

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

FEMINIS, CARLOS. prof. UADE

En la práctica, la mayoría de los países procuran el comportamiento ético de los funcionarios mediante sistemas y procesos que combinan reglas e incentivos de gestión, componentes de lo que hemos dado en llamar infraestructura ética. Aunque son necesarias reglas claras que prohíban los comportamientos deshonestos y además establecer sanciones, debe ponerse el acento más en los resultados a conseguir que en las conductas a evitar, lo que significa: a) la definición de valores buscados en el sector público, b) centrarse en los resultados más que en la forma de conseguirlos, es decir, centrarse más en los fines que en los medios y c) fomentar el buen comportamiento en lugar de adoptar actitudes de vigilancia y castigo de los errores y las malas conductas.

La corrupción

El fenómeno de la corrupción se ha constituido en éstos últimos tiempos, en motivo una tensión pública. Numerosos actos reprobables realizados por funcionarios públicos de los tres poderes estatales han sido expuestos a la opinión de los ciudadanos, generando desconfianza sobre la honestidad de los hombres de gobierno y también por añadidura escepticismo en la sociedad. Instituciones como la Administración Pública, el Parlamento, las Fuerzas de Seguridad, la Justicia, están puestos en tela de juicio.

En todos los países, en mayor o menor medida, algunas entidades públicas son sospechadas de actos de soborno. *Corrupción* es la denominación adoptada para calificar principalmente los actos en los que el gobierno efectúa transacciones algunas veces superfluas, solo con el fin de cometer cohecho y generar "retornos". La organización Transparency International coloca a la Argentina en el nivel de honestidad 56°. Este ranking no solo refleja el nivel de moralidad de los funcionarios públicos, sino también de las costumbres que se arraigan en una sociedad al punto de constituirse en una subcultura y, como dicen algunos especialistas, "la corrupción en el Estado es un reflejo de la que existe en la sociedad". En estos últimos tiempos, el interés por la ética pública y todos los procedimientos destinados a evitarlo han venido "in crescendo". El tema puede ser examinado a la luz de la Filosofía, la Sociología, la Psicología, la Economía, la Política y otras disciplinas.

En estos últimos veinte años, se han venido dando respuestas en el plano del Derecho. Han hecho su aparición en el mundo muchas normas de diverso tipo, que han centrado su atención sobre las formas de control de la Administración mediante la exigencia de estándares éticos y normas de conducta en los servidores del Estado, sobre todo con la creación de organismos de control. El artículo 36° de la Nueva Constitución Nacional se ha constituido en un elemento fundamental como inductor de toda esta problemática, así como la ley 25.188 sobre la *Ética de la Función Pública* y la ley 24.759 por la cual se aprobó la *Convención Interamericana contra la corrupción*. Del mismo modo, merece citarse el Decreto 152/97 por el cual se creó la *Oficina Nacional de Ética Pública*.

La *corrupción* ha sido definida de muchas formas. Puede significar: el uso de las facultades de la Administración Pública para beneficiar intereses personales. Lo que también puede entenderse como un abuso de autoridad por parte de los funcionarios estatales. La conducta de un funcionario implica ciertas obligaciones destinadas a satisfacer fines sociales, para los que fue designado y al no hacerlo en forma completamente satisfactoria, o al hacerlo de tal modo

que obtiene un beneficio para él o para un tercero; es precisamente lo que está reñido con la ética.¹

También merece ser citado el Artículo 3° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, incorporado en el año 1991, llamado de "Defensa de la Constitución", mediante la cual se califican los actos de corrupción como agravantes y lesivos de la "sustancia del orden constitucional" y se recomienda que por una ley especial se cree el *Tribunal Social de responsabilidad política*, que deberá entender en los actos de corrupción cometidos por los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales.

En algunas provincias argentinas se han dictado Leyes de Ética Pública y en algunos casos se han creado Consejos Provinciales de Ética Pública. En el *Código de Ética de la Función Pública* a nivel nacional, se han establecido siguientes PRINCIPIOS GENERALES: **la Probidad; la Prudencia; la Justicia; la Templanza; la Idoneidad y la Responsabilidad:**

Los señalados son los principios generales; pero es muy importante señalar solo algunos de los mas importantes *principios particulares, también incluidos en el Código de Ética de la Función Pública: la Aptitud; la Capacitación; la Discreción; la Transparencia; Declaración jurada patrimonial y financiera; la obediencia; la Igualdad de trato; el Uso adecuado de los bienes del Estado; el Uso adecuado del tiempo; el Uso de la información; la Obligación de presentar denuncias y otros.*

La corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra el orden moral, contra la justicia, contra la sociedad. La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo. Por ello, se debe combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones de gobierno. El combate contra la corrupción fortalece a la democracia, evita vicios en la gestión pública y en el deterioro de la moral general. Son numerosos los actos de corrupción y por lo tanto; imposibles de ser taxativamente enunciados. Sin embargo, podríamos señalar los que están establecidos en la Convención Interamericana contra la corrupción, que son:

-Aceptación de regalías o gratificaciones

-Realizaciones de actos para obtener beneficios personales o para terceros

Debido a que el Estado tiene el monopolio de la coerción, puede intervenir con eficacia en la actividad económica, pero al mismo tiempo puede actuar arbitrariamente. Los funcionarios públicos que tienen acceso a la información están en posición ideal para manejar asuntos para su propio beneficio y el de sus amigos. Por esta razón, deben agotarse los medios para evitar la proliferación de éstos hechos. Es preciso instaurar controles y salvaguardas en las esferas gubernamentales que restrinjan los hechos deshonestos, al mismo tiempo, contribuyan a afianzar la confianza pública en sus gobernantes. El usufructo personal de los bienes que son puestos bajo su custodia, así como su utilización exagerada y el derroche, son solo una mínima muestra de los abusos por parte de los agentes públicos.¹

La acción arbitraria y caprichosa de los gobernantes menoscaba algo más que la credibilidad. Atenta contra el propio estado de derecho, prohija circunstancias que alientan a los funcionarios a situarse por encima de la ley y fomentar en la sociedad que se proceda de la misma manera. Se deben instaurar mecanismos de control para que el Estado y los funcionarios se responsabilicen de sus acciones. Los dos principales mecanismos formales de control son: a) *un Poder Judicial fuerte e independiente*, y b) *la separación de poderes*. Los instrumentos que utilicen para el control son vitales para el desarrollo de un Estado, sin embargo, debe tenerse en cuenta que demasiado control puede ser frustrante y retardar la obra de gobierno.

Hoy día, en todo el mundo, se está exigiendo mayor probidad en los funcionarios gubernamentales, y a través de los medios, la información sobre las corruptelas llega muy rápidamente a la opinión pública. En éstos últimos años, las acusaciones sobre corrupción ha contribuido a la

¹ BANCO MUNDIAL-UN. *Poner coto a la arbitrariedad y la corrupción*. En: "Informe sobre el Desarrollo Mundial". Capítulo 6.1997.

¹ CAPUTI, María Claudia. *La Ética Pública*. Depalma. Buenos Aires. 2000.

caída de muchos gobiernos. La corrupción impera cuando hay distorsiones en los regímenes normativos o cuando éstos mismos dejan puntos vulnerables que invitan a su incumplimiento. El problema de la corrupción se genera en el encuentro entre los sectores públicos y privados. Los sectores privados hacen sentir su influencia por aprovechar las oportunidades de corrupción. Por su parte, las instituciones públicas, caen ante las fuentes de corrupción debido a los mecanismos poco sólidos de control. La corrupción produce un descreimiento de la ciudadanía. Pequeños "retornos" a un servidor público puede ser un delito menor, pero la suma de muchos actos así, puede llevar a consecuencias de mayor nivel. Esto debe ser controlado, ya que puede erosionar la legitimidad política, creando la sensación en la comunidad de que esas son las reglas normales de juego.²

El nivel de corrupción en una nación, puede ser percibido por los inversores externos como una amenaza antes que como una oportunidad. Según estudios del banco Mundial, hay una íntima correlación negativa entre el nivel de corrupción que es percibido por los empresarios y el nivel de inversiones y desarrollo económico. En este estudio, se determinó que la corrupción era uno de los principales obstáculos a la realización de negocios en muchos países. Otras encuestas también están demostrando que las principales víctimas suelen ser las personas de menores recursos.

Causas de la corrupción y mecanismos de control:

Una forma de alentar la corrupción, es cuando los funcionarios públicos tienen amplias facultades de carácter discrecional y escasa responsabilidad. Los funcionarios públicos siempre pueden sentirse tentados a usar sus poderes para beneficio personal, como por ejemplo aceptando sobornos. Los ciudadanos por su parte, pueden estar dispuestos a hacer esta contribución ilegal para obtener lo que se quiere. Por lo tanto, una condición sine-qua-non para la corrupción, es que los funcionarios tengan la posibilidad tanto de recibir recompensas como de imponer sanciones.

La corrupción aparece cuando existen oportunidades que se generan en el tejido administrativo, tanto en el extremo inferior como en el superior de la jerarquía. Puede que sean más frecuentes los sobornos a funcionarios de bajo nivel, como los funcionarios de "mostrador", es decir, los que atienden directamente al público. No obstante, cuando subimos la jerarquía, nos encontramos que muchos funcionarios pueden tener la potestad de generar obstáculos burocráticos o retrasos para conseguir pagos de mayor carácter. La corrupción está también en los altos niveles superiores del gobierno. Sobre todo en donde se generan contratos importantes, privatizaciones de empresas, asignación de cuotas de importación, etc.

La probabilidad de ser descubierto y sancionado refiriéndonos tanto al que soborna como al sobornado, influye también en el nivel de corrupción. La corrupción puede ser elevada si existe un evidente nivel de impunidad. Los infractores pueden tener la percepción de que tienen pocas probabilidades de ser descubiertos o sancionados, incluso podrían estar subestimando a la propia justicia.

En una encuesta que llevó a cabo el Banco Mundial, se encontró una correlación negativa entre los niveles declarados de corrupción y la previsibilidad del sistema judicial. La corrupción puede generarse y prosperar, si las consecuencias de ser descubierta y sancionada son leves en relación con las ventajas a obtener. Las probabilidades de corrupción son también elevadas cuando los sueldos no son comparables a los del sector privado. Los bajos salarios contribuyen en alguna medida, a incentivar la corrupción. Cuando los salarios de los empleados estatales son muy bajos, los funcionarios pueden intentar otras vías de ingreso. Aún en muchos casos en que el riesgo de ser despedido por un acto inético sea muy evidente en un puesto en el que se estaba mal remunerado. La amenaza no será tal si se piensa que en caso de quedar cesante puede ser incorporado inmediatamente a la empresa a la cual se estaba favoreciendo.

² MORENO OCAMPO, Luis. *En Defensa propia. Como salir de la corrupción*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1993.

Sin embargo, los sistemas salariales no servirán en nada si no están acompañados con mecanismos de *selección y contratación* basados en pruebas de aptitud. Así como también, *sistemas de carrera y ascenso* basados en el mérito, evitando los *favoritismos políticos* y creando igualdad de oportunidades para todos.

Muchas son las metodologías que han demostrado utilidad para reducir el poder discrecional de los funcionarios. Por ejemplo, racionalizar la estructura jurídica para reducir el poder discrecional del Estado, así como también las normas y procedimientos que pueden producir una rémora. Otra forma sería aumentar la transparencia de las normas. Pero; *¿Qué es aumentar la transparencia de las normas?* Es redactar leyes más sencillas y no discrecionales. Todo el sistema normativo debe ser simplificado. Puede ser, que muchas veces se tolere la corrupción por los beneficios que se están obteniendo, tomando en cuenta que los programas existentes superan con creces los presuntos costos de la corrupción, pero aún en éste caso, la transparencia y la publicidad pueden contribuir a reducir éstos estímulos de la corrupción. Los agentes de policía, tomándolos solo como ejemplo; podrían tener autoridad para tomar decisiones arbitrarias de aplicación de la ley en un momento determinado, pero las protestas del público pondrían coto a esos abusos.

Otro caso es el de las contrataciones del Estado; por ejemplo la licitación abierta y con igualdad de oportunidades para todos los oferentes reduce las ocasiones de futuros acuerdos fraudulentos.

Mecanismos de supervisión y sanción:

La corrupción también se puede atajar mediante instituciones de supervisión independientes que formen parte de la estructura del gobierno. Hay entre los mecanismos de supervisión los siguientes: a) *de inspectores generales*, contratados e independientes que puedan investigar denuncias o presentar casos en los Tribunales.

Los mediadores como en el caso del *ombudsman* y *defensores del pueblo*, pueden recibir las quejas de los ciudadanos y podrían contribuir a definir las responsabilidades de los organismos oficiales en los casos en que resultaran difusos. Países como Sudáfrica han nombrado un "protector público" que investiga las denuncias de actos reprochables por parte de los funcionarios gubernamentales como: *malversación de fondos, corrupción, violación de los derechos humanos, etc.* Puede preparar informes que se publican y aunque no puede iniciar procesos judiciales, sí puede remitir el caso a las autoridades competentes.³

En muchos países, hay dispositivos de alarmas que protegen y denuncian actos indebidos de sus empleados o de los contratistas del Estado. Los órganos de control se ocupan de los subordinados pero también de quienes pagan sobornos, ya que en todo soborno intervienen dos partes. En algunos mecanismos que permiten regular las conductas gubernamentales, un tema sumamente crucial es la facilitación de la información y divulgación de los actos estatales. En EE.UU. las leyes de libertad de información son un importante instrumento para la supervisión pública. En la Unión Europea por ejemplo; se exige a los Estados miembros que aprueben leyes de libertad de información en relación con la cuestiones ambientales. La información a disposición del público ayuda mucho a los funcionarios a controlar y cuidar su imagen. La mala fama de un político puede llegar a constituir un motivo de descalificación en los procesos electorales.

También el sistema de justicia independiente incentiva el cumplimiento de la ley, dado que genera confianza en el público por sanciones y castigos. Por su parte, el papel de la Prensa es fundamental para divulgar los casos de corrupción. Todos los dirigentes, incluso los no democráticos, son sensibles a la opinión pública. Una prensa abierta puede denunciar los abusos de autoridad, como es el caso de los actos deshonestos.

³ REISMAN, Michael W. *¿Remedios contra la corrupción?*. F. de C. Económica. México. 1981.

Reforma del Estado y Ética pública

En todo el mundo se alzan expresiones a favor de una reforma del Estado. Empresarios privados (inversores en general) ansían un Estado creíble y confiable. Los ciudadanos por su parte, exigen una prestación de servicios públicos más eficaces y de mejor calidad y mayor honradez en el uso de los fondos públicos. Todas estas presiones han puesto más en evidencia el dilema del Estado; como controlar las decisiones arbitrarias sin caer en una rigidez que inhiba la innovación y el cambio. El reto fundamental es concebir mecanismos institucionales que apoyen un equilibrio viable entre la flexibilidad y las limitaciones. Pero hay sin duda, un hilo muy delgado en ese equilibrio.

En muchos países el ejercicio caprichoso del poder del Estado y la arbitrariedad, junto a una corrupción desatada, ha perjudicado el desarrollo del propio país. Asimismo, un estado con mucha flexibilidad y poco control, se hace acreedor a la desconfianza y perjudica las inversiones y el crecimiento. Los mecanismos formales de control mencionados como la independencia del Poder Judicial y la separación efectiva de los Poderes que permitan aumentar la confianza en el Estado, no bastan para desarraigar un mal o una corrupción endémica y enraizada que ha paralizado en muchos países al Estado. Fortalecer los elementos formales y legítimos del control, son solo uno de los elementos de la estrategia que se debe dar en múltiples fuentes para combatir la corrupción.

Otras medidas sumamente importantes son, como ya se insinuó; *nivelar y mejorar los sueldos de los funcionarios públicos, contribuir a la igualdad de oportunidades en la búsqueda y selección de funcionarios, eliminando el clientelismo político, fomentar el desarrollo de carrera y los ascensos por mérito, establecer sistemas de rendición de aumentos más rigurosos, fortalecer los mecanismos de vigilancia y sanción, tanto para los que sobornan como para los sobornados*. Todos estos esfuerzos contribuyen no solo a combatir la corrupción, sino también y por añadidura; a fortalecer muchas otras funciones del Estado.

Los funcionarios tienen diversas formas de utilizar el poder discrecional que le es otorgado en su vinculación con los ciudadanos. Por eso, un comportamiento ético es una expresión fáctica de la moral existente. Un comportamiento ético proporciona la base fundamental para garantizar a los ciudadanos el respeto de sus intereses. En consecuencia, la ética es un factor de calidad en la Administración. Asegurar una gestión ética no consiste simplemente en el establecimiento de reglas sino, en un proceso permanente que apoya y sostiene la tarea del gobierno.

Asimismo, el comportamiento ético no se circunscribe al nivel de funcionarios de carrera. El cuerpo político debe dar el ejemplo con su desempeño y, fundamentalmente, postulando colaboradores cuya idoneidad se compadezca con los requerimientos específicos de la función a cubrir. Los requisitos de idoneidad deben ser inherentes de cualquier cargo y jerarquía.

Una Administración Pública, más orientada al "cliente", es decir hacia el público, ha sido y es una de las necesidades básicas de cualquier reforma de la Gestión Pública en muchos países. Esto significa, racionalidad en el uso de recursos y satisfacer las presiones de la comunidad por servicios de mejor calidad. De hecho, pueden producirse conflictos entre los derechos de los clientes y la obligación de los funcionarios de no acceder.

Anteriormente los servicios del Estado estaban basados, más en una gestión reglamentarista lo que significaba el trato con el público de un funcionario intérprete o intermediario de un conjunto de reglamentaciones, más que de una función capaz de evaluar y satisfacer necesidades conociendo en profundidad las situaciones planteadas.

Muchos objetivos aparecen como dilemas, ya que los funcionarios deben resolver situaciones y conflictos no previstos. Asimismo, cuando no se cumplen las expectativas de los ciudadanos, los funcionarios sufren también las críticas del público. Un fenómeno importante en las Administraciones Públicas modernas, es la *delegación de autoridad*. En muchos países los funcionarios a nivel operativo tienen una gran discrecionalidad en la elección de los recursos que utilizan, en la distribución del tiempo de trabajo, y también en la reasignación de fondos a distribuir en los programas y actividades. Esta delegación de autoridad, ha tenido como objetivo, fomentar que los gestores-los funcionarios públicos- sean flexibles, innovadores y que pierdan su temor a asumir riesgos. En general, ha habido una disminución en la aplicación de reglamentaciones y consecuentemente han sido sustituidas por procedimientos más orientados

hacia objetivos y el rendimiento, es decir, hacia los resultados. La delegación de autoridad tiene una gran repercusión sobre la responsabilidad pública y la distribución de esas responsabilidades.

En muchas ocasiones, se pierde de vista el responsable último de ciertos actos. En la Administración moderna, los funcionarios se responsabilizan más directamente por ciertas actividades llevadas a cabo por los organismos que están más cercanos a las necesidades públicas. En éste marco, los funcionarios asumen y toman decisiones sobre actividades que antes hubieran sido competencia de sus superiores o de los responsables de nivel político. Los funcionarios ahora, no solo deben hacer frente a una mayor responsabilidad pública por sus actos, sino también, al dilema de informar o no, los actos indebidos de otros funcionarios. Como contrapartida de esta política, podría resultar contraproducente el aumentar el poder de decisión de los funcionarios de menor jerarquía, ya que sin normas efectivas de control, sería peor el remedio que la enfermedad.

La Ética y el Servicio Público:

Aunque es propio de cada cultura; lo que en algunos países se considera *nepotismo* o atentado al *principio del mérito* o a la *igualdad de oportunidades*, se considera allí como el deber de "ayudar a los suyos". Otro ejemplo, el aceptar regalos puede ser una forma habitual en algún país, mientras que en otros resulta totalmente descalificable el aceptarlo.

La transparencia de los funcionarios:

De la antigua figura de un funcionario anónimo, se está pasando a una figura de mayor relevancia y transparencia, debido al acceso del público a la información oficial, y además, junto al celo de los medios de comunicación y los grupos de interés que están preocupándose cada vez más por blanquear los actos de la burocracia. Precisamente la mayor evidencia de los comportamientos indebidos se debe a la intervención de los medios de comunicación. Lo que antes permanecía en secreto dentro de la burocracia, se muestra hoy sin pudor. Frente a esta situación, los poseedores de la información-los ciudadanos-están más vigilantes y atentos a lo que sucede puertas adentro del Estado.¹

¹ THOMPSON, Dennis F. *La Posibilidad de una ética administrativa* (Pag. 861) En: Schaferitz, J.M. / Hyde, A.C. "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de C. Económica. México. 1999.