

LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PARA SU SOLUCIÓN

Oscar Diego Bautista

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM

RESUMEN

La corrupción es un malestar que anida, con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas de América Latina. Este malestar se incrementa con el tiempo según concluye el Barómetro Global de la Corrupción 2010. En el último año, por ejemplo, una de cada cuatro personas reporta haber pagado sobornos. Cada día millones de personas padecen la corrupción y quisieran que sus representantes públicos actuasen para detenerla. Sin embargo, los gobiernos se van sucediendo y las prácticas corruptas continúan.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un malestar que anida, con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas de América Latina. Cada día millones de personas en los países de América Latina padecen la corrupción y quisieran que sus representantes públicos actúen para detenerla. Sin embargo, los gobiernos se van sucediendo y las prácticas corruptas continúan. El informe presentado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en 2002 afirma que los países iberoamericanos presentan algunos de los índices de corrupción más altos del mundo. Igualmente señala que la corrupción es uno de los principales impedimentos para el desarrollo regional y que esta se ha multiplicado en los últimos años.

En este artículo se presentan algunos de los problemas más comunes en la lucha contra la corrupción así como la incorporación de la ética pública como una propuesta prioritaria para el futuro de América Latina.

2. MITOS DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Dos mitos han caído en la concepción de la corrupción: en primer lugar, la creencia de que se trata de un problema exclusivo de los países subdesarrollados, hoy se conocen los altos índices de corrupción en los países desarrollados; en segundo lugar, la opinión de que es un mal exclusivo de los gobiernos, de la cosa pública. Actualmente, se reconoce que existe una estrecha complicidad con el sector privado. Cabe mencionar que ya desde 1975, la ONU, mediante la resolución 3514 del 15 de diciembre, mostró su preocupación por prácticas corruptas llevadas a cabo por empresas transnacionales.

El aumento y la persistencia de antivalores en el seno de la función pública actúan cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a sus instituciones. Es la corrupción la que se convierte por excelencia en el referente empírico de la enfermedad pública. Tiene repercusiones directas en la vida cotidiana de los ciudadanos sea cual sea su nacionalidad, género, edad, posición económica o nivel de estudios porque está arraigada en el funcionamiento de los gobiernos y administraciones públicas con perniciosos efectos: a) Desvío y derroche de recursos públicos, b) Ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, c) Incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, d) No resolución de los problemas y necesidades ciudadanas, e) Merma de las infraestructuras públicas, f) Clientelismo político, g) Obstaculización de la acción de la justicia, e) Descredito del gobierno y de las

instituciones. La suma de estas situaciones, que se reproduce en todos los ámbitos y campos donde interviene el Estado: medio ambiente, salud, educación, vivienda, alimentación, transporte, etcétera, además de generar malestar en la población, contribuye a que se perpetúen las necesidades humanas en sus diversas manifestaciones: desempleo, enfermedad, injusticia, pobreza, desigualdad y, en ocasiones, muerte (Diego, 2009).

Sin duda, el precio pagado por los efectos de la corrupción es muy elevado: medio ambiente destruido, procesos políticos pervertidos, valores culturales alterados, espíritu humano dañado, pobreza en continuo ascenso, mayor concentración de la riqueza y malestar generalizado en la ciudadanía. En suma, la corrupción es un obstáculo que impide la existencia de buenos gobiernos así como la madurez de las democracias. Es un freno para el desarrollo social, para el crecimiento económico y para la equidad y mejora del nivel de vida de los diversos miembros que integran la comunidad política. No hay que ser sabio para concluir que la existencia de corrupción obstaculiza el desarrollo y crecimiento de las naciones favoreciendo su atraso.

3. ACUERDOS Y NORMAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

El crecimiento de la corrupción en el escenario internacional generó que durante la década de los noventa (siglo XX) comenzaran a tener lugar distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. También se abrieron espacios para su discusión en eventos dedicados no exclusivamente a esta problemática, por ejemplo, en las “Cumbres de las Américas” donde normalmente se tratan asuntos de otra índole.

Algunos de los encuentros celebrados en el escenario internacional para discutir sobre la corrupción han sido: a) *Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia* (Washington, EEUU, febrero de 1991); b) *Cumbre de las Américas* (Miami, EEUU, del 9 al 11 de diciembre de 1994); c) *Convención Interamericana contra la corrupción, de la Organización de Estados Americanos* (Caracas, Venezuela, en 1996); d) *Convención contra el cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros*, de la OCDE (París, Francia, 1997); e) *Foro Iberoamericano de combate a la corrupción* (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 y 16 de junio de 1998)¹; f) *Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio* (Santiago de Chile, 4 de noviembre de 1998); g) *Conferencia Transparencia para el crecimiento de las Américas* (Centro Carter, EEUU, mayo de 1999); h) *Convención anticorrupción de la ONU*, 58 periodo de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 31 de octubre de 2003 (Diego, 2003).

Existe un marco jurídico internacional contra la corrupción aprobado, mediante resolución A/RES/55/61, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000. Dicho marco incorpora los instrumentos jurídicos internacionales, documentos y recomendaciones contra la corrupción los cuales se presentan a continuación:

- a) *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.*
- b) *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.*
- c) Resolución 54/128 de la Asamblea General en la que la esta hace suyas las “Conclusiones y recomendaciones” aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París del 30 de marzo al 1 de abril de 1999.
- d) *Informe del X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente*, celebrado en Viena el 28 de enero de 1997.²

¹ 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)*

² Los Congresos de las Naciones Unidas sobre *Prevención del delito y tratamiento del delincuente* se han celebrado cada cinco años desde 1955 de acuerdo con al Resolución de la Asamblea General 415 (v) del 1 de diciembre de 1950 y se han

- e) *Convención Interamericana contra la corrupción*, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1996.
- f) *Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional*, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia), el 29 de junio de 1996.
- g) *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción*, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997.
- h) *Convenio sobre La lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.
- i) Acuerdo por el que se establece la *Convención penal sobre la corrupción*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.
- j) *Disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado*, aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.
- k) Declaraciones del *Primer Foro Mundial contra la corrupción*, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999 y del *Segundo Foro Mundial* celebrado en La Haya en 2001.
- l) *Convención civil sobre la corrupción*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.
- m) *Modelo de Código de Conducta para los titulares de Cargos Públicos*, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo del 2000.
- n) *Los principios para la lucha contra la corrupción en los países de África* de la Coalición Mundial para África.
- o) Los convenios y los protocolos conexos de la Unión Europea sobre corrupción.
- p) Las mejores prácticas en la materia como las recopiladas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y la Organización Internacional de Comisiones de valores.

Por otro lado, un importante documento para la región latinoamericana es el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* el cual aspira a construir una ética universal que fomente “el dialogo de civilizaciones, respetuoso de la pluralidad social y cultural de los diversos pueblos del planeta” (Cumbre de las Américas, 2006).

Asimismo, en convenciones, foros y eventos académicos, distintos interlocutores han sugerido que los países latinoamericanos cuenten con Códigos de Buen Gobierno, con una Ley de Ética Pública, una Ley de Transparencia, una Ley de Acceso a la Información Pública, una Ley sobre financiamiento a partidos políticos, una Ley para combatir el lavado de dinero, entre otras.

4. AVANCES EN LA LUCHA FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN IBEROAMÉRICA EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Sin duda ha habido avances en el asunto de la corrupción. Actualmente, bastantes candidatos a cargos de elección hacen referencia al tema y establecen compromisos durante sus campañas para hacerle frente. Algunos de ellos, una vez en el gobierno, han incorporado este tema en el *Plan Nacional de Desarrollo*, como se ha hecho en México, o lanzado un plan específico como fue el *Plan Nacional de Integridad* en 1998 en Bolivia.

En su lucha contra las prácticas corruptas los países latinoamericanos tienen hoy en día acceso a nuevas y variadas herramientas: *a) Legales* (ley de acceso a la información, ley de transparencia, ley de rendición de cuentas), *b) Administrativas* (Servicio Civil de Carrera, Calidad en el gobierno) y, *c) Tecnológicas* (tecnología de la información y comunicación, gobierno electrónico).

Por otro lado, en la última década se han creado diversos organismos para combatir la corrupción. Algunos provienen del Estado y otros han tenido su origen en la participación ciudadana. Ejemplos de los primeros son: a) La *Oficina anticorrupción*, creada en 1999 dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del gobierno argentino como organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que estén comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y, b) La *Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC)*, creada por el Congreso de Ecuador el 5 de agosto de 1999. Se ocupa de las denuncias sobre casos de peculado, cohecho, extorsión, concusión, agiotismo y fraudes en el sistema financiero, acciones fraudulentas en general así como otras similares que afecten los recursos del Estado o a las instituciones del sector público.

El compromiso ciudadano por su parte ha cobrado fuerza en los últimos años mediante la creación de ONG's. Estas colaboran con sus esfuerzos a la resolución de problemas que los gobiernos por sí mismos son incapaces de solventar. Algunos ejemplos relevantes son: a) *Probidad para América Latina (PAL)*, fundada en 1994 en El Salvador como una institución cívica, apartidista y sin fines de lucro que tiene por misión fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros; b) *Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA)*. Se trata de una asociación civil sin fines de lucro creada en mayo de 2001, en Perú, por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y la Asociación Civil Transparencia con la finalidad de contribuir a la lucha contra la corrupción y sus causas. Igualmente, han surgido singulares movimientos sociales como el de los *Presupuestos Participativos* en Brasil donde se consulta a la comunidad cómo y en qué gastar los recursos.

En la lucha contra la corrupción también se ha incorporar el tema de la Ética mediante: a) Eventos, como el *Seminario Internacional Capital social, Ética y Desarrollo* celebrado en Belo Horizonte, Brasil los días 9 y 10 de mayo de 2005 o el *Foro Ético Mundial* celebrado del 27 al 29 de enero de 2006 en México; b) Compromiso de las Universidades latinoamericanas de promover la ética para el desarrollo, plasmado a través de la *RED Universitaria de Ética y capital Social*. En el caso de México la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) firmó en 2001 un convenio con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para llevar a cabo investigaciones de campo entre la población con el objetivo de medir la percepción en torno a la integridad de las dependencias del Gobierno; c) Creación de *Escuelas de Gobierno* para profesionalizar a los servidores públicos y, d) Elaboración de diversos *programas anticorrupción* acordes a la situación de cada país.

La suma de las diversas iniciativas confirma que en el ámbito latinoamericano existe: 1) Una preocupación por enfrentar el fenómeno de la corrupción al haberse convertido esta en pandemia, 2) La necesidad de estudiar sus causas y las maneras de combatirla, 3) La intención de establecer y mantener la cooperación de los Estados al respecto, 4) La visión de luchar en conjunto no solo en el ámbito público sino en el privado y social, 5) La inclusión de la participación ciudadana, 7) La urgencia de establecer verdaderos controles a los políticos.

No obstante, aunque “la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con agencias encargadas de controlar y frenar la corrupción, muchas de ellas no han podido cumplir la tarea. Su impacto en el enjuiciamiento y castigo de los corruptos ha sido virtualmente insignificante” (USAID, 2004, 25). Diversos informes (OCDE, PNUD) con el objetivo de medir esta lacra señalan que muy pocas de estas iniciativas han dado resultados efectivos para reducir la corrupción. En otras palabras, la corrupción no solo se mantiene sino que se incrementa.

5. PROBLEMAS Y LAGUNAS PERCIBIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Algunas lagunas evidentes en la lucha contra la corrupción son las siguientes:

- a) *Se combate a la corrupción desde un enfoque parcial.* Los actuales instrumentos de control y sanción (leyes, reglamentos, contralorías, sistemas informáticos de control y vigilancia directa, procesos judiciales) no bastan para detener las conductas corruptas 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 decir, la antesala de sus actos.
- b) *Se combate por reacción, obviando políticas de prevención.* Los países latinoamericanos deben reconocer la necesidad de impulsar valores para promover una integridad que prevenga la corrupción en el servicio público. Cuanta más atención se otorgue a la prevención menos se expandirá la corrupción. Las medidas preventivas constituyen una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto positivo en el servicio público que favorece la relación con los ciudadanos.
- c) *La falta de profesionalización política.* No en todos los Estados existe un perfil básico con valores bien definidos de las personas que ocupan los cargos públicos, lo que deja un amplio margen a que cualquier individuo, incluso careciendo de valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo de Estado. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea el idóneo. Precisamente este elemento de idoneidad es el que marca la diferencia, es decir, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio. En muchos países en transición a la democracia existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política, y más aún, sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. En la actualidad, quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la sensibilidad.³ La improvisación en los cargos políticos es una constante en América Latina.
- d) *La banalización de los procesos electorales.* La política se ha convertido en un show o espectáculo que cae incluso en situaciones grotescas en las que sus protagonistas, los políticos, actúan como verdaderos bufones,⁴ restándole seriedad y respeto al cargo. En las elecciones para gobernador del Estado de California (EEUU), en octubre de 2003 compitieron un luchador de sumo, un surfista, una actriz porno, etcétera, ganando finalmente un actor de cine. Hoy en día, acceden a los cargos públicos cantantes, actores, deportistas, animadores (showmans), lo que refleja una tendencia de la cultura de nuestro tiempo que se manifiesta prácticamente en toda América Latina y que no es otra sino la de considerar que no son necesarios ni un perfil ni una formación específica para hacerse cargo de la resolución de las necesidades ciudadanas.
- e) *La ausencia de filtros que impidan que los aspirantes corruptos accedan a los cargos públicos.* No hay obstáculos que impidan a personas no gratas que realizan prácticas corruptas o que se sospecha lo hacen aunque no se pueda demostrar, ocupar cargos públicos y tener acceso al poder. Para participar del juego de la política basta con formar parte de un partido y tener un respaldo económico, personal o proporcionado por otros (he aquí el origen de compromisos o deudas políticas). Esta situación origina que en el juego político participen frecuentemente verdaderos mafiosos. Por ejemplo, en algunas regiones de México, los narcos participan, de forma directa o indirecta, en las campañas políticas de los ayuntamientos. Cuando ganan se convierten legalmente en autoridades públicas.

³ Recientemente en Haití (abril de 2011) ganó la presidencia el cantante de “Komba”, Michel Martelly, ídolo musical quien en sus videos se mostraba sin camisa, luciendo cadenas de oro, a bordo de un lujoso Cadillac.

⁴ Ver artículo de José Manuel Calvo, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.

- f) *La debilidad de valores éticos en el ámbito público.* El descuido u omisión de instrumentos, ya sean normativos (leyes, códigos, reglamentos) o bien herramientas de control, supervisión y evaluación así como la falta de programas de inducción, formación, capacitación enfocados al fomento de valores éticos, otorga un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas. Max Weber decía que hay individuos que viven *para* la política y otros que viven *de* la política. Parafraseando esta afirmación, es posible decir que en la administración pública hay individuos que viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración, desafortunadamente estos últimos son muy numerosos. Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra es fácil caer en la práctica de contravalores y desviarse fácilmente de los deberes y obligaciones.
- g) *La omisión de instrumentos éticos de aplicación práctica.* En 1974, tras la renuncia de Richard Nixon, Presidente de los EEUU, acusado de corrupción por el caso “Watergate”, se crearon en este país dos instrumentos básicos de combate a la corrupción: *La Oficina de Ética del Gobierno* y *La Ley de Ética Pública*. Tres décadas después son pocos los países latinoamericanos que cuentan con instrumentos similares. La implementación práctica de instrumentos éticos en un Estado sin duda puede realizar aportaciones al proceso democrático y avanzar hacia una “Democracia con ética”.
- h) *Incongruencia del discurso político en relación a la práctica.* La demagogia y la falta de voluntad política son una constante en los gobiernos latinoamericanos. Se instrumentan acciones para cambiar aunque nada cambie. “Obedézcase pero no se cumpla” es una frase mexicana que ilustra la práctica de fingir que se hace aunque no se hace nada. Tomar en serio la lucha contra la corrupción supone comprometer fuerte y responsablemente a los principales niveles de decisión de tal forma que las iniciativas, programas y medidas al respecto se reproduzcan en cascada desde estratos superiores hasta el más modesto funcionario de ventanilla.

Con el inicio del tercer milenio, aunque algunos gobiernos han incorporado el tema de la ética en su programa, muchos políticos y funcionarios están lejos aún de poseer una verdadera ética en su conducta. Hace falta incorporar nuevos modelos e instrumentos en esta materia a fin de operar una verdadera transformación en la conducta de los servidores públicos que se refleje en el bienestar de los ciudadanos.

6. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, PROBLEMA CLAVE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS Y PROGRAMAS

La corrupción política es uno de los fenómenos que afecta directa y sustancialmente a la legitimidad y la confianza en las instituciones. La historia de la región demuestra que muchos corruptos han llegado a ser Jefes de Estado y Presidentes de gobierno. Hoy se sabe también que numerosos presidentes que han participado en las cumbres iberoamericanas eran corruptos. Al término de su mandato algunos de ellos son prófugos de la ley, otros se hallan inmersos en procesos judiciales y los hay que permanecen en prisión.

Entre los presidentes latinoamericanos protagonistas de la corrupción política reciente se encuentran: Arnoldo Alemán (Nicaragua),⁵ Miguel Ángel Rodríguez, (Costa Rica),⁶ Augusto Pinochet

⁵ El 7 de diciembre de 2003 el ex-presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán (1997-2001) fue declarado culpable por la Jueza de Distrito del Crimen de Managua Juana Méndez por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado. Fue condenado a 20 años de prisión.

⁶ Miguel Ángel Rodríguez, ex presidente de Costa Rica (1998-2002) y posteriormente Secretario General de la OEA, duró un mes en el cargo al verse envuelto en escándalos de corrupción cuando se publicaron evidencias sobre la ilegal recepción de medio millón de dólares siendo presidente a cambio de adjudicar un contrato de 149 millones de dólares a la multinacional francesa Alcatel.

(Chile),⁷ Fernando Romeo Lucas García, (Guatemala),⁸ Alfonso Portillo (Guatemala),⁹ Jean-Bertrand Aristide (Haití),¹⁰ Luis González Macchi (Paraguay),¹¹ Abdala Bucaram (Ecuador), Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Alan García (Perú), Carlos Menem (argentino), Alberto Fujimori (Perú), Carlos Salinas de Gortari (México).

Estos son solo casos de presidentes, sin mencionar los de sus allegados, compañeros de partido, miembros de gabinete, Secretarios de Estado, directores de empresas públicas, etcétera, de ahí el desencanto por la política y la desconfianza en los políticos por parte de la ciudadanía. En los resultados del *Barómetro Global de la Corrupción* de 2004 se afirma que “los partidos políticos son las instituciones que los ciudadanos perciben como más corruptas del mundo.” (Diario el mundo, 10 de diciembre de 2004). Asimismo, los datos de *Latinobarómetro* señalan que la confianza de los ciudadanos latinoamericanos en las instituciones de la democracia: el poder judicial, el parlamento, los partidos políticos y el gobierno es de las más bajas comparadas con las de los países del Asia, África y Europa.

La corrupción en América Latina anida en los diversos poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), y en todos los sectores del Estado (público, privado y social). Por ella se compran votantes, policías, periodistas, líderes sindicales, alcaldes, diputados, senadores, gobernadores, jueces, magistrados y hasta presidentes. Si dichos servidores públicos son quienes operan las instituciones es lógico que estas no funcionen adecuadamente. Cuando los servidores públicos son incompetentes, irresponsables o corruptos cualquier institución se encamina al fracaso.

7. INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO PROPUESTA PRIORITARIA PARA EL FUTURO DE AMÉRICA LATINA

Algunas propuestas vinculadas con la ética pública son las siguientes:

- *Incorporar el tema de la Ética Pública a la agenda de gobierno.* Paso previo a cualquier modelo o política en materia ética es comprender la importancia y necesidad de esta en la función de gobierno. El fomento de la ética pública busca *recordar* (por si alguien lo había

⁷ Augusto Pinochet, quien fuera presentado por sus seguidores como “el dictador honesto de América Latina” además de ser acusado por delitos de terrorismo, genocidio y tortura, se le probó haber participado de prácticas corruptas. El ex dictador mantuvo 125 cuentas bancarias durante 25 años en entidades como el Banco Riggs, Citigroup, el banco Atlántico (ahora Sabadell) y las filiales en Miami del Banco Portugués Espíritu Santo y de la entidad británica de gestión de patrimonios Coutts, conocida como “Banco de la Reina”.

⁸ En Febrero de 2005 el Juez de la Audiencia Nacional de España Fernando Grande-Marlaska ordenó la detención, a efectos de extradición, y la prisión provisional del ex presidente de Guatemala Fernando Romeo Lucas García. Se le imputa la comisión de siete asesinatos consumados, otro en grado de tentativa así como un delito de torturas cometido el 31 de enero de 1980 a raíz del asalto a la Embajada de España en la capital guatemalteca y en la que resultaron asesinadas 36 personas.

⁹ En octubre de 2008 el ex presidente de Guatemala, Alfonso Portillo (2000-2004), huido a México para evadir varios cargos de corrupción, regresó esposado a su país. La fiscalía mexicana lo entregó a las autoridades de Guatemala después de una fuga de cuatro años y siete meses. En su gobierno cada escándalo desbancaba al anterior. Indignada, la jurista Nineth Montenegro declaró en su momento que “en Guatemala la justicia sigue y seguirá ciega cuando se trata de luchar contra la corrupción”.

¹⁰ En noviembre de 2004, el gobierno interino de Haití informó que emitiría una orden de captura por corrupción, fraude y malversación de dinero público contra el ex presidente Jean-Bertrand Aristide exiliado en Suráfrica desde su salida a causa de una rebelión popular a principios de ese año.

¹¹ En junio de 2006 el ex presidente de Paraguay Luis González Macchi (1999-2003) fue condenado a seis años de cárcel por corrupción al estar involucrado en la transferencia de 12.5 millones de euros del Banco Central paraguayo al Citibank de Nueva York en el año 2000. En el juicio se constató que González Macchi y su familia pretendían que ese dinero se invirtiera en valores de riesgo y alto rendimiento. Dos fundaciones, una en Estados Unidos y otra en Paraguay, fueron creadas como tapadera de la operación. Ambas llevaban el nombre de la abuela del ex presidente, Lola de Miño, y estaban registradas a nombre de su hermana Judith. El envío de 12.5 millones de euros era sólo una inversión de prueba para luego transferir 75 millones del Banco Central a Nueva York.

olvidado), *enseñar* (por si alguien no lo sabía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para resolver los problemas de la comunidad política.

- *Identificar herramientas éticas de aplicación práctica*, algunas ya existentes, operables en el escenario internacional. Son ejemplos las siguientes: a) Consejos Éticos de Gobierno como los existentes en los países escandinavos, b) Leyes de Ética de Gobierno o de Estado, c) Códigos Éticos de Gobierno (generales y específicos), d) Organismos Autónomos de Ética Pública,¹² e) Herramientas pedagógicas para transmitir valores (literatura especializada, materiales audiovisuales, f) Especialistas en materia de ética pública.
- *Diseñar un modelo de Sistema Ético Integral* que articule los diversos instrumentos con procedimientos para su operación y establezca las fases y/o procesos para la implementación de una política en esta materia que alcance no solo a funcionarios sino también a políticos.
- *Establecer una Red de Ética Pública en el ámbito internacional*. Una política de ética para un país puede ser nula o fracasar si se descuida la parte externa, es decir, las relaciones internacionales. Así como existen programas de colaboración internacional en campos como la justicia, el comercio o la seguridad se hace necesario establecer programas de cooperación en materia de ética pública. Cuando se logre fomentar la ética en los Estados y se establezcan los mecanismos de ayuda para apoyar a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una ética global. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para obtener la equidad y justicia social. La intención de combatir la corrupción exige la colaboración internacional apoyada en un conjunto de valores comunes a los diferentes países. La disminución de antivalores en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial. La globalización económica exige a su vez una ética global.
- *Profesionalización de los políticos*. Dado que los cargos públicos son honores del Estado, quien los ocupe debe poseer una elevada preparación.¹³ La política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que gobierna. La política carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de cumplir con todos los intereses de los miembros que lo integran. La política tiene el compromiso de velar por el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, seguridad, de vigilar que la conducta de los ciudadanos se ajuste a los marcos legales y a los valores sociales. La política decide qué es conveniente para la comunidad y el político es el arquitecto del Estado que traza los planos y las rutas hacia donde avanzar. Ya en las antiguas civilizaciones se preparaba a quienes ocuparían los cargos públicos, algunos desde muy temprana edad, instruyéndoles en el arte de gobernar, en el saber político. El perfil básico que señala la teoría política se acompaña de tres requisitos: a) Capacidad para el cargo, b) Lealtad a la constitución y a la comunidad, y c) Virtud y justicia. Siempre será recomendable que todo servidor público posea un nivel cultural y educativo,¹⁴ lo que no significa necesariamente tener grados académicos.¹⁵ Salvo raras excepciones personas sin preparación no pueden resolver problemas que exigen poseer cierto tipo de conocimientos.

¹² Algunas de las funciones básicas de un área de ética serían: investigación en diversas líneas de acción en Ética Pública y Buen Gobierno, elaboración y publicación de materiales relativos a la temática, fomento de valores éticos en aspirantes a cargos de elección o representantes públicos, fomento de valores éticos en funcionarios y aspirantes al funcionariado, supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos.

¹³ Al respecto, el político inglés Edmund Burke escribió: “La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia, incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea”. Cfr. Edmund, Burke, *Textos Políticos*, FCE, México, 1996.

¹⁴ El 3 de marzo del 2000 el Diario *Reforma* de México publicó el siguiente dato: “De los 2 423 presidentes municipales que hay en el país (México) 15 % son analfabetos y el 60% apenas concluyó la primaria”.

¹⁵ Hoy se sabe que muchos profesionales insertados en los gobiernos y poseedores de maestrías y doctorados también realizan prácticas corruptas. Se suman a los ladrones de “cuello blanco”.

8. REFLEXIONES FINALES

Ningún país latinoamericano podrá cumplir con las metas y objetivos en sus programas de gobierno, y mucho menos elevar la calidad de vida de sus habitantes, si no controla, limita y frena la corrupción.

Existen diversos momentos y espacios en el ámbito público donde ni siquiera el más elaborado conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta evitando la realización de un acto de corrupción. Lugares donde ninguna ley, auditoría, sistema de supervisión o instrumento de control alcanza a llegar para desenmascarar el acto corrupto.

De no frenar la corrupción se incrementarán la injusticia y la desigualdad económica, generando un mayor malestar y rencor en la ciudadanía que puede generar actos de ingobernabilidad.

La estrategia en la lucha contra la corrupción exige incorporar instrumentos de control interno, de autocontrol, en todas las instituciones que participan en la vida pública. El problema de la corrupción solo podrá afrontarse de manera sistémica, apoyándose en diversas disciplinas, una de ellas la ética. La misión, visión y valores de cada organización asimilados por su personal son una herramienta vital en el combate a la corrupción. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran.

Ante este panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas latinoamericanas, la lección básica y primordial es la de volver al camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores.

Para que un gobierno sea calificado como bueno, requiere no solo de funcionarios responsables sino también de políticos responsables puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y de éstas decisiones depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier iniciativa para fomentar la ética en el ámbito público fracasará a menos que sea respaldada por un *compromiso político verdadero*. La auténtica voluntad política se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes: a) Asignación de recursos para llevar a cabo esta tarea, b) Elaboración de estudios e investigaciones en la materia, c) Creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación, d) Institucionalización de la ética mediante la instrumentación de herramientas prácticas para su aplicación.

Cualquier servidor del Estado tiene la capacidad de poseer una ética mínima y así actuar con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Y este es, precisamente, el objetivo que hay que lograr, el formar representantes públicos con principios éticos asimilados que ayuden, enseñen, actúen con sencillez, solidaridad, responsabilidad, que ofrezcan resultados. Que sirvan al Estado, no que se sirvan de él.

Cuando se olvida, descuida u omite la ética de la vida pública hacen su aparición los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos que, obsesionados por el poder, quienes llevan a cabo actos fuera de toda lógica humana “bestialidades”, como se las denominaba en la Grecia clásica. La ausencia de un programa permanente que impulse y fortalezca los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores.

Aunque el tema de la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, su descuido en la formación de los gobernantes se ha acentuado en los últimos tiempos.

Al ser un requisito básico que debía poseer quien aspirase a gobernar, se convierte en un obstáculo para aquellos que anhelan el poder y carecen de valores. Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política misma conduce al uso de la ética como instrumento de doble función, por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en el servicio público, y por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos contribuyendo así a la calidad moral de las personas y de las instituciones.

Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Supone poner en el punto de mira el desarrollo futuro. La educación y el fomento de los valores convierte en prósperos a los pueblos y esta meta se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos, con interés y voluntad política a través de políticas y medidas continuadas que no sean abandonadas tras cada cambio de gobierno. Cualquier Estado estará legitimado en la medida en que incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.

La implementación de la ética pública conlleva un proceso que requiere tiempo para asentarse y madurar. Los valores solo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Únicamente mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política en esta materia.

Cuando una iniciativa de esta naturaleza se integra de forma permanente en las funciones de gobierno, se establecen los pilares para la institucionalización de un sistema de valores así como la construcción de un dique sólido para prevenir la corrupción.

Con una política pública en ética que incorpore un conjunto de iniciativas, instrumentos y procedimientos es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción y de los diversos antivaleores que infectan la vida pública, lo que nos lleva a la conclusión, por un lado, de que detener la corrupción es POSIBLE, que no es una entelequia sino algo realizable, y por otro, que la institucionalización de la ética mediante una política de Estado, además de ser POSIBLE, es RENTABLE.

9. FUENTES

- Alberto Brioschi, Carlo (2010): *Breve historia de la corrupción de la antigüedad a nuestros días*, Madrid, España, Editorial Taurus.
- Alonso, José Antonio y Carlos Mulas-Granados (coordinadores) (2011): *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2000): *Marco jurídico internacional contra la corrupción*, resolución A/RES/55/61, en su 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre.
- Burke, Edmund (1996): *Textos Políticos*, FCE, México.
- Calvo, José Manuel (2003): “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *Diario El País*, octubre 5, p. 7.
- Carpizo, Jorge, et al (2008): *Moral pública y libertad de expresión*, México, Coedición entre Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Jus Res Pública y Fundación para la libertad de expresión, México.
- Cumbre de las Américas (2006): *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, Uruguay.
- Cumbre de las Américas (2006): *Código Iberoamericano de Gobierno*, “Preámbulo”, Montevideo, p. 1
- Diego, Oscar (2009): *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Editorial Desclee de Brower, Bilbao.
- Kaufman, Daniel (2003): *Repensar el gobierno: Las lecciones empíricas desafían a la ortodoxia*. Washington, D. C., Banco Mundial.
- Memoria 2004-2010* (2011): Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, Poder Legislativo.

- Méndez Silva, Ricardo (coordinador) (2010): *Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, n° 151.
- Meneses Aranda, Rosa (2004): “Los partidos políticos, las instituciones más corruptas del mundo”, *Diario El Mundo*, Madrid, España, 10 de diciembre.
- ONU (1975): Resolución 3514 del 15 de septiembre.
- Transparencia Internacional (2010): *Barómetro Global de la Corrupción 2010*.
- USAID (2004): “La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas”, *USAID*, p. 25.