



**HAL**  
open science

# Institucionalización de instrumentos éticos: un dique a la corrupción política en América Latina

Oscar Diego Bautista

► **To cite this version:**

Oscar Diego Bautista. Institucionalización de instrumentos éticos: un dique a la corrupción política en América Latina. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2073-2093. halshs-00531528

**HAL Id: halshs-00531528**

**<https://shs.hal.science/halshs-00531528>**

Submitted on 3 Nov 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# INSTITUCIONALIZACION DE INSTRUMENTOS ÉTICOS: UN DIQUE A LA CORRUPCION POLÍTICA EN AMERICA LATINA

---

Oscar Diego Bautista  
UNAM  
México

---

Los países de América Latina a partir de la última década de los noventa fueron un espacio de prácticas de las políticas neoliberales a través de la estrategia de la globalización económica. Uno de los efectos que, aunque ya existía, pero se incrementó es el aumento de la corrupción. Dicho problema tocó los diferentes ámbitos de la vida pública: político, económico, social y cultural. Pasando por los diversos poderes (ejecutivo, legislativo, judicial) así como niveles de gobierno (federal, estatal, municipal o local), en suma ha tocado a gobernantes (presidentes, gobernadores, diputados) y a gobernados (ciudadanos, ONG's). Para intentar frenar la corrupción en América Latina se han hecho intentos como la creación de instituciones, rendición de cuentas así como modelos de éticos como la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública* (RICOREP) o la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. No obstante, más allá de estos proyectos a partir de la identificación de diversas herramientas éticas, algunas ya existentes sobretodo en países desarrollados, se propone la institucionalización de un modelo que agrupa diversos instrumentos éticos integrados en un Sistema Ético Integral (SEI).

## Proyectos para combatir la corrupción en los países de América Latina

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

La *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*. Los días 15 y 16 de junio de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

Dicha red congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción.

RICOREP también promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas. Uno de los propósitos fundacionales es intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son «Miembros Plenos» de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo de corrupción y al rescate de la ética pública. Son «Miembros Personales» de la RICOREP los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo programas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, EL Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También están los Estados Unidos, España, Portugal e India.

La *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID*. Del 1 al 3 de septiembre del 2001 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Honduras un evento denominado: *Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que «hay hambre de ética en el mundo» y, por consiguiente la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos.

Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que: «Mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se sostuvo que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo».<sup>1</sup>

En el encuentro se presentó el programa denominado *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región.

---

3289. «Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras», *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

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

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

## **La construcción de un dique para contener las prácticas corruptas.**

Más allá de estos proyectos señalados, la corrupción en América Latina continúa. En el ámbito público existen numerosas oportunidades y espacios donde ni siquiera el más estricto conjunto de controles, normas y sanciones institucionales puede garantizar que los servidores públicos actúen de forma éticamente correcta y eviten un acto de corrupción. La sola implementación de controles externos al individuo, las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción, no disminuyen las acciones corruptas, de hecho, el incremento de ésta es mayor.

Los actuales instrumentos existentes de control **no bastan** para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción y convicciones. Es hacia la **concienciación** sobre cada acto que realiza el servidor público a donde hay que dirigirse para hacer factible el propio control del servidor público, el autocontrol. Y esto sólo puede ser viable si verdaderamente se **interiorizan** valores. Y éstos los da la ética.

La ética en el servicio público señala los valores deseables para ser asimilados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública. Ofrece criterios así como una escala de valores para encontrar soluciones adecuadas ante los dilemas que se presentan en el ejercicio de la función pública. Pero el meollo de la ética en los asuntos públicos radica en poder lograr que se interioricen los valores, pero ¿Cómo lograr que aquellos políticos y funcionarios que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

Bajo el marco de gobiernos y administraciones públicas de diversos países, se han identificado diversos instrumentos relacionados con la ética pública. Dichos instrumentos ser agrupados en un modelo denominado Sistema Ético Integral (SEI) se integra de los siguientes elementos:

***Primer elemento. Reconocimiento de la importancia y necesidad de la disciplina ética. Deliberación, concienciación y voluntad política.***

Paso previo para la implantación de cualquier modelo ético es argumentar sobre la importancia y la necesidad de la ética en la función de gobierno, en virtud de los efectos positivos que conlleva. La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar*, *enseñar*<sup>2</sup> y *reafirmar* la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad.

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

---

2. En mi experiencia he tenido diversos casos de personas que ignoran o rechazan la importancia de la ética.

## Segundo elemento. Asignación de responsables, integración de un Consejo Ético

Es necesario encargar a un pequeño grupo de individuos esta tarea. Los elegidos integrarán un «*Consejo o Comité Ético*», compuesto por personas de probada integridad, con conocimiento y práctica de la disciplina ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materias científicas, quienes integren el *Consejo Ético* para asuntos de *Política y Gestión Pública*, y no pertenecer a un partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El Consejo Ético tiene la responsabilidad de fomentar y vigilar la aplicación de la ética. Identifica los *valores deseables* para el servidor público y según sea el caso, los revitaliza, si ya existen, o los crea y fomenta en el cuerpo del Estado cuando se carece de ellos. En la identificación de valores es importante tener claridad sobre el tipo y características de servidor público que necesita el país a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan. Hay que lograr que esos «valores deseables» se incorporen en la filosofía de las instituciones, y se reiteren de manera constante hasta formar parte de la cultura institucional. Esta propuesta no es nueva, ejemplos de *Consejos o Comités de Ética para asuntos de Gobierno* existen en los países escandinavos, los cuales son considerados como los más honestos del mundo.

## Tercer elemento. Preparación de los instrumentos de trabajo

El concepto de *Buen Gobierno* requiere pilares firmes que lo sostengan, es decir, contar con una infraestructura, unas instituciones, una base legal; sin ello la misión no se puede llevar a cabo. Algunos de los instrumentos básicos son los siguientes:

### a) Un marco jurídico ético

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico el Estado se obliga y obliga a la promoción de valores. Sin el respaldo jurídico cualquier acción a emprender carece de fundamento, por lo tanto es importante rescatar, cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos, en primer lugar en la *Constitución* del país, y seguidamente llevar a cabo la creación de una *Ley de ética de Gobierno* o incluso, siendo más ambiciosos, una *Ley de Ética Estatal*, que abarque también a las instituciones de los sectores privado y social.

b) Un marco normativo de conducta: los códigos de ética

En los Códigos de Ética se plasman los valores deseables para una institución, cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los políticos y funcionarios públicos se convierten en letra muerta.

Un Código de Ética no es un Código deontológico, va más allá de la sola lista de deberes y obligaciones. Un Código de Ética posee dos características que le son inherentes: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo, en tanto que presenta un conjunto de valores para que las personas los asimilen. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus actitudes, creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

Existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Administración de Ética basada en el cumplimiento* (Sé puntual, no robes, haz tus tareas). El segundo enfoque, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este segundo enfoque se conoce como *Administración de Ética basada en la integridad*, aspira a lograr un nivel de madurez que permita actuar con responsabilidad y con un espíritu de bien común. La sola creación de leyes a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación y no evita, por ejemplo, el aumento de la corrupción. Hay que ir más allá, intentar llegar a una ética integral, es decir, que se acompañe de una filosofía de vida.

c) El profesional en ética pública

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

La idea de contar con profesionales en ética no es nueva, se encontraba plenamente asentada en la antigüedad. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los futuros políticos. En Oriente, Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de administración del Estado, dejando una amplia filosofía de preceptos que siguen existiendo hasta la fecha. En la cultura romana existió la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar *Retórica* pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de un *Retor* es Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombro profesor oficial de Retórica. El *Retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas. Con la desaparición de este profesional a lo largo de la historia, no existe figura o profesión dedicada exclusivamente a la enseñanza de la ética para aquéllos que ocupan un cargo público.

Cuando se elabora un programa de salud en el ámbito público, los operadores son médicos, si es concretamente un programa de salud dental son dentistas y así sucesivamente para cada propósito. Pero, en un programa de fomento de ética ¿Quién será el operador si no existe el profesional ético? La ausencia de este profesional genera un problema en la formación para el fomento de valores.

#### d) Apoyos didáctico: Literatura para acceder a la ética

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas contemporáneas demuestra que no es sino hasta la última década cuando comienzan a surgir trabajos especializados sobre Ética Pública. Por esta razón es importante acudir a los pioneros que escribieron acerca de esta disciplina: los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con claridad, a la vez que con mayor profundidad, la ética y su relación con los asuntos públicos. La honestidad, la prudencia, la libertad, la justicia, el bien común o la rendición de cuentas son conceptos definidos claramente por ellos.

En nuestros días también existen diversos autores que investigan y escriben sobre ética. Algunos de ellos son: Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden. Entre los españoles se encuentran Victoria Camps, Adela Cortina o Manuel Villoria, Agustín Izquierdo, J. Rodríguez Arana.

Un análisis de los valores éticos transmitidos desde la antigüedad confirma que aunque algunos de sus conceptos no se entienden hoy de la misma manera que hace dos mil años y su denominación ha variado (de

llamarles virtudes y vicios se ha pasado a valores y antivalores), en el fondo su esencia no se ha modificado dado que la naturaleza humana continua siendo la misma. Hoy, como antaño, continúan existiendo actitudes de ambición, de avaricia, rencor, prudencia, generosidad, comportamientos inherentes al ser humano.

Hay un autor contemporáneo, William T. Gormley Jr., de los Estados Unidos, que propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policíacas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos. Este autor sostiene que «las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración pública».<sup>3</sup> En cualquier caso, sean autores clásicos o contemporáneos, la importancia de la lectura en la comprensión y asimilación de valores es fundamental.

Sin una lectura paciente y constante del tema, será difícil lograr la comprensión y asimilación de los valores, mucho menos su interiorización y ejecución.

#### e) El cine como instrumento de educación en valores

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

El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales de las personas al presentar desde situaciones simples y ordinarias hasta las más complejas, inverosímiles y extraordinarias. Permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto: «En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión

---

3. Ver artículo «Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)», *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2, p. 184.

del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia pues, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes.»<sup>4</sup>

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

CUADRO DE PELICULAS DE CONTENIDO POLÍTICO Y /O DE GESTIÓN PÚBLICA

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

Fuente. Elaboración propia

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

4. Cfr. «Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores», *Revista El Catoblepas*, N° 48, febrero 2005, p. 23

f) Un lugar de operación

Para realizar las acciones es necesaria la creación de una Oficina o Departamento, un lugar de reunión donde se delibere y se diseñen los Planes y Programas de Trabajo Ético así como las líneas a seguir en la realización de los objetivos y metas. Algunos gobiernos cuentan con una *Oficina Ética de Gobierno* dependiente del Poder Ejecutivo, otros tienen una Comisión de Ética en el parlamento.

## Cuarto elemento. La operación del trabajo

a) La formación

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

El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Sabemos cuales son los valores éticos deseables, pero lo que ignoramos es cómo alcanzar el «deber ser» en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público, y de uno mismo?

En el aprendizaje de principios y valores es necesario prestar atención al ambiente social y de la organización así como a las técnicas empleadas a fin de acertar en el proceso de interiorización de los valores. Diversos estudios de *psicología moral*<sup>5</sup> señalan que la interiorización de los principios puede llevarse a cabo mediante dos vías: 1) *Por motivación propia*, cuando a la persona le interesa el tema toma la iniciativa y se introduce en el estudio de la ética, o 2) *Por motivación externa*, cuando los especialistas o estudiosos de la ética logran despertar el interés por la materia. En el primer caso, el individuo analiza y adopta valores de lo que aprende, de lo que lee y lo que ve. Tiene por modelos a personajes con alguna cualidad a destacar: prudencia, valor, honestidad, dignidad o justicia. En el segundo caso, es de señalar que la educación básica que recibe la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: no mientas, no robes, no ofendas. En la infancia, el niño va poco a poco aprendiendo dichos valores, más por imposición externa que por verdadera comprensión. A medida que crece, su contexto cultural y su

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

inteligencia le llevan a plantearse los porqués de tales imposiciones. Por analogía, el servidor público puede encontrarse en una situación similar de desconocimiento acerca de los beneficios que para él mismo, para la institución y para los ciudadanos puede reportar una conducta ética. Es en este caso cuando los especialistas o estudiosos de la ética pueden jugar un papel decisivo en la verdadera comprensión e interiorización de los valores y principios.

En ambos caminos se tratarán con especial atención aquellos dilemas o situaciones de incertidumbre a los que se enfrentan cada día los servidores públicos, formulándose una serie de interrogantes cuyas respuestas orientarán las conductas futuras. A saber, ¿Esta decisión es ética? ¿Es ilegal? ¿Esta decisión violará las reglas de la institución? ¿Es equitativa? ¿Lo es para todas las partes interesadas? ¿Se sentiría usted orgulloso de esta decisión? ¿Y si se enterara su familia? ¿Qué pasaría si se hiciese pública? Los debates ofrecen varias ventajas, permiten reflexionar sobre diversas situaciones, se obtiene una mayor profundización y se crea un contexto cultural común; el lenguaje que integra la cultura de la organización se hace familiar, próximo, permitiendo una mayor comunicación y comprensión.

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

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

sea eficiente corre el peligro de desviarse y caer en una situación de desequilibrio si no está bien consigo mismo.

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

### **Quinta fase. Supervisión, control y evaluación.**

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

a) La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público

Cuando un ciudadano recibe un servicio, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno. Sin embargo, cuando se invoca la participación ciudadana el grado de implicación no es el mismo en todos los países.

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

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico del marco legislativo los cuales deben indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar a la ciudadanía de los deberes del servicio

público de forma que ésta pueda exigir a aquéllos el cumplimiento de sus responsabilidades.

b) Un adecuado sistema de quejas y denuncia que recoja actos antiéticos

Consiste en crear un sistema que, en un primer momento, recoja las quejas y denuncias por faltas cometidas, tanto por políticos como por funcionarios, de los ciudadanos para, en un segundo momento, dar seguimiento a cada caso y finalmente comunicar su resolución. «Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas indebidas de los servidores públicos por parte de cualquier ciudadano o incluso del personal que labora dentro del sector público. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que estos tengan la confianza para hacer la denuncia.

En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización y eficiencia administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, en diversas sociedades hay miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. En el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protección. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, pueden verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio ético que dice: «Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad.» (Ética Nicomaquea, 1096 a).

La función de denuncia es esencial pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato: «En una encuesta dirigida por el *Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria*, se puso de manifiesto que el 57 % de los encuestados defendía que era una <pérdida de tiempo> denunciar los casos de corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía

aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían.» (L. Holmes, 2001, 131).

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

c) Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos.

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

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus respetos.

d) Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a la opinión pública mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética, sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron.

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los

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

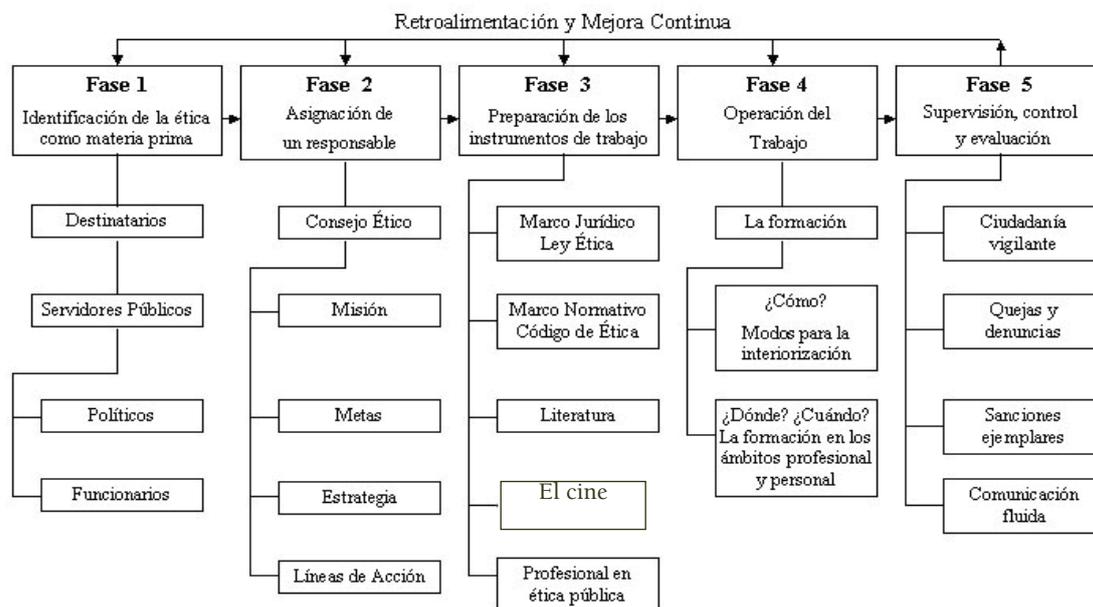
e) Una mejora continua en el funcionamiento institucional

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

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

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

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



Construir el edificio ético implica un proceso que lleva tiempo para que asiente y madure, requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta. Los países que decidan asumirla como política de Estado no podrán ignorar que sus resultados serán siempre a largo plazo.

## Rentabilidad del fomento de valores éticos en el servicio público

La ética aplicada a los servidores públicos contribuye a forjar una cultura por el servicio que eleva la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si lo es en términos éticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda- sino los más altos deberes como: la libertad, la satisfacción, la equidad, la felicidad, la dignidad.

Amartya Sen afirma que: «El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o

el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen»

Cuando los valores son llevados y aplicados a la vida pública permiten tener gobiernos justos y viceversa. La ausencia de principios éticos es lo que ha llevado a tener gobiernos injustos.

En suma, es posible decir que el papel de la ética en el ámbito de lo público es doble, por un lado, sirve de freno a las conductas indebidas y, por otro, refuerza los comportamientos positivos mediante el fomento de valores.

VENTAJAS DEL FOMENTO DE VALORES	
En los servidores públicos	En las instituciones
Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio. Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo. Eleva la moral y fomenta la motivación. Crea disposición para la resolución de conflictos. Fortalece la conciencia sobre lo público. Forma personal responsable y eficaz en sus tareas. Forma personal que ejercita el autocontrol. Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores. Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas. Otorga madurez de juicio. Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio.	Fortalece los valores y la filosofía de la institución. Genera identidad de grupo. Permite recuperar la confianza de los ciudadanos. Optimiza el uso de los recursos públicos. Evita el despilfarro de recursos Frena o pone un dique a la corrupción. Fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado. Permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros. Logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos. Evita prácticas obsoletas. Inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo.

Fuente: elaboración propia

## Conclusiones

Imposible resolver la corrupción sin resolver el problema moral. Ningún gobierno podrá operar sus instituciones de manera óptima o eficiente si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

La rendición de cuentas en materia de uso de recursos, cuando no se acompaña de ética, se reduce a justificar lo erogado si que ello impida el problema de la corrupción. Una corrupción fina se acompaña de una excelente transparencia y rendición de cuentas.

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

Cuando un gobierno opera bajo elevados principios contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos

resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana.

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

## Fuentes Consultadas

- Alvira, Rafael, (1996) *Ética Pública y moral social*, Editorial Luis Nuñez, Madrid.
- A.A.V.V. (1997) *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid.
- Amitai Etzioni, (1990) *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, (1982) Editorial Aguilar; Madrid.
- Caiden, Gerald, (2001) «Tendencias actuales en la ética del servicio público», En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, Nº 2, II Semestre, México, pp. 233-252.
- Camps, Victoria (1996) *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona.
- Cortina, Adela (1998) *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Taurus, Madrid.
- Diego Bautista, Oscar (2001) *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Desclee de Brower, Bilbao, España.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Ética pública y buen gobierno*. IAPEM, Toluca, México.
- Doménech, Antoni, (1989) *De la ética a la política*, Critica, Barcelona.
- Feria Romero, M. (1999) *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella.
- González Pérez, Jesús (2000) *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.
- Guariglia Oswaldo (1997) *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires.
- Klaus, Koenig, (1978) *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid.
- Kung, Hans, (1997) *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México.
- Marina, José Antonio (1995) *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona.

OCDE (2000) *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris.

\_\_\_\_ (1997) *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid.

Rodríguez-Arana; Jaime (1993) *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid.

Sen, Amartya, (1989) *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid.

Thompson (1998) *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona.

Tugendhat, Ernst (1998) *Ética y política*, Tecnos, Madrid.

Zygmunt, Barman (2001) *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.

#### Revistas, documentos de trabajo y ponencias

Bertok, Janos, «La ética en el sector público: su infraestructura», en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.

Caiden, Gerald, «Tendencias actuales en la ética del servicio público», En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.

Camps, Victoria, «Intervención», en: *Jornadas de ética pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 55-59.

Cortina, Adela, «Cambio en los valores del trabajo» En: *La degradación del trabajo*, Fundación Sistema, Madrid, 2002.

\_\_\_\_ «Intervención», en: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 61-71.

Etkin, Jorge, «La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis», En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.

Izquierdo, Agustín, «Ética y administración», En: Bañon, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.

\_\_\_\_ *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.

Martínez Bargueño, Manuel, «La ética nuevo objetivo de la gestión pública», En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.

Nolan, Lord, «Normas de conducta para la vida pública», *Documentos INAP*, Madrid 1996.

OCDE, «Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público», en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.

Octavio Bordon, José, «Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos», *Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo* [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

Palomar Olmeda, Alberto, «Derechos y deberes de los funcionarios», En: *La administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002, pp. 867-897.

Sen, Amartya, «¿Qué impacto puede tener la ética? Reunión sobre ética y desarrollo del BID», Documento incluido en la biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Tesoro, José Luis, «Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional» Documento entregado en el *Acto plenario de apertura del ciclo 2003*, *Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, 2003. [www.probid.org](http://www.probid.org)