Capítulo XII
LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

"La variación presente no debe limitarse a suplantar a los funcionarios públicos e imitar su corrupción y su indolencia. Es necesario destruir los abusos de la administración, desplegar una actividad que hasta hoy no se ha conocido, promover el remedio de los males que afligen al Estado, excitar y dirigir el espíritu público, educar al pueblo, destruir o contener a sus enemigos y dar nueva vida a las provincias". Mariano Moreno

XII.1. Valores, principios y normas de la conducta pública.

Todas las organizaciones humanas necesitan una ética: la sociedad, el Estado, una empresa, una corporación profesional. La ética en el Estado consistiría en el ejercicio de la función pública con la mira puesta en los valores del sistema democrático y en el servicio al público. El arraigo de principios éticos en las organizaciones estatales coloca a éstas en mejores condiciones para cumplir las exigencias propias de su función pública y su responsabilidad de generación de valor social o público. Es que esa internalización crea un "clima" de confianza que promueve y facilita la comunicación, los intercambios y la cooperación y torna más normales y predecibles las acciones de los miembros de la organización.

Si el Sistema de Control Interno es parte de la "infraestructura" de la organización, coadyuvante a su eficacia operativa, confiabilidad financiera y regularidad normativa, los valores éticos constituyen la red de sustentación de aquel. Los valores éticos son cruciales a la hora de conferir fortaleza al ambiente de control.

Las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, sancionadas por la OEA y la ONU y adoptadas legislativamente por nuestro país, recomiendan la puesta en práctica de códigos de ética o conducta en el ámbito del Estado para el

correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Un código de ética constituye una exposición abarcadora de los valores, principios y normas fundamentales que deben observar las autoridades y trabajadores de una organización en su labor cotidiana, de modo que los actos de gestión estén alineados con la visión, misión y objetivos de aquélla.

En buena parte del mundo, la creciente demanda de bienes y servicios públicos, constantemente superior, en términos monetarios, a los recursos financieros disponibles, plantea elevadas exigencias éticas a la organización estatal y al personal que ella emplea. El código deontológico para el sector debe tener en cuenta tanto los comportamientos éticos requeridos a los funcionarios públicos en general, como los propios que emanan de la naturaleza de un programa, proyecto o servicio público en particular.

Los beneficiarios de un programa, proyecto o servicio del gobierno, y la sociedad en general, tienen derecho a esperar que la conducta y el enfoque de las oficinas y oficiales públicos sean irreprochables, no despierten sospechas y sean dignos de respeto y confianza. Las autoridades y los trabajadores deben conducirse de un modo que promueva la cooperación y las buenas relaciones internas y con la comunidad o población a la que sirven. La confianza y el respeto públicos que suscite el ente estatal dependerán básicamente de la actitud de compromiso y de las realizaciones orgánicas de todos sus integrantes. Es vital que exista y rija un código de ética o documento semejante para emitir el mensaje a la sociedad de que la organización estatal procura rodear sus planes, decisiones

y acciones de convenientes garantías de honestidad, eficacia y equidad.

Esencialmente, un código de estas características debería contener:

- Normas orientadas a prevenir conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos, motivar la denuncia de los actos de corrupción y ganar la confianza social en la integridad de la organización y de sus miembros.
- Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta y corregir sus incumplimientos.
- Instrucciones al personal de la entidad que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades.

Un código de ética, participativamente elaborado y adecuadamente internalizado, significará un decisivo aporte a mejorar la capacidad institucional del ente estatal, en el sentido de consolidar un estilo de gestión que garantice la aplicación eficiente y regular de sus recursos, la eficacia de sus programas y la claridad y oportunidad de la rendición de cuentas.

En la medida que la práctica cotidiana de las normas de conducta vaya elevando el nivel ético del ente estatal se harán evidentes, registrables y hasta valorizables los beneficios que reporta ese “clima” organizacional a los usuarios y destinatarios de sus bienes y servicios. Una elevada ética extendida por todo el Sector Público derramará en forma positiva sobre el carácter moral de una sociedad.

Al hablar de ética social se está pensando en un patrón moral básico, exigible y válido para todos los miembros de la sociedad. En su discurso de 1949, con motivo de la inauguración del Primer Congreso Nacional de Filosofía, el entonces Presidente Perón señaló que “El grado ético alcanzado por un pueblo imprime rumbo al progreso, crea el orden y asegura el uso feliz de la libertad”.

La ética en el Estado es la ética pública. En sentido de buena práctica, consiste en el ejercicio de la función pública con la mira puesta en los valores del sistema democrático y en el servicio al público. Para las Naciones Unidas significa el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. Cualidades que no son moneda corriente entre nosotros, si nos guiamos por las frecuentemente malas calificaciones que nos deparan las evaluaciones que hacen y dan a conocer regularmente entidades como Transparencia Internacional.

La aplicación de una fuerte dosis de ética pública resulta ser un remedio decisivo para curar administraciones públicas tomadas por los virus de la opacidad, la arbitrariedad, la improvisación, el descontrol. Una vez propagada por el cuerpo del aparato estatal, hay que mantener alta su capacidad defensiva con revisiones independientes, capacitación e incentivos para que funcione como si fuera el sistema inmunológico esencial de la administración frente a toda tentación de abuso de poder o de apropiación privada de lo público.

La reforma de la Constitución de 1994 impuso al Congreso la obligación de sancionar una ley sobre ética pública. De esa imposición da cuenta el artículo 36 de la Constitución Nacional. La cláusula constitucional fue implementada normativamente mediante

la Ley Nº 25.188. Dentro de ella, la ética pública aparece definida a través de un catálogo de deberes y pautas de comportamiento ético, de los cuales merecen citarse, por asociación con el particular momento que vive el país, los que mandan: mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información; emplear los bienes del Estado solamente en los fines autorizados; abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados; abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial;

La ley también creaba, en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Nacional de Ética Pública para que funcione como órgano independiente y actúe con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de sus disposiciones (Capítulo VIII). Esta Comisión debía ser integrada con once ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podían pertenecer al órgano que los designe y tenía, entre otras, las funciones de recibir las denuncias de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública, guardar un ejemplar de la declaración jurada patrimonial que extiendan los responsables y proponer al Congreso de la Nación modificaciones a la legislación vigente destinadas a perfeccionar el “Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales”. La comisión en cuestión nunca se integró y funcionó. Es más, fue barrida del campo de las normas positivas por el artículo 8° de la Ley N° 26.857. En este caso, como en tantos otros, se verifica un clásico de nuestra realidad jurídico-social: el contraste entre la formalización legal y la

implementación real y leal de las normas. A la Argentina no le faltan leyes en casi ningún aspecto vital para la convivencia social y para obtener un buen funcionamiento de la administración pública. Tiene buenas leyes en lo que a diseño normativo se refiere. Lo que necesita desesperadamente es una práctica regular de cumplimiento de la ley.

Queda para algún Parlamento, con interés en la limpieza de las fichas de los agentes públicos y en la existencia de buenas instituciones, la tarea de hacer funcionar un organismo autónomo, independiente, para que la custodia, el seguimiento y el examen de las declaraciones patrimoniales de los sujetos obligados no continúen concentrados en una oficina dependiente del Poder Ejecutivo, precisamente donde se encuentra la inmensa mayoría de los funcionarios que están alcanzados por las obligaciones de comportamiento ético.

XII.2. Corrupción, delito y control.

Marco Tulio Cicerón vivió en la Roma del siglo I AC, cuando se decía que allí “todo estaba a la venta”. Para conceptualizar ese relajamiento de las costumbres, el famoso abogado echó mano de la palabra “corrupción”. La corrupción de la época penetraba a aquellas costumbres que constituían la base de la organización social y jurídica de la república romana: vivir honestamente, no hacer daño y repartir con equidad.

Desde esa perspectiva amplia y social, la corrupción significa un resquebrajamiento de las bases morales de la sociedad. Cualquier cosa da lo mismo. Hay una sociedad que va perdiendo la capacidad de rebeldía, de asombro, de indignación, y empieza a absorber con naturalidad lo aberrante. Los límites morales y jurídicos se van borroneando hasta desaparecer totalmente. En ese contexto, no se

respetan las normas, las reglas y, en cambio, lo frecuente es tomar atajos. Nadie controla nada y ningún crimen importante tiene castigo. La Justicia hace su contribución al círculo vicioso con su ausencia completa o tardanza. Si los delitos contra la administración pública (comúnmente encasillados como corrupción) son moneda corriente es porque hay un "clima social" permisivo, de alta tolerancia a la ineficiencia, a la rapiña, al latrocinio, a la inconstancia en las lealtades y principios, y a la ausencia de estos; es porque hay una sociedad que, en su promedio, hace práctica, elogio, y hasta apología, de la trasgresión, la prepotencia y la vulgaridad.

La corrupción como estrago social, la corrupción sistémica es el peor de todos los estados; es la descomposición de los valores; es el “imperio de las malas costumbres”. En tal caso están extendidas, generalizadas las malas artes, las malas prácticas, los malos ejemplos; campea un estado de irreverencia a la ley a todo nivel: a nivel político, a nivel popular, a nivel de cualquier dirigencia. El cumplimiento leal de la norma es una molestia y, como tal, debe ser obviado en aras de criterios prácticos o conveniencias o intereses particulares que se colocan por encima de ella. “Cumplir es dar ventaja”.

En la corrupción como patología colectiva, tal cual sucedía en la Roma del siglo I AC, la debacle moral se ha propagado por casi todo el cuerpo social, pero el “huevo de la serpiente” ha sido incubado en los nichos de las altas dirigencias. La corrupción instalada en el Estado, la corrupción “desde arriba”, desfigura a la democracia, hasta convertirla en algo irreconocible, insatisfactorio y carente de interés para los ciudadanos. La corrupción “política” se apoya en el secreto y la oscuridad y fomenta la concentración, el pensamiento

monocorde y la abulia ciudadana. Es su necesidad para consolidar o acentuar el uso abusivo de la autoridad y con ello la distribución prevaleciente de la riqueza y el poder. Por lo tanto, la lucha frontal contra la corrupción requiere, antes que nada, de reclamos y acciones por la reinstalación de las instituciones fundamentales de la democracia, que es también una lucha por la desconcentración del poder y su apertura al escrutinio público. Llegar a una auténtica democracia supone que haya un efectivo control entre los poderes y a todos los poderes públicos. Bajo esas condiciones, serán más reales las posibilidades de que la población en general pueda vivir en una sociedad justa, abierta y pluralista y con una mayor equidad en la distribución del producto social.

La corrupción como antisistema administrativo es un proceso; no es instantánea. Hay, en el principio, delitos e ilícitos puntuales contra la administración pública; si estos no se detectan, si no tienen castigo, si se toleran por la sociedad, si los “beneficiarios” alardean de ellos y hacen exhibición obscena de los bienes mal habidos, la práctica se generaliza hasta desembocar en una completa descomposición del valor servicio público.

La sanción de las irregularidades e incumplimientos, el castigo justo de los crímenes, juegan un papel instructivo. No hay nada peor para moldear el carácter moral de una sociedad el que ésta verifique que la impunidad está enseñoreada. Aquí es donde tiene que hacer bien su parte el órgano jurisdiccional. Para que las faltas, las irregularidades sean sancionadas, primero es necesario detectarlas, informarlas y denunciarlas, según corresponda; estas funciones deberían ser parte de las capacidades de los sistemas de Control Interno, de las agencias anticorrupción y, en su caso, de las oficinas

de auditoría pública externa (las “tres líneas de defensa”). Si las altas responsabilidades quedan sin ser investigadas, deslindadas y sancionadas, la impunidad gana la batalla y prepara el terreno para el próximo latrocinio.

¿Cómo combatir el flagelo de la corrupción? ¿Cuál sería el abordaje a realizar para recomponer y revitalizar la democracia? En este punto, nos apropiamos de las proposiciones que ha hecho al respecto Hugo Buisel Quintana en su libro “Principios para superar una Argentina decadente” (2009), a quien agradecemos su generosa autorización. Allí se presentan tres remedios para iniciar el largo tratamiento de esta “enfermedad” de base, a saber: Liderazgo, Educación y Justicia.

Se necesitan liderazgos ejemplarizadores, con discursos y acciones edificantes. "Los líderes elaboran normas no sólo mediante la promulgación de leyes y reglamentos, sino también por medio de la influencia de su ejemplo y su personalidad" (Fukuyama, 2004). Séneca ya lo sabía veinte siglos atrás: "Los pueblos no cumplen la ley si los altos magistrados no dan ejemplo de obediencia".

Y como de socializar valores se trata, ahí aparece la Educación. Hay que educar, a todo nivel, en valores. En las casas, en los trabajos y, obviamente, en las escuelas. La ética de la solidaridad y la ética de la responsabilidad deberían ser infundidas desde los primeros niveles de instrucción. Especialmente en las organizaciones públicas se deben establecer programas sistemáticos de capacitación en valores, de lo que -en la realidad actual- se ve nada o casi nada. Las dirigencias no vienen de Marte en una nave espacial. Los individuos ciudadanos hacen una contribución crucial a mejorar el estándar moral de la sociedad y de los organismos del Estado cuando ponen

bajo una lupa crítica los liderazgos o candidaturas que se les ofrecen para representarlos o gobernarlos. Hay que fomentar una ciudadanía activa en materia de cosa pública, que busque no sólo líderes eficaces sino también liderazgos de autoridad moral.

La Educación se refuerza con la Justicia. Como ya dijimos, el castigo justo de los crímenes y delitos tiene un papel instructivo. Belgrano lo advirtió hace más de 200 años: “El modo de contener los delitos y fomentar las virtudes es castigar al delincuente y proteger al inocente”.

Además de esos “remedios” de base, hay un conjunto de acciones, que tienen que ver con la institucionalidad administrativa, a las cuales puede reconocérseles cierta eficacia para reducir los espacios e impactos de los actos de corrupción, a saber:

a) Conformación de un cuerpo de empleados y funcionarios, ingresados al servicio en virtud de una acreditada idoneidad y promovidos en la carrera según la dedicación y el desempeño demostrados. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31/10/2003, recomienda conformar, dentro del Sector Público, un servicio civil sobre la base de los principios de eficiencia y transparencia y de criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

b) Acceso irrestricto de los ciudadanos a los expedientes administrativos y a sus antecedentes, cualquiera sea el material de soporte de éstos, mediando solicitud por nota simple y sin necesidad de acreditar derecho subjetivo alguno, interés legítimo ni de contar con patrocinio letrado.

c) Registro y grabación de las audiencias de gestión de intereses y su difusión a través de la página web del organismo público de que se trate.

d) Promover y aprobar reformas normativas y administrativas que garanticen la independencia del organismo o de la unidad de control como un todo y que optimicen la oportunidad del control y la manera de comunicar sus resultados a la opinión pública.

e) Rendición de cuentas, por parte de los administradores (electos y designados), en forma regular, clara, completa y oportuna. Auditoría independiente de la rendición de cuentas y difusión pública de sus resultados dentro de plazos cercanos a la finalización de las tareas de examen.

f) Expansión de la gestión por resultados, acompañada de la aplicación de sólidos sistemas de evaluación de desempeño.

g) Procesos de auditoría a realizar por las oficinas especializadas que están dentro del propio Estado (Tribunal de Cuentas, Auditoría General, Contraloría General, Sindicatura General), que incluyan exámenes de aspectos tales como el rendimiento, la productividad, la efectividad, los impactos y la sostenibilidad de las operaciones, proyectos y programas públicos.

h) Participación ciudadana tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, creando y haciendo funcionar *charters*, foros y audiencias.

i) Fomentar la colaboración entre oficinas gubernamentales con facultades de control e investigación.

j) Colocar el sistema de declaraciones juradas patrimoniales y de evaluación de la ética pública en un organismo independiente, fuera de la jurisdicción del Poder Ejecutivo.

k) Facilitar el conocimiento y el entendimiento público de los informes de auditoría. De esta manera el controlado es consciente de que la difusión de un informe adverso, o en el cual se hubieran detectado irregularidades, puede cuestionar su permanencia en la función y, además, acarrearle consecuencias que no puede prever debido a la sinergia que produce esa difusión.

l) Organizar y mantener sistemas de información financiera gubernamental accesibles al público, de manera que se pueda conocer, en tiempo real, la ejecución del presupuesto de gastos y recursos, al mayor nivel de detalle.

m) Efectuar de manera sistemática la evaluación del ambiente de control interno imperante en las entidades administrativas, con énfasis en la identificación de síntomas institucionales nocivos como la burocratización organizativa, excesos de discrecionalidad, demoras o urgencias injustificadas en los trámites, debilidad de criterio en los dictámenes internos, uso ilegítimo de la información privilegiada o de datos críticos.

n) Desarrollar indicadores de gestión transparente y de calidad, para áreas sensibles como la de contrataciones, que contemplen los aspectos de racionalidad de los requerimientos de insumos, productos o servicios, la economía de los precios cotizados y adjudicados y el cumplimiento adecuado de las prestaciones contratadas.

o) Facilitar el control del cumplimiento de las prestaciones contratadas, por parte de los oferentes no adjudicatarios y habilitar,

para los casos de corrupción, el mecanismo de recompensa y protección (acción *qui tam*).

Siempre será difícil encontrar pruebas directas de la corrupción en la administración pública. Los ardides, los fraudes y las trampas se han refinado. Los involucrados se cuidan bien de dejar un *corpus probationem*. No hay “contratos de corrupción” ni comprobantes por las dádivas recibidas. Pero hay que instalar los “diques de contención”, a los que aludía Mariano Moreno, para impedir que los gobiernos puedan portarse mal. La construcción comienza por la base en la que están controles legales, financieros y de gestión independientes del Poder actuando en “tiempo real”, con atribuciones para exigir rendiciones de cuentas, solicitar actuaciones judiciales y formular denuncias.

Podemos darnos cuenta entonces de si estamos ante un gobierno atento a los riesgos de la corrupción o, en cambio, frente a uno que, con su estilo de dirección y gestión, promueve la existencia de un ambiente desprovisto de controles e incentivos al comportamiento honrado. Difícilmente todo un gobierno pueda ser caracterizado de “probadamente” corrupto, pero sí es posible percibir lo que tiene de “esencialmente” corrupto.

XII.3. Reformas institucionales para la prevención y la detección de la corrupción.

Primero lo primero. ¿Qué debemos entender por corrupción?

El concepto corrupción es elusivo y controversial. Si es muy restringido resulta insatisfactorio; si es muy amplio carece de utilidad. En muchas ocasiones, se lo identifica estrictamente con el fraude. El fraude es una figura penal específica incluida en el delito de estafa. Hay identidad perfecta entre el fraude y el dolo que vicia los contratos

de carácter económico en tanto comportan formas maliciosas de engaño dirigidas a un aprovechamiento injusto. En otras tantas, se habla de corrupción de forma tan lata que quedan incluidos los ilícitos penales, los simples ilícitos y toda práctica contraria a las condiciones del buen gobierno. Si este fuera el caso, el fraude podría ser caracterizado como un modo específico de corrupción, es decir, que entre esta y aquel existiría una relación de género a especie. No es propósito de este trabajo hacer una revista exhaustiva de los diferentes significados y alcances que se adjudican a la palabra corrupción, como tampoco lo es el tratar de elaborar una versión síntesis de todas ellas o de conciliarlas. Presentaremos sólo algunos puntos de vista.

- El Diccionario de la Real Academia Española ofrece, entre otras, esta acepción: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

- El Banco Mundial define a la corrupción como “el abuso del funcionario público para beneficio privado”.

- Vito Tanzi propone la siguiente definición: “es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.

- El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México la ve como “el abuso del cargo público para obtener recursos económicos”

Todas las definiciones presentadas terminan por reducir la corrupción a la esfera pública, como si ella tuviera que ver, exclusivamente, con el comportamiento deshonesto o desleal de los agentes estatales.

Si bien parece extendida la idea de que la corrupción es exclusiva de las administraciones públicas, en realidad ella, como conducta indecente, no está circunscripta a esos ámbitos, sino que también es verificable en la actividad privada. Hay actos de los directivos y ejecutivos de las empresas que dañan a un colectivo de gente o de interesados, como los accionistas minoritarios y los empleados, y decisiones de la administración de las empresas como tales que perjudican el interés general. He aquí algunos ejemplos: la contabilidad creativa para generar operaciones ficticias y pulverizar el ahorro de miles de personas (es lo que hicieron los ejecutivos de Enron), el ocultamiento de transacciones o activos o el abultamiento artificial de gastos para evadir impuestos, la desaprensión ambiental, la informalidad de las relaciones laborales, la explotación del trabajo infantil y de los inmigrantes, el agio, la cartelización de los contratistas del Estado para cobrarle precios excesivos, los márgenes de ganancias abusivos como resultado de la concentración económica,

el *lobby* corporativo para trasladar la totalidad de los costos de las crisis hacia otros sectores de la comunidad

XII.4. Causas y consecuencias de la corrupción.

Sobre estos temas se han volcado mares de tinta, con mucha más autoridad y elocuencia que las que disponemos nosotros.

Actos corruptos hay en todas partes del mundo; si son aislados, esporádicos, episódicos, si se detectan y castigan no tendríamos un gran problema. El problema sería tal, algo realmente serio y grave, si los actos corruptos son una constante, si son descarados, si se ejecutan con desembozo, y así todo quedan sin castigo. Cuando la corrupción se manifiesta como un fenómeno propagado sobre el aparato público, tal estado de cosas cabe relacionarlo con la actuación de estos factores:

- Alto grado de discrecionalidad.
- Bajos niveles de transparencia.

DE CORRUPCIONES Y CORRUPTELAS.

El común de la gente asocia la corrupción con la conducta ilícita del funcionario público. Dice Diana Cohen Agrest que “El argentino medio tiende a reducir la esfera de la ética a los juegos de poder tan característicos de la política argentina sin reparar en que la ética se debería ejercer no sólo desde el poder; sino en cada uno de nuestros actos cotidianos. De allí que, con razón, juzgamos a los políticos con parámetros estrictos, pero pasamos por alto nuestras pequeñas corrupciones cotidianas” (diario La Nación, 25/11/2006). Ahí está la clave del alto índice de integridad en la función pública y en la sociedad en general que exhiben los países de la península escandinava: cero tolerancia respecto de la más mínima indecencia o inconducta, cometida en provecho propio y capaz de afectar a terceros, a cualquier nivel político y social.

Fuente: Citada en el texto y elaboración propia sobre la base de investigaciones.

- Elevada sensación de impunidad.
- Debilidad institucional; entre otras cosas, significa inexistencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas.
- Apatía de la sociedad civil.

Ese obrar sistémico, por supuesto, no es gratuito, ni neutral, ni indoloro; tiene altos costos sociales y económicos, por ejemplo:

- Debilita, o directamente anula, la capacidad del Estado de provisión de bienes públicos, de prestación de servicios básicos y de cumplimiento de sus funciones esenciales con criterios de universalidad y equidad.
- Distrae, consume recursos que, de otro modo, podrían ser aplicados al desarrollo de obras públicas y a la ejecución de programas sociales requeridos para el desarrollo humano y una convivencia armónica dentro del sistema democrático.
- Obstaculiza la distribución eficiente de los recursos necesarios para abatir la pobreza.
- Socava la confianza de la sociedad en el sistema político. La confianza es la base de todas las instituciones. Los gobiernos que realizan el esfuerzo por publicar y hacer transparentes sus acciones y decisiones están más capacitados para construir lazos de confianza con sus gobernados (Robbins, 1999).

El ejemplo y los valores se refuerzan con la justicia. San Agustín decía que un gobierno sin justicia es lo más parecido a una banda de ladrones. “El hombre baja rápidamente la pendiente de la deshonestidad; alguien que es medianamente honesto y que de manera inadvertida participa de un disturbio repite la acción atraído por la impunidad” (Taine, 1922). Para que las faltas, las irregularidades que causan daño económico al patrimonio estatal sean juzgadas y sancionadas, primero es necesario que sean detectadas; esta es una de las potencialidades que anidan en las funciones de los sistemas de control. Pero como “más vale prevenir que curar”, sería conveniente que existiera una “línea de defensa”

integrada por buenos sistemas de administración financiera y de control interno.

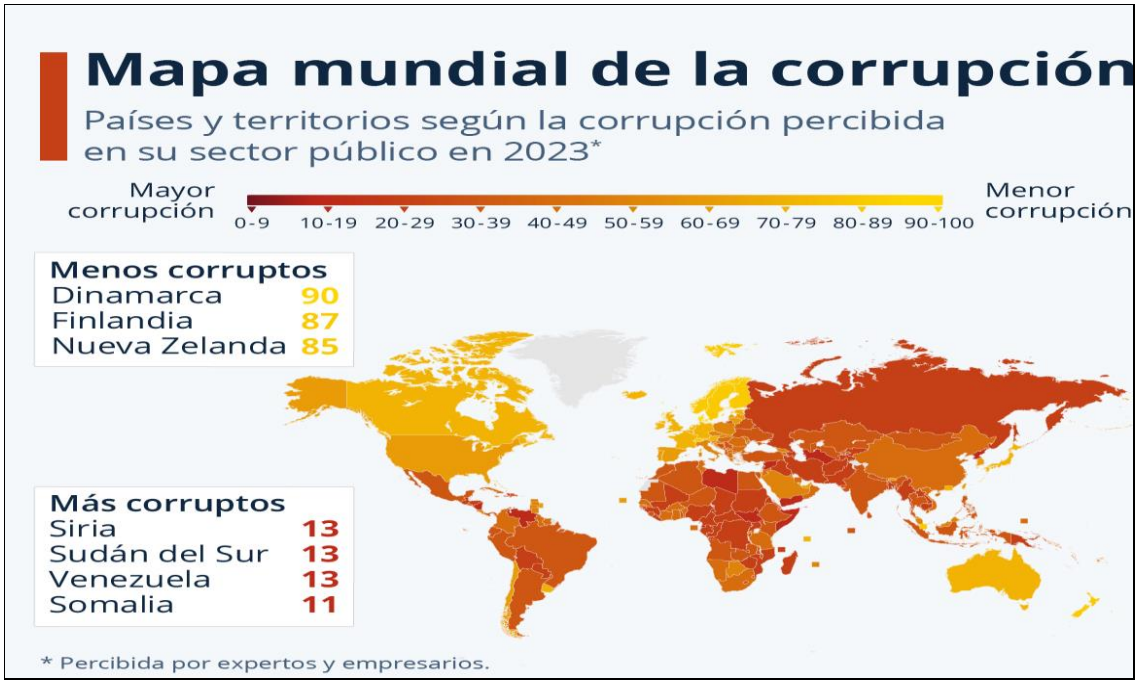

Figura 6. El "Atlas" de la indecencia administrativa. Fuente: Transparencia Internacional.

XII.5. Conclusiones y reflexiones.

La lucha a favor de la ética pública y la lucha contra la corrupción son dos frentes de batalla con el mismo objetivo: lograr el correcto, honorable y debido cumplimiento de la función pública. Ética y corrupción son términos en pugna. Altos estándares de ética, diseminados por toda la organización, con mínima o nula tolerancia a cualquier inconducta administrativa, alejan el riesgo de la corrupción. Los altos estándares de ética se consiguen y mantienen con compañas y programas de sensibilización en valores, niveles intensos de transparencia para que todo pueda ser visto y examinado desde afuera, y dando lugar a la existencia y funcionamiento de profesionalizados e independientes organismos de control, internos y externos. Por la dificultad y complejidad que reviste el objetivo, no

es, por lo tanto, una lucha que pueda ser encarada exclusivamente por un solo organismo estatal, por mucha capacidad que tenga en materia de control. Se requiere un enfoque multidimensional y el involucramiento de varios actores institucionales, conformándose con todo ello un sistema especializado. Al final, después de tanto perseverar, tal vez no se conseguirá una generalidad de personas laboriosas e inmaculadas, pero habrá una clara distinción entre lo que está bien y lo que está mal y los empleados y funcionarios buenos serán un número significativo con una voz potente, que recibirá debida consideración, ganará prestigio y tendrá justas recompensas.

La ética en el Estado es la ética pública. El arraigo de principios éticos en las organizaciones estatales coloca a estas en mejores condiciones para cumplir las exigencias propias de su misión y su responsabilidad de creación de bienes y servicios valiosos para la sociedad.

Las democracias modernas están atravesadas por demandas sociales que rezuman enojo e insatisfacción. En ese contexto, la política debe encontrar la forma de responder a esta nueva realidad, a esos malestares, precisamente para recrear constantemente la democracia. Una expandida ética por el aparato del Estado, el acceso ciudadano a las entrañas de la administración pública y la habilitación de foros públicos a través de la Internet y las redes sociales para mostrar y analizar los hechos y resultados de la gestión de gobierno podrían ser capaces de darle un nuevo perfil a las democracias: más integridad, más transparencia y mayor participación directa. La vitalidad de las democracias actuales, la concretización de su promesa de mayores oportunidades de mejor vida, requiere encarnar y llevar a la práctica la idea de que la calidad

de los gobiernos está en proporción directa con el grado de actividad ciudadana y que, por lo tanto, es necesario no limitar la construcción democrática al “piso” de la mecánica electoral, sino también instrumentar y legitimar formas de comunicación y participación que acrecienten la influencia de la opinión pública en las decisiones y operaciones de la administración estatal, de manera casi cotidiana.

Las convenciones internacionales contra la corrupción han señalado al mantenimiento de una alta consciencia y exigencia de responsabilidad y de una práctica permanentemente mejorada de transparencia en profundidad y de rendición de cuentas exhaustiva y puntual como condiciones clave para la promoción de la integridad y la prevención del fraude en la administración pública.