no la mejor conducta sino la admitida por el código de conducta impuesto. El segundo es que los códigos de conducta podrían ser utilizados para encubrir conductas no éticas o irresponsables en los aspectos ambiguamente contemplados u omitidos en las normas. El tercer riesgo es que los códigos de conducta pueden inducir a desviar la atención de las cuestiones de macro-ética e incluso de las de micro-ética para localizar en la presunta prevención de conductas corruptas.

2.3. Lo público y lo privado

Es sumamente importante a la hora de dictar una Ley de Etica Publica o un Código de Etica la determinación del limite entre lo público y lo privado, hasta donde se puede avanzar en la fijación de normas sin correr el riesgo de invadir el ámbito privado de los funcionarios públicos.

"Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe"¹⁵. Este artículo establece en su última parte el principio del imperio de la ley, según el cual el Estado sólo puede limitar los derechos individuales en virtud de normas de carácter legal, principio que es ampliado en la primera parte del mismo al determinarse que la ley no puede mandar ni prohibir nada en relación a las acciones privadas de los hombres,

¹⁵ Artículo N° 19 de la Constitución de la Nación Argentina.

las que se encuentran libradas a las decisiones individuales de conciencia.

A través de este artículo la Constitución Nacional establece el deber del Estado de garantizar, y por esta vía promover, el derecho de los particulares a programar y proyectar su vida según sus propios ideales de existencia, protegiendo al mismo tiempo, mediante la consagración del orden y la moral públicos, igual derecho de los demás

La prohibición al Estado de interferir en las conductas privadas de los hombres resulta concordante con la concepción según la cual el Estado no debe imponer ideales de vida a los individuos, sino ofrecerles libertad para que ellos los elijan.

Es importante destacar que existe una división fundamental en el tema entre quienes consideran, que el hombre público no tiene vida privada, lo que permite exponerlo ampliamente (aspectos económicos, personales, familiares, etc.) ante la opinión pública, requiriéndole además una amplia rendición de cuentas sobre sus actos, y quienes separan la función o cargo del hombre que los ejerce, reconociéndole así un mayor derecho a la privacidad.

3.- Lucha contra la Corrupción y desarrollo de la Etica.

3.1. A Nivel Internacional.

3.1.1. Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción.

La Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción celebrada en Caracas en Marzo de 1996 constituye un importante aporte no solo para la temática de la corrupción sino también para la ética pública. La convención consta de 28 artículos y un preámbulo, pudiendo distinguirse dentro de los mismos normas de diferente naturaleza, algunas obligatorias para los estados parte, como la de los artículos que contienen definiciones(I,II, IV, V, XII y XVII) y otras como las referidas a los delitos o actos de corrupción para los cuales la convención distingue entre aquellos que se encuentran tipificados en las legislaciones penales de los Estados Parte y aquellos aun sin tipificar, siendo solo de carácter obligatorio las normas referidas a los primeros. Para los estados que no hayan tipificados en sus legislaciones tales actos, existe tan solo la obligación de "adoptar las medidas necesarias" para tipificarlos como delitos en su derecho interno, obligación que se reitera en el artículo VII.

La Convención tiene un doble propósito, así de acuerdo al artículo II de la misma existe un propósito vinculado a las acciones internas que cada estado puede adoptar para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción, y uno vinculado a las acciones de los Estados Parte con la misma finalidad pero de naturaleza internacional.

Como muestra de que uno de los propósitos de la Convención es de orden interno, en el artículo III, se establecen las "medidas preventivas", que los estados "convienen en considerar", dentro de sus propios sistemas.

La cooperación internacional, otro de los propósitos de la Convención, se expresa en los artículos XIII relativo a extradición, XIV relativo a asistencia y cooperación, XV relativo a bienes y XVI relativo al secreto bancario.

En el artículo III la Convención incorporó un conjunto de 12 medidas preventivas, respecto de las cuales la obligación de los Estados Partes se limita a considerar su aplicación en sus propios sistemas institucionales. Estas medidas incluyen:

1) Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Estas deben contemplar la prevención de los conflictos de interés y asegurar la preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2) Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.

3) Instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

4) Sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos de los funcionarios públicos.

Este punto es uno de lo más importantes, aun a pesar de que los funcionarios puedan realizar maniobras como invertir en cosas distintas a su patrimonio, colocarlo a nombre de otra persona, mantener una imagen de austeridad evitando hacer ostentación del mismo, (aunque de acuerdo a estudios psicológicos y sociológicos el funcionario corrupto no se priva de gastar parte de su patrimonio, es más, es posible que le resulte imposible contenerse y no gastar su patrimonio, ya que busca admiración), etc.

5) Sistemas para la contratación de funcionarios y para la adquisición de bienes y servicios por parte del estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

6) Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción.

Debemos tener en claro que la recaudación impositiva es el único medio que tiene un gobierno para tratar de igualar las diferencias naturales que existen en una comunidad, por ello los actos de corrupción vinculados al proceso de recaudación tributaria atentan contra la comunidad misma.

Sin embargo, es preciso tener en claro que existe otra tentación vinculada a los ingresos, que es la contracara de la anterior, y consiste ya no en eludir la declaración sino en declarar ingresos en exceso, concretamente nos referimos al lavado de dinero que es la contracara perversa de la corrupción.

7) Eliminación de los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que viole la legislación contra la corrupción de los Estados Parte.

Aquí debemos tener presente que existen algunos países (como Alemania) donde los sobornos que se pagan en el exterior para acceder a un mercado son desgravables.

8) Sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

Tales sistemas deberán incluir la protección de su identidad de conformidad con su constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9) La Implementación de adecuados mecanismos de control.

10) Soborno Transnacional.

La convención ha sancionado el Soborno Transnacional, restando ahora que los países parte lo vayan incorporándolo en su legislación, lo cual es sumamente importante pues

puede darse el caso de que un ciudadano sea castigado por dar un soborno en su país, pero no por darlo en el exterior. Ahora bien, al menos entre los Estados Americanos que suscribieron la Convención, solo los E.E.U.U. ha tipificado como un delito específico en su legislación interna al soborno transnacional.

11) Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de Organizaciones No Gubernamentales en la prevención de la corrupción.

En este punto debemos destacar que en la Argentina existen Organizaciones No Gubernamentales que se dedican a la ética pública, entre las que podemos señalar: Conciencia, Poder Ciudadano y La Orden del Martillo.

Con el mismo objetivo, en el orden internacional, podemos mencionar a: Transparency International, Ethics Resources, etc.

12) Relación entre la remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

El artículo VI de la Convención trata de la tipificación de las conductas que constituyen delitos o actos de corrupción y es obligatorio para todos los Estados Partes. En los incisos a) y b) del mismo se describen como actos de corrupción aquellos cometidos tanto por el funcionario público o la persona que ejerce las funciones públicas que requieran o acepten, como a quienes ofrezcan o otorguen, directa o indirectamente, a ese funcionario público o persona que ejerza funciones públicas "cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio como dádivas, favores, promesas o ventajas". En ambas situaciones, tanto el requerimiento o solicitud como el ofrecimiento u otorgamiento deben ser hechas "a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas". El inciso c) incluye entre los actos de corrupción al acto u omisión por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones "con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o un tercero". El inciso d) incluye como acto de corrupción el "aprovechamiento doloso o el ocultamiento de bienes provenientes de cualquiera de los actos a que se refiere este artículo", contemplándose de esa forma como un delito tipificado por la Convención el lavado de los dineros provenientes de la corrupción. El inciso e) comprende como acto de corrupción no solo la participación como autor, sino también, a las calidades de coautor, instigador, cómplice, encubridor o cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos tipificados como de corrupción por la Convención.

Por último, el párrafo segundo del artículo VI amplía la aplicación de la Convención al mutuo acuerdo que pueda haber entre dos o más Estados Partes, "en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado por ella".

El criterio que predominó fue el de incluir en este artículo aquellos delitos que ya se encuentran tipificados en las respectivas legislaciones penales. Con respecto a otros delitos o actos de corrupción que no se encuentren en esa situación (ejemplo Soborno Transnacional, enriquecimiento ilícito o aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada) se buscó una solución que permitiera incluir esas figuras delictivas bajo otras disposiciones de la Convención, otorgándoles el carácter de acto de corrupción solo si hubiesen sido tipificadas como tal en la legislación nacional.

Finalmente el artículo VII establece que los Estados Partes que aún no han tipificado como delito los actos enumerados en el artículo VI, deberán tomar todas las medidas necesarias para tipificarlos como delitos en su derecho interno.

El Soborno Transnacional se define en el artículo VIII de la Convención como "el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personal que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o

ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial".

El artículo IX de la Convención contempla el enriquecimiento ilícito como sigue " el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por el".

Actualmente no todos los estados de la Convención tienen incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos penales la figura delictiva del Enriquecimiento Ilícito. Mientras una buena parte de los países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Venezuela bajo modalidades relativamente similares, han penalizado el Enriquecimiento Ilícito, otros estados como Chile aún no lo han hecho. Así la Convención le dio igual solución que al Soborno Transnacional, es decir que con sujeción a la Constitución y a su ordenamiento jurídico los Estados Partes que aun no lo han hecho deberán tomar las medidas necesarias para tipificar este delito en sus legislaciones, y para los que ya lo tipificaron este será considerado un acto de corrupción a los propósitos de la Convención. La obligación para los que aún no lo tipificaron como delito es brindar la cooperación y asistencia previstas en la Convención.

3.1.2. Corrupción y Ética en Otros países

3.1.2.1. E.E.U.U.

En EEUU se ha regulado a través de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) en 1977, la posición de las empresas que violan las leyes de países extranjeros mediante el pago de coimas en procesos de contratación. Se estableció que al comercializar con el extranjero igual había que respetar las leyes del país de origen, es decir EEUU.

Office of Government Ethics (OGE)

Hasta los años 60, EEUU; utilizaba principalmente el derecho penal para tratar con aquellas cuestiones de conflicto de intereses. Estos estaban limitados a:

- Influencia en ventas ambulantes
- Ganancias ilegales desde una oficina pública
- Recibir pagos de personas ajenas al gobierno por realizar el trabajo gubernamental

Las primeras normas administrativas de conducta fueron elaboradas como un decreto del ejecutivo N° 11222 en 1965 por el presidente Johnson, estas eran normas modelo motivo por el cual cada agencia las utilizaría para elaborar sus propias normas, estos modelos podrían ser revisados por la Comisión de Servicio Civil. Todo esto produjo un cambio muy poco significativo en la estructura y en las normas durante casi una década.

Como resultado de las reformas éticas generadas a partir del escándalo de Watergate de los años 70, el congreso decidió examinar la estructura del sistema ético federal. Así entre 1974 y 1978, además de nuevas reglamentaciones, fueron creadas un número importante de nuevas agencias y estructuras administrativas: el inspector especial, el consultor independiente y la oficina de ética gubernamental.

Cuando la OGE abrió sus puertas en 1979, se estableció que su rol sería el desarrollo y coordinación de la política central, en consecuencia existiría un sistema descentralizado de funcionarios designados por la agencia ética en cada departamento o agencia del gobierno que debería informar al jefe de esa agencia y tendría a cargo la responsabilidad directa de la implementación de los programas de las agencias.

La estructura de la OGE se baso en aproximadamente 20 abogados, 20 auditores y 12 empleados administrativos para trabajar directo con las agencias y el grupo educativo. El rol de la OGE es el de sancionar reglamentaciones, brindar asesoramiento, asegurar la capacitación para todo el poder ejecutivo, personal civil, militar, interpretar no solo las leyes penales, sino también las normas administrativas de conducta, proveer reglamentaciones e interpretación de la nueva legislación sobre empleos posteriores y, por ultimo, crear un sistema de declaración financiera totalmente nuevo , público y obligatorio por ley y que tenga repercusiones en todo el poder Ejecutivo Federal.

Actualmente el sistema se ha desarrollado a tal punto que todas las designaciones presidenciales sujetas a las audiencias del Senado requieren una revisión previa al día de efectivizarse. Hasta que el director de la OGE no certifica personalmente que no existen conflictos de intereses el Senado no puede llevar a cabo la audiencia.

En 1988 la OGE era una agencia separada que informaba directamente a la Casa blanca y el cargo de presidente de la oficina era por designación presidencial y por 5 años, con lo que se superpone a la administración del presidente.

Con Bush en 1989, se considero a la ética como un asunto muy relevante, así el presidente designo a la comisión de reforma de la ley de ética federal, que emitió un informe critico sobre todo el sistema ético en su conjunto.

Uno de los resultados del informe fue la orden del ejecutivo N° 12674 que estableció cambios importantes. La orden N° 12674 dictada durante la presidencia de Bush en 1989 y modificada en 1990 por la orden ejecutiva N° 12731, fija 14 principios generales que ampliamente definen la obligación de los servidores públicos. Debajo de estos 14 principios subyacen 2 conceptos centrales:

- Los empleados públicos no deberán usar sus cargos para obtener ganancias privadas
- Los empleados públicos no deben aceptar nada de valor por parte de fuentes prohibidas.

Observando estos principios generales los empleados ayudaran a que los ciudadanos tengan confianza en la integridad de las operaciones y programas de gobierno. A continuación enunciamos los 14 principios:

REGALOS DE FUENTES EXTERNAS

Existen restricciones a los regalos de fuentes externa que podrán recibir los empleados del gobierno, no podrán aceptar regalos que les hayan sido dados por su posición oficial o por fuentes interesadas, se consideran "fuentes prohibidas", a las siguientes

- Las que buscan una acción determinada del agente
- Las que realicen o busquen realizar negocios con el agente
- Las que se encuentren reguladas por el empleado público
- Aquellas cuyos intereses estén seriamente afectados por la realización o no de las tareas del agente

Existen sin embargo algunas excepciones al principio de recibir regalos de fuentes externas, a continuación describimos algunas de las situaciones en que esta permitido recibir dichos obsequios:

- Cuando el valor del obsequio sea de \$20 o menos
- Cuando el regalo este basado solamente en una relación familiar o de amistad
- Cuando el regalo este basado en negocios externos o en relaciones de compañeros de trabajo.
- Cuando el regalo se vincula a ciertas actividades políticas

Podrán asimismo aceptar invitaciones para eventos sociales en interés de la agencia para la que trabajan, premios, cenas , almuerzos, refrigerios, etc.

Si un empleado recibe regalos de fuentes externas prohibidas, podrá optar entre devolverlos o pagar su valor, si es perecedero el regalo deberá darse a la caridad o compartirse en la oficina.

REGALOS ENTRE EMPLEADOS

Los empleados no podrán realizar regalos a sus superiores, de igual manera no podrán aceptar regalos de otros empleados con menor paga que la de ellos.

Existen excepciones que contemplan la posibilidad de dar y aceptar dichos regalos cuando se trate de fechas en las que habitualmente se realizan los mismos. Asimismo podrán darse regalos a un superior en los siguientes casos:

- Si los regalos no superan los \$10
- Si se trata de refrigerios compartidos en la oficina
- Brindar hospitalidad en la casa tal como se presta a amigos
- Si son regalos dados en conexión a situaciones de hospitalidad
- Si se trata de ocasiones en que resultan apropiados los regalos
- Eventos personales: Cumpleaños, casamientos, nacimientos, adopción, etc.
- Cuando el subordinado deja de serlo, ya sea porque es transferido, por que se retira, etc.

Los empleados podrán solicitar contribuciones para regalos grupales a un superior, o bien para refrigerios a compartir en la oficina.

CONFLICTOS DE INTERESES FINANCIEROS

Los empleados tienen prohibido por el Estatuto Criminal Federal participar personalmente y sustancialmente en problemas o asuntos particulares que afecten a sus intereses financieros, o los de sus hijos o esposa, o bien los de futuros empleadores con los que estén negociando un nuevo empleo.

Existen diferentes formas en que un empleado puede tratar estos conflictos, recusándose, solicitando un permiso a la agencia etc.

IMPARCIALIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS TAREAS

Los empleados públicos deben considerar en toda actuación si su imparcialidad puede ser cuestionada, si de dicha consideración el empleado concluye que, aunque solo sea por apariencia, su imparcialidad puede ser objetada deberá abstenerse de actuar, excusándose o bien solicitar la

debida autorización a la agencia.

BUSQUEDA DE OTRO TRABAJO

Los empleados públicos no deben participar en asuntos de gobierno que afecten los intereses de la persona o entidad con quien estuvieran en tratativas para obtener un nuevo empleo.

Así se considera que un empleado esta buscando empleo cuando se dan alguna de las siguientes situaciones:

- Cuando esta realizando negociaciones conducentes a obtener un nuevo empleo
- Cuando un potencial empleador ha contactado al empleado para proponerle un nuevo empleo y el empleado no responde con una negativa
- Cuando el empleado contacte a un posible empleador y no sea por asuntos vinculados a sus tareas laborales.

Asimismo no se considerara buscando empleo cuando:

Ni el empleado ni el empleador hayan rechazado la posibilidad del futuro empleo pero todas las discusiones sobre el posible empleo hayan concluido o cuando hayan pasado dos meses sin que el empleado haya recibido respuesta o expresión alguna de interés por parte del posible empleador luego de postularse para un empleo.

USO INDEBIDO DE LA POSICION

Los empleados públicos no deben, usar la oficina pública para sus propias ganancias, ni las de otros; usar su posición, titulo u otra autoridad derivada de su oficio para ejercer coerción u obtener beneficio para si mismos; usar información no pública o confidencial en su beneficio particular o en el de otros; no deben utilizar la propiedad del estado para sus fines personales y finalmente no deben hacer uso indebido del tiempo oficial, lo cual incluye el suyo propio y el de sus subordinados.

ACTIVIDADES EXTERNAS

Los empleados públicos están sujetos a un número de limitaciones para las actividades que pueden realizar fuera de su función.

Así no pueden tener otro empleo o realizar tareas que se encuentren en conflicto con las oficiales, se entiende que una actividad está en conflicto con las oficiales cuando:

- Está prohibida por el estatuto o por regulaciones de la agencia
- Si la actividad implica que el empleado debiera ser separado de problemas centrales vinculados a las tareas oficiales que realiza.

Los empleados pueden requerir autorización a la agencia para ciertas actividades externas.

No deberán usar su posición para promover libros, seminarios o cursos por ellos realizados. Esto no obsta a la mención en la biografía del autor de su cargo en el Estado.

HONORARIA

Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto.

SITUACION DE POST-EMPLEO

- Representar intereses privados en las cortes, contra el estado,
- Aceptar un salario suplementario por sus funciones en el gobierno,

3.1.2.2.CANADÁ

En Junio de 1994, el primer Ministro de Canadá creó el puesto de Consejero en Ética, incorporando así dentro de un solo cargo, con responsabilidad mucho más amplia y con mayor visibilidad, algunas funciones ya existentes relacionadas con las pautas sobre conflictos de interés y el registro de los miembros de los grupos de presión.

En el mismo momento en que nombraba al consejero en ética, el primer ministro emitió un código sobre los conflictos de interés, aclarado y reforzado para los titulares de cargos públicos y presentó un proyecto de Ley en la Cámara de Diputados para fortalecer la Ley de Registro de los Miembros de grupos de presión. El objetivo general era el de contribuir a promover la confianza del público en las instituciones nacionales.

La responsabilidad principal del consejero en ética es la de administrar el Código sobre los conflictos de intereses. Si bien ese código no es ley, fue emitido por el primer ministro y su acatamiento es una condición para el nombramiento en un cargo público.

Así planteado el sistema en Canadá cuenta con el código sobre conflictos de intereses, la Oficina del Consejero de Ética y el apoyo total del Primer Ministro para la aplicación de las normas.

Cabe señalar que los códigos pueden ser de reglas muy detalladas, e implican entonces una ausencia de capacidad para discernir en el funcionario público, o bien como lo es el de Canadá con un enfoque basado en la integridad. Este intenta minimizar las reglas formales, comenzando con un conjunto conciso de principios positivos para inspirar y guiar el comportamiento ético. En general para cumplir esos principios éticos se nombra un asesor encargado de velar por su aplicación en los problemas que surgen en el trabajo.

En ese sentido el código Canadiense empieza con 10 principios de los cuales 4 de ellos, son particularmente importantes para el tema que nos ocupa:

- Los titulares de cargos públicos, en particular los ministros y altos funcionarios deben actuar con honestidad y mantener las más elevadas normas éticas, para que la confianza pública en la integridad, la objetividad y la imparcialidad, se conserven y se profundicen.
- Los titulares de cargos públicos tienen la obligación de desempeñar sus funciones y organizar sus asuntos personales de manera tal que puedan someterse a un examen público minucioso, una obligación que no se cumple cuando se actúa simplemente dentro de la ley. Este requisito, el hecho de que el mero cumplimiento de la ley no es suficiente, es crucial en este enfoque. Los funcionarios públicos al cumplir con sus tareas oficiales y sus responsabilidades deben tomar decisiones en interés de la ciudadanía y con respecto a los méritos de cada caso
- Los titulares de cargos públicos deben arreglar sus asuntos personales previendo el surgimiento de conflictos de interés reales, posibles o aparentes y cada problema que se manifieste debe resolverse en favor del interés público. A partir de este principio, el código establece un proceso para evitar el surgimiento de conflictos.
- El proceso de prevención de conflictos actúa de la siguiente manera: los ministros deben revelar al Consejero de Ética todos sus activos, responsabilidades, actividades desarrolladas fuera de la esfera oficial y regalos recibidos, deben asegurarse también de suministrar la

misma información sobre su cónyuge e hijos menores.

El código establece entonces cuales son los activos que el ministro puede continuar administrando personalmente, los efectos personales y los fondos mutuos no se ven afectados. Sin embargo, esta prohibido negociar directamente con valores de empresas cotizadas en la bolsa, estén o no afectados dichos valores por las decisiones de la cartera del ministro. Estos valores deben venderse o colocarse en un fideicomiso ciego, administrado por alguien independiente del ministro.

El código establece también que un ministro no puede practicar una profesión, involucrarse en actividades de negocio fuera del cargo o actuar como consultor. El ministro ocupa un cargo de tiempo pleno, lo que reduce la posibilidad de conflictos.

Finalmente, el código dispone sólo la declaración pública de los intereses personales que pueden conservarse porque representan un riesgo de conflicto mínimo, la posesión de propiedades en alquiler y los cargos en organizaciones de caridad.

El Consejero de ética tiene dos tipos de funciones de acuerdo al Código :

- Asesorar a los ministros y a otros titulares de cargos públicos sobre la aplicación de los diez principios y la resolución de cuestiones de ética en general.
- Administrar las reglas específicas referidas a la revelación de información y a las medidas de cumplimiento para evitar conflictos de interés. El Consejero de ética está además al servicio del primer ministro para analizar las acusaciones de conducta impropia que se formulen contra los miembros del gobierno.

El objetivo es el de tratar de proporcionar la seguridad de que quienes actúan en la vida pública satisfacen un elevado estándar de conducta ética, lo que genera la confianza.

3.1.2.3.MEXICO

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el gobierno mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000. El programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) persigue dos objetivos generales:

1) Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

2) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el programa agrupa sus actividades en torno a cuatro subprogramas, a saber:

- "Participación y Atención Ciudadana"
- "Descentralización y/o Desconcentración Administrativa"
- "Medición y Evaluación de la Gestión Pública"
- "Dignificación Profesionalización y Etica del Servidor Público"

El objetivo del subprograma de "Medición y Evaluación de la Gestión Pública" es: a) fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y asegurar los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos y b) lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia; que existen mecanismos

idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

En lo referente al subprograma "Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público", el objetivo es : a) contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo y b) Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Entre las líneas de acción previstas para cumplir con los objetivos de este ultimo subprograma se encuentra el "Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público". La SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el art.47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde su ingreso a la administración pública. Por su parte la secretaria de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión en la currícula educativa, desde etapas tempranas los valores éticos y principios que deben regir al servicio público. Asimismo como otra vía de acción se prevé "Efectividad de la función de investigación y fijamiento de responsabilidades", para lo cual la SECODAM dispone de un programa de capacitación de los servidores públicos a cargo del procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a efectos de iniciar con oportunidad y eficiencia el proceso de imposición de sanciones administrativas previstas en la normativa.

3.1.2.4. EI REINO UNIDO Y LA COMISION NOLAN

Toda administración moderna debe guiarse por un cuerpo de principios que rija la relación entre los funcionarios públicos y los particulares. La Comisión Nolan del Reino Unido presentó en 1995 los siguientes principios:

Neutralidad: Quienes ocupan cargos públicos deben tomar las decisiones basadas en el interés público.

Integridad: Los funcionarios públicos no pueden aceptar ningún tipo de prestación financiera o de cualquier otra índole proveniente de organizaciones o personas, que comprometa sus responsabilidades como funcionario público.

Objetividad: Los funcionarios públicos deberán realizar sus tareas de acuerdo a las normas que las regulan. Esto se aplica a nombramientos, adjudicaciones y recomendaciones.

Rendición de Cuentas: Los funcionarios públicos deben estar dispuestos a rendir cuentas por sus acciones y decisiones que afecten a la comunidad.

Sinceridad: Los funcionarios públicos deben ser tan sinceros como les sea posible, con respecto a las decisiones y acciones que tomen. Deberán explicar sus acciones y restringir la información solo cuando el interés público lo requiera.

Honestidad: Los funcionarios públicos tienen la obligación de declarar cualquier interés privado relacionado con sus responsabilidades públicas y deben tomar todas las medidas necesarias en cualquier conflicto que surja a fin de proteger el interés público.

Liderazgo: Los funcionarios públicos deben promover y respaldar estos principios mediante el buen ejemplo y el liderazgo.

3.1.2.5. PUERTO RICO

OFICINA DE ETICA GUBERNAMENTAL

El Capítulo II de la Ley de Etica Gubernamental dispone la creación de la Oficina de Etica Gubernamental. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, la Oficina de Etica Gubernamental tiene la misión de promover y preservar la integridad de los servicios públicos y las instituciones gubernamentales, con el fin de restaurar la confianza del pueblo en el Gobierno. Este objetivo se logra mediante la administración efectiva del código de ética y demás normas y reglamentaciones aplicables sobre la conducta de los servidores públicos.

La estructura organizativa de la OEG es la siguiente:

OFICINA DEL DIRECTOR EJECUTIVO

En la Oficina del Director Ejecutivo¹⁶ de la OEG se desarrollan los programas y planes de trabajo para cumplir cabalmente con la misión que le encomienda la ley. Además, se establece la política pública en torno a las ejecutorias de la Oficina, sus acciones y la interpretación de su Ley orgánica. Así también se coordinan y determinan las metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, para la implantación efectiva de los programas de prevención y fiscalización.¹⁷

De acuerdo con la Ley Número 6 de 4 de abril de 1997, que enmienda la Ley de Etica Gubernamental, el Director Ejecutivo servirá por un término de diez años. Dicha enmienda tuvo el propósito de extender el período de incumbencia del Director Ejecutivo para que su nombramiento no se afecte con cambios de administración de Gobierno y para dar continuidad en los planes y proyectos de la Oficina que se establezcan. Lo anterior, sumado a una Oficina que goza de plena independencia administrativa y fiscal garantizan la objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades frente al pueblo de Puerto Rico.

AREA DE QUERELLAS

El Area de Querellas de la OEG tiene la delicada tarea de evaluar e investigar los planteamientos que someta cualquier ciudadano privado o cualquier funcionario o empleado del Gobierno de Puerto Rico sobre posibles violaciones a la Ley de Etica Gubernamental u otras disposiciones de ley.

Constituyen una violación a la Ley de Etica Gubernamental aquellos hechos que tienden a demostrar que el funcionario o empleado público en el desempeño de sus funciones oficiales antepone su interés personal o económico al interés público. Esto puede ocurrir cuando se otorgan contratos, cuando se hace reclutamiento de personal, en el uso de fondos públicos etc.

Además, la ley prohíbe a los funcionarios públicos que participan en las decisiones de una

¹⁶ El Director Ejecutivo de la Oficina de Etica Gubernamental de Puerto Rico (OEG), Lcdo. Hiram R. Morales Lugo, firmó el 27 de agosto de 1998, un Acuerdo de Colaboración con el Contralor General de la República del Perú, Hon. Víctor Enrique Caso Lay, mediante el cual la OEG y la Contraloría General de Perú intercambiarán ideas y recursos con el propósito de fortalecer sus respectivas estrategias en la lucha contra la corrupción en sus gobiernos.

Este documento es representativo del compromiso que esta Oficina ha hecho ante la comunidad internacional de ofrecer su experiencia y recursos, en un gesto de completa solidaridad con todo aquél que demuestre verdadero interés en trabajar por el bienestar general de los ciudadanos del mundo.

¹⁷ Las Areas de Informes Financieros y Querellas constituyen el programa de fiscalización de la Oficina. Por medio de dicho programa la OEG atiende los asuntos o casos sobre conflictos de intereses y posibles violaciones a la Ley. Asimismo bajo el programa de prevención operan las Areas de Promoción y Educación y de Asesoramiento Jurídico, mediante las cuales los servidores públicos y el público en general reciben orientación sobre las normas de conducta ética.

agencia, que contraten con personas o entidades que hacen negocios con la agencia en la que trabajan o que están reguladas por ésta.

Cuando se efectúa una denuncia por violación a la Ley de Etica Gubernamental, la misma deberá contener el nombre, dirección, ocupación y agencia donde trabaja el querellado y todos los hechos en que se fundamenta para creer que se ha violado la Ley. La solicitud deberá ser juramentada por el solicitante.

La Oficina de Etica Gubernamental cuenta con varias fuentes de investigación a saber:

- Querella Juramentada presentada por cualquier agencia, servidor público o ciudadano particular
- Informes Financieros de funcionarios referidos por el Area de Informes Financieros
- Informes de la Oficina del Contralor
- Informes de la Comisión Conjunta de Cámara y Senado sobre Informes del Contralor

Además, la Ley faculta al Director Ejecutivo de la Oficina a ordenar por iniciativa propia (*motu proprio*) el que se evalúe e investigue cualquier situación de la que tome conocimiento y que pueda resultar en violación a la Ley. El Director Ejecutivo puede advenir en conocimiento de dichas situaciones mediante una querella sin juramentar, información confidencial e información que se ventile en los medios noticiosos.

AREA DE INFORMES FINANCIEROS

El Area de Informes Financieros tiene el deber de implementar y velar que se cumplan las disposiciones establecidas en el Capítulo IV de la Ley de Etica Gubernamental sobre la radicación de informes financieros por determinados funcionarios y empleados públicos.

Para hacer cumplir las disposiciones de la Ley, el Area tiene la responsabilidad de auditar y revisar toda la información financiera de aproximadamente 5000 funcionarios y empleados públicos que tienen la obligación de rendir dicha información ante la Oficina de Etica Gubernamental.

Entre los funcionarios obligados a cumplir con este mandato de Ley se encuentran los siguientes:

1. El Gobernador
2. El Contralor de Puerto Rico y el Procurador del Ciudadano (Ombudsman)
3. Personas nominadas por el Gobernador para ocupar puestos o cargos que conllevan la confirmación del Senado, o del Senado y la Cámara de Representantes
4. Jefes de agencias ejecutivas a nivel de Secretario, Subsecretario y los jefes de corporaciones municipales
5. Presidentes, Vicepresidentes, Directores y Subdirectores Ejecutivos de las Corporaciones Públicas y otras entidades gubernamentales
6. Los miembros de la Asamblea Legislativa.
7. Alcaldes, Vicealcaldes, Directores de Finanzas o persona que ocupe un puesto similar
8. Los miembros de la Rama Judicial.
9. El Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones, el Administrador de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades, o de cualquier plan de pensiones o retiro establecido por la Asamblea Legislativa o implantado por las Corporaciones Públicas.
10. Cualquier otro cargo o puesto, incluyendo pero no limitado al cargo de Secretario Auxiliar, Director de Negociado o Jefe de Oficina, cuya inclusión sea recomendada por el jefe de la agencia y ordenada por el Director Ejecutivo de la Oficina de Etica Gubernamental.
11. Los Oficiales Ejecutivos y los miembros de la Junta de Directores de la Asociación

de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

12 Los miembros del Consejo de la Industria Privada (PIC, siglas en inglés) de los Consorcios Municipales.

Como parte del proceso de auditoría y revisión de dichos informes financieros se preparan cartas de solicitud de información adicional u omitida y se recopila información e informes de agencias y municipios para corroborar lo indicado en los mismos. Además, el área determina si dichos informes revelan posibles violaciones a las leyes o reglamentos, o conflictos de intereses, y recomienda la acción correctiva correspondiente.

Entre las acciones correctivas posibles se encuentran las siguientes:

- Desprenderse del interés conflictivo
- Restitución del beneficio obtenido
- Establecer un fideicomiso
- Solicitud voluntaria de traslado, reasignación, limitación en los deberes o renuncia
- Descalificación o inhibición para actuar sobre determinadas acciones oficiales
- Gestiones sobre dispensas según lo dispuesto en el Artículo 3.3 (h)
- Cualquier otra compatible con los propósitos de la Ley

Por último, el área refiere al Área de Querellas, para la evaluación y acción correspondiente, a todo funcionario y empleado público que incumple con su obligación de rendir el informe financiero, divulgar información o que no se acoge a las acciones correctivas recomendadas por la Oficina de Ética Gubernamental.

AREA DE PROMOCION Y EDUCACION

El Artículo 2.4(r) de la Ley de Ética Gubernamental establece la obligación de la OEG para "proveer información y promover la difusión y comprensión de las normas de ética en las agencias para orientar al público y para educar e informar a los servidores públicos y a los ciudadanos sobre las funciones de la Oficina y sobre la ética gubernamental en general."

El Área de Promoción y Educación de la OEG es la unidad de trabajo encargada de establecer y operar un programa de orientaciones sobre la Ley de Ética Gubernamental para todos los servidores públicos. Con este propósito, coordina un plan de orientaciones regionales para las agencias y municipios en toda la Isla. A su vez, organiza la presentación de conferencias especiales e individuales a solicitud de las agencias y municipios. Además, coordina con la Oficina Central de Administración de Personal talleres especiales sobre ética gubernamental para grupos de funcionarios y empleados públicos.

Por otra parte, el Área de Promoción y Educación dirige y coordina las actividades de los comités de ética de las agencias y municipios, según lo dispuesto por el Boletín Administrativo del 25 de marzo de 1996. Mediante dicho Boletín el Gobernador instruye a todas las agencias de la Rama Ejecutiva a crear sus respectivos comités de ética, con el propósito de promover el conocimiento de la Ley y servir de instrumento de prevención contra la corrupción.

Esta unidad de trabajo, además dirige el programa de orientación especial titulado *La Sociedad Garantizando la Ética del Nuevo Milenio*, creado por virtud de la Orden Administrativa 98-03 del 22 de octubre de 1997. A través de dicho programa la OEG realiza actividades educativas sobre ética gubernamental para organizaciones y asociaciones en el sector privado y grupos comunitarios. El propósito es fomentar la participación ciudadana en los procesos que lleva a cabo el Gobierno.

El Área prepara y publica el boletín informativo Conética que se distribuye cada tres o cuatro

meses y tiene una tirada de 60,000 ejemplares. Esta unidad atiende también las solicitudes y requerimientos de la prensa en asuntos referidos a la Oficina.

Por otra parte, el Area de Promoción y Educación mantiene comunicación directa y constante con organizaciones de ética de otros países. El objetivo de estrechar lazos de comunicación con entidades de otros gobiernos es colaborar en el esfuerzo mundial para combatir la corrupción, en sus múltiples facetas.

ASESORAMIENTO JURIDICO

La Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985 (según enmendada), que crea la Oficina de Etica Gubernamental, le impone a su Director Ejecutivo la obligación de establecer un servicio de opiniones sobre los asuntos de su incumbencia que sean de aplicación general o sobre asuntos específicos que se le consulten.

También tiene la responsabilidad de interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Etica Gubernamental y las reglas y reglamentos que establecen normas respecto a la conducta de los servidores públicos que rigen las cuestiones de ética, conflictos de intereses y la presentación de informes financieros.

Para cumplir con éstas y otras obligaciones relacionadas con aspectos legales, se creó el Area de Asesoramiento Jurídico.

El Area de Asesoramiento Jurídico tiene entre sus responsabilidades emitir opiniones y contestar consultas a los servidores públicos y al público en general. También asesora al Director Ejecutivo en asuntos de naturaleza jurídica y de política pública. Además representa al Director Ejecutivo en acciones civiles ante los Tribunales en las que la Oficina de Etica Gubernamental (OEG) sea parte.

El Area de Asesoramiento Jurídico participa en la evaluación y comentarios sobre Anteproyectos sometidos por la Oficina del Gobernador, así como Proyectos de la Asamblea Legislativa. Dicha área acude a reuniones con funcionarios de las Ramas, Ejecutiva, Legislativa, y comparece a vistas públicas.

Igualmente prepara y revisa Reglamentos emitidos por la Oficina, tanto los internos como los requeridos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (Ley Núm. 170, del 12 de agosto de 1988, según enmendada).

Esté Area tiene como encomienda identificar las necesidades de cambios tanto en la Ley de Etica Gubernamental como en sus reglamentos. También de aquellas leyes que afecten de alguna forma a la OEG.

Finalmente, el Area de Servicios Administrativos atiende los recursos humanos y económicos de la Oficina, y sirve de apoyo a las demás áreas operacionales

3.1.3. Importancia de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

Las ONG brindan la posibilidad de participar a la sociedad civil, mediante una forma distinta del voto, en el control de la corrupción. Es así que los miembros de las ONG podrían participar hoy en organismos de gobierno, por ejemplo en la Oficina de Etica Pública, etc. Otra manera de participación es a través de los proyectos del Poder Ejecutivo o Poder Legislativo.

Otra función de las ONG es la movilización de la conciencia, despertar los recursos humanos para aislar al corrupto. Uno de los problemas fundamentales hoy en día es la falta de sanción social para el corrupto.

Existen gran cantidad de ONG que se dedican a la Etica Pública entre ellas cabe mencionar: La Fundación Etica Pública, Conciencia, Poder Ciudadano y La Orden del Martillo a nivel nacional y a nivel internacional Transparency International, Ethics Reasures, etc.

Trasparencia Internacional (TI)

Transparencia Internacional es una Organización No Gubernamental, con sede en Berlín y representaciones en 70 países del mundo.

Esta Organización tiene como fundamento la tesis de la asociación y construcción de una coalición para contener la Corrupción, a partir de lograr la asociación de los diversos grupos y actores que en conjunto formen un sistema de integridad nacional. Asimismo reconoce que es fundamental lograr el apoyo del liderazgo político, altos niveles de conciencia y apoyo público, y un sector privado motivado y bien dirigido. En muchos países lo más difícil es desarrollar una sociedad civil vigorosa e interesada en jugar un papel decisivo en este proceso.

Transparencia Internacional tiene como base para la lucha contra la corrupción tres pilares fundamentales: primero, tiene como meta formar coaliciones con amplia representación contra la corrupción, uniendo grupos que son expresamente no partidistas y no polémicos. El segundo principio básico de TI es el papel decisivo de los capítulos nacionales. Los capítulos de TI tienen libertad para definir sus propios mandatos y programas de trabajo, pero deben seguir dos reglas de conducta: 1) no investigarán ni expondrán casos individuales de corrupción porque tal actividad debilitaría los esfuerzos para formar coaliciones que promuevan mejoras profesionales y Técnicas de sistemas contra la corrupción y 2) tienen que evitar la política partidista, puesto que la actividad partidista afectaría la credibilidad de TI.

Dado que no existen fórmulas globales contra la corrupción, los capítulos nacionales diseñan programas adaptados a sus regiones. Al igual que otros organismos de la Sociedad Civil, los capítulos nacionales de TI tienen que ganarse la confianza de la administración del país, lo que en algunos países se dificulta por las sospechas de los gobiernos hacia las ONG por su acceso a fondos extranjeros y sus agendas.

El tercer elemento básico de la estrategia de TI es lograr la participación de la Sociedad Civil de manera evolutiva. En lugar de hacerlo con programas radicales, TI lleva a cabo pequeños planes de acción y muy específicos en procesos minuciosos hacia la solución de los problemas. Por ejemplo TI estableció un programa llamado Islas de Integridad, en el que en un proyecto específico todos los participantes hacen un Pacto contra el soborno. La estrategia de Islas de Integridad, se está aplicando también en áreas de gobierno muy susceptibles a la corrupción (Ej. Recaudaciones de impuestos). En tales casos es necesario enajenar al departamento indicado, aislarlo de otros elementos del servicio público, pagarle bien a los funcionarios y hacer que estos impongan normas más altas. TI también está utilizando la estrategia catalizadora para formar "redes de integridad". Estas están compuestas de un número reducido de personas quienes motivan a ONG para unirse al tema de la integridad y actúan colectivamente para presentar el tema en un marco amplio y total, e identificar posibles pasos de acción.

3.1.4 La Corrupción y los organismos internacionales

Banco Mundial

El combate contra la corrupción y el apoyo a los países que han decidido combatirla se ha vuelto prioritario para el Banco Mundial. El Banco reconoce que muchos de sus esfuerzos para apoyar a los países en vías de desarrollo se ven seriamente afectados por la corrupción. La institución percibe el fenómeno de la corrupción como una complicada combinación de factores económicos, sociales, políticos, morales e históricos que dificulta el logro de resultados óptimos en los proyectos. El Banco Mundial ha desarrollado una política general para apoyar a los países que luchan para reducir la corrupción, para ello el Banco Mundial ha avanzado en tres frentes importantes 1) internamente, 2) con respecto a los contratos financiados por el Banco Mundial y 3) en torno a la política para préstamos de asistencia técnica mediante el diálogo

En el frente interno, el Banco Mundial busca preservar los más altos niveles éticos dentro de su personal, adoptando para ello las siguientes medidas:

- Declaraciones Juradas de bienes de los funcionarios de más alto nivel.
- Verificación de las actividades externas del funcionario para detectar incompatibilidades con los principios del Banco Mundial.
- Cesación del cargo en el Banco Mundial por prácticas corruptas y fraudulentas asociadas con el mal uso de fondos del Banco o de otros fondos públicos.
- Revisión periódica de una declaración de ética; y,
- Mejoramiento continuo del sistema de investigaciones éticas internas por un oficial de ética

Con respecto a los proyectos y contratos financiados por el Banco Mundial, vale la pena resaltar :

- La participación de personas afectadas y de ONG involucradas en el diseño, preparación, evaluación y monitoreo de un proyecto; lo que busca entre otras cosas detectar posibles actos de corrupción;
- Acceso del panel de inspección del Banco Mundial a todas las partes del proyecto;
- Análisis serio entre el Banco Mundial y los beneficiarios del préstamo, respecto a cualquier denuncia de corrupción;
- Endurecimiento de las reglas que obligan a los beneficiarios de un préstamo a cumplir con las exigencias de auditoría y otros requisitos financieros en los acuerdos de crédito (nuevas reglas OP/ BP10.02-financial management); y,
- Suspensión de desembolsos de empréstitos en caso de la inobservancia reiterada de las exigencias financieras de auditoría, establecidas en el acuerdo de crédito.

Los pasos más importantes en el empeño por combatir la corrupción en proyectos financiados por el Banco Mundial, se han efectuado con la incorporación de las reglas del Banco Mundial aplicables a la adquisición de bienes y servicios, con recursos derivados de sus préstamos, así:

- El Banco Mundial puede negar la entrega de un préstamo en caso de que se demuestre que el contratista favorecido con la adjudicación del contrato respectivo, cometió ilícitos para conseguirlo;
- El Banco Mundial puede dejar de desembolsar un préstamo si se determina la comisión de actos corruptos o fraudulentos, por parte de los representantes del gobierno que solicitó el préstamo, o de los beneficiarios de crédito, en cualquier fase del perfeccionamiento o adjudicación del contrato;
- El Banco mundial puede declarar inelegible por un período determinado o indefinidamente a cualquier proveedor, contratista o consultor, al cual se le haya comprobado su participación en acciones corruptas o fraudulentas;
- El Banco Mundial tiene derecho a inspeccionar las cuentas y registros de los contratistas, proveedores y consultores que participen en proyectos financiados por el Banco; los contratistas, proveedores y consultores deben informar las comisiones u otro tipo de pagos efectuados a agentes locales o extranjeros en cualquier fase del perfeccionamiento o ejecución de proyectos financiados por el banco.

Por otra parte, las principales herramientas para apoyar a los países miembros en su lucha contra la corrupción son los instrumentos de crédito del Banco Mundial y sus créditos de asistencia técnica. En particular el Banco Mundial ha financiado:

- Reformas de política económica.
- Reformas específicas de la administración pública y del servicio civil para hacerlos más eficientes, más pequeños y mejor remunerados.
- Reforma del sistema legal.
- Reforma Judicial.

Banco Interamericano de Desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo viene dando apoyo a los procesos de modernización del

Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil. Esto lo ha llevado a robustecer las instituciones democráticas latinoamericanas.

El BID apoya en la actualidad los siguientes proyectos:

- Modernización de ordenamientos legales (Tipificación de tipos penales)
- Métodos alternos de resolución de conflictos
- Entrenamiento y capacitación de funcionarios judiciales para enfrentar al crimen organizado
- Programas de educación legal para la población
- Procesos de reforma de los sistemas de justicia

3.2. A Nivel Nacional

3.2.1. Constitución Nacional.

La Constitución prescribe que el Congreso sancionara una Ley de Ética Pública, lo cual implica reconocer en forma explícita la existencia de una moral pública, dejando así de lado la idea sobre la existencia de un divorcio entre ética y política, idea que ha sido defendida por muchos pensadores, especialmente desde Maquiavelo hasta nuestros días.

El despacho originario de la Comisión de la Asamblea Constituyente en su art N° 36 consignaba, en lo referente al tema que nos ocupa lo siguiente "Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos, la observancia de la ética pública. Atenta contra el sistema democrático quien haya cometido delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento patrimonial, quedando inhabilitado a perpetuidad para ocupar cargos o empleos públicos, sin perjuicio de las penas que la Ley establezca".

"Los mismos no podrán, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber cesado las mismas, patrocinar o representar causas judiciales de contenido patrimonial en contra del Estado, salvo que lo hicieren por derecho propio, tampoco podrán desempeñarse en órganos de dirección de empresas privadas que presten servicios públicos o que contraten con el Estado".
"El Congreso dictará una ley general sobre ética pública para el ejercicio de la función pública".

Este despacho se vio reducido a lo siguiente: "Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurra en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos".
"El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función".

Así la inhabilitación a perpetuidad se limitó al tiempo que determinen las leyes. Y se eliminó toda incompatibilidad para litigar contra el Estado o desempeñarse en empresas prestatarias de servicios públicos o contratistas.

Existieron también proyectos para el mencionado artículo según los cuales el Congreso debía dictar leyes que establezcan la obligación de rendir cuentas de funcionarios y mandatarios, el juicio especial de transparencia, la ética para la función pública y que garantice la educación en los valores de la libertad y de la República. En realidad se trata de dos propuestas distintas, por un lado una mecanismo para combatir la corrupción y por otro una ley educativa.

Por otra parte debemos mencionar que se ha cuestionado la inclusión del tema ética en la Constitución, ya que según quienes se oponen a la mencionada inclusión no es posible concebir una política sin ética, lo que hace innecesario su inclusión en la Constitución, en lugar de ello se deberá aplicar el Código Penal cuando se vulnera la misma, sea el delito que fuere.

Finalmente algunos de los convencionales han manifestado que no resulta suficiente el tener la ética en una norma, así la convencional Nancy Avelín manifestaba que “La ética es conducta y la conducta es reiteración de actitudes virtuosas” en el mismo sentido el Convencional Fernando Saravia Toledo manifiesta “No basta la norma... El hombre público da testimonio de su apoyo a la honestidad con la conducta cotidiana en todos los actos públicos y privados”, es lo que dice San Pablo: “la fe sin obras es una fe muerta en sí misma”.

3.2.2.Oficina Nacional de Etica Pública

El Congreso de la Nación ha ratificado la Convención Interamericana contra la corrupción, que en su articulado prevé la constitución de órganos gubernamentales dedicados a la lucha contra la corrupción.

En este contexto a través del Decreto N° 152/97 se creo la Oficina Nacional de Etica Publica, en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

El mencionado Decreto establece en sus considerandos que “...se debe proveer a la creación de un organismo cuyo objetivo sea prevenir y controlar eficazmente la Administración Pública centralizada y descentralizada, en todos sus ámbitos, niveles y jerarquías de funcionarios, sin excepción de rango alguno”.

“.... dicho organismo tendrá a su cargo la adopción de las medidas necesarias para la creación de un verdadero clima ético en el seno de la Administración, mediante la estricta observancia, por todos los funcionarios públicos, del Reglamento Nacional de Etica que se deberá dictar”.

La OFICINA NACIONAL DE ETICA PUBLICA esta a cargo de un Director y de un Subdirector, quienes son designados por el Presidente de la Nación y tienen rango y jerarquía de Secretario y Subsecretario, respectivamente.

Su ámbito de aplicación comprende a todos los empleados y funcionarios públicos de todos los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada en cualquiera de sus formas, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, Fuerzas Armadas y de Seguridad, instituciones de la seguridad social del sector público, bancos y entidades financieras oficiales y de todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, así como también las comisiones nacionales y los entes de regulación de servicios públicos.

Se establecen entonces como funciones de la Oficina de Etica Publica:

- a) Elaborar el Reglamento Nacional de Etica Pública, que será sometido a la aprobación del Presidente de la Nación; una vez aprobado, será de observación obligatoria para todos los funcionarios públicos de todos los niveles.
- b) Promover la creación de Reglamentos de Etica Pública específicos de las distintas dependencias, en caso de ser ello necesario por sus particularidades.
- c) Crear y desarrollar un Programa de Control y Seguimiento de Incompatibilidades en el ejercicio de la Función Pública, a través de declaraciones juradas efectuadas y renovadas anualmente por todos los funcionarios públicos, sin excepción de rango y nivel.
- d) Crear y desarrollar un Programa de Control y Seguimiento de la situación patrimonial y financiera de todos los Agentes de la Administración Pública Nacional, a partir de declaraciones juradas de los mismos, renovadas anualmente o en caso de modificación de su estado patrimonial

y/o financiero.

A tal fin se deberá adecuar el actual Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y de Requerimiento de Justificación de Incrementos Patrimoniales, aprobado por Decreto N° 494/95.

e) Crear y desarrollar un Programa de Prevención y Educación Ética para todos los empleados y funcionarios de la Administración Pública Nacional.

f) Crear y desarrollar un Programa de Asesoramiento, Capacitación y Asistencia al personal en cuanto a dudas y situaciones de conflicto con la normativa específica.

g) Dictar los reglamentos y normas de conductas que se correspondan operativamente con las disposiciones del Reglamento Nacional de Ética Pública.

h) Instrumentar la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas y demás organizaciones sociales y específicas en la elaboración consensuada del Reglamento Nacional de Ética Pública.

i) Los responsables del cumplimiento del Reglamento Nacional de Ética Pública serán los titulares de cada dependencia; estos, a su vez, podrán designar, del personal a su cargo, Oficiales de Ética Pública que serán los encargados de la instrumentación y enlace con la OFICINA NACIONAL DE ETICA PUBLICA.

Finalmente el Decreto 878/97 crea el Consejo Asesor de Ética Pública y deroga el Decreto N° 396/97 (Modificatorio del 152/97), restableciéndose la vigencia, en su totalidad, de su similar N° 152/97.

El CONSEJO ASESOR DE ETICA PUBLICA estará conformado por representantes de las organizaciones mencionadas en el inciso h) del artículo 4° del Decreto N° 152/97, los que serán designados por el Director de Ética Pública con carácter ad-honorem y al solo fin de colaborar en la elaboración del Reglamento Nacional de Ética Pública y en toda otra temática que le fuera requerida.

3.2.3. Conceptualización de la estructura de una Oficina de Ética Pública

Resulta fundamental para que una Oficina de Ética Pública pueda funcionar con éxito la consecución de los siguientes factores:

- Apoyo político de los niveles más altos del gobierno;
- Independencia política y operativa para investigar aun los niveles más altos de gobierno;
- Suficientes poderes para tener acceso a la documentación y efectuar preguntas a los testigos; y,
- Una jefatura caracterizada por su integridad.

Cuando los factores antes mencionados no están dados existe el riesgo de que la oficina no sea independiente. Si se ubica bajo una dirección puede ser utilizada como arma para atacar a sus críticos, o bien puede transformarse en una instancia para la extorsión y la corrupción.

En lo referente a la estructura de dicha oficina es importante considerar el proceso de nombramiento del Jefe de la misma, el cual debe considerar que la tarea del funcionario es mantener una vigilancia del ejecutivo, y especialmente del partido político en el poder. Razón por la cual dicho proceso debe involucrar más personas de las que actualmente tiene el poder político. Asimismo su destitución no debe ser decisión del poder de turno sino de acuerdo a un procedimiento establecido y bajo los cargos de incompetencia o mal comportamiento. Debe tener

los mismos derechos que un juez del más alto nivel.

Es necesario que los mecanismos para acusar, enjuiciar, suspender, condenar o destituir a un presidente corrupto correspondan a procedimientos adecuados que concilien la vigencia del estado de derecho con la credibilidad de las oficinas independientes contra la corrupción.

Resulta importante considerar la relación con el fiscal, por lo general este tiene la supervisión de los enjuiciamientos y el poder de intervenir en todos los procedimientos iniciados por otra persona o autoridad. Sin embargo al evaluar la independencia y la efectividad de la comisión hay que preguntarse si el fiscal tiene suficiente independencia para ejercer esa potestad discrecionalmente, sin posibilidades de interferencia política.

Asimismo resulta de suma importancia la relación con el público para apoyar la función de prevención de una oficina o comisión contra la corrupción.

Otro factor a considerar es si la Comisión podrá cambiar prácticas corruptas sin aumentar sus facultades e incluir entre ellas la capacidad de exigir que se cumplan sus decisiones.

Por último la comisión debe tener acceso a toda la documentación gubernamental y a todos los funcionarios públicos.

Que medidas debería poder tomar la Comisión u Oficina :

- Según algunos países es importante que tenga la capacidad de congelar bienes que razonablemente se sospeche pueden pertenecer a personas investigadas, antes de que se expida la orden judicial, para lograr una mayor celeridad.
- Capacidad de retener documentos de viaje y mantenerlos bajo su poder, con el objetivo de impedir la huida del país del sospechoso.
- Capacidad para proteger a los informantes.
- Acceso a la información o control de los bienes, ingresos, deudas y nivel de vida de los funcionarios públicos.
- La legislación que establece una oficina o comisión de este tipo debe obligar a los involucrados en contratos públicos a divulgar completamente todas las comisiones y otros pagos realizados con relación a su licitación o concurso de precios y a suministrar, bajo solicitud, detalle completo de los servicios recibidos por el pago de dichas comisiones. Tal divulgación debe ser hecha al momento de la licitación y otra vez dentro de los seis meses de terminado o rescindido el contrato.
- En lo referente a empresas que hacen de proveedores en otros países y que sintiéndose libres de pagar sobornos a funcionarios del exterior (por estar fuera de la jurisdicción), realizan dichos pagos; la solución podría ser una disposición en la Ley que establezca que cuando la oficina tenga evidencias de estas situaciones pueda pedir al juez que expida una orden excluyendo a la compañía o a sus directores, como así también a las empresas vinculadas a ella de celebrar contratos con el gobierno durante cierto período.

Respecto de la estructura de la oficina, es conveniente conservarla tan pequeña como sea posible, a efectos de minimizar las probabilidades de que se convierta en un centro de corrupción.

Asimismo es necesario también precisar los mecanismos para exigir la responsabilidad y minimizar los riesgos de corrupción en la Oficina. Un enfoque que parece haber funcionado es el de Hong Kong, en donde se estableció un Comité Supervisor (con representantes de fuera de la Oficina, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado). Un asunto no puede ser archivado o una investigación discontinuada, sin que el Comité Supervisor sea previamente informado y otorgue su aprobación.

Por desgracia las comisiones u oficinas han tenido más fracasos que éxitos, registrándose un mayor éxito en países como Singapur, Malasia, Taiwan y Hong Kong, que en otras partes del

mundo. Es claro en cada uno de esos países tuvieron apoyo político y del público en gran escala.

4.-Algunas soluciones planteadas al problema de la corrupción

El desafío consiste en lograr alcanzar dos objetivos principales: el primero consiste en evitar la corrupción, mientras que el segundo consiste en lograr que los funcionarios creen que existe una verdadera posibilidad de que la corrupción sea detectada.

Para alcanzar dichos objetivos es necesario comenzar por identificar claramente cuatro etapas en la solución del problema:

- Registrar la existencia del problema.
- Definir los cursos de acción para resolverlo.
- Implementar los cursos de acción.
- Mantener el problema bajo control.

Ahora bien resulta fundamental, a la hora de definir los cursos de acción para alcanzar la solución al problema, evitar la promoción de medidas falsas.

Entre las medidas falsas señaladas se encuentran el accionar individual y el denunciar actos de corrupción, la primera se origina en la falacia de la composición (una organización es un sistema y su desempeño es distinto a la suma de los desempeños de las partes), además de ello resulta antisistema en un contexto de corrupción generalizada. La segunda tampoco es solución, pues no todos van a ser jueces e investigadores.

Por otra parte, existen herramientas que en su conjunto resultan apropiadas para solucionar este fenómeno, entre las que se destacan las siguientes :

- La adecuada selección de los funcionarios estatales.
- Una gestión de calidad.
- La transparencia en la gestión de los funcionarios públicos.
- La implantación de diferentes Controles Independientes. El control es parte del management y el management es la primera solución para la hipercorrupción

Se han planteado distintas soluciones al problema de la corrupción, cada una de las cuales reconoce una causa diferente como origen de la corrupción. Así dentro de las soluciones planteadas al problema de la corrupción podemos distinguir entre :

- **Soluciones basadas en la ética de la organización**

De los estudios realizados por KPMG surge un modelo de solución que en líneas generales contempla la siguiente idea:

En cualquier Organización la primera y más importante línea de defensa y prevención contra la corrupción es la fijación de un proceso ético. Cuando la ética y la integridad de una organización y su gestión no pueden ser afirmadas, los efectos de los controles y la auditoría son mucho menos efectivos.

Es necesario entonces implementar un proceso formal de ética, sujeto a revisión continuamente. El mismo deberá contener cuatro pilares básicos:

El primero se refiere a la COMUNICACIÓN ASCENDENTE, se trata de proveer a los empleados un canal de comunicación sobre dilemas que pudieran plantearse, para informar inconductas, o bien para sugerir mejoras al proceso ético. Este procedimiento de comunicación debe ser accesible a

todos los empleados y preservar el anonimato de los mismos. Es importante para que dicho sistema de comunicación mantenga confiabilidad y credibilidad a los ojos de los distintos empleados, que la solución de los conflictos resulte oportuna.

El segundo pilar es la GESTIÓN DEL PROCESO ETICO, es función de los gerentes monitorear y mejorar la performance ética de la Organización en forma continua, deben elaborar incentivos para una conducta ética en forma permanente.

El tercer pilar es el CÓDIGO DE ÉTICA DE LA ORGANIZACIÓN, que deberá transmitir en forma clara y precisa los valores éticos de la misma, ayudando a resolver problemas cotidianos originados en conflictos éticos.

El cuarto pilar está dado por la FORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO ÉTICOS, es necesario que todos los empleados tengan acceso a los programas de formación ética a efectos de sensibilizarlos con sus roles éticos dentro de la organización y mejorar su capacidad de decisión frente a situaciones que representan dilemas éticos. Estos programas además permiten establecer una congruencia de metas entre la organización y los empleados.

- **Soluciones basadas en la estructura y en los procesos organizacionales**

Los cambios organizacionales dentro del sector público pueden disminuir las posibilidades de corrupción. Son ejemplos de ello Singapur, donde a principios de la década de los sesenta se desarrollo un programa anticorrupción con éxito, a través de la aplicación de los siguientes principios:

- Mejoramiento de métodos y procedimientos para reducir demoras.
- Incrementar la efectividad de la supervisión.
- Rotar a los funcionarios.
- Realizar inspecciones sorpresivas en los lugares de trabajo.
- Tomar adecuadas medidas de seguridad para evitar que personas no autorizadas entren a las dependencias públicas.
- Revisar permanentemente las medidas anticorrupción para ir adaptándolas y perfeccionándolas.

Asimismo en 1993 el gobierno de Estados Unidos lanzó una iniciativa de reestructuración del gobierno federal. Este proyecto que recibió el nombre de Reinventing Government (REGO), ha sido una de las propuestas más importantes de la administración demócrata.

Los principales denominadores que caracterizan al proyecto REGO son:

- Solución del problema a través de una acción catalizadora.
- Fomento de la competencia dentro del gobierno y entre los proveedores del gobierno.
- Medición de la eficiencia de los organismos en función a los resultados obtenidos.
- Acercamiento al consumidor, pasar de considerar al ciudadano como un usuario molesto a verlo como un cliente a quien hay que respetar y satisfacer.
- Buscar como obtener recursos y no solo como gastarlos.
- Prevención de los problemas en lugar de administración de soluciones.
- Descentralización de la autoridad, simplificación de las estructuras logrando una mayor horizontalidad en la toma de decisiones.
- Orientación al mercado.
- Promoción de la participación activa de la comunidad en los asuntos públicos.

En este tipo de soluciones la idea central es que la calidad de un producto no se debe a la inspección o a los controles sino que es una característica incorporada desde el comienzo de la su

producción hasta el final. Las funciones de servicio, como lo son las del Estado, requieren un cuestionamiento previo, ¿cuál es la tarea?, ¿qué tratamos de hacer?, ¿por qué hay que hacerlo?. Los aumentos de productividad más fáciles de conseguir surgen de la redefinición de la tarea, y especialmente, de la eliminación de lo que no necesita hacerse. La ineficiencia del Estado es la causa de la corrupción. La única forma de mantener cierto nivel de eficacia en burocracias que suelen tener un servicio monopólico, consiste en colocar como meta de la tarea estatal, la satisfacción de los ciudadanos. "A menos que se vea desafiada", dice Peter Drucker, "Toda organización tiende a hacerse floja, indolente, difusa, a asignar los recursos por inercia y tradición antes que por los resultados. Sobre todo cualquier organización tiende a evitar lo desagradable. Y nada es menos agradable y menos popular que concentrar los recursos según sus resultados, porque eso significa siempre decir no".

Un Estado orientado al servicio de los ciudadanos, percibirá inmediatamente los esfuerzos improductivos y reducirá las posibilidades de corrupción.

La corrupción es una muestra de un problema de organización. Si se encarcela al culpable pero no se modifica la situación que produjo el fraude, el problema se repetirá. El control de los objetivos de la organización, la transparencia con que se ejecutan las acciones y los resultados obtenidos, son los métodos de control. El mejor control es un buen management con capacidad de reacción, el que deberá:

- Identificar rápidamente acciones deshonestas potenciales o reales.
- Realizar investigaciones completas y minuciosas.
- Ejecutar acciones apropiadas, basadas en los resultados de las investigaciones.
- Corregir las situaciones que llevaron a la infracción.

Entre las soluciones basadas en la estructura de la organización no podemos olvidar la de Klitgaard¹⁸, quien a partir de su fórmula, Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia, propone como primer medida para combatir la corrupción, evitar darle mucha discrecionalidad al agente, segundo informar al contribuyente acerca de la relación que tendrá con el agente (simple cobro de impuestos, asesoría, etc.) y abrir un canal de comunicación directo entre el contribuyente y el director, es decir aumentar la transparencia. Un aporte sustancial de este modelo de solución es que para evitar la corrupción es más importante detectar sistemas corruptos más que personas corruptas.

• Soluciones basadas en los programas públicos¹⁹

"Cuando los programas públicos están seriamente afectados por la corrupción, la primera y mejor opción en muchos casos es la eliminación del programa, la segunda opción sería mantener el objetivo del programa pero rediseñar el procedimiento para simplificar y facilitar el control. Sin embargo la simplificación no siempre reduce la corrupción si las normas son muy estrictas. La rigidez burocrática con frecuencia genera condiciones adecuadas para el desarrollo de la corrupción. La tercera opción es la privatización, aunque algunos afirman que es "un mazo a punto de partir una nuez".

• Un modelo de solución integral

Una solución basada en un enfoque integral de la corrupción, es la que propone Garzón Valdes. Este autor ensaya una solución que podría resumirse como sigue:

a) Eliminar la posibilidad de obtención de ganancias extraposicionales²⁰, sustituyendo decisiones

¹⁸ En el punto II.1 del presente trabajo se expone la teoría de Klitgaard.

¹⁹ Solución de Rose Ackerman, Susan Corruption: a Study in Political Economy, Nueva York, Academy Press, 1978.:

²⁰ En el punto II.1. "El flagelo de la Corrupción" del presente informe se define a las mismas.

discrecionales por mecánicas, un ejemplo de ello podría ser el sistema de asignación de órganos para trasplantes o bien los sistemas impuestos en regímenes totalitarios. Este recurso no resulta una novedad ya que ha sido aplicado anteriormente por los Incas, quienes sujetaron a los jueces a la aplicación incondicionada de prescripciones legales que establecían una pena única para cada tipo de delito.

b) Establecer un sistema de sanciones severas para la violación de las obligaciones, recurso que se encuentra presente en todos los sistemas normativos relevantes. Es necesario remarcar que se trata de un recurso externo al agente, y que opera una vez que se ha producido el acto de corrupción. Al respecto cabe recordar lo manifestado por RANKEN "...Si las únicas estrategias disponibles fueran las externas ... no estaría justificado tener esperanzas de progreso moral. Tales fuerzas son típicamente reactivas y ganan solo guerras defensivas".

c) Asegurar a quienes son sujetos de Obligaciones, condiciones tales que el deseo de obtener beneficios extraposicionales se reduzca al máximo. Una aplicación de ello es la postura que sustenta mayores salarios en puestos con poder de decisión, hablamos de salarios realmente altos que desalienten toda tentativa de corrupción. También este punto tiene sus adversarios, "...Los deseos humanos son irracionales, pues la naturaleza humana desea y quiere todo ... de aquí surge ...una eterna insatisfacción..."²¹.

d) Procurar convencer a los decisores de que no es verdad que la obtención de beneficios extraposicionales es la expresión de una actitud racional - prudencial, sino que lo que vale la pena desde el punto de vista de la promoción de los propios intereses es justamente lo inverso, es decir, ser honesto.

e) Procurar que los decisores adopten un punto de vista interno con respecto a las reglas básicas del sistema normativo relevante. Es decir apuntar a las convicciones de los decisores.

Si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por promesas o por aceptación de una determinada posición en una práctica social, no cuesta admitir que la corrupción es un acto de deslealtad o hasta traición con respecto al sistema normativo relevante. Entonces si el acto de corrupción es una deslealtad o traición, contar con decisores leales es un buen recurso para luchar contra la corrupción.

Finalmente existen algunas consideraciones especiales en lo que a regímenes democráticos se refiere, la primera es que la reducción de las decisiones discrecionales antes planteada no resulta de fácil aplicación en las democracias, pues estas prevén las vías de influencia en los decisores precisamente para preservar los intereses de los ciudadanos, y que además los intereses de los ciudadanos se tengan en cuenta equitativamente. La dificultad empírica de controlar el ejercicio legítimo de influencias es lo que justamente suele volver a las democracias mucho más vulnerables a la corrupción que los estados totalitarios.

Por lo expresado anteriormente y dado que los intereses particulares organizados ejercen siempre una influencia apreciable en los decisores del Estado, un sistema democrático debería:

f) Establecer una relación de cooperación con los intereses organizados, dentro del marco del llamado "Cooperativismo liberal", esta cooperación presupone establecer relaciones equitativas de confianza y lealtad recíprocas entre el estado y los intereses Organizados.

Stephen Morris propone como situación óptima para evitar la corrupción en una democracia la necesidad de establecer un equilibrio estructural entre organizaciones sociales y Estado, "Cuando el estado y las Organizaciones sociales promueven sus propios intereses e intentan controlar las inclinaciones personales, el punto muerto producido por las presiones cruzadas resulta en una burocracia no polarizada y profesional que sigue las reglas articuladas de la institución política y el

²¹ Nicolás Maquiavelo

espíritu del derecho escrito, funcionarios públicos y burócratas responsables, y la difusión de los valores modernos antitéticos a la corrupción en un nivel moral y ético.

El equilibrio estructural de las fuerzas de las organizaciones estatales y de las organizaciones sociales determinan los límites hasta donde los miembros de una organización pueden promover exclusivamente sus propios intereses personales. La corrupción se produciría por un desequilibrio esencial entre la habilidad y la capacidad del Estado y de las organizaciones sociales para influenciar el comportamiento político: si predominan los intereses de las organizaciones sociales, existe una tendencia fuerte hacia el soborno; si las organizaciones estatales no tienen el contrapeso de las sociales, aquellas tenderán al abuso del poder y a la extorsión.

g) Asegurar la vigencia del principio de publicidad no solo de las decisiones sino del procedimiento por el que se llega a ellas. Este principio solo asegura la accesibilidad a la gestación de las decisiones y no el ejercicio efectivo del derecho de acceso.

h) Reducir el ámbito del poder decisorio del Estado y aumentar el de las decisiones directas de los ciudadanos en lo que respecta al nombramiento de los funcionarios.

i) Promover la adquisición de bienes del estado en las condiciones generales del mercado.

Algunas consideraciones finales sobre el enfoque a dar a la solución de la Corrupción :

Es preciso aclarar que no se puede combatir la corrupción con reformas administrativas aisladas, es necesario una reforma funcional del Estado y de sus leyes, que son el fundamento de las decisiones posteriores de la administración. Además hay que hacer una reforma básica de la administración de personal en el Sector Público. Finalmente es necesaria la participación de la sociedad civil, sin lo cual no se pueden producir los cambios fundamentales requeridos en la relación entre el ciudadano y la administración.

Un problema importante a resolver, es la falta de fundamento en las decisiones administrativas, la Ley no obliga a los funcionarios públicos a fundamentar sus decisiones, el simple acto de escribir los hechos y los motivos detrás de una decisión podría ayudar a que un funcionario pueda ver la situación con más claridad. Es importante que un requerimiento legal obligue a todo funcionario público a justificar sus decisiones.

5.-Control y prevención de la Corrupción en las organizaciones

El punto de partida para cualquier trabajo dirigido a controlar la corrupción deberá tener en cuenta la moral o ética, el sistema normativo de referencia en el que está inmerso el grupo a controlar.

Un segundo paso reside en considerar las modalidades en las que más comúnmente se manifiesta la corrupción. A los efectos de este segundo paso, cuando dichas modalidades sean detectadas serán consideradas como los síntomas²² que nos permitan realizar un diagnóstico de la organización objeto de estudio .

El tercer paso consiste en el diseño de adecuados mecanismos de control²³ para la prevención y detección de las conductas corruptas, que permitan mantener el fenómeno bajo control.

En lo referente al primer punto, comenzaremos por diferenciar entre lo que Michael Reisman denomina Normas Míticas y Normas Prácticas. Por un lado, el Sistema Mítico expresa claramente

²² En el presente trabajo se entiende el término síntoma como la brecha existente entre el estado actual de la organización y el estado ideal.

²³ Estos mecanismos de control deberán servir para un primer control en la organización y para controles posteriores al primer diagnóstico.

todas las reglas y prohibiciones y por otro lado, el Sistema Práctico dice a los operadores cuando, cómo y por quien pueden hacerse ciertas cosas prohibidas por las reglas. No se trata de la diferencia entre la ley y la realidad, sino de la existencia de diferentes sistemas normativos, uno formal y otro no escrito pero vigente.

Así planteado existen dos sistemas normativos pertinentes, el que supuestamente se aplica y se pregona y otro que es el que en realidad se aplica, es decir un Sistema Mítico y un Código Práctico. El Sistema Mítico no expresa valores caducos, sino aquellos que continúan siendo social y personalmente importantes aunque al igual que gran parte de la Ley formal, a la que los miembros de la comunidad continúan viendo como tal, no serán puestos en vigor y su violación será aceptada como la forma en que se hacen las cosas.

De esta forma aquellos que basándose en el Código Práctico violan las Normas Míticas, saben que deben hacerlo discretamente.

Una regla de los llamados Códigos Prácticos es que no debe hablarse de ellos ni de las conductas que autorizan. Cuando los hechos son descubiertos y puesto a la luz el mismo Código Práctico establece la aplicación del Sistema Mítico.

La convivencia de estos dos sistemas, Mítico y Práctico da lugar a dos situaciones específicas :

- La primera, aún cuando el sistema mítico se cumpla muy limitadamente, nos permite pensar en un mundo ordenado, por eso su negación nos intranquiliza y sumerge en el caos. Así, por ejemplo, cuando alguien intenta transformar en Norma Mítica sus Reglas Prácticas se genera una fuerte reacción, pues los Sistemas Míticos son los que ordenan el mundo y nuestros valores.
- La segunda, cuando los Códigos Prácticos se generalizan, el mero reclamo de que se aplique la ley formal aparece como una impertinencia a los ojos de quienes se rigen por el Código Práctico, ¿por qué a mí, si todos lo hacen?.

Una importante investigación desarrollada en New South Wales (Australia) por la Comisión Independiente contra la Corrupción del Estado trato de determinar que conductas eran consideradas corruptas por los empleados públicos y que impide combatirlas. así se distribuyeron cuestionarios con 12 escenarios en los que se debía evaluar si la conducta era correcta o no, cual es su impacto negativo, como se justificaba esa conducta y lo que según ellos debería hacerse. Así el estudio revelo que la voluntad de tomar decisiones depende de diferentes factores, entre ellos, la relación costo/beneficio; a saber:

- La convicción de que el comportamiento esta justificado por las circunstancias.
- La opinión de que no existe razón para denunciar la corrupción y que nada útil se puede hacer al respecto.
- La creencia de que el comportamiento no es corrupto.
- Temor a la represalia.
- Una posición baja en la Organización.
- La percepción de los empleados sobre sus relaciones con los superiores.
- Preocupación por la suficiencia o no de las pruebas.

Estos factores coinciden con las siete excusas para no hacer nada que la Organización No Gubernamental Pro Calidad de Vida de Venezuela señala dentro del documento Estrategias para el control de la Corrupción:

- Nadie sabe que es
- Es útil
- Es universal

- Tiene raíces demasiado profundas
- El cambio tomaría demasiado tiempo
- Todo el sistema esta podrido
- ¿Qué puedo hacer yo solo ?

Como segundo paso analizaremos, las áreas de mayor riesgo dentro de las organizaciones estatales y describiremos las modalidades más frecuentes o síntomas de corrupción en ellas.

En 1995 un estudio de Transparencia Internacional identificó las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción como las relativas a :

- Servicios Públicos
- Licitaciones y Adquisiciones Públicas
- Recaudación de Ingresos Públicos
- Nombramiento de Funcionarios Públicos
- Administración de Gobiernos Locales

Existen muchas similitudes al momento de identificar y clasificar la corrupción lo que permite distinguir, en primera instancia, 6 modalidades concretas de Corrupción :

Abuso de Funciones, se encuentran dentro de este primer tipo :

- Los funcionarios que negocian su discrecionalidad.
- La asignación de Recursos y Servicios según la oferta más conveniente para los funcionarios que deben decidir al respecto.
- El reclamo de viáticos injustificados.

Comisiones y Obsequios Ilegales, este tipo de corrupción se evidencia en las siguientes actitudes:

- Los funcionarios cobran porcentaje (%) sobre contratos del gobierno para adjudicarlos.
- Los funcionarios reciben atenciones especiales de los interesados en la adjudicación de contratos gubernamentales

Contribuciones Ilegales

- Los partidos políticos reciben partidas importantes de empresas a cambio de no obstaculizar sus actividades o a cambio de asignarles contratos gubernamentales.
- Los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.

Evasión o Fraude

- Los funcionarios públicos alteran Declaraciones Juradas a cambio de beneficios que les dan los particulares.
- Los funcionarios aceptan pagos por no revisar exportaciones e importaciones realizadas.
- Los funcionarios de oficinas de impuestos practican extorsión sobre los contribuyentes con amenazas de un mayor seguimiento de sus impuestos e impuestos adicionales.

Cohecho

- Soborno seducción o Corrupción de los funcionarios.
- Los proveedores de Servicios Públicos exigen el pago de una determinada cantidad para acelerar servicios o prevenir demoras.

- Funcionarios Públicos cobran rentas a sus subordinados.
- Las autoridades de tránsito imponen multas si no se las soborna.

Nepotismo

- Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre parientes y amigos cercanos.
- Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias, "socios" o "asesores".

Ahora bien, ya conocemos la moral de la organización objeto de estudio y hemos realizado un diagnóstico de la misma basándonos en los síntomas observados, lo que permite recomendar alguna suerte de solución al problema, solución que podrá ser alguna de las vistas en el punto 4° del presente trabajo, "Algunas Soluciones Planteadas al Problema de la Corrupción" o una combinación de las mismas según las características propias de la Organización. Sin embargo es necesario dar un tercer paso para definir un sistema de control y prevención que permita detectar sistemas corruptos dentro de la organización (en oportunidad de realizarse un primer control sobre el tema) y desvíos (cuando la organización ya posee un sistema ético vigente) para mantener el fenómeno de la corrupción dentro de límites razonables.

A continuación trataremos de describir una secuencia lógica de los pasos a seguir en el control de la corrupción.

1 Verificar si existe un Código de Ética interno de la organización o normativa sobre el tema.

La existencia de normativa sobre el tema demuestra que la organización ha reconocido la existencia y envergadura de este problema internacional, lo que constituye un primer paso esencial para la solución del mismo.

Es muy importante que la normativa se discuta y actualice dentro del organismo y con la Oficina Nacional de Ética Pública. También resulta imprescindible su difusión e internalización entre el personal.

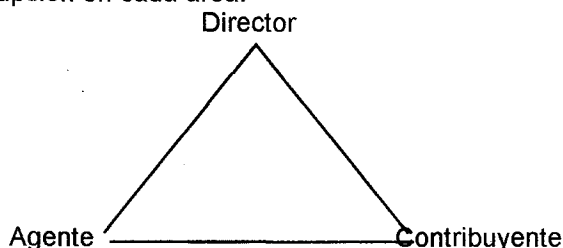
2. Tomar conocimiento de la existencia del Sistema Práctico dentro de la organización.

En este punto resulta de sumo interés conocer cuales son las causas que originan la existencia de un Sistema Práctico, cual es el grado de difusión y aceptación de dicho Sistema Práctico, que ha hecho el Organismo al respecto.

3 Analizar las diferencias entre el Sistema Mítico y el Práctico y los desvíos en el comportamiento que ello produce.

4 Verificar la existencia de relaciones triangulares

Este es sin duda uno de los factores claves a considerar para evaluar el puntaje a asignar al riesgo de corrupción en cada área.



En este tipo de relación asimétrica de la información, el canal de comunicación del contribuyente es más débil con el director. Por otra parte el director no puede vigilar al agente todo el tiempo, a su vez el agente puede informar correcta o incorrectamente al contribuyente sobre lo que debe pagar y al director acerca de como marcha su trabajo.

5. Analizar el grado de discrecionalidad de las autoridades.

La existencia de responsabilidad y la necesidad de fundamentar las decisiones son dos elementos indispensables para evitar la corrupción en los actos administrativos. Existen varios elementos básicos que la autoridad administrativa debe respetar al ejercer sus facultades discrecionales:

Actuar solamente dentro de los límites de tales facultades.

Ser imparcial y objetiva.

Respetar el principio de igualdad.

Mantener el equilibrio necesario ante cualquier efecto adverso que pueda tener la decisión sobre los derechos, libertades o intereses de las personas y el objeto que persigue.

Tomar decisiones dentro de un plazo razonable y teniendo en consideración todos los hechos que intervienen en el caso.

Aplicar constantemente los principios generales administrativos sin dejar de contemplar las circunstancias particulares de cada caso.

Además, antes de tomar una decisión cada funcionario debería hacerse una serie de preguntas para no correr el riesgo de tener problemas ante una revisión administrativa:

¿Tengo el poder de hacer lo que pretendo o estoy haciendo una interpretación personal de mis facultades reglamentarias de manera tal que satisfagan mis necesidades?.

¿Estoy ejerciendo el poder para alcanzar los objetivos del mismo?.

¿Estoy actuando en función de las razones correctas?.

¿He considerado toda la información relevante y excluido todas las consideraciones irrelevantes?.

¿Los motivos por los que ejerzo el poder son suficientes y correctos?.

¿Escuche y considere los puntos de vista de las personas que pueden ser afectadas por mi decisión?.

¿He otorgado el tiempo suficiente para consultas y presentaciones?.

¿He prejuzgado?.

¿Existe un conflicto de intereses de mi parte o bien de parte de alguna de las personas que intervino en la decisión?.

¿Hay fundamentos para que alguien piense que actúe injustamente, o que iba a actuar distinto?.

¿He delegado correctamente, debí pedir asesoramiento?.

¿Tengo la intención de actuar de forma que pudiera constituir un abuso de poder o bien que un tribunal pudiera juzgarme culpable?.

6 Analizar los circuitos administrativos del Organismo (nivel de burocratización)

Se trata de dilucidar si existe un circuito de operaciones lógico, sin pasos u operaciones de control innecesarios, sin puntos donde se produzcan cuellos de botella, sin una excesiva complicación para el seguimiento de la información y la determinación del estado de situación de los trámites y finalmente analizar si los niveles de autorización de la operatoria resultan adecuados a las responsabilidades de los funcionarios que confieren las autorizaciones, como así también que no resulten excesivos, convirtiéndose en autorizaciones que se suman sin agregar ningún control.

7 Hacer una matriz para la fórmula $C=M+D-T$ donde ;

C = Corrupción
 M = Monopolio de Información
 D = Discrecionalidad
 T = Transparencia

Ejemplo

	Area I	Area II	Area III
Monopolio	1	3	1
Discrecionalidad	2	3	1
Transparencia	1	3	1
Corrupción	4	9	3
Factor Ponderación	2	1	3
Riesgo de Corrupción para la Organización	8	9	9

Tomemos como referencia los siguientes valores para cada una de las variables :

1= Baja
 2= Media
 3= Alta

Asimismo deberemos considerar el peso de cada área en la Organización:

1= Baja
 2= Media
 3= Alta (por ejemplo, un área ejecutora de programas presupuestarios con productos definidos que trascienden a la organización y satisfacen necesidades de la comunidad, es decir que son la razón de ser del organismo)

Como conclusión, podemos ver que a través de esta matriz conocemos las áreas que por su naturaleza propia, por la existencia de relaciones triangulares o por cualquier otro factor tienen un mayor riesgo de corrupción, pero además a través de la ponderación de dichas áreas podemos ver como repercute la corrupción del mencionado área en la Organización en su conjunto. Esto nos permite concluir que hay áreas que por su incidencia en la Organización (Ej. son la razón de ser del mismo, son las que brindan los servicios a la comunidad) deben tener un riesgo de corrupción tendiendo a 0.

8 Seleccionar aquellas actividades con productos finales, es decir que trascienden a la organización y van a la sociedad, para analizar si llegan a la misma en tiempo y forma. Es decir, si el producto final llega oportunamente a sus destinatarios, si llega a todos por igual o existen tratamientos diferenciales, existen trabas innecesarias etc..

9 Política de Desarrollo del personal.

Es importante analizar si existe dentro del organismo una política de personal, con incentivos claros y que permita al personal proyectar un futuro dentro de la misma.

Asimismo deberá ponerse especial atención cuando existan casos atípicos, como la no aceptación de un ascenso por parte del personal o la falta de rotación del personal en tareas que no requieren de alta especialización, pero que representan un alto riesgo de corrupción.

10 Analizar la remuneración del personal

Se trata de dilucidar si la remuneración es suficiente para evitar tentaciones y distracciones en el cumplimiento de las funciones.

Podrá utilizarse para ello la información disponible sobre las remuneraciones de Organismos de similares características y con una buena reputación, sobre remuneraciones de mercado asimilables y sobre remuneraciones en países semejantes económica y socialmente, pero con menor índice de corrupción.

11 Analizar Declaraciones Juradas del personal / cambios de estilo de vida no acordes a la remuneración.

13 Analizar la existencia de incompatibilidades con el desarrollo de las funciones otorgadas.

Este control apunta a verificar la existencia de eventuales conflictos de intereses en los funcionarios públicos. Para su realización podrán utilizarse declaraciones juradas de incompatibilidades, la información disponible sobre trabajos anteriores del funcionario y antecedentes personales del mismo.

14 Efectuar un control sobre la asistencia del personal y prestación de servicios fuera del horario habitual.

Este control tiene un doble propósito, por un lado detectar funcionarios que solo figuran en la nomina de pagos y por otro verificar que la utilización de las oficinas y demás elementos del estado fuera del horario laboral, se encuentra debidamente autorizada y que no constituye una utilización impropia de los bienes del estado en provecho del interés individual.

15 Revisar los procedimientos de compras y contrataciones

Los contratos de Compra se realizan entre dos partes, un comprador y un vendedor, y cada uno de ellos puede corromper el proceso de adquisición en cualquiera de sus distintas etapas, utilizando diversas metodologías. Así en la etapa anterior a la adjudicación del contrato es importante detectar la presencia de las siguientes maniobras de corrupción:

- Diseño de especificaciones a favor de un proveedor determinado.
- Restricción de la información sobre las oportunidades de contratación. Una forma de lograrlo es mediante la publicación de la invitación para la licitación en un medio de comunicación que, si bien cumple con los requisitos de publicidad, resulta de circulación reducida.
- Invocar una urgencia inexistente como excusa para evitar la competencia. La estrategia más directa para adjudicar el contrato a la parte deseada es la contratación directa, razón por la cual es importante que la misma este debidamente fundamentada en una urgencia real, en la existencia de un único proveedor, en la existencia de un contrato anterior que resulta satisfactorio o en la existencia de riesgo de seguridad nacional.
- Violación de la confidencialidad de las ofertas, es importante que los licitantes asistan a la apertura de las ofertas a efectos de evitar esta maniobra.
- Establecimiento de procedimientos de precalificación no razonables.
- Diseño de pliegos de bases y condiciones que no resultan claros y explícitos.
- Acuerdo entre proveedores para beneficiar una oferta.
- Promoción de normas técnicas discriminatorias.

Sin embargo el momento previo a la adjudicación no es el único en el que se presentan oportunidades a la corrupción, durante la ejecución misma del contrato, con la entrega de los bienes y/o servicios al Estado aparecen nuevamente importantes maniobras de corrupción, entre las que se pueden reconocer:

- La alteración de los parámetros de calidad o cantidad de los bienes o servicios objeto del contrato.
- La omisión de los procedimientos para exigir el cumplimiento de las normas contractuales en materia de calidad, cantidad u otras especificaciones técnicas asociadas al objeto del contrato.
- La desviación de los bienes entregados para venderlos o para su uso privado.
- La falsificación de certificados de calidad.

Es importante asimismo el cumplimiento de los plazos de las distintas etapas de una contratación, ya que ello dificulta posibles maniobras de corrupción. Cuando un funcionario público pospone arbitrariamente la decisión sobre una adquisición, podemos estar ante un caso de corrupción debido a que las maniobras de corrupción insumen mayores tiempos, necesarios por ejemplo para crear empresas ficticias, organizar canales de lavado de dinero, etc.

16 Verificar el sistema de pagos.

En este punto es importante analizar si las normas y procedimientos internos del circuito de pagos permiten una alta discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios responsables de la autorización de los mismos. En el caso que así fuera se deberá analizar en detalle la presencia de casos en que los pagos hayan sido autorizados con excesiva celeridad, sin cumplir con los requisitos pertinentes ó bien cuando hayan sido demorados sin una razón debidamente justificada.

17 Informes sobre pérdida de mercadería y siniestros reiterados.

18 Resolución de los sumarios del organismo.

Respecto de este punto resulta conveniente detenernos en ciertos aspectos a considerar:

- El primer aspecto se refiere a si dichos sumarios se han originado en denuncias internas al organismo o externas al mismo, ya que ello podría darnos entre otras cosas una idea de la moral de la organización.
- El segundo se vincula a la celeridad que se confiere al trámite de los sumarios y a las medidas tomadas durante la prosecución de los mismos, debido a que la dilación de dichos trámites, como así también la falta de medidas temporarias preventivas al respecto, debilita la moral de la organización, restándole credibilidad interna y externa.
- El tercero y ultimo aspecto se refiere al porcentaje en que estos sumarios dieron lugar a condenas u otras acciones.

19 Recurrir a las denuncias de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y medios periodísticos.

Resulta conveniente tomar conocimiento de la percepción, que sobre la moral de la organización, tienen los ciudadanos que no integran la misma, así como también de los reclamos que se le hacen a la misma desde los distintos componentes de la sociedad.

20 Economía Eficacia y Eficiencia en el manejo de los recursos

Constituye una falta de ética la ineficiencia, ineficacia y la falta de economía en el manejo de los recursos públicos, motivo por el cual es necesario controlar la definición de las metas y objetivos de los programas del organismo, así como la aplicación que realiza de los recursos para cumplir

con los mismos.

Se deberá analizar si los programas del organismo tienen un objetivo claro que permita satisfacer las demandas que motivaron el desarrollo de los mismos.

Se analizará la definición de las metas físicas.

Se estudiarán los desvíos y sus causas y consecuencias.

Se analizará la formulación presupuestaria del Organismo objeto de estudio.

21 Verificar el manejo de la información confidencial del Organismo

Se deberán analizar los recaudos implementados por el organismo para preservar el carácter reservado de la información.

Se deberá constatar la inexistencia de incompatibilidades para el personal que maneja información clasificada.

22 El organismo informa a la comunidad sobre sus derechos

La mayor difusión y comunicación respecto de la función del Organismo y de las actividades que realiza, de los derechos del ciudadano vinculados al accionar del organismo y de la modalidad de presentación de quejas contribuyen a aumentar la transparencia del sistema y disminuir las posibilidades de corrupción.

III CONCLUSIONES

El problema de la corrupción es, tal como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo, un problema internacional que abarca tanto la esfera de la actividad pública como la privada, razón por la cual no es posible aislar para su análisis al sector público argentino y elaborar una solución particular para el mismo.

Es en otras palabras es fundamental tener una visión amplia del problema, de sus causas, dimensiones y consecuencias, a fin de no correr el riesgo de caer en soluciones falsas, basadas en análisis parciales o prejuiciosos del problema, que podrían agravarlo, fomentando una mayor corrupción.

Por otra parte puede resultar de suma importancia el definir para los servidores públicos, que se espera de ellos, cuando una conducta deja de ser aceptable; que hacer, a donde recurrir para recibir asesoramiento frente a situaciones de incertidumbre sobre la admisibilidad de determinadas conductas (Ej: ¿Se puede recibir algo de un tercero distinto al empleador por realizar lo que es nuestro trabajo²⁴?). Asimismo, a efectos de atacar el problema en sus diversos orígenes resulta prioritaria la tipificación de ciertos delitos específicos en la legislación nacional, entre otros el Soborno Transnacional, como así también el disponer de una adecuada reglamentación sobre

²⁴ Existe la presunción de pensar que el soborno es la motivación en los casos de corrupción, sin embargo en muchos casos el sobornado hubiera hecho lo mismo sin soborno alguno, tal es el caso de Francis Bacon, quien en 1621 al ser acusado de corrupción dijo "Cuando pronunciaba una sentencia o daba una orden, no tenía en mente un soborno o una recompensa". Luego de ser condenado dijo "He sido el juez más justo que ha habido en Inglaterra en estos 50 años. Pero esta ha sido la censura más justa pronunciada por el parlamento en estos 200 años"

ciertas actividades, como la de los Lobbies²⁵,

Ahora bien, independientemente de lo dicho en los párrafos anteriores podemos tratar de atender ciertos requerimientos internos de las organizaciones para acercarnos un poco a la solución del fenómeno de la corrupción, para lo cual es necesario, por un lado, el reconocimiento y aceptación del problema y la implementación de un proceso ético²⁶ que modifique la organización, y por otro el desarrollo de adecuados mecanismos de prevención y control, que permitan detectar sistemas corruptos. Para ello, es necesario un conocimiento pormenorizado del funcionamiento de las organizaciones, es decir, del modelo²⁷ de organización frente al cual nos encontramos.

Asimismo, si se pretende mantener el problema dentro de la organización razonablemente bajo control es necesario una revisión continua del proceso ético de la organización y la detección temprana de los sistemas corruptos que operan en la organización.

El presente trabajo no busca dar soluciones mágicas, ni la idea de que es posible erradicar la corrupción, sino abrir un ámbito de discusión sobre como pasar de una situación de hipercorrupción²⁸ a una de corrupción controlada²⁹.

Finalmente es importante dejar de lado los falsos fanatismos y tener en claro que no se puede eliminar la corrupción, sin embargo es posible reducirla a su mínima expresión si se la combate energicamente, como si se pudiera lograr su total erradicación.³⁰

²⁵ Existe un proyecto en senadores para reglamentar la actividad de los lobbies, cuyo modelo se encuentra inspirado en el de Estados Unidos, donde los lobbistas están identificados en un registro. De esta manera queda claro quién es quién y a quién representa, y cual es su intención cuando se reúne con legisladores. El proyecto en cuestión prevé la creación de un registro de lobistas, que estaría a disposición del público y además la obligación para los mismos de informar quiénes son sus clientes, qué contactos hicieron y con que objetivo.

²⁶ Proceso ético en los términos en que lo define KPMG (se exponen en el apartado 4° del presente informe)

²⁷ Robert Klitgaard en su tesis expone la existencia de modelos de organización que producen corrupción. .

²⁸ Esté fenómeno se da cuando la cultura general es permisiva ante la violación a las reglas, los organismos de control no son efectivos y fundamentalmente cuando no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

²⁹ En esté caso encontramos casos aislados en un contexto de respeto por las reglas formales, una cultura que sanciona socialmente al que viola las reglas y organismos de control eficaces.

³⁰ M. Grondona señala, en su obra "La Corrupción", el criterio a seguir en la lucha contra la corrupción: "Lucha contra ella como si pudieras vencerla del todo; contempla con serenidad que ella subsiste, porque la imperfección de los seres humanos es invencible"

BIBLIOGRAFIA

David, Gary; Wilson, Howard; Manfroni, Carlos; Abad, Alberto, "Corrupción: Medidas Preventivas", en "Ética Pública".

Del Aguila R., "Moralidad en el Ambito Local e Internacional". Versión española y estudio introductorio, Editorial Alianza.

Garzón Valdés E., "A cerca del Concepto de Corrupción", en F. Laporta y S. Alvarez (comp.).

Grondona M., "La Corrupción", Planeta. Espejo de la Argentina.

Hospers J., "Problemas Morales", en "La Conducta Humana".

INAP, "La Ética Pública y Las Normas de Conducta para los Servidores Públicos ", artículo publicado en TEMAS- Estado Administración y Políticas Públicas (Año 3. N° 11 – Agosto de 1997).

Lamo de Espinosa E., "Corrupción, Política y Ética", en la "Corrupción Política", Madrid. Alianza 1997.

Llano C., "Ética de la Responsabilidad", artículo publicado en el diario "La Reforma de Mexico" 1997.

Lozano J. y Merino V. Dinari Compiladores, "La Hora de la Transparencia en América Latina, El Manual Anticorrupción en la Función Pública", Elaborado por Transparencia Internacional Latinoamericana y el Caribe, Granica, CIEDLA.

Montejano B., "Ética Pública", Cruzamante.

Moreno Ocampo L., "En Defensa Propia", Sudamericana, BS. AS.,1993.

Nino C., "Un País al Margen de la Ley", Emecé, 1992.

Rabossi E., "Ética y Sociedad", en II Encuentro de Filosofía Moral y Política, Madrid CSIC 1988.

Rabossi E., "Normas Morales: Dos Argumentaciones escépticas", en J. Gracia (comp.).

Savater F., "Ética para Amador", Ariel.

Savater F., "Invitación a la Ética", Planeta Agostini.

Vargas Carreño E., "La Convención Interamericana contra la Corrupción", en "Ética y Administración Pública".

Walzer M., "Moralidad en el Ambito Local e Internacional", Madrid, Alianza, 1996.

Asimismo se han consultado las direcciones de Internet de las organizaciones que a continuación se detallan:

- Internet center for Corruption Research.
- KPMG.
- Transparency International.
- Office of Government Ethics (OGE) EEUU.
- Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.