



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO

# Integridad y **Ética** *en la* Función Pública

- Rafael León Hernández
- Nicolás Lagos Machuca
- Goizeder Manotas Rueda
- Francisco Camacho
- Mariluz Llanes Font
- María Angélica Cruz Herrera, José Miguel Rueda Vásquez,  
Karen Daniela Rosero Narvárez y Jeisson Riveros Gavilanes



# **Integridad y Ética en la Función Pública**

---

**Rafael León Hernández**

**Nicolás Lagos Machuca**

**Goizeder Manotas Rueda**

**Francisco Camacho**

**Mariluz Llanes Font**

**María Angélica Cruz Herrera**

**José Miguel Rueda Vásquez**

**Karen Daniela Rosero Narváez y**

**Jeisson Riveros Gavilanes**



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO



© Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo (CLAD),  
2019

Av. Principal de Los Chorros con  
Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros -  
Caracas 1071

Apartado Postal 4181  
Caracas 1010-A Venezuela

Tel.: (58-212) 2709211

Fax: (58-212) 2709214

e-mail: [cedai@clad.org](mailto:cedai@clad.org)

[www.clad.org](http://www.clad.org)

**Supervisión Editorial:**

José Alberto Bonifacio

**Apoyo a la Supervisión Editorial:**

Maigualida Torres

**Diagramación y Autoedición:**

Jennifer Huizi

Temática Artes Gráficas, C.A.

Diseño de portada:

Jennifer Huizi

Temática Artes Gráficas, C.A.

Impreso en Venezuela por:

Tipografía Arte-tip, C.A.

ISBN: 978-980-6125-96-4

Depósito Legal: DC2019001127

Serie Documentos Debate del CLAD, No. 23

No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del CLAD.

## ÍNDICE

---

Prólogo <i>Francisco Javier Velázquez López</i>	7
Gestión ética en la administración pública <i>Rafael León Hernández</i>	11
Pseudomorfismo, cómo nos convencimos de que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica <i>Nicolás Lagos Machuca</i>	41
Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Gipuzkoa <i>Goizeder Manotas Rueda</i>	101
Justicia, democracia y capacidades: reflexiones éticas sobre el buen gobierno desde el enfoque del desarrollo humano <i>Francisco Camacho</i>	139
Enfoque de ética de los servidores públicos: transformación del paradigma de desarrollo actual hacia el desarrollo sostenible <i>Mariluz Llanes Font</i>	179
Fallas en la gestión pública de los derechos humanos: el caso de Colombia <i>María Angélica Cruz Herrera, José Miguel Rueda Vásquez, Karen Daniela Rosero Narváez y Jeisson Riveros Gavilanes</i>	219



## PRÓLOGO

---

Los episodios que en los últimos años sacuden a la opinión pública relacionados con la corrupción en todo el mundo y especialmente en América Latina, nos muestran la necesidad de profundizar en aspectos de la ética e integridad como elementos fundamentales del Estado. La relevancia del gasto público y la influencia de las políticas públicas en los ciudadanos obliga a estudiar, analizar y proponer medidas para mejorar la ética en las administraciones públicas de todos los países iberoamericanos. Las estructuras organizativas de carácter público, encargadas de administrar escasamente el 30% del total del PIB -en el caso de América Latina y el Caribe- y más de un 40% en Europa, deben ser ejemplo para la sociedad que con seguridad no avanzará en la gobernanza democrática, en la que la ética tiene una importancia básica, si no es modificando su eficacia y efectividad, pero también su base democrática y su comportamiento ético.

La proliferación de circunstancias, procesos y con frecuencia escándalos en la materia, han contribuido a generar mayor desconfianza de los ciudadanos en los gobiernos y también en las administraciones públicas, como se ha puesto de manifiesto con frecuencia en las reuniones internacionales de Naciones Unidas, de la OCDE y del CLAD. La respuesta institucional, muy relacionada con las iniciativas de gobierno abierto y gobernanza democrática ha mejorado escasamente la percepción ciudadana quizás por su reciente aparición, pero queda claro que es el camino a emprender, juntamente con la aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el impulso decidido a la innovación en el ámbito institucional.

En ese sentido, el CLAD ha realizado esfuerzos significativos, siendo el más reciente de ellos la aprobación de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, refrendada en la *XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, celebrada en la ciudad de La Antigua, Guatemala, los días 26 y 27 de julio de 2018, por los Representantes de los Gobiernos de los países miembros del CLAD.

En la Carta, se insta a los Gobiernos a establecer mecanismos para hacer de las gestiones gubernamentales, procesos transparentes y libres de opacidad, permitiendo el acceso a la información y de alguna manera, dificultar las cosas para quienes quieran aprovecharse del Estado mediante hechos de corrupción.

En el encuentro en la ciudad de La Antigua, surgió también el *Consenso de Guatemala*, documento que establece una relación transversal de la ética e integridad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, donde se solicita a los Gobiernos continuar en la labor de administrar responsablemente mediante la rendición de cuentas y la transparencia, los recursos destinados al desarrollo.

Desde 2015, el CLAD ha venido trabajando para el impulso de los Objetivos Mundiales, abocándose principalmente al Objetivo N° 16 "*Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*" mediante la formación y capacitación de funcionarios públicos, además de la producción de conocimiento con las publicaciones del Organismo, con el fin de fortalecer las instituciones de Iberoamérica y a los funcionarios que hacen carrera en las mismas.

Por esta razón, se llevó a cabo la XXX Edición del Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2017, denominado "*Integridad y Ética en la Función Pública*", con el fin de abordar el tema de la ética e integridad desde las propias experiencias iberoamericanas, las buenas prácticas, el desarrollo de metodologías, programas y proyectos afines.

Dicho Concurso, contó con un Jurado Internacional, integrado por destacados académicos: *Óscar Diego Bautista*, Profesor-Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma del Estado de México, México; *Miguel Ángel Suazo Báez*, Consultor para las Áreas de Ética Pública y Bioética, así como ex Director Ejecutivo de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, República Dominicana; y *Patricia Milagros Guillén Nolasco*, Responsable de Buen Gobierno y Transparencia, en la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, Perú.

Después de una intensa labor en la revisión de los trabajos de investigación, se realizó la selección de los ganadores:

Primer Premio: "Gestión ética en la administración pública" por *Rafael León Hernández*, Profesional en Materia Axiológica de la Secretaría Técnica de Ética y Valores, del Poder Judicial, de Costa Rica.



Segundo Premio: “Pseudomorfismo, cómo nos convencimos de que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica” por *Nicolás Lagos Machuca*, Analista de la Unidad de Estudios de la Contraloría General de la República, de Chile.

Tercer Premio: “Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Guipuzcoa” por *Goizeder Manotas Rueda*, Directora General de Modernización, Servicios y Sistemas para la Sociedad de la Información, de la Diputación Foral de Guipuzcoa de España.

Los siguientes temas fueron merecedores de Mención Honorífica:

“Justicia, democracia y capacidades: reflexiones éticas sobre el buen gobierno desde el enfoque del desarrollo humano” escrito por *Francisco Camacho*, Profesor del Programa de Licenciatura en Desarrollo Humano del Decanato de Humanidades y Artes, de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, de Venezuela.

“Enfoque de ética de los servidores públicos: premisa de articulación para la transformación del paradigma de desarrollo actual hacia el desarrollo sostenible” realizado por *Mariluz Llanes Font*, Profesora e Investigadora de la Facultad de Ingeniería Industrial, de la Universidad de Holguín, de Cuba.

“Fallas en la gestión pública de derechos humanos. Caso: Colombia” por *María Angélica Cruz Herrera*, Coordinadora del Programa “Al Colegio en Bici” de la Secretaría Distrital de Educación en Bogotá; *José Miguel Rueda Vásquez*, Líder Semillero Gobierno y Justicia de la Universidad de La Sabana; *Karen Daniela Rosero Narváez*, Monitora Clínica Jurídica de la Universidad de La Sabana; y *Jeisson Riveros Gavilanes*, Director Grupo de Investigación de Minería Ilegal/Criminal en el Postconflicto, de la Escuela Superior de Administración Pública, de Colombia.

La premiación correspondiente se llevó a cabo en una presentación especial de la XXII edición del Congreso Internacional del CLAD, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de noviembre de 2017.

Desde el CLAD agradecemos a todos los autores por su contribución a la discusión ética en el ámbito público, por exponerle a la comunidad iberoamericana las experiencias sobre ética e integridad, demostrando con ello que es posible construir administraciones públicas que se rijan por principios de funcionamiento basados en la transparencia, conscientes de que las acciones del presente, repercutirán en la construcción de la confianza perdida, en la senda común de nuestros pueblos hacia el desarrollo.

Esperamos que este libro fomente aún más las reflexiones sobre las instituciones que velan por llevar a cabo la misión del servicio público, de capital importancia para el desarrollo de las sociedades y para la garantía del progreso económico y social.

**Francisco Javier Velázquez López**  
**Secretario General del CLAD**



## GESTIÓN ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

Rafael León Hernández\*  
Primer Premio

*Imagine que yo le digo: “quédese sentado o lo golpeo”.  
Usted, justamente, podrá recriminarme por haberlo amenazado.  
Yo le respondería: “No lo estoy amenazando, sino educando”.  
Pero usted sabría que aunque yo lo llame “educación”,  
en realidad fue una amenaza y, como tal, no educa.  
De igual forma, si creamos normas coactivas y sancionamos su incumplimiento,  
aunque las llamemos “ética”, seguirán siendo derecho.  
Y si ya sabemos que el derecho sin personas éticas no nos ha resuelto el problema de  
la corrupción, solo demostramos que poco hemos aprendido y seguimos tropezando  
con la misma piedra, bajo distinto nombre.*

LA ÉTICA COMO PROBLEMA: ALGO FALTA PERO,  
COMO FALTA, NO SABEMOS QUÉ ES

**P**arece haber un acuerdo generalizado sobre la ausencia de la ética como un problema a resolver, pero a diferencia de contrariedades más cotidianas (como la falta de una pieza en una maquinaria), el espacio vacío no da pistas sobre qué buscar y dónde encontrarlo.

Ciertamente, la filosofía ostenta la maternidad de la ética o, dicho de otra forma, de la filosofía moral. Pero en estos tiempos, más que su origen o las cavilaciones que se han hecho sobre ella a través de los siglos, lo que se anhela es una utilidad práctica que saque a la sociedad del fondo oscuro en el que está cayendo. Es decir, más que una ética histórica o filosófica se necesitan “éticas aplicadas”.

---

\* Profesional en Materia Axiológica, de la Secretaría Técnica de Ética y Valores, Poder Judicial, Costa Rica.  
E-mail: rleonh@poder-judicial.go.cr.

En este texto en particular, interesa la ética aplicada a la administración pública que no es lo mismo que la “ética pública” pues, como bien advierte Cortina Orts (1997), no existe tal cosa como una ética privada (la ética es siempre pública; si no lo es, no es ética) y aquí importa ser precisos sobre el campo al que se hace referencia, aunque se reconozca que en muchos textos se utiliza “ética pública” y “ética aplicada a la administración pública” como sinónimos.

Como explica García Marzá (2004: 118), la ética aplicada “tiene como objetivo la realización de los principios y valores morales dentro de contextos y situaciones concretas, de forma que oriente en el desarrollo de espacios de libertad y, por lo tanto, haga más responsables y razonables esos diferentes contextos, sus prácticas e instituciones”.

Así pues, el clamor por la ética se hace visible cuando se ventilan asuntos de la administración pública en los que se tiene certeza o sospecha de corrupción, cuando la negligencia o la burocracia hacen dudar del propio sistema democrático. En estos casos resurge la pregunta por aquello sobre lo que se percibe su ausencia y que no se recuerda cómo era.

A la ética se la ha puesto en un continuo como la parte contraria a la corrupción, pero no es eso: la ética no es anti-corrupción. Se le ha identificado con una serie de normas positivas que regulan la conducta de las personas, pero la ética tampoco es una especie de pseudo-derecho o deontología. Se le ha visto también como una especie de estrategia de motivación que conduce a un estado transicional de euforia, que pronto acaba sin lograr cambios duraderos, pero la ética nunca se resume en un estado emotivo.

## LA ÉTICA COMO SOLUCIÓN: DOS CAMINOS QUE CONDUCEN A NINGUNA PARTE

Estas concepciones erradas de la ética han llevado a soluciones igualmente equivocadas que poco beneficio le han dado a la administración pública y, por lo tanto, a la ciudadanía. Básicamente, estas soluciones se enmarcan en dos grandes categorías: el camino de la judicialización (la ética como derecho) y el de la trivialización (la ética como negocio).

## LA ÉTICA COMO DERECHO (O LA DEPENDENCIA A LAS LEYES)

Sin duda alguna, el derecho es la salida más común a la hora de tratar de solucionar la “falta de ética” y, básicamente, cualquier otro problema social: crear más y más intrincadas leyes que, al final de cuentas, solo amplían o modifican

el repertorio normativo, pero que no impactan en la ética ni siquiera de forma indirecta. Como indica Hortal (2009: 41), “hoy la ética, especialmente la ética pública, corre el peligro de quedar reducida a la Doctrina del Derecho”.

En algunos países ya es común hablar de leyes de ética, tribunales de ética y sanciones éticas, entre otros despropósitos similares, pero aunque suenan muy de avanzada en la práctica estos ingenios no existen. Como se verá más adelante, es imposible regular la ética de forma jurídica y no porque muchas personas creen que sí se puede dar por cierto.

Un ejemplo simple: si se quisiera establecer una nueva carga impositiva para financiar un sistema de salud pública se podría crear la “ley de la solidaridad”, pero claramente la ley no haría que la ciudadanía se vuelva más solidaria. Lo mismo sucede con la ética en general, aunque se utilice para bautizar cualquier cuerpo normativo este es absolutamente incapaz de modificarla. Bien señala Etxeberría (2005: 137) que “en cualquier caso, debe quedar claro que ética y derecho no se identifican ni siquiera cuando la ética es tomada en una perspectiva deontológica y procedimental”.

Desde leyes contra la corrupción hasta reglamentos disciplinarios son denominados erróneamente como instrumentos éticos, que lógicamente deben existir pero no bajo esa denominación, pues dan la falsa sensación de estar promoviendo la ética solo con su puesta en práctica y, consecuentemente, se le descuida.

En el campo de la corrupción, la ética busca prevenir la misma desde su origen, no corregir sus efectos. Es decir, tratar a los enfermos no es lo mismo que prevenir la enfermedad; en una epidemia es necesario enterrar a los muertos y resguardar a los enfermos para evitar el contagio, pero más importante sería inmunizar y aumentar las defensas de quienes no han enfermado. Análogamente, esto último es lo que corresponde a la ética.

Cuando se pretende desestimular ciertas conductas a partir de la imposición de consecuencias negativas, lo que se logra es una coacción externa (heterónoma), mientras que la ética implica la aceptación autónoma de la norma (comprensión y compromiso con su cumplimiento que no requiere castigos). Como indica Víquez Lizano (2012b: 53), “la ética, no tiene características punitivas, lo suyo es la reflexión pausada sobre la conducta humana y sus motivaciones”.

Utilizando otro ejemplo, se puede instar a una persona a hacer ejercicio bajo la premisa de que es bueno para su salud o bien diciéndole que se le va a castigar si no lo hace. La ética se trata de lo primero, pero se hará lo segundo.

El inconveniente con las sanciones como motivadores externos es que se cree que mientras mayor sea la consecuencia negativa, menor será la posibilidad de que la persona cometa la conducta indeseada socialmente, pero se olvida que bajo la lógica del castigo las personas no solo responden a la severidad de

la consecuencia, sino que se requiere de una alta probabilidad e inmediatez de su aplicación para que sea efectiva (León Hernández, 2016), caso contrario, no tiene ningún efecto.

Estos últimos factores raramente son tomados en cuenta a la hora de promulgar nuevas normas positivas lo que hace que, como indica Nino (Burón Orejas, 2010: 64), existan leyes, pero se actúe como si no existieran: el incumplimiento de las normas se convierte en norma.

Ante la imposibilidad material de vigilar a toda la población (aparte de lo indeseable que resultaría) en cada una de sus acciones y de aleccionarla inmediatamente, al estilo de la novela *1984* de George Orwell (1980), la mejor apuesta es promover la autonomía de las personas para que esos mecanismos de control sean cada vez menos necesarios.

En palabras de Burón (2010: 111), "La policía nunca podrá vigilar todos los rincones en los que pueda cometerse un delito, ni entrar en todas las viviendas en las que puedan producirse malos tratos. La conciencia, sí".

Pero más importante que lo anterior es notar que las sociedades que funcionan bajo la lógica del control heterónomo y la necesidad de consecuencias son las que menor desarrollo moral demuestran (Gómez, 2008); sociedades éticamente inmaduras incapaces de distinguir por sí mismas lo que es más conveniente para su propia supervivencia. Al buscar la ética a través de normas impositivas lo único que se logra es dar más vueltas en la espiral que se aleja de ella.

## LA ÉTICA COMO NEGOCIO (O LA REDUCCIÓN AL ABSURDO)

El otro intento fallido de promover la ética se encuentra en el negocio del sentimentalismo que puede ser incluso más dañino que la judicialización, pues la hace ver como una moda efervescente y, por tanto, la desprestigia. En lugar de asociarla con la imposición (que tampoco es) o con el ejercicio de la razón (como debería ser), se cree que con actividades lúdicas o sensibilizadoras se logrará ese tan deseado efecto de reajuste cultural que devuelva a la senda de la corrección conductual.

Es como asegurar que para luchar contra una enfermedad grave basta una buena actitud; que sin duda es útil, pero insuficiente. La ética jamás renuncia a la emoción (Etxeberría, 2005), pero no depende solo de ella. Razón y emoción entran en juego para producir el comportamiento humano.

Dentro de estas iniciativas se encuentran las fiestas alocadas de integración de equipos, los carteles multicolores que se pierden en las pizarras informativas, el valor del mes (como si de helados se tratara), o cualquier campaña comunicativa que se queda en la epidermis emocional, que se queda en las sensaciones y punto.

Se convierte en una especie de estrategia de adormecimiento, donde se cree que por usar palabras como “valores”, “formación” o “ética”, efectivamente se está haciendo algo al respecto y se olvida la preocupación. Como señalan Piñuel y García (2015: 57): “todos aquellos que puedan persistir en el intento de seguir pensando libre y creativamente son candidatos al lavado de cerebro mediante todo tipo de estrategias organizativas, desde la formación, los sistemas de *coaching* o los programas de gestión de actitudes o de valores”.

Están aquí también los motivadores que sacan lágrimas o risas (y muchas veces dinero), pero que no pasan de un efecto pasajero que no llega a fin de mes.

Mientras en la judicialización abundan los profesionales en derecho que, bajo el efecto de la deformación profesional (Real Academia Española, 2017), tratan de componer el mundo a través de la ciencia que mejor conocen, aquí se encuentran ciertos elocuentes gurús mediáticos que confunden la ética con cierto misticismo que a veces se torna religioso y otras parece más una ideología o secta en busca de adeptos.

La ética no se trata de motivación o sentimientos positivos o piadosos que poca o ninguna relación tienen con el quehacer de las organizaciones. Ciertamente, se busca que las personas sientan un afecto hacia su trabajo, una vocación, pero esta se funda sobre una comprensión clara del aporte que su trabajo le da a la sociedad y a su propia vida. De esto habla Víquez Lizano (2012c: 98) al referirse a la vocación secundaria: “Quien no hace aquello para lo cual sentía una vocación inicial, debe tener la suficiente capacidad para comprender cuál es el bien que deriva la sociedad del trabajo que hace, y que si no lo obtiene de él o de ella, de nadie más lo conseguirá. Esa suerte de segunda vocación, deriva el gusto y la dedicación al oficio, del bien social que se obtiene de él, del bien que la sociedad, del cual forma parte, obtiene”.

En otra parte, el mismo autor señala (Víquez Lizano, 2012b: 68): “No se trata de la negación de la emoción, sino de mediarla con la razón; es decir, afirmar que el sentimiento no debe erigirse como la única fuente del juicio, sino que este debe estar mediado por la reflexión, pudiéndose incluso tornar a ella”.

## LA ÉTICA COMO EL EJERCICIO AUTÓNOMO DE LA RAZÓN

Ante las diversas salidas para tratar de encontrar la ética en el pajar equivocado, conviene primero recordar qué se está buscando.

La palabra ética, del griego *êthos*, hace referencia al carácter (Aranguren, 1972), no como una condición innata sino como una edificación personal. En palabras

de Aranguren: “el *êthos* o carácter moral, consiste en todo aquello que se ha retenido y se ha apropiado en cuanto al modo de ser toca, viviendo” (1972: 220), o bien, “no la vida, sino lo que, viviendo, se ha hecho de uno mismo” (1972: 492).

Al respecto, Cortina Orts (2008a: 9) dice que “la moralidad no es un extraño artefacto, venido de un desconocido lugar, sino simplemente el reto de vivir como hombre -mujer, varón- en el más pleno sentido de la palabra”.

De esta forma, la ética poco tiene que ver con la observancia de normas jurídicas o una dinámica de dar abrazos, sino que está relacionada con la constitución de la persona misma que, si bien empieza con los procesos de socialización (Santín, 2008; Ariely, 2012), se sostiene principalmente en la forma que cada uno toma decisiones, actúa conforme a ellas y va afianzando los rasgos de su comportamiento por medio de la reiteración de conductas (Aranguren, 1972 y 2010; Martínez Navarro, 2010).

Para Grande Yañez (2006: 22) “el *ethos* y la ética pueden también comprenderse como [el] proceso reflexivo por el que el sujeto determina el sentido y justificación de su comportamiento”.

Viquez Lizano (2012b: 50) la define como “la orientación racional de la conducta, una forma de vida, que supone la reflexión previa a la acción, teniendo presentes las consecuencias de las acciones, para uno mismo, una misma y para las demás personas”.

Por su parte, Martínez Navarro (2010: 24) la presenta como un “conjunto de orientaciones para el comportamiento humano que se puede y se debe poner en práctica para forjar un buen carácter y así llevar una vida plena, tanto en lo personal como en relación con los demás y con la naturaleza”. Mientras que Etxeberría (2005: 29) la califica como “el saber que trata de orientarnos hacia la realización de nuestra plenitud como humanos”.

Con lo anterior como base, se puede comprender lo que quería decir Kant cuando indicaba que una norma impuesta de forma heterónoma no es ética a menos que la persona la acepte autónomamente (Grande Yañez, 2006), lo que implica que comprenda la norma y esté convencida de sus contenidos.

Como ejemplo, mientras una persona se ponga el cinturón de seguridad solamente para evitar la multa se requerirá siempre del control externo, de la vigilancia constante y las consecuencias previsibles e inmediatas. Si, en cambio, la persona estuviera convencida de la necesidad de usar el cinturón para salvaguardar su vida y también como un compromiso para con sus semejantes, ni siquiera haría falta ley que la obligue.

García Marzá (2004: 46) lo explica de esta manera: “Desde la perspectiva del derecho, la fuerza vinculante de la acción deriva de la coerción ejercida por las sanciones externas. Desde la perspectiva ética, nos referimos a las vinculaciones derivadas de la fuerza de convicción racional”.



Lógicamente, tampoco se puede asumir que ética y derecho existan independientemente uno de otro. Como señala Hortal Alonso (2009: 40): “Cuando la ética prescinde del derecho pierde concreción institucional, de la misma manera que el derecho sin referencia ética pierde legitimidad y a la larga también plausibilidad y eficacia social”.

Se puede ahora dejar en claro que no existen leyes (o cualquier otro cuerpo normativo) de ética, sobre todo si se busca imponer bajo la amenaza de sanciones, porque la ética está en la conducta asumida libremente por la persona, no en la letra de la ley. Explica el jurista Rodolfo Luis Vigo (2012) que las razones que nos hacen obedecer las leyes son éticas, no las normas indeterminadas.

A esta altura del texto, se puede dilucidar que tampoco existen tribunales de ética (aunque así quiera denominárselos) pues estos fallarán con base en el cumplimiento o no de un instrumento legal o deontológico, y no sobre la conciencia, el razonamiento, las intenciones que determinaron la conducta, entre otros elementos que interesan a la ética. Solo podrán hacerlo sobre la materialidad del acto, no sobre el *êthos* del actuante.

Y para terminar de puntear sobre los deslices comunes al tratar de introducir la ética en la administración pública, basta decir que los códigos de ética (si lo son de veras) no tienen estructura jurídica ni incluyen sanciones pues esto es propio de instrumentos disciplinarios o legales, sin duda útiles y necesarios, mientras que los códigos de ética funcionan más bien como orientadores de la conducta e insumos para procesos serios de formación humana al interior de las organizaciones, también útiles y necesarios (Echeverría-Falla, 2013; Figueroa Jácome, 2014; Martínez Navarro, 2010).

Al respecto, indica García-Marza (2004: 251): “Si reducimos la función básica de los códigos éticos a la regulación de la conducta allá donde el derecho no puede o no queremos que llegue, estamos equivocando el papel básico que deben cumplir los códigos éticos en la empresa. No debemos esperar de ellos ningún sistema de reglas dirigidas a castigar las conductas indeseables. Más bien lo contrario”.

Luego agrega (García-Marza, 2004: 251): “Los códigos éticos no constituyen un conjunto de normas, mandatos y prohibiciones, dirigidas a definir qué comportamientos son adecuados o deseables, sino un conjunto de valores que guía la conducta y nos orienta en la toma de decisiones”.

Por su parte, Cleghorn (2005: 100) señala que “aplicar penalizaciones a un código de ética es convertirlo en reglamento o ley, creando así otro instrumento de prohibiciones”.

## Entre los fines y los deberes

La ética es constitutivamente humana o, mejor dicho, los seres humanos son constitutivamente éticos (Aranguren, 1972) bajo la premisa de que todos tienen una moral (una *ethica utens*, al entender de Aranguren). Lo que implica que valoran si determinados actos o situaciones son justas o injustas, buenas o malas, correctas o incorrectas, y no tienen reglamentos para realizarlas, las hacen *per se*.

Ahora bien, esas valoraciones que, según diversos estudios, se hacen desde la más temprana edad (Bloom, 2010) -porque no se nace como una *tabula rasa*- son mediadas luego por el contexto social y el aprendizaje hasta alcanzar cierto nivel de madurez que no es igual para todas las personas (Cortina Orts, 2013; Gómez, 2008).

Por otro lado, la ética como área del conocimiento (lo que Aranguren nombra como *ethica docens*), que se viene desarrollando en occidente desde las aportaciones de los filósofos de la Antigua Grecia, ha planteado una serie de formas de subdividirla, entenderla o estudiarla. Esta es la ética entendida como la filosofía moral, como el estudio de la moral humana.

Una de las mayores distinciones se da entre quienes entienden la ética desde una de dos perspectivas: la teleológica y la deontológica (Blásquez, Devesa y Cano, 2002). Estas dos formas de ver la ética, aunque parezcan contrarias en un inicio, resultan estar en sintonía.

La ética desde una perspectiva teleológica (orientada a un fin) implica que cada persona debe tener claros los fines de su vida. Esto lleva a la primera tarea humana (no en tiempo sino importancia) que es responderse quién es y para qué vive (Viquez Lizano, 2012a).

Estos fines, bajo la premisa de que respetan el imperativo categórico kantiano de considerar al otro como un igual y respetarlo (Cortina Orts, 2008b; Robalino, 1976; Kant, 2001), le orientarán en la toma de decisiones a lo largo de su existencia. Para una persona que no sabe qué quiere de su vida cualquier camino es viable, ninguno le acerca o aleja de su norte y termina perdiéndose.

Ortega y Gasset entendía la moral como algo implícito en el ser humano, como el sentido que se le da cuando se dice que una persona está "con la moral en alto" (Viquez Lizano, 2012b). Con esto, aunado a lo anterior, se puede afirmar que tendrá la moral en alto aquella persona que tiene claros cuáles son sus fines (libres, voluntarios, razonados, ejercidos responsablemente consigo misma y con la sociedad) y se esfuerza por alcanzarlos, mientras que estará desmoralizada la persona que no puede consumir sus fines, ya sea porque no los tiene claros o porque se desvía de su cumplimiento.

En este punto se puede hablar de deberes en la ética (la orientación deontológica), pero no como el cumplimiento ciego de unas normas, sino como la capacidad de tomar decisiones acorde con las metas establecidas.

Así se debe tomar una carretera que lleve al punto de destino. También se debe tomar decisiones acordes con un proyecto de vida, tanto en el plano humano, como en el ciudadano y el laboral.

A manera de ejemplo, se puede afirmar que el médico ético es aquel que está consciente que el fin de su profesión es la promoción de la salud y la remisión de la enfermedad y esa conciencia le hace tomar decisiones afines con ese fin. Dejará de ser ético el médico cuyo fin sea enriquecerse o velar por sus propios intereses. Será ético el docente cuyo empeño esté puesto en educar, no en cobrar un salario; será ético el juez que busque hacer justicia, y no subirse en un pedestal.

Entonces en la ética, a diferencia del derecho, la conducta no es producto de una imposición externa sino de una auto-imposición, del deber libremente asumido (Grande Yañez, 2006).

## **De las personas a las organizaciones**

La ética y el trabajo han estado siempre de la mano. Ya Aristóteles (1978: 69) usaba como ejemplo el quehacer del artista (del buen artista) en relación con el quehacer del ser humano: "Así como para el músico, para el estatuario, para todo artista y, en general, para todos los que producen alguna obra y funcionan de una manera cualquiera, el bien y la perfección están, al parecer, en la obra especial que realizan; en igual forma, el hombre debe encontrar el bien en su obra propia".

Así como la ética exige que cada persona tenga claridad con respecto a sus fines, las organizaciones, como grupos humanos que son, también han de responder por los suyos y se convierten, consecuentemente, en campos de acción ética. Así lo hace ver Cortina Orts (2013: 34) cuando indica que "la ética trata de la formación del carácter de las personas, de las instituciones y de los pueblos".

Contar con una misión y una visión no es un invento de reciente creación (aunque lamentablemente en muchos casos se considera como un requisito de mercado), es la extrapolación de lo que decía Aranguren (1972: 470) cuando afirmaba que "la tarea moral consiste en llegar a ser lo que se puede ser con lo que se es".

En una organización la misión es lo que es y la visión es aquello que se puede llegar a ser con lo que se es, un reflejo de lo que puede ser si se desempeña de forma excelente. Toda persona trabajadora debe conocer la misión y visión de la organización en la cual trabaja para poder comprometerse con ellas, no con sus normas escritas sino con su quehacer en la sociedad. Caso contrario sería el de un

vegetariano trabajando en una carnicería; podrá cumplir con todos los reglamentos internos, pero jamás se sentirá comprometido éticamente con su labor sustantiva.

Los valores surgen entonces como herramientas que permiten pasar de la misión a la visión. Decía Aristóteles (1978) que había músicos, pero también había músicos buenos y la diferencia entre los primeros y los segundos era la forma en que se desempeñaban en su oficio. Los segundos eran los excelentes, los que ponían en juego sus virtudes.

Así, hay trabajadores y hay trabajadores buenos. Los primeros, los mediocres (que están en la media), cumplen con lo que se necesita, pero los segundos tienen la vista en aquello que se puede llegar a ser, en su tarea moral, en la excelencia.

Pregúntese cómo debe ser un trabajador para ser bueno y en su mente se enlistará una serie de valores: responsable, comprometido, solidario, íntegro, etc. Los valores son pues producto de un compromiso auténtico con las funciones y el cumplimiento de las normas, una consecuencia de lo anterior.

Y en la medida que esos valores vayan siendo incorporados en la persona, cuando se vean representados en ella, se hablará de virtudes. No es casual que las virtudes (los valores encarnados en las personas) y la excelencia provengan de la misma raíz griega: *areté* (Blásquez, Devesa y Cano, 2002). Será excelente el trabajador que ponga en juego las virtudes en su trabajo, aunque se equivoque, no el que cumpla todas las normas por temor a un castigo.

## MODELOS DE GESTIÓN ÉTICA

Ahora bien, sabiendo qué es la ética se entiende que no se encontrará por más normas que se aprueben o comités que se establezcan. No por eso, se puede afirmar que nada puede hacerse.

Si se asume que la ética de una persona es una construcción acabada, la solución sería tan sencilla como contratar solamente personas de demostrada integridad y sacar afuera al resto: la administración pública estaría salvada... pero no es suficiente. Hoy es posible contratar a las mejores personas y que la cultura institucional las corrompa, o bien que las organizaciones se conviertan en agentes que promuevan el desarrollo moral de sus trabajadores (Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2014a).

Más allá de la moda de las declaraciones y los Códigos de Ética (mayoritariamente mal elaborados), se han realizado varios intentos por promover la ética de forma sistemática en las organizaciones, tanto en la administración pública como en la privada, con resultados frecuentemente inciertos por falta de medición, pero que al menos dejan ver que poco a poco se va creando conciencia

que las acciones aisladas, como la promulgación de un reglamento o una charla de medio día, no producen los resultados deseados.

Se puede entender la gestión ética “como una estrategia de dirección de los recursos humanos a partir de la ética y de los valores, lo que permite el alineamiento de la organización hacia el logro de sus fines u objetivos sin descuidar a las personas que la integran” (León Hernández, 2014: 23).

Claros ejemplos son la Ética de los Negocios que vio la luz a mediados del siglo XX y la Responsabilidad Social (Martínez, 2005), derivada de aquella, que sigue teniendo gran popularidad hoy día en el ámbito privado, aunque en muchos casos se ha desvirtuado hasta convertirse en una estrategia publicitaria más que en el reconocimiento de las responsabilidades de cada organización para con las personas que trabajan en ella y de la sociedad en la cual se encuentran inmersas.

A mediados de los años 90 del siglo pasado surgieron dos modelos enfocados principalmente en la selección y promoción de los valores: la Administración por Valores de Blanchard y O’Connor (1997) y la Dirección por Valores de García y Dolan (2003).

En el primero de estos modelos se identificaban tres fases referidas a: 1) aclarar cuáles debían ser los valores organizacionales, 2) cómo divulgarlos, y 3) el alineamiento entre esos valores y la toma de decisiones en la organización. Sin embargo, no se clarificaba mayormente cómo hacer operativo esto último.

El segundo modelo proponía cuatro fases: 1) la legitimación del proceso, 2) la formulación de los valores, 3) la puesta en acción, que coincide con la divulgación y alineamiento descrito anteriormente, y 4) la auditoría, que agrega un elemento de verificación de las fases precedentes, pero que tampoco profundizaba en cómo materializar los procesos descritos.

Por otro lado, con mayor desarrollo teórico y metodológico, la Fundación ETNOR (García Marzá, 2004) propone un modelo más acabado que contempla: 1) la creación de Comités de ética donde se formaliza el compromiso de las autoridades de las organizaciones con la ética, 2) la elaboración de Códigos éticos, y 3) las auditorías de la ética.

En el caso latinoamericano también se han desarrollado algunas propuestas como los modelos de gestión ética de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para Colombia (2006) y Paraguay (2008), solo para mencionar algunos ejemplos.

## **El Sistema Nacional de Ética y Valores de Costa Rica**

Uno de los modelos de gestión ética que mayor desarrollo ha tenido en la práctica es el que implementa la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014), que toma como base el de León Hernández (2012 y 2014).

La Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014) fue creada en diciembre de 1987, por medio de un Decreto Ejecutivo, con el fin de promover la ética y los valores en este país, principalmente en la Administración Pública. En diciembre de 1995 un nuevo decreto crea lo que hoy se conoce como el Sistema Nacional de Ética y Valores constituido por comisiones propias de muchas instituciones del sector público y lideradas por la Comisión Nacional.

Durante los primeros años de funcionamiento el Sistema y la Comisión Nacional se enfocaron en campañas comunicativas y charlas que buscaban incentivar la práctica de los valores a nivel comunitario, pero sin ninguna metodología claramente definida.

No fue sino hasta que empezaron a difundirse diversos modelos provenientes de otras latitudes que se pensó en sistematizar los procesos, en primer lugar mediante la realización de diagnósticos y códigos éticos en las instituciones que sirvieran como base para las campañas y capacitaciones (Abarca, Ovares y Vega, 2001) y luego con la dotación de una estructura funcional y el establecimiento de un modelo propio que permitiera homogenizar y medir el avance de cada una de las instituciones incorporadas al sistema (Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica, 2014).

De esta forma, la inclusión del tema ético pasa a ser más que algo meramente motivacional o inspirativo, o un quehacer *cuasi* jurídico o sancionatorio.

Actualmente, el Sistema Nacional de Ética y Valores está conformado por más de sesenta organizaciones públicas incluyendo el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, ministerios del Poder Ejecutivo, bancos estatales, universidades, hospitales, entre otros (Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica, s.f.).

## GESTIÓN ÉTICA, PASO A PASO

Con los antecedentes reseñados hasta aquí, no solo se puede apreciar que la ética se diferencia de la simple reglamentación y las sanciones a su incumplimiento, sino también la necesidad de una forma de intervención más compleja, desde el ámbito preventivo, que permita lograr una disminución gradual de la dependencia a la vigilancia para lograr una conducta proba entre los funcionarios públicos.

A continuación se describen las diferentes etapas de un proceso de gestión ética aplicadas en una organización pública, pero vale aclarar que de igual forma pueden ser utilizadas en el sector privado.

## Fases de un proceso de Gestión Ética en una organización



Fuente: León Hernández (2014: 25).

### Posicionamiento

A la primera etapa se le llama posicionamiento, porque se asemeja al momento en el que un corredor se instala en la línea de salida. Antes de salir deberá haberse preparado, conocer el recorrido que debe seguir y la meta a alcanzar, deberá tener claras sus capacidades y limitaciones, así como los obstáculos y apoyos que encontrará en el camino.

Por obvio que parezca, el primer tema por resolver es la definición de quien se encargará de implementar un proceso de gestión ética en la institución. Se suele pensar, y con razón, que el máximo jerarca debería ser el responsable directo, pero en la realidad se sabe que muchas veces no puede, no quiere o no sabe qué hacer y cómo hacerlo. Esto sin contar que la intervención en ética nunca va a depender de una instancia aislada sino que requiere de un trabajo conjunto.

La solución más viable parece ser la instauración de un grupo de trabajo o comisión interdepartamental con funcionarios de áreas estratégicas de la institución, empezando por el jerarca o un representante con poder de decisión, así como de las áreas relacionadas con Recursos Humanos, Planificación Institucional, Comunicación, Capacitación, Informática, entre otras, considerando también aquellas áreas clave de la institución que las diferencian de cualquier otra.

En otros casos se constituyen unidades técnicas de ética propiamente dichas, es decir, personal a tiempo completo trabajando el tema que interactúa con las demás unidades de la institución. Es importante señalar que tener una unidad de este tipo y conformar una comisión no son alternativas excluyentes, podría contarse con ambas siempre y cuando realicen un trabajo articulado.

Esta comisión o unidad constituye un grupo de trabajo permanente cuya primera misión, luego de integrarse y formalizar su estructura mediante un acto administrativo, será recibir la formación que necesita para acometer su trabajo. Caso contrario, terminarán recorriendo alguno de los caminos erróneos antes descritos: celebrando efemérides y colocando carteles, o bien, inventándose nuevos métodos para vigilar y castigar a los infractores.

Es importante ser meticulosos en la selección de los formadores. Lamentablemente, la ética es uno de los campos del conocimiento donde muchas personas se creen autorizadas para impartir cátedra sin siquiera saber de qué

se trata por lo que terminan reproduciendo ad infinitum concepciones erróneas y desorientando a quienes buscan un norte.

Los motivadores legos no son adecuados para formar en ética, más aún, aquellos que tienen un carisma y poder de convencimiento innatos suelen ser los que más daño hacen, pues la gente termina creyendo lo que dicen aunque carezca de fundamento.

Incluso los abogados con formación en filosofía del derecho e innumerables cursos de deontología (no todos, pero muchos) suelen confundir la ética con su propia disciplina y, para empeorar las cosas, hacen publicaciones a las que acuden personas, la academia, gobiernos y hasta organismos internacionales en busca de respuestas y terminan por implementar lo que allí está escrito: medidas jurídicas disfrazadas de ética.

Unamuno utiliza una frase lapidaria para explicar este fenómeno: “Lo que ocurre es que nuestra moral corriente está manchada de abogacía, y nuestro criterio ético estropeado por el jurídico” (Unamuno, 1961: 189).

En el caso costarricense, la Comisión Nacional de Rescate de Valores provee un curso propio de inducción para las personas que ingresan a las Comisiones Institucionales y un curso de especialización en convenio con la Universidad Estatal a Distancia, con lo que se asegura una primera aproximación al tema que permite acercarse a otras propuestas formativas con un mejor criterio.

Además de contar con formación en el tema, se necesita de un reglamento interno de trabajo que les ayude a organizarse. En el caso de las unidades de tiempo completo deben existir perfiles de puestos para las personas que la integren donde se definan los requisitos académicos y las competencias, así como sus funciones.

Finalmente, es necesario desarrollar un plan de trabajo que, lógicamente, deberá estar alineado a los planes de la institución tanto en su metodología de formulación como en los objetivos a alcanzar. Las comisiones o unidades de ética se convierten en coadyuvantes para que las instituciones logren cumplir el fin social para el cual existen y no otros (Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica, 2014). También deberán iniciar la búsqueda de un compromiso por parte de las personas que trabajan en la institución con ese fin, bajo el entendido que al estar convencidas de su relevancia y necesidad será más fácil aceptar implícitamente los deberes derivados de sus funciones como servidores públicos (León Hernández, 2014).

Según los Lineamientos de la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014: 11-12), en esta etapa corresponde:

- Establecer su reglamento de trabajo.
- Recibir formación, capacitación y entrenamiento en la temática.



- Elaborar y mantener actualizado el Proceso de Gestión Ética Institucional, conforme normativa vigente y las disposiciones técnicas de la Comisión Nacional de Rescate de Valores.

- Elaborar y ejecutar el Plan Operativo Anual de trabajo o Plan operativo institucional para la Gestión ética (...).

## **Diagnóstico y definición del marco ético**

Un marco ético no está constituido por una serie de normas jurídicas. Desde una perspectiva ius positivista, toda norma debe tener un sustento ético que la respalde, empezando por las Constituciones, por eso no es de extrañar que en ellas se enumere una serie de principios o valores éticos como justificantes de la norma impositiva.

Al respecto indica Ramos Pascua (2007: 35) que “todo Derecho conlleva una opción moral determinada, encarna un determinado ideal de justicia, refleja el sistema de convicciones o valores socialmente compartidos”.

Pero al referir a un marco ético, se alude a una serie de postulados y documentos que serán la plataforma para la gestión ética institucional, entendida como una medida formativa y preventiva.

Estos documentos serán: 1) un diagnóstico institucional relacionado con la ética, 2) un código o manual de ética<sup>1</sup>, y 3) una política de ética con su respectivo plan de acción.

El diagnóstico se constituye en una línea base para conocer el estado actual de la organización y la eficiencia de las diferentes acciones que se tomen en busca de una mejora en la ética de los funcionarios y, por ende, de la organización.

En Costa Rica se ha utilizado una metodología denominada “Diagnóstico de oportunidad ética” (Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica, 2014) que contempla la recolección de indicadores cuantitativos y cualitativos que reflejan indirectamente la práctica de valores o su ausencia. Simultáneamente, se consulta a las personas trabajadoras sobre los valores que consideran deben dirigir la gestión de la institución.

Por su parte, León Hernández (2014) propone que primero se realice la consulta sobre los valores, ya que estos serán la base para la elaboración del diagnóstico. Tal como creía Luría “toda revolución educativa debería comenzar planteándose qué valores se quieren inculcar” (Burón Orejas, 2010: 172).

---

<sup>1</sup> Pese a que en algunos países u organizaciones se suelen crear diversos documentos como declaraciones éticas, códigos éticos, códigos o manuales de buen gobierno, entre otros, aquí se busca la construcción de uno solo que articule los diferentes contenidos para evitar la disgregación y facilitar los procesos de comunicación y el alineamiento de las conductas institucionales.

La identificación de los valores se asume como una labor conjunta de las personas trabajadoras, no de los grupos jerárquicos o consultores externos, lo que permite que las personas se sientan intrínsecamente respetadas y vinculadas con la ética organizacional. En organizaciones pequeñas se podría pensar en la participación de la mayoría de los trabajadores y en las más grandes en muestras aleatorias representativas.

Esto también se plantea de acuerdo con los postulados de la ética cívico-dialógica que propone una igualdad real entre todos los afectados, considerando que una organización constituye en sí misma un grupo social con un núcleo común de valores y en el que conviven diversas concepciones de vida buena y felicidad (Cortina Orts, 2005; García Marzá, 2004).

Idealmente se seleccionan tres valores (nunca más de cinco para facilitar su comprensión e interiorización) que responden a tres ejes básicos: el fin institucional, el bienestar de la ciudadanía y las relaciones entre las personas trabajadoras (León Hernández, 2014). De esta manera se promueve un equilibrio entre el *telos* institucional (su razón de ser), su inserción en la sociedad y el bienestar de los trabajadores.

Así, un solo valor puede verse desde diferentes perspectivas. A manera de ejemplo, el respeto hacia la institución contempla conductas propias y diferenciadas cuando se aplica a la ciudadanía o a las personas con las que se trabaja.

Una vez que se cuente con los valores identificados se procede a realizar el diagnóstico, que permitirá sondear de manera indirecta la ética y la práctica de los valores institucionales. Si uno de los valores institucionales es la responsabilidad, hablarán de ella las estadísticas relacionadas con el cumplimiento de horario o el porcentaje de alcance de las metas propuestas en los planes de trabajo, solo para señalar unos ejemplos. Si uno de los valores es la colaboración, se podrá obtener referencia de ella en los estudios de clima organizacional o en encuestas aplicadas a los trabajadores.

De esta forma, se reúne una serie de indicadores que dan un panorama sobre la vivencia de la ética en la organización, que incluye pero no se limita a los casos de corrupción detectados o a la cantidad y severidad de las sanciones impuestas. Y permitirá, también, comparar el avance o deterioro de los resultados obtenidos mediante la réplica de la aplicación de los instrumentos a lo largo de los años. Solo así se podrá saber si los esfuerzos están dando frutos.

Otra metodología propuesta es la aplicación de instrumentos que miden directamente el desarrollo o juicio moral de las personas integrantes de la organización (Lind, 2000; Palacios Navarro, Palacios Navarro y Ruiz de Azua, 2003). Si bien este tipo de estudios no brinda información sobre conductas

concretas, sí permite sondear la capacidad de las personas de emitir un juicio previo sobre sus propios actos (*awareness*), lo que ayudará a tomar decisiones más acertadas desde un punto de vista ético.

A manera de ilustración y como se ampliará más adelante, el Poder Judicial de Costa Rica está usando este tipo de estudio para definir prioridades de intervención o formación en ética según tipo de puesto, tiempo de trabajo en la institución, ubicación geográfica, entre otros indicadores sociodemográficos (Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2014a).

Como ya se mencionó, el marco ético incluye la elaboración de un Código o Manual de Ética. El uso de la palabra “manual” se ha implementado para facilitar la distinción con cuerpos normativos jurídicos con los que se identifica regularmente a los códigos: Código penal, Código civil, etc. En estos documentos se incluyen los valores previamente identificados por las personas integrantes de la organización, definiciones propias (no de diccionario), y ejemplos de conductas que traducen en situaciones prácticas la vivencia de esos valores.

Reiterando, no se incluyen sanciones, no porque no sean necesarias sino porque estas se encuentran en otro tipo de normas: administrativas, disciplinarias o jurídicas, pero jamás éticas. Los manuales o códigos serán insumos para la formación del personal, para los procesos de reclutamiento, selección y evaluación del personal, y hasta como parámetros para reconocer la excelencia en las funciones.

Por otro lado, la Política de Ética constituye el plan a largo plazo que trazará la institución para resolver las falencias detectadas en el diagnóstico. Se trata de identificar adecuadamente la causa de los problemas o deficiencias y buscar formas de atenderlas de forma sistemática. Si en el diagnóstico se identificó un incumplimiento sostenido del horario de trabajo, si las encuestas muestran una alta percepción de corrupción, ¿qué acciones se tomarán para reducirlos? Si se tienen dificultades relacionadas con el trato entre los trabajadores o hacia los usuarios, incluso, si se tienen condiciones de infraestructura inadecuada para la atención de usuarios de acuerdo a su dignidad humana, ¿cuáles serán las acciones correctivas?

Esta política se acompaña con un plan de acción que incorpora los objetivos, las metas, los plazos y responsables, lo que permitirá desglosar en metas a mediano y corto plazo que alimentarán los planes estratégicos y operativos de la institución (León Hernández, 2014).

Según los Lineamientos de la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014: 12), en esta etapa corresponde:

- Realizar diagnósticos de ética a través de métodos de investigación social: encuestas, censos, investigación por observación, sondeo, análisis de situación, entrevistas, grupos de enfoque, entre otros.

- Gestionar y velar por la inclusión y mantenimiento de la Gestión ética en el Plan estratégico institucional tanto en el Marco filosófico (Misión-Valores-Visión) como en su plan de acción.

- Coordinar y conducir técnicamente la elaboración del Código o Manual de Ética y Conducta. [La Comisión de ética] será el ente encargado de verificar todo lo relativo a su implementación, gestión, aplicación y proceso de mejora mediante el programa ordinario de trabajo.

- Coordinar y conducir técnicamente la elaboración de la Política Ética y la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional.

## COMUNICACIÓN Y FORMACIÓN

### Comunicación

Debido a que la etapa de diagnóstico y definición del marco ético implica la participación de personas de toda la organización, se puede suponer que de forma indirecta ya se inició con la comunicación: ya se sabe que algo está pasando. Pero no es hasta que se cuente con un marco ético (valores, código o manual y una política), que se contará con contenidos concretos que comunicar y, lógicamente, con los cuales sustentar procesos de formación.

La comunicación implica, en primer término, que todas las personas trabajadoras conozcan sobre ética, sobre la ética organizacional y los valores que han de guiarla. No se trata de que reciten de memoria la misión, visión y valores, sino que comprendan cómo se identificaron y cómo se supone que favorecen el cumplimiento de los fines de la organización.

También deben comprender cómo esos valores están relacionados directamente con su quehacer, con su trabajo diario; por lo que la labor de comunicación no es solo desde lo racional sino que contempla la emoción, el sentido de pertenencia y la generación de confianza.

Previo a comunicar se requiere hacer dos cosas esenciales: diagnosticar (y si es el caso, mejorar) los medios de comunicación organizacionales y conocer las características de los trabajadores.

Conocer a los trabajadores implica saber, entre otras cosas, los grupos de edad, antigüedad en la organización, los estudios con los que cuentan y, si fuera posible, hasta sus lugares de procedencia e intereses. No es igual hablar de ética a una persona con estudios universitarios que a una que no ha terminado la educación primaria, es distinta la estrategia para comunicar valores a una

persona cuyos esfuerzos están centrados en crecer profesionalmente que a otra cuya mayor preocupación sean sus hijos pequeños.

Con respecto a los medios de comunicación se debe hacer un inventario sobre los que hay disponibles, por ejemplo, correo electrónico, pizarras informativas, boletines, circulares, reuniones de personal, entre otras opciones. Se deberá conocer quién tiene acceso a cada uno y a cuáles no. Algunas organizaciones proveen de cuentas de correo a sus profesionales, pero no al personal operativo, en ocasiones se hacen boletines que se distribuyen en las instalaciones centrales, pero no llegan a las oficinas más lejanas.

Adicionalmente, se debe tener certeza sobre la eficacia de cada medio. Así, por ejemplo, el hecho de contar con correo electrónico no quiere decir que todo el mundo lo lea con detenimiento. Se puede dar el caso que el correo sea muy efectivo con el personal administrativo, pero que también se cuente con personal de campo que lo revisa esporádicamente y con el que sea mejor utilizar otras vías. En muchos casos será necesario desarrollar nuevos medios de comunicación organizacional y reconocer que unos medios son más efectivos para unos grupos que para otros.

Con un adecuado conocimiento de las características de los trabajadores y de los medios se podrá entonces desarrollar un plan de comunicación articulado, coherente y permanente, pero entendiendo que permanencia no implica hacer una y otra vez lo mismo. Lo que se comunique deberá irse actualizando con el tiempo para mantener el interés de las personas, porque lo que se repite reiteradamente se vuelve invisible.

En esto hay que aprender del mercadeo, los productos son siempre los mismos, pero se venden de formas diferentes cada vez para recordar que allí están. La ética no es un producto, pero también corre el riesgo de perder presencia en el imaginario de las personas trabajadoras si no se está llamando constantemente su atención sobre ella.

Las campañas comunicativas sobre ética funcionan como pequeños recordatorios sobre patrones éticos y, como indica Ariely (2012), estos son suficientes para mejorar el comportamiento y disminuir la disposición y la tendencia hacia conductas deshonestas.

Finalmente, hay que proveer mecanismos para que los servidores públicos también puedan brindar retroalimentación y plantear inquietudes. No se trata de recibir quejas o denuncias (que sin duda deben existir mecanismos para esto en la organización, pero no es parte del proceso de gestión ética), se trata de brindar espacio para que las personas consulten e incluso puedan brindar colaboración.

En algunos casos, y si amerita, se puede valorar la disposición de un medio para plantear consultas de orden ético que ayuden a orientar la conducta en

situaciones específicas, pero nunca sobre un caso concreto o donde ya existan normativas disciplinarias establecidas sino como una colaboración, desde lo preventivo, para que las personas tomen decisiones de forma más informada.

## **Formación**

En el caso de la formación del personal, las personas que ingresan a trabajar en la organización cuentan ya con competencias, habilidades, actitudes y valores propios que se han instaurado a lo largo del tiempo. Al entender que la ética versa sobre la persona que se es, como explicaba Aranguren (1972) lo que se ha hecho de uno mismo viviendo, lo primero es reconocer la dignidad de esas personas y no creer que se les está adiestrando como animales para que realicen una serie de funciones automáticas.

Como señala Echeverría-Falla, existe mucha confusión sobre lo que implica formar en ética: "Hasta ahora la visión que ha dominado es una visión imperativa, normativista, que se ha mostrado tan extendida como ineficaz. Los resultados en el campo de la acción son palmarios: los cursos de ética no mejoran a nadie. ¿Por qué? Porque durante décadas se ha enseñado la ética desde una perspectiva centrada exclusivamente en la acción externa" (Echeverría-Falla, 2013: 154).

Luego añade: "El enfoque con que se imparte la ética, tanto en el nivel universitario como en los estadios previos, está fascinado por el normativismo, por el legalismo. Se parte de una premisa más que problemática: la ética es un conjunto de normas, la moral viene a ser como un manual de instrucciones" (Echeverría-Falla, 2013: 155).

Formar en ética se trata de reconocer que se está ante personas adultas y, por lo tanto, con intereses propios en el ámbito personal, ciudadano y laboral, pero también que esa madurez física no necesariamente sea psicológica, social y, fundamentalmente, moral.

Hoy la formación en ética no es exclusiva de los hogares o el sistema educativo, porque se reconoce que en las instituciones se cuenta con personas con inmadurez ética o al menos, como todos los seres humanos, con necesidad constante de perfeccionamiento.

Desde el momento de la orientación o inducción las personas deben conocer la misión de la organización, es decir, lo que esta es y su finalidad. Pues solo una persona que conoce y está de acuerdo con el quehacer de la organización para la cual trabaja podrá sentirse comprometida con ella. También se les explicará sus metas, sus desafíos, su visión, y la forma en que ellos pueden colaborar en su cumplimiento.

Los valores entran aquí como esas herramientas que orientan y guían, que permiten mejorar el trabajo. Así como los valores ayudan a una persona a dar

lo mejor de sí, el conjunto de valores de los trabajadores se encauza a lograr lo mismo en relación con los objetivos compartidos.

Pero la formación no se trata simplemente del momento de la inducción, como si con un primer acercamiento bastara para toda la vida. La formación en ética debe tener, por así decirlo, fecha de vencimiento.

Así como las personas que reciben formación en técnicas de salvamento y primeros auxilios requieren recertificaciones y prácticas cada cierto tiempo, la teoría y la experiencia ha enseñado que con la formación ética es igual sobre todo si se considera el gran número de factores e influencias negativas que se encuentran en el día a día. Análogamente, la formación ética funciona como una vacuna, pero se requieren refuerzos cada cierto tiempo para mantener “las defensas altas”.

Esta formación debe ser, por tanto, constante, pero también variada e interesante para las personas que la cursarán. Se pueden proveer procesos de formación generales para todos los trabajadores, pero también formación específica dependiendo las áreas de trabajo o tipos de puesto.

Es importante recordar que esta formación es preventiva y busca que las personas interioricen la importancia de la actuación ética en su vida y para su trabajo. Explicar leyes, reglamentos y sus sanciones, jamás será formación en ética. Como señala Echeverría-Falla (2003: 154), “la educación ética es algo demasiado serio como para dejarlo en manos de las leyes, los códigos de conducta o las normas políticas”.

La formación ética es, sobre todo, educación para el desarrollo moral: pasar de la visión egocéntrica del mundo a una compartida; dejar de pensar en los intereses propios y enfocarse en los comunes; dejar de ser condescendientes con nosotros mismos y lapidarios con el resto; entender, más que la norma jurídica, su espíritu y conveniencia.

De Siqueira (2012: 58) explica la teoría del desarrollo moral de esta forma: “[Lawrence Kohlberg] propone tres niveles progresivos del desarrollo de las actitudes morales: el preconventional, el convencional y el postconvencional. Estos tres niveles, a su vez, estarían conformados por seis etapas diferentes. Las manifestaciones más elementales del comportamiento moral se ubicarían en las etapas 1 y 2, y se limitarían a la obediencia de órdenes provenientes de autoridades superiores, al deseo de evitar los castigos, y, siempre que fuera posible, a la realización de los deseos personales. Las etapas 5 y 6 de la clasificación, las más elevadas y propias del nivel postconvencional, serían observadas en el comportamiento de los individuos que, al reconocer los derechos y las normas determinados autónomamente por cada persona, adoptarían principios éticos universales de justicia, elegidos sin coacción, lo que caracterizaría la más elevada expresión de conciencia moral”.

Las personas con un alto desarrollo moral, como explicaba Kohlberg (citado en Cortina Orts, 2013), no necesitan un ojo externo que las vigile ni una norma que las castigue, actúan correctamente porque están convencidas que es lo mejor para ellas y para el resto.

En palabras de Cortina Orts (2005: 82): “La tarea de la educación moral es indispensable en una sociedad, es un producto de primera necesidad, porque las leyes son importantes en un conjunto social, pero todavía más lo son los compromisos morales adquiridos por sus miembros”.

Las organizaciones tampoco deben limitarse a la hora de buscar alternativas para promover el desarrollo moral. Recursos como cineforos, clubes y grupos artísticos también pueden ser aprovechados. El uso de medios no tradicionales como el arte, el cine, la lectura y hasta los proyectos de apoyo social son estrategias muy útiles que se deben considerar.

Como indica Nussbaum, “las artes cultivan las capacidades de juicio y sensibilidad que pueden y deben expresarse en las opciones morales” (citado en Vidal, 2012: 30), la participación seria y activa en actividades artísticas (teatro, danza, canto, entre otras), orientan a las personas hacia el orden, la proporción y la armonía; y estos elementos que aprenden para un arte específico, termina extrapolándose a otras facetas de sus vidas. En palabras de Oscar Wilde (citado en Ariely, 2012: 35): “La moralidad, como el arte, significa trazar una línea en algún sitio”.

Algunas artes específicas, como el teatro o el cine, promueven la imaginación narrativa, lo que constituye una base fundamental para la interacción moral (Vidal, 2012).

Michel Fariña (2012: 96) explica lo siguiente: “En la experiencia de ver un *film* el espectador participa del acto mismo de la creación. El cine no es la mera ilustración de sujetos éticos, sino una matriz donde acontece el acto ético-estético, inaugurando una nueva posibilidad de reflexión”.

En el caso de la lectura, sobre todo de obras literarias universales y aquellas donde el lector pueda identificarse con el personaje, se logra lo que popularmente se le llama “aprender por cabeza ajena”. El lector vive, se equivoca y aprende con el personaje y extrapola esa experiencia para su propia vida.

En relación con lo anterior, Brussino (2012: 44) señala lo siguiente: “Los relatos de ficción o las historias de vida constituyen formas de comunicación en las que los seres humanos aprenden la conflictividad ética y lo que significa querer vivir en común”.

Y después agrega: “Al mostrarnos la novela (y otros géneros narrativos) las cosas tal como podrían suceder en la vida, las posibilidades humanas que el lector-espectador está invitado a imaginar son también reales, puesto que la imaginación narrativa pertenece al orden de la realidad, al igual



que la imaginación ética que se necesita para tomar decisiones adecuadas en contextos complejos: de ahí su importancia para la deliberación moral” (Brussino, 2012: 47).

Incluso, algunos estudios han vinculado la lectura con una mejora en la capacidad de entender las emociones de los otros y ponerse en su lugar (empatía), en la resolución de conflictos y hasta en el autoconocimiento, lo que sin duda es de mucha utilidad en el caso de servidores públicos (Soto, 2015).

Otra opción para fortalecer el desarrollo moral de las personas es mediante la participación en proyectos de apoyo social. No se trata de dar donaciones en efectivo o cualquier otro tipo de participación indirecta, sino de colaborar directamente con las personas necesitadas. Ese contacto humano incrementa la capacidad de juicio moral de las personas y las vuelven más empáticas (Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2014).

Según los Lineamientos de la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014: 12), en la etapa de comunicación y formación corresponde:

- Establecer procesos y mecanismos para el fortalecimiento y promoción de la ética y los valores.
- Coordinar y llevar a cabo la comunicación, divulgación y promoción metódica permanente para el fortalecimiento ético y del avance del proceso de gestión ética en la institución.
- Realizar y coordinar las actividades educativas: sesiones de trabajo, charlas, cursos, talleres, seminarios, encuentros, reuniones, dinámicas de grupo entre otras con el personal institucional.

## ALINEAMIENTO E INSERCIÓN DE LA ÉTICA EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

El alineamiento es quizá lo más fácil de explicar, pero lo más complejo de implementar. Se trata de ejecutar el plan de acción que acompaña a la Política Ética, es decir, de resolver los problemas previamente encontrados.

Las metas del Plan de Acción de la Política Ética (largo plazo) se subdividen en otras metas que son incorporadas en los Planes Estratégicos de la Organización (mediano plazo), y estas a la vez se subdividen en metas más pequeñas que se incluyen en los Planes Operativos (corto plazo). Esto permite que aquellas primeras metas que parecían imposibles se puedan visualizar como escaños viables de alcanzar.

Si bien las soluciones dependen mucho de las estrategias desarrolladas por cada organización, normalmente se incorporan acciones realizadas con

la gestión del recurso humano: cómo se recluta, selecciona, capacita, evalúa, promueve y reconoce al personal.

En este orden de ideas, León Hernández (2014) recomienda que los valores institucionales funjan también como competencias cardinales a la hora de definir los perfiles de los puestos de la organización. A partir de allí, los valores deberán ser considerados a la hora de buscar el personal más idóneo y cuando se quiera fortalecer al que ya se encuentra trabajando en la organización.

Al definir los valores como competencias cardinales se está afirmando que todas las personas que trabajen en la organización deberían tenerlos y que, a su vez, la organización se esforzará para promoverlos.

Se podrán establecer niveles diferenciados que permitan reconocer el grado de apropiación de ese valor según sea el puesto o área de la organización que se trate. Por ejemplo, si uno de los valores es la responsabilidad, será distinto el nivel y las características de la responsabilidad que se le pida a una persona que atiende público que a quien custodie dinero. Esos valores derivarán, por lo tanto, en conductas concretas específicas en las que se deberá formar y sobre las que versará también la evaluación: los valores dejan de ser algo indeterminado y se concretan en las funciones propiamente dichas.

También los reconocimientos podrán tomar en consideración esa apropiación de los valores y la ética. Así las personas más virtuosas, las excelentes, serán el parámetro a seguir por todos los demás.

Según los Lineamientos de la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014: 12), en esta etapa corresponde:

- Coordinar y conducir técnicamente la implementación de la Política Ética y su plan de acción.
- Orientar, asesorar y recomendar directrices en materia ética y axiológica.
- Dar seguimiento al cumplimiento de compromisos éticos de las diferentes unidades institucionales.

### **Seguimiento y evaluación**

Como su nombre lo indica en esta etapa se realiza el seguimiento de lo hecho en las anteriores, se evalúa y se corrige lo que sea necesario. Implica responder, entre otras, preguntas como las siguientes:

- ¿La comisión o instancia encargada de la gestión ética se ha formado? ¿Se sigue reuniendo? ¿Está trabajando?
- ¿Se están usando los resultados del diagnóstico para proponer mejoras? ¿Es necesario replicarlo para ver el estado de avance?

- ¿Los procesos de formación y comunicación se están implementando? ¿Están dando resultados? ¿Cuáles son estos?

- ¿Se están ejecutando las acciones requeridas para alcanzar las metas de la Política Ética?

Evidentemente, el diagnóstico inicial es un punto de partida que permite comparar a lo largo del tiempo los retrocesos o avances alcanzados.

No es esperable encontrar cambios significativos en el corto plazo, lo que tampoco implica que no sea necesario evaluar para ir orientando las acciones conforme se vaya avanzando.

Las evaluaciones pueden ser generales (los efectos en toda la organización), pero también sobre acciones específicas, como los procesos de selección de personal o una campaña comunicativa particular.

A esto se suman las Auditorías de la Gestión Ética, donde instancias imparciales o externas puedan verificar, desde afuera, el trabajo que se ha realizado.

Actualmente se están implementando métodos adicionales. Como se indicó anteriormente, no hay forma de medir qué tan ética es una persona o una organización, por eso se utilizan métodos indirectos que reflejen la puesta en práctica de valores (conductas). Sin embargo, considerando que la ética está relacionada con la forma en que las personas toman decisiones, se puede recurrir a la evaluación del desarrollo moral de las personas como un indicador de la madurez con la que se decidirá (Lind, 2000), en el entendido que un desarrollo o juicio moral bajo se convierte en un factor de riesgo pues no se tomarán en consideración factores clave como el bien común, el contrato social o hasta principios éticos universales.

### **El caso del Poder Judicial como ejemplo**

Para ilustrar lo anterior, se presenta la experiencia del Poder Judicial costarricense donde se viene implementando un proceso de gestión ética desde 2008.

Pese a que esa institución contó con una Comisión Institucional de Ética y Valores desde 1992, no fue sino hasta la creación de una Unidad Técnica de tiempo completo denominada “Secretaría Técnica de Ética y Valores” en 2008 que se desarrolló un proceso sistémico a partir de las orientaciones de la Comisión Nacional de Rescate de Valores.

El diagnóstico ético se desarrolló durante el año 2009. Con los insumos obtenidos se elaboró el Manual de Valores Compartidos (Código de Ética) que fue aprobado en 2010. La Política Ética fue aprobada por la Corte Plena en 2012 con un plazo de implementación de 15 años (López Guevara, 2015).

La Política contempla nueve ejes con los que se pretende solventar las deficiencias y problemas previamente identificados, a saber (Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2014):

- 1) Educación moral.
- 2) Comunicación.
- 3) Reclutamiento, selección e inducción.
- 4) Planeamiento estratégico.
- 5) Capacitación.
- 6) Evaluación de desempeño.
- 7) Instancias de control.
- 8) Procesos participativos.
- 9) Salud integral y fuentes de motivación.

Diferentes instancias organizacionales se encargan de implementar diversas estrategias relacionadas con los nueve ejes señalados, mientras la instancia técnica da asesoría y seguimiento a la implementación.

Por ejemplo, se puede señalar:

- En Educación Moral, la Escuela Judicial se encuentra desarrollando lineamientos que permiten homogeneizar la formación ética de personal de la Judicatura, el Ministerio Público, la Defensa Pública, la Policía Judicial, y el personal administrativo relacionado con los anteriores.

- Varias Unidades de Capacitación trabajan en planes propios de implementación de medidas de formación moral para sus trabajadores. A manera de ilustración, se puede señalar que la ética es un eje transversal del Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura, donde también se incluye un curso específico de ética judicial.

- En cuanto a la Comunicación, la Unidad Técnica cuenta con una Estrategia General que alimenta campañas anuales para el fortalecimiento de la ética y los valores en el personal judicial. Algunas de estas campañas se organizan en conjunto con el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional, pero en otros casos se hacen proyectos específicos según la necesidad de instancias o para regiones geográficas determinadas.

- El Departamento de Gestión Humana (Recursos Humanos o Personal) se encuentra reelaborando todos los perfiles de puestos de la organización, incluyendo competencias genéricas en las que se referencian los valores compartidos institucionales. Estos perfiles se constituyen en la base para los procesos de selección de personal y evaluación del desempeño, los cuales también están siendo revisados y actualizados.

- Las Unidades Disciplinarias de la Judicatura, Ministerio Público y Defensa Pública cuentan con un grupo de trabajo para equiparar procesos y definir

consecuencias congruentes para los diferentes tipos de faltas. Se han desarrollado cursos para personas integrantes de unidades disciplinarias y para la población en general, así como campañas divulgativas e informativas.

- La Unidad Técnica (Secretaría Técnica de Ética y Valores) utiliza una herramienta de valoración del juicio moral como un insumo para evaluar la efectividad de los procesos formativos y comunicativos. También se ha utilizado para detectar zonas geográficas más sensibles o vulnerables que requieren atención prioritaria. Por otro lado, se han podido identificar puestos más sensibles, la efectividad de los procesos de selección de personal y el efecto en la ética de las personas al trabajar durante mucho tiempo en el ámbito judicial.

Pese a que se espera que la mayoría de los resultados se den en el largo plazo, el seguimiento realizado hasta la fecha ha permitido determinar una mejora en la capacidad del juicio moral de las personas que han participado en los procesos de formación en ética. Asimismo, se ha logrado determinar el beneficio de la promoción de medidas integrales como la participación en proyectos de apoyo social, artísticos, de lectura, entre otros (Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2014).

En la auditoría ética de más reciente aplicación se determinó que la institución cuenta “con un sistema de gestión ética vanguardista” y reconoce un cumplimiento de los lineamientos y regulaciones vigentes en la materia, aunque también se reconoce la necesidad de continuar y fortalecer el trabajo en busca de mayores resultados (Auditoría de Estudios Especiales, 2015).

## **Para terminar**

En el presente texto se ha tratado de explicar cómo la confusión de la ética con otras ramas del conocimiento o de acción humana ha contribuido a un mayor vacío en cuanto a la promoción de medidas para su fortalecimiento.

Si bien las medidas legales y disciplinarias son indispensables ante la corrupción también es necesario recordar que las medidas preventivas, desde la ética, son esenciales para la reducción sostenida y paulatina de este tipo de casos.

Así como se compara la corrupción con un cáncer, se puede decir que las medidas que actualmente se implementan para su erradicación, una vez acaecidos los hechos, pueden verse como los procedimientos contundentes y necesarios para extirparla (el proceso penal como una cirugía) o eliminarla (los controles posteriores vistos como la quimioterapia y la radioterapia). Pero no se piensa en extirpar órganos sanos como medida preventiva ni aplicar quimioterapia “por si acaso”, eso es lo que pasa cuando las acciones se

concentran solamente en las medidas disciplinarias y jurídicas como si fueran medios preventivos.

A la ética, cuando se la entiende en serio, le interesa la prevención para evitar la aparición del cáncer, porque con personas cada vez más comprometidas con su quehacer y el de las organizaciones en las que trabajan, por decisión y convencimiento propio, serán menos necesarias las medidas extremas para enfrentar los efectos de la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, M.; Ovares, O.; y Vega, H. (2001), *Fruto de la perseverancia: el Sistema Nacional de Comisiones de Valores de Costa Rica*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2006), *Modelo de gestión ética para entidades del Estado. Fundamentos conceptuales y manual metodológico*, Bogota, USAID. Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Manual de ética pública. Cómo incorporar la ética pública en la cultura institucional de los organismos y entidades del Estado*, Asunción, USAID. Programa Umbral Paraguay.
- Aranguren, J. L. (1972), *Ética*, Madrid, Castilla.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Filosofía y vida intelectual. Textos fundamentales*, Madrid, Trotta; Universidad Estatal a Distancia.
- Ariely, D. (2012), *Por qué mentimos... en especial a nosotros mismos*, Barcelona, Ariel.
- Aristóteles (1978), *Moral, a Nicómaco*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Auditoría de Estudios Especiales (2015), *Evaluación de la gestión ética en el Poder Judicial*, San José, Poder Judicial de Costa Rica.
- Blanchard, K. y O'Connor, M. (1997), *Administración por valores. Cómo lograr el éxito organizacional y personal mediante el compromiso con una misión y unos valores compartidos*, Bogotá, Norma.
- Blásquez, F.; Devesa, A.; y Cano, M. (2002), *Diccionario de términos éticos*, Navarra, Verbo Divino.
- Bloom, P. (2010), The Moral Life of Babies, <http://www2.econ.iastate.edu/classes/econ362/hallam/NewspaperArticles/MoralLifeBabies.pdf>.
- Brussino, S. (2012), "La deliberación como estrategia educativa en bioética", en *La educación en bioética en América Latina y el Caribe*, S. Vidal (ed.), Montevideo, UNESCO. Programa para América Latina y el Caribe en Bioética y Ética de la Ciencia, pp. 37-52.
- Burón Orejas, J. (2010), *Psicología y conciencia moral*, Maliaño, Sal Térrea.
- Cleghorn, L. E. (2005), *Gestión ética para una organización competitiva*, Bogotá, San Pablo.
- Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica (2014), *Lineamientos para las comisiones institucionales de ética y valores en la gestión ética*, San José, CNRVCR, <https://cnrvcr.files.wordpress.com/2014/06/lineamientos-para-las-ciev.pdf>.

- \_\_\_\_\_ (s.f.), Sistema Nacional de Ética y Valores, San José, CNRVCR, <https://cnrvcr.wordpress.com/sistema-nacional-de-etica-y-valores>.
- Cortina Orts, A. (1997), "Intervención de D. Adela Cortina", en *Jornadas sobre Ética Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 61-71.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Alianza y contrato*. Política, ética y religión, Madrid, Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *10 palabras clave en ética*, Navarra, Verbo Divino.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Razón práctica", en *10 palabras clave en ética*, A. Cortina Orts, Navarra, Verbo Divino, pp. 327-375.
- \_\_\_\_\_ (2013), *¿Para qué sirve realmente la ética?*, Madrid, Paidós.
- De Siqueira, J. E. (2012), "Del estudio de casos a la narrativa en educación en bioética", en *La educación en bioética en América Latina y el Caribe*, S. Vidal (ed.), Montevideo, UNESCO. Programa para América Latina y el Caribe en Bioética y Ética de la Ciencia, pp. 53-68.
- Echeverría-Falla, C. (2013), "Educación ética: ¿normas o virtudes? ¿Qué giro debe tomar la enseñanza de la ética en la formación de universitarios solidarios?", en *Persona y Bioética*, Vol. 17 N° 2, pp. 151-167.
- Etcheberría, X. (2005), *Temas básicos de ética*, Bilbao, Desclée De Brouwer.
- Figueroa Jácome, L. (2014), "Importancia de las comisiones éticas. ¿Para qué sirven las comisiones de ética?", en *Ética judicial. Normas y criterios aplicables al Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, pp. 27-37.
- García Marzá, D. (2004), *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*, Madrid, Trotta.
- García, S. y Dolan, S. (2003), *La dirección por valores*, Madrid, McGraw Hill.
- Gómez, C. (2008), "Conciencia moral", en *10 palabras clave en ética*, A. Cortina (dir.), Navarra, Verbo Divino, pp. 17-69.
- Grande Yañez, M. (2006), *Ética de las profesiones jurídicas*, Bilbao, Desclée De Brouwer.
- Hortal Alonso, A. (2009), "La independencia del juez y la esfera de la justicia", en *Independencia judicial: problemática ética*, M. Grande (ed.), Madrid, Dykinson, pp. 39-54.
- Kant, I. (2001), *La paz perpetua*, Madrid, Mestas.
- León Hernández, R. (2012), "Posibilidades metodológicas de aplicación: un modelo", en *El quehacer ético en el Poder Judicial. Persona, ciudadanía y trabajo*, R. León Hernández, O. Ovarés Araya y D. Víquez Lizano (eds.), San José, Poder Judicial de Costa Rica, pp. 101-119.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Gestión ética para organizaciones públicas y privadas*, San José, Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Sobre la obediencia a las leyes", *Ética Judicial*, Cuaderno 9, Vol. 5 N° 2, pp. 59-67.
- Lind, G. (2000), Una introducción al Test de Juicio Moral (MJT), [http://www.uni-konstanz.de/ag-moral/pdf/Lind-1999\\_MJT-Introduction-Sp.pdf](http://www.uni-konstanz.de/ag-moral/pdf/Lind-1999_MJT-Introduction-Sp.pdf).
- López Guevara, I. (2015), *El Poder Judicial y el trabajo en valores*, San José, Poder Judicial de Costa Rica.
- Martínez, H. (2005), La ética empresarial al comienzo del nuevo milenio: una aproximación bibliográfica y pedagógica, <https://culturadelalegalidad.org.mx/>

- recursos/Contenidos/EstudiosAcademicosyEstadisticos/documentos/La%20Etica%20Empresarial%20al%20Comienzo%20del%20Nuevo%20Milenio%3B%20Una%20Aproximacion%20Bibliografica%20y%20Pedagogica.pdf.
- Martínez Navarro, E. (2010), *Ética profesional de los profesores*, Bilbao, Desclée De Brouwer.
- Michel Fariña, J. J. (2012), "La experiencia del cine y el pensamiento (bio)ético", en *La educación en bioética en América Latina y el Caribe*, S. Vidal (ed.), Montevideo, UNESCO. Programa para América Latina y el Caribe en Bioética y Ética de la Ciencia, pp. 93-108.
- Orwell, G. (1980), *1984*, Barcelona, Destino.
- Palacios Navarro, S.; Palacios Navarro, B.; y Ruiz de Azua, S. (2003), "Nuevas formas de medir el desarrollo sociomoral", en *Revista de Psicodidáctica*, N° 14, pp. 41-58.
- Piñuel, I. y García, A. (2015), *La evaluación del mobbing*, Buenos Aires, SB Editorial.
- Ramos Pascua, J. A. (2007), *La ética interna del derecho*, Bilbao, Desclée De Brouwer.
- Real Academia Española (2017), Deformación personal, <http://dle.rae.es/?id=C3V6iWF>.
- Robalino, I. (1976), *Ética profesional. Con referencia especial a las profesiones sociales*, México, Jus.
- Santín, L. (2008), *¿Cómo fomentar la conciencia moral en sus hijos?*, México, Elector.
- Secretaría Técnica de Ética y Valores (2014a), *Estudio sobre la capacidad de juicio moral de las personas servidoras del Poder Judicial de Costa Rica*, San José, Poder Judicial de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Política axiológica*, San José, Poder Judicial de Costa Rica.
- Soto, M. (2015), "El cerebro cree y vive las historias contadas en los libros", en *La Nación*, San José, 5 de septiembre, [http://www.nacion.com/vivir/bienestar/cerebro-vive-historias-contadas-libros\\_0\\_1510248968.html](http://www.nacion.com/vivir/bienestar/cerebro-vive-historias-contadas-libros_0_1510248968.html).
- Unamuno, M. de (1961), *Vida de Don Quijote y Sancho*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Vidal, S. (2012), "Nuevas y viejas preguntas en la educación en bioética", en *La educación en bioética en América Latina y el Caribe*, S. Vidal (ed.), Montevideo, UNESCO. Programa para América Latina y el Caribe en Bioética y Ética de la Ciencia, pp. 15-36.
- Vigo, Rodolfo Luis (2012), De la interpretación de la ley a la argumentación desde la Constitución: realidad, teorías y valoración, <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v21n1/v21n1a07.pdf>.
- Viquez Lizano, D. (2012a), "De la pregunta radical o la antropología filosófica necesaria", en *El quehacer ético en el Poder Judicial. Persona, ciudadanía y trabajo*, R. León Hernández, O. Ovares Araya y D. Viquez Lizano (eds.), San José, Poder Judicial de Costa Rica, pp. 7-37.
- \_\_\_\_\_ (2012b), "Sobre la posibilidad de una ética como método vital", en *El quehacer ético en el Poder Judicial. Persona, ciudadanía y trabajo*, R. León Hernández, O. Ovares Araya y D. Viquez Lizano (eds.), San José, Poder Judicial de Costa Rica, pp. 39-75.
- \_\_\_\_\_ (2012c), "Una vida plena: lo humano, lo cívico y lo laboral", en *El quehacer ético en el Poder Judicial. Persona, ciudadanía y trabajo*, R. León Hernández, O. Ovares Araya y D. Viquez Lizano (eds.), San José, Poder Judicial de Costa Rica, pp. 77-99.



**PSEUDOMORFISMO, CÓMO NOS  
CONVENCIMOS DE QUE CHILE ES  
UN PAÍS CORRUPTO:  
HERRAMIENTAS PARA PROMOVER  
LA INTEGRIDAD Y LA ÉTICA  
PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA**

---

Nicolás Lagos Machuca\*  
*Segundo Premio*

*“Señalar el mal es hacer un llamamiento para estudiarlo y conocerlo,  
y el conocimiento de él es un conocimiento de enmienda”.*

Enrique Mac-Iver,  
La crisis moral de la República,  
Santiago, Chile, 1900.

**E**n geología se denomina pseudomorfismo a la existencia de un mineral cuya forma cristalina externa corresponde a la de otro mineral (Cornelis y Cornelius, 2006). La sociedad chilena sufrió un proceso similar con el fenómeno de la corrupción. Durante las últimas tres décadas en países de la región se vivían múltiples y frecuentes hechos de esta naturaleza, mientras en Chile eran situaciones aisladas y de escala menor. O al menos eso se creyó.

La ausencia de fenómenos de corrupción de alto impacto público dio a la sociedad chilena la apariencia de una sociedad íntegra y carente de faltas a la probidad, más similar a Estados europeos que a sus vecinos latinoamericanos. Esto se sostuvo solo hasta mediados de 2017. Una serie de hechos de connotación pública hicieron que los chilenos conocieran, luego reconocieran y finalmente aceptaran que la corrupción estaba arraigada en lo más profundo de su sociedad y que, por lo tanto, era necesario que el gobierno lo considerara como un tema prioritario en su gestión (CEP, 2017).

---

\* Analista de la Unidad de Estudios de la Contraloría General de la República, Chile.  
E-mail: nmlagos@gmail.com.

La apariencia cristalina de la sociedad chilena poco a poco fue cuestionada hasta cambiar completamente. El pseudomorfismo resultaba ser una buena manera de explicar cómo en ese país esencialmente minero la corrupción no era una excepción.

Durante los últimos meses del año 2014 se realizó una serie de acusaciones por financiamiento irregular a la política que involucraba a un importante grupo económico nacional. Este sería el punto de partida de una de las mayores crisis de la democracia chilena desde el fin de la dictadura de Pinochet el año 1990<sup>1</sup>. Luego de esto, y como un conjunto de hechos paralelos, noticias referidas a tráfico de influencias, cohecho a altas autoridades de Gobierno y del Congreso y fraude al fisco en la policía nacional, entre otras, comenzaban a ocupar las principales páginas de los diarios nacionales y los minutos iniciales de los noticieros (Mönckeberg, 2015).

Como resultado de lo anterior las principales encuestas nacionales comenzaron a reflejar el malestar ciudadano con las autoridades y una desconfianza creciente con las instituciones, que hacía más crítico el desencanto de los chilenos con la política. Cuatro importantes estudios permiten ilustrar esta situación.

El *ranking* de Transparencia Internacional en su versión 2016 ubica a Chile en el lugar 24 a nivel global con 66 puntos, el menor puntaje en los últimos diez años con siete puntos menos desde la medición de 2014 (Transparencia Internacional, 2017). Esto ubica a Chile dentro de los ocho países con mayor descenso en sus puntajes, junto con Barbados, Lesotho, Qatar, Chipre, Macedonia, San Vicente y las Granadinas y Siria.

El estudio "Auditoría a la democracia" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su versión 2016, señaló que el 60% de los chilenos cree que en el gobierno hay mucha corrupción, marcando un aumento de 36 puntos respecto de la misma evaluación en el año 2010 (PNUD, 2016).

Por otro lado, la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (2016) demuestra que actualmente el 50% de los chilenos cree que casi todos los políticos están involucrados en actos de corrupción, mientras que en el año 2006 sólo el 14% creía lo mismo. Este aumento no es exclusivo para los políticos, el 35% de los chilenos cree que casi todos los funcionarios públicos están involucrados en comparación con el 12% que consideraba lo mismo en el año 2006.

Finalmente, la Encuesta Nacional Bicentenario 2015 de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Gfk Adimark entrega dos datos muy ilustrativos del cambio en la percepción de la corrupción en Chile. El 80% de los encuestados

---

<sup>1</sup> Véase entre otros el caso Pinocheques o el caso MOP-GATE mencionados en el primer capítulo.

cree que Chile es un país corrupto y el 49% considera que Chile es igual de corrupto que el resto de América Latina.

Todos estos indicadores demuestran el fin de Chile como un “islote de la probidad” como señalaba Orellana (2007), posicionando la corrupción como un tema crítico y prioritario para el gobierno, los medios de comunicación y la ciudadanía (CEP, 2016). Por esto, más que aceptar la corrupción como un yugo para el ejercicio de la función pública, se debe romper la inmovilidad de los distintos sectores involucrados para avanzar en la búsqueda de soluciones y herramientas concretas y contundentes que permitan hacer frente a esta situación.

Este documento es un esfuerzo en este contexto. A partir de la experiencia chilena en materia de corrupción y promoción de la integridad, se pretende identificar herramientas prácticas y precisas que, considerando la realidad de los distintos países de la región, sean una ayuda en la lucha contra la corrupción no sólo en Chile sino en todas las sociedades de Latinoamérica. En este sentido, no se limitará a la identificación de recomendaciones para las administraciones públicas ya que, como se sostendrá más adelante, la integridad de la función pública no es exclusividad de los funcionarios públicos ni del gobierno sino de la sociedad en su conjunto.

Al estudiar la corrupción una de las primeras advertencias que se deben hacer es que, como todo fenómeno social, es un problema complejo cuya presencia está explicada por múltiples y variados factores. Por esto, no es posible identificar una solución única e infalible para acabar con ella, sino por el contrario se debe concentrar esfuerzos y buscar herramientas en distintos frentes y disciplinas. De manera anticipada a lo que se señalará detalladamente en los siguientes capítulos y considerando los objetivos del análisis, este documento considerará una visión de corrupción en su sentido más amplio, abarcando como tal desde los delitos tipificados penalmente hasta las faltas éticas por actuaciones contra los valores de la función pública.

En particular, este estudio será abordado a partir de tres grandes capítulos. En el primer capítulo, mediante un análisis descriptivo de carácter histórico-político, se contextualizará al lector de manera profunda y detallada sobre la situación de Chile en materia de corrupción y, tal como ya se ha adelantado, la transición que la llevó de ser un “islote de probidad” a un país corrupto. Para esto, se hará un breve recorrido histórico por situaciones relevantes en la materia, comenzando a fines del siglo XIX y terminando en los hechos de corrupción recientemente denunciados en Chile que han dado origen a la Agenda de Probidad y Transparencia<sup>2</sup> del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Esto con el objetivo de contar con una mirada transversal e integral del fenómeno de la

---

<sup>2</sup> <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl>, consultado el 20 de mayo de 2017.

corrupción en Chile y cómo esto da origen a una serie de oportunidades para la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, se indagarán en detalle distintos aspectos necesarios para enfrentar hechos de corrupción y promover la integridad y la ética pública, profundizando un análisis teórico-descriptivo que permita conceptualizar el objeto de estudio. Se comenzará contextualizando teóricamente algunos conceptos necesarios para el análisis, lo que permitirá tener una visión común respecto de los conceptos de corrupción e integridad. Luego se pretende identificar e individualizar a aquellos actores necesarios para la consolidación de una cultura ética, enfatizando en el desarrollo de un trabajo colaborativo y multisectorial para garantizar la integridad de la función pública. A continuación se identificarán aquellos elementos teóricos y de praxis asociados a las aristas más relevantes en la materia, intentando identificar aspectos de avances y desafíos en los cuales las distintas Administraciones debiesen enfocarse.

Finalmente, a partir de todo lo expuesto anteriormente y de una manera conclusiva, se propondrán diez herramientas factibles de ser aplicadas por las administraciones públicas de Latinoamérica. Esto tendrá un enfoque de *tool box* con el objetivo de ser incluidas en los distintos planes gubernamentales que cada Estado ha desarrollado para la promoción de la ética y la integridad pública.

El enfoque chileno de este informe no tiene un propósito nacionalista sino que, por el contrario, busca aprovechar el escándalo que los hechos de corrupción han provocado en la ciudadanía como un impulso y una ventana de oportunidad para generar acciones concretas y contundentes que sean de utilidad para todas las democracias latinoamericanas.

## ANTECEDENTES PARA ENTENDER EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE

Durante los últimos meses los medios de prensa chilena han ocupado gran parte de sus espacios con titulares, noticias, crónicas, editoriales, cartas al director, columnas y reportajes que buscan reflejar la llamada “crisis de las instituciones” como producto de variados y transversales casos de corrupción. Estos hechos han incluso llegado a medios internacionales<sup>3</sup> escandalizando a la sociedad en su conjunto.

La historia de Chile permite entender el escándalo que estos casos de connotación pública han generado en la ciudadanía. Tal como señala Orellana (2004), este país siempre se ha destacado porque ningún Jefe de Estado se

---

<sup>3</sup> <http://www.eldinamo.cl/mundo/2016/04/07/corrupcion-chile-new-york-times>, consultado el 20 de mayo de 2017.

enriqueció mientras ejerció su cargo -la única excepción podría ser Pinochet, como se mencionará más adelante-. Incluso es posible destacar la probidad de muchos mandatarios de la historia reciente como Pedro Aguirre Cerda, Jorge Alessandri o Eduardo Frei Montalva.

De este modo, si bien los *rankings* internacionales, como el de Transparencia Internacional, ubican a Latinoamérica como una de las regiones con mayores índices de percepción de la corrupción, el puntaje de Chile siempre fue una excepción con niveles más bien bajos. Así, la apariencia de un Chile donde la corrupción no era un problema público se impuso no sólo a nivel ciudadano, sino también dentro del gobierno. Es posible ilustrar esto a través de dos situaciones. Entre 2006 y 2008 la corrupción nunca se ubica dentro de los problemas prioritarios para la ciudadanía, promediando solo un 5% de las menciones para el período. Así, nunca se ubicó dentro de los siete problemas más importantes (CERC, 2008). Por otro lado, en 2007 el Ministro de Relaciones Exteriores se mostró sorprendido ante la advertencia de la OCDE sobre la corrupción en Chile, demostrando con eso la creencia gubernamental de que la corrupción no era un problema trascendental para el gobierno (Orellana, 2007).

Sin embargo, la ubicación y el tratamiento que ha tenido el fenómeno de la corrupción en Chile no han sido homogéneos y han estado marcados por distintos factores sociales. Por esta razón, resulta pertinente realizar una revisión histórica de cómo se ha abordado la ética pública y la corrupción a lo largo de los años en este país.

### **La corrupción olvidada en la conformación y consolidación del Estado**

Las investigaciones sobre el funcionamiento y la naturaleza del sistema político chileno se han caracterizado, en general, por resaltar la solidez y estabilidad de la democracia nacional basada en una institucionalidad fuerte, un régimen estable de partidos políticos (Edwards y Frei, 1949; Gil, 1966; Garretón, 1989; Valenzuela, 1989; Scully, 1992; Silva 2010) y donde la probidad pública fue una característica de la República (Orellana, 2007). Puede que dicha tesis sea real, sin embargo no es razón suficiente para sostener que el Estado chileno estuvo exento de hechos de corrupción durante sus primeros años de formación y consolidación, en una situación de probidad absoluta. Para ejemplificar esto se pueden mencionar tres acontecimientos que demuestran que el soborno, el tráfico de influencias y la crisis moral no son temas exclusivos de la historia reciente chilena.

A fines del siglo XIX el empresario inglés John North era llamado "El Rey del Salitre" por tener el monopolio de la producción de tal mineral pudiendo controlar desde Chile su industria mundial. Sus planes comerciales se vieron

complicados por los planes del presidente José Manuel Balmaceda, quien quiso que las salitreras pasaran a manos de productores nacionales. Con el objetivo de impedir estos planes, North “se abocó a derramar dinero entre líderes políticos, parlamentarios y ministros para asegurarse la intangibilidad de sus negocios” (Labarca, 2015), lo que se vio facilitado por sus abogados personales quienes eran, a su vez, destacados parlamentarios liberales. Años después, y luego de la caída de Balmaceda y el inicio de la República parlamentaria, una investigación realizada por accionistas británicos destapó los sobornos realizados por North quedando en la historia como uno de los grandes casos de tráfico de influencias y conflictos de intereses en la historia chilena (Portales, 2015).

La llamada “crisis de las instituciones” o “crisis de valores”, como se ha hablado del escenario actual chileno, tampoco es novedad en la historia nacional. Enrique Mac Iver (1844-1942), abogado y político chileno, describió en su más célebre obra “La crisis moral de la República” (1900) que los males que aquejaban al país en ese entonces no se debían a la raza, ni a las instituciones, ni al territorio, ni a las crisis económicas, sino que eran explicados por la falta de moralidad pública consistente en el incumplimiento de las obligaciones, el olvido del deber funcionario, el abandono de la función pública, siendo reemplazada por la ambición personal y la codicia. Estas ideas suenan absolutamente atinentes a la situación actual donde se ha visto a funcionarios públicos y autoridades formalizadas por soborno y fraude al fisco, y demuestran la presencia desde inicios del siglo XX de la relevancia de la ética en la función pública.

Los tres casos presentados buscan derribar el mito de la cultura íntegra de la sociedad chilena instalada en la ciudadanía durante los últimos años. De este modo y, especialmente con el caso de la crisis moral mencionada por Mac Iver, se logra posicionar a la integridad pública como un tema central dentro de la historia nacional, lo que permite relevar y contextualizar históricamente los conceptos de corrupción y ética que se desarrollarán en profundidad más adelante.

## **La cruzada moral de inicios del siglo XX**

Contrario a lo que se cree, en Chile la institucionalización del combate contra la corrupción no ocurre durante fines del siglo XX, sino que es posible encontrarla durante las primeras décadas de ese siglo. El gobierno de Carlos Ibáñez del Campo sería un punto relevante en esta temática y, por tanto, un aspecto de interés para este estudio.

Entre 1919 y 1931 se desarrolló en Latinoamérica una serie de asesorías orientadas a la reestructuración de los sistemas fiscales, monetarios y bancarios

a cargo del destacado economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer. Bajo el nombre de "Misión Kemmerer", un grupo de expertos en banca, contabilidad, organización tributaria y auditoría asesoraron a los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú en la implementación de profundos cambios en la administración pública, muchos de los cuales perduran hasta hoy.

En Chile la misión tiene su antecedente en 1922, año en que el presidente Arturo Alessandri Palma manifestó su interés por contar con una asesoría experta en materia financiera. Así, la asesoría se extendió entre julio y octubre de 1925 redactando en total siete normas legales y documentos sobre impuestos, seis sobre bancos y moneda, y cinco sobre la administración financiera del Estado.

Según señala el historiador chileno Patricio Silva (2010), los meses que siguieron a la presencia de la Misión en Chile fueron tiempos de conmoción para la opinión pública debido a dos importantes hechos de corrupción. En primer lugar, se descubrió el intento del director de la Oficina de Especies Valoradas de traspasar las pérdidas financieras personales ocasionadas en el mercado de valores a la cuenta institucional. Por otro lado, en el Servicio de Impuestos Internos se destapó una estafa donde su director estaba directamente involucrado.

Sobre esta base, y previo a la segunda visita de la Misión a Chile, el vicepresidente Carlos Ibáñez del Campo -que en mayo se convertiría oficialmente en Presidente de la República- y su "gabinete de febrero" se empeñarían en "restaurar la integridad y la sobriedad de los asuntos públicos de Chile" (Silva, 2010: 85). El vicepresidente señalaba: "los propósitos que tiene el gobierno pueden reducirse en uno solo: el resurgimiento moral y económico del país. Respecto a lo primero, ya hemos comenzado por hacer obra de saneamiento político (...). Para hacer imperar la moral continuaremos inflexiblemente en nuestra tarea depuradora. Extirparemos los males y la podredumbre acumulados durante tantos años de desorden administrativo y de compadrazgos políticos" (La Nación, 1927: 17). Silva (2010) interpreta estas declaraciones como una cruzada moral contra la corrupción en todos los niveles, se puede establecer que las palabras de Mac Iver seguían vigentes y tendrían impacto dos décadas después.

En este contexto, el ministro de hacienda Pablo Ramírez, entre los documentos emanados de la Misión Kemmerer, destaca las recomendaciones para perfeccionar los procedimientos de contabilidad y control fiscal, resultando el 26 de marzo de 1927 el Decreto con Fuerza de Ley N° 400 bis que crea la Contraloría General de la República. En esta institución se refundirá el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Sección de Bienes Nacionales y la Dirección General de Estadísticas, teniendo como misión principal ser la oficina central de contabilidad, fiscalización y estadística del Estado.

Un elemento llamativo para el análisis se puede encontrar en el primer párrafo de dicho decreto de creación, donde se puede leer: "Que la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales, ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubierta en diversos servicios". Esto permite vislumbrar el espíritu a favor de la promoción de la integridad pública y la prevención de hechos de fraude a los erarios fiscales. En este mismo sentido, se incluirán en la estructura de esta organización algunos elementos vanguardistas que hasta la actualidad se mantienen como buenas prácticas en la lucha contra la corrupción: la dedicación exclusiva de sus funcionarios y la prevención de conflictos de intereses, ya que los empleados de la Contraloría no podrían estar ligados con los jefes de las diversas secciones (artículos 5° y 6°).

La creación de la Contraloría General de la República es un hecho histórico central en la probidad administrativa, en la medida en que es la piedra angular de la institucionalidad en la materia en Chile. Dicha institucionalidad no tuvo grandes modificaciones hasta finales del siglo XX con la creación de nuevas entidades destinadas a investigar y evitar el surgimiento de nuevos y sofisticados delitos de corrupción (Unidad de Análisis Financiero, el Ministerio Público o el Consejo para la Transparencia).

### **La ética pública y la corrupción en la dictadura de Pinochet**

A partir de 1940 y por las siguientes tres décadas Chile vivió, en general, una estabilidad política y económica sustentada en la Constitución de 1925 y en un modelo económico basado en la industrialización nacional que poco a poco se consolidó entre los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos, Gabriel González Videla, Carlos Ibáñez del Campo -en su segundo gobierno entre 1952-1958- y Jorge Alessandri Rodríguez. A continuación, se puede establecer un período de las planificaciones globales con Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende abruptamente interrumpido por el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que dio inicio a la dictadura cívico-militar de 17 años liderada por Augusto Pinochet Ugarte.

Mientras en Norteamérica se destacaba el *Watergate* que cambió para siempre la política estadounidense, en Chile la represión social, el desmantelamiento de las universidades y el control de los medios de comunicación imposibilitó el conocimiento, registro y difusión de hechos contra los recursos públicos. Durante este período se realizaron sistemáticas violaciones a los derechos humanos, con un total aproximado de 40.018 víctimas de prisión política y tortura



y de 3.065 muertos y desaparecidos (Comisión Valech, 2010), lo que ilustra que los problemas públicos del período eran mucho más graves y profundos que la corrupción pública.

Recién el retorno a la democracia en 1990, el surgimiento de nuevos centros de estudios, el fortalecimiento de las universidades, el fin de la censura política, entre otros, permiten que se comiencen a conocer importantes hechos de corrupción política y económica acaecidos durante el periodo dictatorial.

Estos hechos resultan tan variados y de tal magnitud que Orellana (2007) plantea que la probidad como una característica elemental de la historia republicana chilena tiene un punto de quiebre con Pinochet. Los hechos de corrupción ocurridos entre 1973-1990, y ampliamente conocidos luego del retorno a la democracia, son posibles de agrupar en tres tipos de casos que facilitan el análisis al considerar los tipos de delitos involucrados: vinculación con redes de tráfico y contrabando, malversación de fondos y privatizaciones fraudulentas.

Hechos conocidos últimamente logran establecer un vínculo entre dos temáticas que están muy poco documentadas en Chile: la vinculación entre el poder político y el crimen organizado. El diario La Nación (2006) publica la acusación del ex agente de la Dirección Nacional de Inteligencia Manuel Contreras estableciendo una supuesta conexión entre Pinochet y el narcotraficante Edgardo Bathich, lo que permitió un beneficio económico por parte de Pinochet. También se publicaron los casos referidos a la venta ilegal de armas a Croacia (El País, 1991) de parte de FAMA (Fábricas y Maestranzas del Ejército) y el contrabando de falsos pertrechos de guerra que evitaban el pago de impuestos al ingresar a Chile (Orellana, 2007), ambos hechos descubiertos en democracia, pero que reflejarían prácticas acaecidas en dictadura.

Con la vuelta a la democracia también se han dado a conocer constantemente nuevos casos de malversación de fondos públicos. Dos hechos que ejemplifican esta situación son los “pinocheques” y el “caso Riggs”. En el primer caso, el Ejército compró al hijo del General Pinochet una empresa de papel mediante tres cheques por un monto cercado a los tres millones de dólares que fueron ocultados en diversas cuentas de su familia en California (Memoria Chilena, 2017). En el segundo caso, una investigación descubrió que el General Pinochet contaba con cerca de 125 cuentas bancarias bajo nombres distintos acumulando unos 27 millones de dólares en el Banco Riggs de Washington, lo que originó que en 2004 el Consejo de Defensa del Estado se querellara por malversación de fondos públicos. Esta causa fue cerrada en 2013 sin que se procesara a ningún miembro de la familia Pinochet (Bío Bío Chile, 2013).

Finalmente, uno de los casos de corrupción que más se ha documentado (Mönckeberg, 2005 y 2007; Matamala, 2015; Waissbluth, 2015) es el de la

privatización fraudulenta de empresas del Estado. El mecanismo de privatización fue justificado durante la crisis económica del gobierno de Allende como una manera de reducir los costos de operación del Estado, sin embargo fue una práctica común que los mismos encargados de fiscalizar las ventas fuesen al mismo tiempo sus compradores, generando un enorme perjuicio fiscal. Una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados (2004) llegó a la conclusión de que mediante dichas privatizaciones fraudulentas el Estado perdió más de seis mil millones de dólares.

### Hechos de corrupción en democracia: la teoría de la manzana podrida

La ex directora de la Unidad de Análisis Financiero, Tamara Agnic, en una entrevista de mayo de 2017 al diario La Segunda (2017) se refiere a la teoría de la manzana podrida para describir la tendencia a personalizar hechos de corrupción en determinados sujetos o situaciones sin atribuir dicha condición al entorno que lo rodea. Esta teoría permite comprender muy bien, la situación vivida por Chile a partir del retorno a la democracia en 1990 hasta 2015.

El retorno a la democracia, el fortalecimiento de los medios de comunicación y el aumento de las fuentes de información, propiciaron que los hechos de corrupción fuesen abordados en los periódicos, investigados por distintos centros de estudios y ampliamente conocidos por la ciudadanía. Así, en una rápida revisión a la información disponible, es posible establecer que entre 1990 y 2015 la opinión pública conoció al menos 21 hechos de corrupción o casos de irregularidades a través de una amplia cobertura mediática (Tabla 1). Para los objetivos de esta sección, se mencionarán los tres casos más importantes considerando que éstos impulsaron a que los gobiernos llevaran a cabo reformas legales o administrativas para enfrentarlos.

**Tabla 1**  
**Principales irregularidades entre 1990 y 2015 en Chile**

Nº	Año	Caso	Nº	Año	Caso
1	1990	Pinocheques	11	2005	Prog. Generación empleo
2	1993	Refinería de Concón	12	2006	ChileDeportes
3	1994	Dávila - CODELCO	13	2007	EFE
4	2001	Construcción Autop. Itata	14	2007	Gastos reservados
5	2002	Plantas Revisión Técnica	15	2007	Asesorías a Gendarmería
6	2002	MOP - GATE	16	2008	Municipalidad Huechuraba
7	2002	Sobresueldos	17	2009	GMA - RUSH
8	2003	Corfo Inverlink	18	2011	CNA
9	2003	Aviones Mirage	19	2013	CORPESCA
10	2004	Banco Riggs Pinochet	20	2014	PENTA - SQM
			21	2015	CAVAL

Fuente: elaboración propia a partir de revisión de prensa.

En enero de 1994, finalizando el gobierno del presidente Patricio Aylwin -primer gobierno democrático post dictadura-, la empresa pública chilena más grande -CODELCO- dio a conocer la pérdida de US\$ 200 millones en sus operaciones de mercados futuros. El responsable de esto fue Juan Pablo Dávila, ejecutivo de la empresa, quien recibió comisiones por aproximadamente US\$ 10 millones por parte de *brokers* internacionales a cambio de sus operaciones. Finalmente, se condenó a Dávila como autor de fraude al fisco a ocho años de presidio y al pago de una indemnización de US\$ 200 millones, siendo el mayor fraude al erario fiscal hasta el momento (Qué Pasa, 2014). En reacción a este caso el gobierno crea en abril de 1994 la Comisión Nacional de Ética Pública cuyas recomendaciones se tradujeron en la Ley N° 19.653 de Probidad Administrativa que consagró el principio de probidad y estableció la obligatoriedad de la declaración jurada de intereses de los funcionarios públicos.

El segundo gran suceso surge en 2002 a raíz de dos casos diferentes pero relacionados: Caso Coimas (en el que empresarios de una planta de revisión técnica acusan de soborno al Subsecretario Patricio Tombolini para conseguir permisos) y el Caso MOP-GATE (donde se descubre una triangulación de recursos entre funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y la empresa Gestión Ambiental y Tecnológica). Producto de investigaciones a dichos casos se da a conocer que todos los Ministros de Estado recibían sobresueldos provenientes de gastos reservados, lo que es descrito en EMOL (2002) por el Ministro como una “práctica conocida y antigua”. Como resultado de estos escándalos, en enero de 2003 el gobierno de Ricardo Lagos firma el “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento” que permitió, entre otras acciones, la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, transparentar el sistema de financiamiento de partidos y campañas políticas, y la creación de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos como una instancia de rendición de cuentas de la gestión financiera del Estado.

Un tercer caso ocurre entre marzo de 2005 y octubre de 2006 en la Subsecretaría de Deportes, ChileDeportes, donde se dieron a conocer hechos relacionados a la adjudicación de proyectos por asignación directa -algunos de ellos al propio Subsecretario-, cursos impartidos a personas fallecidas o que no existían, presuntas triangulaciones de dinero para el enriquecimiento personal o el financiamiento de campañas políticas, entre otros. Estos hechos se tradujeron en la creación de la “Agenda de probidad y transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política”, a cargo de la Comisión de Probidad convocada por la Presidenta Bachelet. Su trabajo permitió la promulgación en 2008 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, la Ley N° 20.205 que protege

al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, y el perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública.

El estudio y análisis de estos casos permiten establecer que luego del retorno a la democracia el tratamiento de la corrupción como un problema público fue más bien reactivo y particular a los hechos suscitados, respondiendo mediante acciones políticas, legales y administrativas a las situaciones específicas que se publicaban en los medios de comunicación y que escandalizaban a la ciudadanía.

De igual forma, si se analiza el tratamiento que se hizo a estos casos, es posible comprobar que estos hechos no cambiaron la percepción que las autoridades y la ciudadanía en general tenían respecto a la corrupción en la medida en que estos casos eran tratados como hechos aislados, situaciones particulares o “manzanas podridas” que nada tenían que ver con un país donde la probidad y la ética pública eran la regla general. Hoy las palabras “Dávila”, “MOP-GATE”, “Tombolini” o “ChileDeportes” llevan a cuestras una carga negativa indiscutible. Sin embargo, en su momento fueron asociados a “manzanas podridas” que al sacarlos (o juzgarlos en Tribunales) permitían mantener en orden el cajón de manzanas íntegro que era Chile.

### **Chile, país corrupto: las cinco etapas del duelo**

La destacada psiquiatra suizo-estadounidense Elisabeth Klueber-Ross (1969) expuso en su obra “Sobre la muerte y morir” un modelo de cinco etapas donde intenta explicar el proceso por el cual las personas lidian con el dolor ocasionado, especialmente cuando es diagnosticado con una enfermedad terminal. Posteriormente, esta teoría fue atribuible a cualquier pérdida catastrófica con lo que se denominó comúnmente como las cinco etapas del duelo: negación, ira, negociación, depresión, aceptación.

Estas cinco etapas permiten analizar y comprender el proceso que ha vivido la sociedad chilena desde fines de 2014. Se ha conocido el desarrollo de mediáticas investigaciones de corrupción por parte del Ministerio Público donde han declarado ex presidentes, senadores, diputados y altas autoridades políticas y que han llevado a someter al régimen de prisión preventiva a importantes empresarios y políticos. Estos hechos no han sido menores, se habla de la mayor crisis política desde el retorno a la democracia y los índices y encuestas mencionadas anteriormente así lo demuestran.

#### ***Negación***

En octubre de 2014 el Servicio de Impuestos Internos (SII) presentó una denuncia por delito tributario contra empresas de Penta -uno de los grupos económicos

más importantes del país- por el uso indebido de boletas y facturas para disminuir la base imponible de sus impuestos (Mönckeberg, 2015). Sin embargo, esto se transformaría en un tema político cuando el contador de Penta declara que dentro de dichas boletas se encuentran donaciones irregulares a campañas del principal partido conservador chileno, la Unión Demócrata Independiente (UDI). Entre los involucrados se encuentran cinco parlamentarios de dicho partido y el ex abanderado presidencial Laurence Golbourne (CIPER, 2014). Todos serían investigados por financiamiento irregular de la política.

Para Klueber-Ross la etapa de negación se caracteriza por el rechazo de los hechos como una manera de aminorar o subvalorar la situación que se vive. Esto se vio reflejado en una reacción ciudadana contenida, no se asumía como hechos que se tradujesen en una situación abierta de corrupción sino que, por el contrario, se consideró que se trataba de una práctica aislada, atribuible sólo a un sector político (la UDI y en general la Alianza por Chile) o, como se expuso anteriormente, “una manzana podrida” en el sistema político. De este modo, en la Encuesta N° 73 del Centro de Estudios Públicos, la UDI -principal partido involucrado en los hechos descubiertos- es el actor peor evaluado por parte de la ciudadanía, con un 50% de evaluación negativa neta, seguido por la Alianza por Chile -coalición a la que pertenece dicho partido- con un 47% de evaluación negativa neta (CEP, 2015). A pesar que los medios publicaban información cada vez más explícita y escandalosa (como correos entre los congresistas y los empresarios<sup>4</sup>), la opinión pública se negaba a reconocer estos hechos como casos abiertos y gravísimos de corrupción política.

## ***Ira***

La fase de la ira tiene su comienzo un día concreto: el 21 de enero de 2015. Aquel día el fiscal Carlos Gajardo solicita a la Policía de Investigaciones información sobre 19 personas que habían emitido boletas irregulares a la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) de propiedad del ex yerno del General Augusto Pinochet, Julio Ponce Lereu. En esa nómina aparecían familiares y asesores vinculados a la coalición de gobierno, la Nueva Mayoría, quienes mediante estas boletas ideológicamente falsas habrían recibido recursos para financiar campañas políticas. En paralelo se destapa el denominado Caso Caval, donde se involucra al hijo y a la nuera de la Presidenta Bachelet en posibles hechos de tráfico de influencias para la obtención de un crédito por más de

---

<sup>4</sup> <http://www.latercera.com/noticia/caso-penta-conoce-los-correos-de-politicos-en-el-expediente-del-fiscal-gajardo>, visitado el 4 de junio de 2017.

US\$ 10 millones que fue aprobado días después de resueltas las elecciones que otorgaran el triunfo a Michelle Bachelet.

La segunda etapa denominada ira se caracteriza por reconocer que la negación no puede seguir comenzando a surgir una especie de resentimiento hacia el causante del dolor. Así, la opinión pública comienza a tomar conciencia que los hechos de financiamiento irregular de la política no están asociados solamente y de forma exclusiva a un determinado sector, sino que, por el contrario, es una práctica transversal que demuestra una relación estrecha y casi de dependencia del poder político al poder económico. La ciudadanía se muestra cada vez más molesta con estos hechos, los políticos involucrados comienzan a sufrir ataques violentos en la vía pública<sup>5</sup>, y los niveles de desconfianza ciudadana llegan a niveles históricos con el 50% de los chilenos que cree que todos los políticos están involucrados en hechos de corrupción (CEP, 2016). El Contralor General de la República en ese momento, Ramiro Mendoza, ejemplifica perfecto el argumento para poner fin a la negación en la portada del periódico más leído del país, donde declara: “No cerremos los ojos, la corrupción ha llegado” (LUN, 2015).

### ***Negociación***

La respuesta a los escandalosos hechos de financiamiento irregular de la política fue una estrategia conocida: la conformación de una comisión transversal cuyo objetivo sería diseñar y proponer un marco institucional que regule los negocios y las actividades políticas, esta vez bajo el nombre de Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Este grupo estaba conformado por 16 destacados expertos quienes trabajaron durante 45 días en un informe que en cinco capítulos aborda 21 temas y ofrece 243 propuestas para fortalecer la probidad y la transparencia en el sector público y privado.

El modelo Klueber-Ross sostiene que en la etapa de negociación el individuo busca hacer un trato con un poder superior para que el ser fallecido regrese a cambio de un reformado estilo de vida. Así, el sistema político chileno a partir de las recomendaciones generadas por este Consejo Asesor comenzó a implementar cambios en distintos niveles: legales, administrativas, políticas, educacionales. Todas ellas impulsadas por el Gobierno bajo el nombre de Agenda de Probidad y Transparencia buscaban mejorar la calidad de la política

---

<sup>5</sup> Un ejemplo claro de esta molestia fueron las agresiones realizadas a la nuera de la Presidenta Bachelet cuando fue a declarar en el Ministerio Público. Ver <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/04/08/711819/despues-de-9-horas-de-declaracion-suegra-de-bachelet-abandona-fiscalia.html>, revisado el 4 de junio de 2017.

y el ejercicio de la actividad pública (Gobierno de Chile, 2015). En paralelo, dos importantes organizaciones de la sociedad civil -Espacio Público y Ciudadano Inteligente- conformaron el Observatorio Anticorrupción<sup>6</sup>, a través del cual buscan hacer un seguimiento del avance de las medidas del gobierno. Estas medidas legales y administrativas, junto con el avance de los procesos judiciales llevados adelante por el Ministerio Público, generan en la opinión pública el sentimiento de que el país avanzaba en el camino correcto para retomar su tradición probidad y ética pública.

### ***Depresión***

A partir del segundo semestre de 2015 y durante todo el año 2016, la Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno se implementó mediante nueve leyes y diez medidas administrativas. Así, se promulgó la Ley N° 20.900 que cambia la forma en que se realizan y financian las campañas electorales, la Ley N° 20.911 que establece la educación cívica como materia obligatoria en los colegios, la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública que amplía las funciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República en materias de declaraciones de intereses y patrimonio, entre otras. Sin embargo, el 6 de marzo de 2017 una noticia pondría nuevamente en el tapete de la opinión pública los temas de corrupción.

Carabineros de Chile ha sido la institución con mayores índices de confianza ciudadana desde el retorno a la democracia (Cifuentes, 2009), las principales encuestas del país así lo demostraron históricamente. Sin embargo, en marzo de 2017 su general director Bruno Villalobos comunicó en una conferencia de prensa la expulsión del director de finanzas de la institución y de ocho oficiales acusados de fraude al fisco<sup>7</sup> por un monto cercano a los \$ 600 millones de pesos (aproximadamente un millón de dólares). Con el correr de los días la investigación del Ministerio Público fue aumentando el alcance del fraude y el número de involucrados. Hasta el momento, se cuentan 63 personas investigadas y un monto superior a los \$ 17.500 millones de pesos (cerca de 30 millones de dólares)<sup>8</sup>.

La cuarta etapa del duelo se caracteriza por la tristeza, el miedo y la incertidumbre por lo que vendrá. Cuando la opinión pública se encontraba concentrada

<sup>6</sup> <https://observatorioanticorrupcion.cl>, revisado el 4 de junio de 2017.

<sup>7</sup> Ver <http://impresa.elmercurio.com/pages/LUNHomepage.aspx?BodyID=1&dt=2017-03-07&dtB=2017-03-07&dtB=07-03-2017>, revisado el 4 de junio de 2017.

<sup>8</sup> Ver <http://www.latercera.com/noticia/imputados-fraude-carabineros-contrataron-abogados-1-765-millones>, revisado el 4 de junio de 2017.

en las medidas que se estaban implementando para hacer frente a los escándalos de corrupción, la institución con mayor confianza ciudadana y que genera más orgullo entre los chilenos por su integridad se ve envuelta en el mayor escándalo de fraude al fisco de las últimas décadas. Frente a esto, la ciudadanía reacciona con desesperanza. Los niveles de credibilidad de Carabineros y de las Fuerzas Armadas en general descienden como nunca antes lo habían hecho (CEP, 2017). Surge un sentimiento de generalización de la corrupción en el que ni siquiera la institución más querida se salva. Un ejemplo de esto es la protesta que un grupo de estudiantes<sup>9</sup> realizó en las oficinas de Carabineros el 18 de mayo de 2017, durante la cual una de sus voceras señaló todas las políticas públicas que se podrían haber realizado con los montos defraudados. El sentimiento generalizado que demuestran a partir de este hecho las encuestas de las firmas ADIMARK, CADEM y la fundación CEP, es que de la corrupción ya nadie se salva.

### ***Aceptación***

El fraude en Carabineros generó un golpe en lo más profundo en la confianza ciudadana en las instituciones. El principal baluarte de probidad e incorruptibilidad del que los chilenos se sentían orgullosos al compararlo con policías de otros países latinoamericanos se manchó, acabando con su histórica tradición de integridad en la función pública. Hoy, las encuestas (PNUD, 2016; CEP, 2017; Consejo para la Transparencia, 2016) demuestran que la ciudadanía considera que los funcionarios públicos en su mayoría son corruptos, los carabineros son corruptos, los empresarios son corruptos, las autoridades y políticos son corruptos: Chile es un país corrupto. Frente a eso, surgió un sinnúmero de investigaciones periodísticas, columnas académicas y seminarios que intentan comprender el fenómeno de la corrupción. La ciudadanía lo considera un tema relevante y los candidatos a elecciones presidenciales de 2017 ya lo han mencionado como un tema central en sus campañas, proponiendo medidas para enfrentarlo.

Para Klueber-Ross durante la etapa de la aceptación se toma conciencia de la pérdida y se decide vivir comprendiendo esta nueva realidad. Así, la sociedad chilena ha comprendido -de una u otra forma- que la corrupción llegó a su país. Ahora, se debe asumir un gran desafío respondiendo una importante pregunta: ¿qué se hace ahora? Es momento de seguir adelante comprendiendo que la corrupción es una condición inherente a cualquier sistema político (Laporta,

---

<sup>9</sup> Ver <http://www.latercera.com/noticia/estudiantes-protestan-desvio-recursos-oficinas-carabineros>, revisado el 4 de junio de 2017.



1997; Bautista, 2005) y lógicamente el sistema chileno no escapa a eso. De este modo, si bien la corrupción debe seguir escandalizando, no basta con eso, se debe ir un paso más allá analizando la corrupción y por sobre todo gestionándola a través de herramientas concretas y contundentes. Este documento es un esfuerzo en este sentido.

En último lugar, se puede establecer que lo que ha pasado en Chile desde 2014 es un proceso de duelo con todas sus fases y características. Entonces, cabe preguntarse ¿qué murió? Muchos apuntan a lo que murió es la confianza. Sin embargo, encuestas como Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016) o la Encuesta Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2016) apuntan que los niveles de confianza interpersonal han sido históricamente bajos en Chile, posicionándolo generalmente como uno de los países con menores niveles de confianza en Latinoamérica. Así, no debiese llamar la atención las constantes fluctuaciones de confianza en las instituciones que demuestran dichos estudios en los últimos años. Lo que sí parece haber muerto es la inocencia ciudadana respecto de sus políticos. Hoy los ciudadanos desaprueban a sus representantes, porque han visto un comportamiento poco ético de todos los sectores y ya no les entregan un cheque en blanco a sus gestiones: exigen rendiciones de cuenta constantes y un actuar transparente en sus cargos. A raíz de los casos sucedidos se han elevado los estándares éticos exigidos a las autoridades, se conoce la estrecha relación entre el poder político y los grupos económicos y se es consiente de lo riesgoso que son los conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública. Ha muerto una ciudadanía inocente y desinformada y comienza a articularse una ciudadanía empoderada y que exige un comportamiento ético de sus autoridades.

Esta revisión histórica de casi dos siglos ha intentado dar a conocer cómo se construye una visión de Chile como un “islote de la probidad” en América Latina y de qué manera esa visión mutó hasta reconocer a Chile como un país corrupto. A partir de esta descripción de hechos históricos es posible obtener algunas conclusiones relevantes para el análisis.

La corrupción ha estado presente en el país desde la conformación del Estado como tal y sería un error plantear que el fenómeno es contemporáneo y un problema exclusivo de la democracia de nuestros días. Lo relevante es que su presencia ha mutado en el tiempo transformando los mecanismos a través de los cuales aparece, sofisticando sus formas de actuación y variando en el impacto de sus efectos. En este mismo sentido, es posible establecer que históricamente la corrupción ha sido un problema complejo donde no asisten de manera exclusiva agentes del Estado que por propia ambición personal dañan el erario fiscal, sino que en su conformación confluyen múltiples actores de

distintos sectores y variados intereses, lo que permite el surgimiento de hechos de corrupción que dañan no sólo el patrimonio público sino la función pública en su conjunto.

Estas conclusiones a partir de la revisión histórica revisada son cruciales para entender la situación contingente que se vive en estos momentos y cómo se ha construido un escenario propicio para generar cambios en el sistema político chileno. Una crisis como la actual siempre es una oportunidad para impulsar transformaciones profundas que a través de una nueva mirada permita la generación de acciones contundentes que aseguren nuevos resultados. Los siguientes dos capítulos esperan ser un aporte en este sentido: para identificar el problema y, sobre todo, para identificar herramientas que permitan gestionarlo.

## ELEMENTOS PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN, PROMOVER LA INTEGRIDAD Y CONSTRUIR UNA CULTURA ÉTICA

El conocimiento por parte de la opinión pública de hechos de corrupción, como los mencionados en el capítulo anterior, da origen a una compleja dicotomía. Por un lado, la amplia cobertura que se da en los medios de comunicación genera en la ciudadanía la percepción de un aumento de los hechos de corrupción, lo que podría traducirse en asociar esos hechos a todos los políticos o funcionarios públicos. Pero, por otro lado, el amplio conocimiento de estos hechos se traduce en una ciudadanía impactada que se escandaliza por dichas situaciones, lo que demuestra la intolerancia de la opinión pública a faltas a la probidad y que podría disuadir el surgimiento de nuevos hechos.

Esta dicotomía permite vislumbrar lo complejo que resulta la corrupción como problema público. Sin embargo, la aparición de importantes hechos de corrupción, no solo en Chile sino en toda América Latina (Odebrecht, Panama Papers, Bahama Leaks, entre otros), es una oportunidad para analizar el fenómeno, identificar cada una de sus partes y evaluar posibles herramientas para enfrentarlo; lo que permita desplegar herramientas para su gestión. Solo de esta forma será posible abordar este problema. Este capítulo busca responder a tres preguntas básicas para el inicio de cualquier análisis: el qué, el quién y el cómo.

### **¿Qué es la corrupción?**

Responder esta pregunta puede parecer simple en un primer intento. Pero al hacer el esfuerzo de definir el concepto es común que se excluyan ciertos comportamientos o situaciones que podrían ser calificadas de corrupción.

Y es que catalogar una situación de corrupta puede ser una apreciación subjetiva. Por ejemplo, aceptar un regalo el día de su cumpleaños puede parecer una situación muy normal, sin embargo si el regalo es un costoso reloj que un empresario envía a un ministro, para muchos la situación supera la cortesía y podría ser considerado corrupción.

Muchas veces se pone el acento en el valor del regalo, sin embargo también puede suceder que aceptar un regalo sencillo puede levantar sospechas y generar dudas respecto a la integridad de quién lo acepta. Esto se puede ejemplificar con una pequeña historia que comentó un Jefe de Compras de un servicio público. En una reunión con un proveedor de servicios de capacitación aceptó un sencillo lápiz de menos de un dólar de parte del representante de la empresa, simplemente era un regalo de cortesía. Al día siguiente, la reunión con el proveedor de la competencia fue muy breve, tensa, y el representante se retiró rápidamente sin realizar muchos comentarios. Semanas después la licitación fue adjudicada al segundo proveedor porque presentó la mejor oferta. Al ser notificado, el oferente seleccionado comentó que había pensado que el concurso estaba resuelto con anterioridad beneficiando a su competidor ya que cuando asistió a la reunión, el lápiz que utilizaba el Jefe de Compras era de la marca de la competencia. Esto le hizo suponer que tenía una relación de preferencia con dicha empresa y por tanto el proceso de licitación era simplemente un trámite.

Estos ejemplos permiten reconocer que la corrupción es una situación compleja, subjetiva y que no está solamente en los grandes temas públicos, sino que se vive incluso en situaciones cotidianas de los funcionarios públicos. Por esto, por difícil que parezca, es muy importante establecer una definición de corrupción que permita homogeneizar discursos, que distintos sectores y actores involucrados comprendan de igual forma el fenómeno para identificarlo y analizarlo. Este es el primer paso para luchar contra la corrupción: entender a qué se hace referencia cuando se habla de corrupción.

En general son pocas las definiciones de corrupción que se pueden encontrar y ninguna de ellas es universalmente aceptada. Si bien todas señalan en el mismo sentido, los intentos por definirla apuntan más a describir y analizar sus componentes y características que a conceptualizarla como tal. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), que es el principal instrumento legal y de carácter casi universal en esta materia, no entrega una definición del concepto de corrupción en ninguno de los 71 artículos. Sin embargo, se mencionan en general sus características, las herramientas para prevenirla y sus formas penadas. Tampoco es posible encontrar una definición en la Convención Interamericana contra

la Corrupción donde, de igual forma, se hace mención a sus implicancias y a los actos de corrupción.

Esto podría interpretarse como la forma que acordaron los Estados asociados a dichas convenciones para referirse a un problema complejo y en constante transformación, cuya evolución en el tiempo ha demostrado que encuentra formas cada día más sofisticadas de aparición. Esta línea podría asociarse a una famosa anécdota del juez de Texas Potter Stewart quien en una sentencia señaló que le costaba encontrar una definición a la pornografía, pero que “la reconozco cuando la veo” (Lattman, 2007). “*I know when I see it*” se ha transformado en una frase icónica que permite informalmente describir una situación específica, pero cuyos parámetros o características no están concretamente definidos. Algo así sucede con la corrupción, es muy difícil definirla, pero se sabe que un hecho es corrupción en cuanto se lo ve.

Considerando lo anterior, un punto de partida puede ser entender el origen etimológico de la palabra corrupción que viene el latín “*corrumpere*” que significa alterar, romper o hacer pedazos. Extrapolándolo a este estudio, podría ser la alteración o el daño de la función pública, sin embargo aún resultaría una definición muy genérica y carente de algunos componentes específicos.

Transparencia Internacional la conceptualiza como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado” (Transparencia Internacional, 2017). Esta se ha transformado en una de las definiciones más aceptadas. Como establece Susan Rose-Ackerman, una de las teóricas más destacadas en la materia (ver Rose-Ackerman y Palifka, 2016), esta descripción considera la relación dual que tiene siempre la corrupción entre al menos dos actores. Así, la característica principal de esta definición se encuentra en el concepto “poder encomendado”, ya que podría ser aplicable a un poder entregado tanto de un empleador a su empleado como del pueblo al jefe de gobierno. Se incluiría de este modo tanto la corrupción pública como la corrupción privada.

Otras definiciones de corrupción varían según el país o región de la que provengan. En este sentido, muchos países latinoamericanos han optado por distintas normas legales o administrativas para describir la corrupción. No es objeto de este estudio hacer una revisión normativa a las distintas formas legales que toma el concepto en la región, sin embargo es posible establecer que todas en mayor o menor grado hacen referencia a los siguientes tipos de corrupción. La Tabla 2 muestra diferentes tipos de corrupción que es posible observar en las legislaciones de los países de la región a partir de una clasificación realizada por Susan Rose-Ackerman (ver Rose-Ackerman y Palifka, 2016):

**Tabla 2**  
**Tipos de corrupción**

Nº	Nombre	Descripción
1	Soborno	Intercambio de dinero, regalos o favores a cambio de conseguir un beneficio otorgado por ley.
2	Extorsión	Amenaza de un funcionario público quien aprovechándose de su cargo y poder solicita una recompensa.
3	Prevaricación	Decisión de un funcionario público o judicial basada más en criterios arbitrarios y subjetivos que en lo establecido en las normas.
4	Fraude	Mal uso intencional de los recursos públicos que le han sido confiados para su administración.
5	Malversación	Apropiación ilegal de los recursos del empleador por parte del empleado.
6	Tráfico de influencias	Uso de los nexos formales o informales con el poder público para beneficio privado.
7	Nepotismo	Contratación de un familiar o alguien con quien se tiene cercanía para un cargo por sobre otra persona más calificada.
8	Amiguismo	Preferencia de personas con las cuales se tiene afinidad en las decisiones que se tiene a su cargo.

Fuente: elaborado con base en Rose-Ackerman y Palifka (2016).

En esta clasificación es posible observar los tipos de corrupción desde sus formas más clásicas (soborno y la extorsión) hasta otras acciones propias de la cultura latinoamericana (tráfico de influencias o el amiguismo) que anteriormente eran aceptadas y que en la actualidad cada vez con más fuerza son clasificadas como corrupción. Esto permite ejemplificar la evolución del concepto y cómo durante los últimos años se ha ampliado el alcance y sensibilidad de la corrupción, por lo que hoy se puede establecer que el concepto no es sólo legal sino también ético. El caso del jefe de compras mencionado anteriormente o el regalo al ministro así lo demuestran: ambos ejemplos describen acciones que no eran abiertamente ilegales, sin embargo, éticamente se puede cuestionar aceptar los mencionados regalos.

En esta línea, otra manera de entender y estudiar la corrupción es por su oposición a los conceptos de integridad y ética pública. De la misma forma en que todos podrían nombrar personas que son clásicos ejemplos de corrupción, todos conocen a personas íntegras o que son ejemplo de un comportamiento ético. Pero ¿a qué se hace referencia cuando se dice que una persona es íntegra?, ¿qué características tienen las personas que actúan con integridad?, ¿qué actuaciones son éticas en el ejercicio de la función pública? Responder estas

preguntas permite comprender situaciones opuestas a la corrupción y, por tanto, ayudan a la comprensión de la corrupción en sí misma.

La literatura asociada a la ética pública es bastante extensa y más desarrollada (Friedrich, 1935; Barnard, 1938; Thompson, 1985; Cooper, 1998; Van Wart y Denhardt, 2001; Bautista, 2015). En general, concluye en considerar a la ética como una herramienta en la conformación de organizaciones con valores que disminuyen los riesgos de corrupción en el sector público. La importancia de construir una ética pública en los gobiernos contemporáneos tiene su origen en Woodrow Wilson (1887) y su interés por conformar un Estado científico lejano a los vaivenes de la contingencia originados por las pasiones e influencias políticas (Pliscoff, 2009). Esta visión exigía el desarrollo de una administración pública con elevados estándares morales, cuyos funcionarios respondieran a la ciudadanía a través de un comportamiento ético y de acuerdo a los niveles esperados por la ciudadanía.

En este contexto, la ética pública puede ser entendida como el ejercicio reflexivo a través del cual un individuo o una institución valora sus comportamientos en cuanto tienen un impacto y significación para la sociedad, la función pública y el bien común en su conjunto. A medida que las implicancias de la ética pública han aumentado su alcance y la sociedad civil aumenta sus exigencias con los distintos actores sociales, ha cobrado más fuerza un concepto que hoy resulta sumamente oportuno revisar: la integridad.

El origen de la palabra integridad proviene del latín *in-tangere* que significa intocable o incuestionable. Es ahí donde se puede establecer que la palabra integridad se ubica al otro extremo del concepto de corrupción y por tanto es su opuesto. Según el Instituto para la Ética Global (2017) existen cinco valores éticos fundamentales que nutren a la integridad: honestidad, responsabilidad, equidad, respeto y empatía. En este sentido, se puede entender la integridad como el conjunto de valores orientados a asegurar el buen comportamiento de los individuos y las organizaciones con especial énfasis en la ética pública.

Es posible encontrar este concepto en importantes normas que rigen la función pública, como por ejemplo en la UNCAC, en cuyo artículo 1 letra c se señala que la Convención tiene por finalidad “promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos” (Naciones Unidas, 2004: 7). De igual forma el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos señala: “los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o a las normas administrativas y con integridad” (Naciones Unidas, 1997: 3). Esto entrega al concepto un foco no sólo ético sino también legal.

A partir de la ética pública y la integridad se puede concluir una visión amplia de la corrupción donde se comprende que su alcance trasciende lo meramente normativo, superando los delitos o faltas señaladas por ley. Por eso, tal como se dijo anteriormente, la corrupción es un concepto tanto legal como ético. Robert Klitgaard (1988), otro destacado académico en materia de gobierno y lucha contra la corrupción, establece que dicho fenómeno obedece a la fórmula  $C = M + D - T$  donde la corrupción (C) corresponde al monopolio de la decisión (M), más la discrecionalidad (D), menos la transparencia (T). Esto lleva a querer comprender cuáles son los factores que favorecen o propician la corrupción. Varios autores han intentado aventurarse respecto a elementos o situaciones que generan corrupción (Fernández, 1999; Orellana, 2012; Rose-Ackerman y Palifka, 2016), por lo que es posible encontrar múltiples visiones en este sentido. Por ahora, se enunciarán aquellas que se consideran centrales para las herramientas que se proponen en los siguientes capítulos.

La opacidad debe ser una de las situaciones más propicias donde surge el germen de la corrupción, siendo el clima ideal para que se generen acciones de faltas éticas o directamente corrupción. Cuando la toma de decisiones o la gestión de las organizaciones se hacen en el oscurantismo dan lugar a la discrecionalidad y, por tanto, se podría actuar contra la integridad. La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas que disminuyen la opacidad. Sin embargo, no basta con eso. También hay opacidad cuando la información o el modo de gestionar las organizaciones es confuso y poco claro. No basta con transparentar los procesos de gestión si éstos son complejos y con una gran cantidad de excepciones y condiciones específicas. De igual forma, la comunicación altamente especializada o técnica aleja a los ciudadanos de la Administración y, por lo tanto, dificulta su control social. En este sentido, la opacidad no sólo se refiere al oscurantismo, sino también al lenguaje confuso (altamente especializado) y a las tramas complejas (legales o administrativas) en las que se sostiene la organización.

La estructura institucional compleja de las Administraciones también es determinante en propiciar el surgimiento de faltas a la integridad y a la ética pública. Dos condiciones en este sentido se podrían mencionar. En primer lugar, si las organizaciones son de reciente creación es natural que los procesos no estén claramente definidos y, por lo tanto, no existan ni perfiles de cargo ni controles lo suficientemente maduros para asegurar la prevención de hechos de corrupción. De igual forma, si el modelo de gestión de las organizaciones está sobre-exigida a través de remuneraciones altamente dependientes al desempeño o presiones externas políticas o sociales, los miembros de la organización pueden tender a verse confundidos o justificados a caer en violaciones a la integridad.

Las condiciones de trabajo son un tercer gran factor que favorece el surgimiento de actos de corrupción. Para esto, hay que prestar atención en tres líneas. En primer lugar, los entornos colectivos laborales deben ser los adecuados, desde las condiciones físicas de trabajo (que aseguren cuestiones básicas como la confidencialidad de los documentos) hasta que exista un clima de trabajo apropiado entre los funcionarios (sin maltrato y libre de todo tipo de discriminaciones), ya que de esa forma los miembros de la organización cuentan con los aspectos mínimos necesarios para el desempeño de su labor. En segundo lugar, una cultura laboral íntegra donde la cultura informal de la organización no se sobreponga a los aspectos informales que podrían dificultar el desarrollo normal de los procesos debido a chismes, rumores o problemas administrativos como ausencias reiteradas. Finalmente y lo más relevante tiene que ver con el estilo de gestión de la alta dirección: autoridades dominantes, manipuladoras o con malas prácticas generan un ambiente laboral propicio para que sus colaboradores repliquen esas malas prácticas en todos los niveles favoreciendo faltas éticas. Este es un aspecto central que se abordará en detalle en el tercer capítulo.

Estos tres grupos de condiciones que favorecen o agravan la corrupción se han presentado de modo general y, sin dudas, superficial. Sería necesario un estudio por sí solo para abordar cada una de ellas y explicar en detalle cómo se relacionan con la ética y las faltas a la integridad. Sin perjuicio de esto, permitirán desarrollar más adelante las herramientas de combate a la corrupción y reforzar que este fenómeno -como todo problema social- es complejo, con muchas características y variadas condicionantes.

Finalmente, a partir de todo lo anterior y para comprender de forma general el fenómeno de la corrupción, se puede recurrir a la visión del Contralor General de la República de Chile, Jorge Bermúdez (2017), quien ha propuesto que este fenómeno tiene tres niveles o estadios. El primero se refiere al cohecho y el soborno, los niveles más clásicos o "burdos" de corrupción, lo que se ejemplifica con las situaciones caricaturescas donde un hombre pone un maletín repleto de billetes sobre el escritorio de una importante autoridad de gobierno. Esta situación para nadie sería normal y es el estándar histórico de corrupción que se ha tenido desde la década de los noventa.

Más recientemente, desde mediados de los 2000, el estándar ha subido y en Latinoamérica se consideran el tráfico de influencias o el amiguismo también como hechos de corrupción. El llamado a una conocida para que favorezca una oferta en un proceso licitatorio puede que aún sea común en algunos países de la región, sin embargo cada vez un mayor número de ciudadanos, funcionarios y autoridades reconocen este segundo estadio como algo repudiable y una práctica que se debe erradicar de la Administración.



El tercer estadio corresponde a una visión actual y con un estándar ético aún muy superior a lo que se habla en la región: el trabajo mal hecho. Muchos países de la Europa central o del Norte tienen en su cultura el espíritu de “hacer bien las cosas” (Waissbluth, 2015), mientras que en algunos funcionarios públicos o empleados privados, en general, existe una cultura de desprolijidad laboral sin importar si el trabajo es atender a un cliente a través de un *call center*, instalar una línea telefónica, construir una carretera o atender a un paciente en un hospital público. Esto es especialmente importante si se considera la enorme cantidad de bienes y servicios que son provistos por el Estado (de manera directa o a través de empresas privadas). Cuando el trabajo que se realiza involucra recursos públicos el estándar siempre debe ser más alto, ya que son los recursos de todos los ciudadanos y ciudadanas. Por tanto, señala Bermúdez, la cultura de la procrastinación (el dejar todo para más tarde, el realizar el trabajo de manera desprolija) es también una manera de corrupción que afecta no sólo a las organizaciones públicas haciéndolas más ineficientes, sino también a la sociedad en su conjunto.

Considerando estos tres estadios es que se puede entender que la corrupción es un concepto legal cuyos delitos asociados se encuentran tipificados en los distintos cuerpos legales de los Estados: ético ya que apunta a un conjunto de valores deseables, pero también estético puesto que se debe procurar que las acciones respondan a lo que la ciudadanía y la sociedad en su conjunto esperan. No basta con hacer el trabajo según lo que la ley y la ética señalan correcto, se debe actuar de modo que las acciones sean socialmente intachables e incuestionables. Sólo de esa manera y considerando todos esos factores se pueden luchar contra la corrupción.

### **¿Quién debe luchar contra la corrupción?**

Los estudios de la corrupción y la integridad han tenido históricamente un pecado de origen: se han concentrado en el poder público y en cómo este, a través de sus autoridades y funcionarios, debe prevenir, controlar y sancionar hechos de corrupción. Sin embargo, como precisa Susan Rose-Ackerman, la corrupción en general es una relación dual donde existe un sujeto que induce, facilita o permite la corrupción y un sujeto corrupto que comete una falta o directamente un delito (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

En este sentido, concentrar los estudios de la corrupción solo en un actor es un error. No solamente se encuentra a personas corruptas en la administración pública, también se encuentran en el sector privado cada vez que una empresa paga a un funcionario público para obtener un beneficio

económico o, incluso, en la sociedad civil cuando organizaciones engañan a agencias estatales para obtener subsidios que nunca llegan a los ciudadanos interesados. Para luchar contra la corrupción, promover una cultura ética y fortalecer la integridad se necesita un trabajo coordinado y mancomunado de al menos cuatro sectores: la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y el sector público.

### ***Sociedad civil***

En primer lugar se menciona a las organizaciones no gubernamentales que conforman la sociedad civil, ya que es éste el sector donde históricamente se inicia el combate a la corrupción. Ya sea porque el tema incomoda a los gobiernos al ser los principales actores o sujetos del problema o porque el tema es instalado desde la propia ciudadanía a través de organizaciones no gubernamentales, es la sociedad organizada en centros de estudios, fundaciones o movimientos sociales quien instala a inicios de los noventa la corrupción como un problema público. Un hito relevante en este sentido es la creación en 1993 de Transparencia Internacional, organización sin fines de lucro ni afiliación política, que promueve un mundo sin corrupción con más de 100 delegaciones y oficinas nacionales.

La sociedad civil soporta cada vez menos la corrupción. Las marchas originadas con fuerza en América Latina y Europa a partir de los últimos años como el “Movimiento de los Indignados” en España, “YoSoy132” en México, o las protestas que se han sucedido desde el año 2013 en Brasil, son un contundente ejemplo de esto. Un desafío relevante en este sentido es cómo la ciudadanía logra articularse en organizaciones estructuradas que les faciliten canalizar sus demandas hacia el Gobierno, ejercer el control social de los recursos públicos e impulsar reformas que favorezcan la integridad. Entidades no gubernamentales como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en Argentina y el Grupo de Trabajo contra la Corrupción en Perú son buenos modelos de esto para la región.

El fortalecimiento de la participación ciudadana que promueven las agendas internacionales en la materia -como la UNCAC o la Convención Interamericana contra la Corrupción- son también una oportunidad para que la ciudadanía se involucre en el combate contra la corrupción mediante las organizaciones no gubernamentales. Así, iniciativas como *Open Government Partnership*, que promueve que los gobiernos asuman compromisos concretos para promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano y la lucha contra la corrupción a través de mecanismos de colaboración con la sociedad civil (OGP, 2017),

permiten generar espacios de involucramiento real y efectivo de la ciudadanía en estos procesos.

### **Sector privado**

Si bien las primeras iniciativas de lucha contra la corrupción surgen dentro de la sociedad civil, el sector privado -que puede ser considerado parte de la sociedad civil- se mantuvo tradicionalmente al margen, ya que consideraba que este era un problema principalmente del sector público que debía solucionarse mediante la acción de los gobiernos. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que las empresas tienen un rol central en la corrupción a nivel transnacional donde incluso el cohecho podría representar el 10,9% del total de las transacciones y un 34,5% de las utilidades (OCDE, 2014). En esta misma línea se ha identificado que el sector más vulnerable a la corrupción transnacional es la industria extractiva (minería y petróleo con un 19%), lo que es especialmente preocupante para América Latina donde esta industria ocupa lugares relevantes en países como Perú, Venezuela, Colombia, Chile o México.

Esto pone de manifiesto el rol que el comercio tiene en la erradicación de prácticas corruptas. Un ejemplo de esto es el caso que mencionan Sierra y Agnic (2017) con lo ocurrido con la compañía sueco-finesa Telia Sonera. Aunque ambos países se ubican en las primeras posiciones del *ranking* de Transparencia Internacional (tercer y segundo lugar respectivamente), la empresa de telecomunicaciones se vio involucrada en un importante caso de corrupción en Uzbekistán (153º en el mismo *ranking*). De este modo, se pone de manifiesto que las empresas no siempre se comportan de igual forma en sus países que fuera de él, lo que afecta claramente la integridad de los mercados.

La visión limitada del rol del sector privado en la lucha contra la corrupción se tradujo en que, en general, la legislación latinoamericana promovió la autorregulación de las empresas sin exigirles directamente mayores responsabilidades en la materia. A raíz de situaciones como las descritas anteriormente se ha impulsado que las empresas asuman un rol de prevención de hechos de corrupción. La Ley General de Responsabilidad Administrativa mexicana o la Ley de Responsabilidad Penal de las Empresas son buenos ejemplos en este sentido, promoviendo la creación de sistemas de *compliance* en que se entrega una responsabilidad a los directivos de las empresas en aquellos casos donde sus empleados hayan cometido delitos de corrupción.

En una economía basada en el comercio global, donde las empresas llevan sus negocios más allá de los límites geográficos, es innegable su rol en la prevención, detección y sanción de prácticas corruptas que dañan la confianza y el funcionamiento de los mercados.

## ***Medios de comunicación***

Los medios de comunicación juegan un rol central en el fortalecimiento y consolidación de las democracias mediante dos vías. En primer lugar, comunicando a millones de individuos el funcionamiento y los resultados de los gobiernos, aumentando el compromiso de las personas con la democracia y, en segundo lugar, generando información pluralista e imparcial que favorezca el empoderamiento ciudadano, elemento central para asegurar la gobernanza. En este contexto, los medios de comunicación tienen un rol especial en la lucha contra la corrupción, rol que no queda en evidencia si se analiza como un actor más dentro de la sociedad civil y que por tanto es necesario resaltar de manera aislada.

La presencia de nuevos medios de comunicación aumenta las fuentes de información a las cuales tienen acceso los ciudadanos. Si bien, el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación a través de internet ha facilitado e impulsado el acceso de las personas a más información, eso no es suficiente si se considera que solo 5 de cada 10 personas tienen acceso a internet en América Latina (CEPAL, 2015). En este sentido, la “prensa tradicional” -como el periódico, la televisión o las radios- tienen un rol central en asegurar entregar información sólida y políticamente imparcial a los ciudadanos. Esto debe verse como un desafío de la región latinoamericana a la luz del alto nivel de concentración de los medios de comunicación en determinados grupos económicos (Sotelo, 2016; Sosa, 2016; Federación Internacional de Periodistas, 2017) ya que, tal como se ha dicho anteriormente, solo con ciudadanos informados es posible fortalecer la democracia y luchar contra la corrupción.

Por otro lado, los medios de comunicación cumplen un rol muy importante en aquellos países donde la institucionalidad fiscalizadora o sancionatoria de hechos de corrupción es débil. En la región son muchos los casos donde los periodistas han jugado un rol importante en la detección o publicación de hechos de corrupción (Panamá Papers, Lava Jato, coimas en Petroecuador, Casa Blanca en México, entre otros). El destape de este tipo de casos solo es posible si se cuenta con periodistas independientes a los que se garantiza el acceso a información oficial y protección en los casos que sea necesario (UNESCO, 2014).

Dentro de la sociedad civil, el rol de los medios de comunicación es especialmente importante en la lucha contra la corrupción. El perfeccionamiento de la comunicación mediante información sólida e imparcial que llegue a todos los ciudadanos y el fortalecimiento del trabajo de denuncia periodística a través de investigaciones técnicas e independientes son dos aspectos esenciales en la lucha contra la corrupción en Latinoamérica.

## **Sector público**

En 2003 se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), principal instrumento jurídico de alcance casi global mediante el cual los Estados se comprometen a una serie de obligaciones para enfrentar este problema y promover la integridad. Este acuerdo, si bien no fue el primero en su tipo para Latinoamérica -ya que en 1997 se había adoptado la Convención Interamericana contra la Corrupción-, es relevante para este análisis porque a partir de su artículo siete describe una serie de acciones específicas que son responsabilidad del sector público. Esto permitirá analizar de manera general y transversal el rol que debe tener el sector público en todos los países de la región, independiente de sus leyes y normas específicas.

A partir de lo señalado en la UNCAC es deber del sector público “garantizar la existencia de un órgano y órganos (...) encargados de prevenir la corrupción” (Naciones Unidas, 2003: 10) los que deberán contar con la independencia necesaria que les permita desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Estos órganos deberán formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces de corrupción que promuevan la participación de la sociedad y la colaboración entre los distintos Estados, organizaciones regionales e internacionales para prevenir la corrupción. Con esto, es posible identificar una primera función del sector público aplicable a todos los países de la región: liderar la lucha contra la corrupción. Así, si bien se ha visto que este es un proceso en el que participan distintos actores, es deber del sector público coordinar e impulsar un trabajo mancomunado para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción. Este liderazgo puede estar radicado exclusivamente en un órgano (como la Oficina Anticorrupción de Argentina<sup>10</sup>), en varios órganos (como Colombia, Chile o Perú), o en un Sistema Nacional como lo busca México<sup>11</sup>.

También es deber del sector público adoptar un “sistema de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos” (Naciones Unidas, 2003: 10) basado en los principios de eficiencia, transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. En este mismo sentido, la convención prescribe que los Estados deben promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos mediante instrumentos como códigos o normas de conductas para el correcto y honorable desempeño de sus funciones públicas. Se puede establecer así un segundo aspecto del rol del

<sup>10</sup> Ver más en <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>, visitado el 9 de junio de 2017.

<sup>11</sup> Ver más en <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>, visitado el 9 de junio de 2017.

sector público relacionado con la conformación de una administración pública con funcionarios y funcionarias idóneas, competentes y con estándares éticos en el cumplimiento de sus labores.

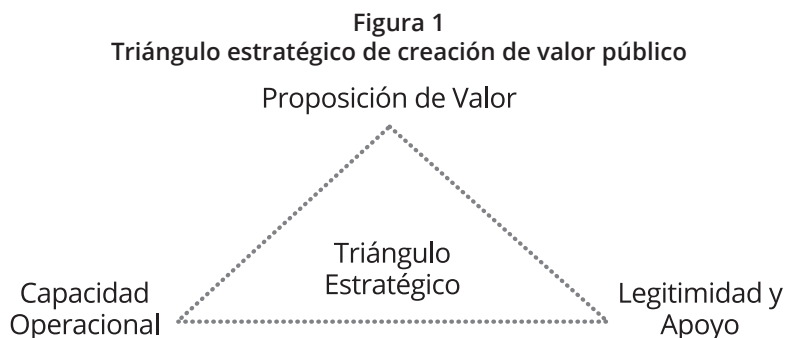
En tercer lugar, el sector público debe prestar atención a un foco crítico en la lucha contra la corrupción: la contratación y la gestión de las finanzas públicas. En este sentido, la UNCAC en su artículo nueve establece que es deber de los Estados adoptar “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia, criterios claros de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción” (Naciones Unidas, 2003: 12). De este modo, el sector público se debe responsabilizar por un aspecto especialmente crítico dentro de la lucha contra la corrupción. Si se considera la enorme cantidad de recursos que los distintos gobiernos destinan a la adquisición de bienes, servicios o construcciones de obra pública y se entiende que los espacios de adquisición gubernamental son un escenario donde confluyen intereses públicos y privados, es posible concluir que la contratación es un proceso inherentemente vulnerable a hechos de corrupción y por tanto ahí se deben focalizar especiales esfuerzos.

Finalmente, se puede hacer referencia al rol que tiene el sector público en un aspecto central y que ya se ha mencionado respecto a la sociedad civil y a los medios de comunicación: la importancia de la información pública como una herramienta para prevenir la corrupción. La Convención menciona en su artículo diez que cada Estado deberá adoptar “las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento, y procesos de adopción de decisiones” (Naciones Unidas, 2003: 14). En este contexto, considerando lo mencionado respecto a los sectores anteriormente presentados, se debe destacar el rol que tiene el propio sector público en la facilitación y transparencia de información gubernamental que impulse y permita el control social por parte de la ciudadanía.

Sin lugar a dudas los elementos mencionados en este apartado (institucionalidad, funcionarios íntegros, sistema de compras públicas e información pública) son sólo algunos aspectos por los cuales el sector público debe responsabilizarse, pudiendo mencionarse muchos otros que apoyen, complementen y fortalezcan su rol en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, si se considera que la que en la actualidad la corrupción es un problema legal, ético y estético, resulta de gran importancia que se preste atención a cómo el gobierno y las distintas agencias asociadas diseñan, implementan y evalúan sus políticas públicas mediante las que crean valor público. Ajustándose al modelo propuesto por Mark Moore (1995), y en términos muy generales, se considera que un gestor público genera valor público cuando se

responde a las necesidades de los ciudadanos generando, a su vez, resultados financieramente rentables frente al costo de obtenerlos. Surge así el llamado triángulo estratégico de Moore a través del cual se operacionaliza el proceso de creación de valor público (Figura 1) basado en la autoridad política, la capacidad operativa y el valor público que se pretende crear.

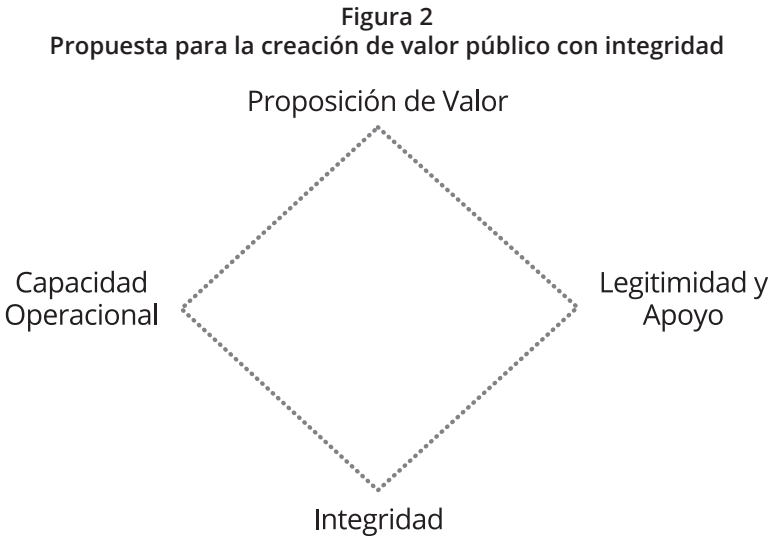


Fuente: Moore (1995).

Complementario a este análisis, en la actualidad se debiera considerar como un elemento adicional a dicho triángulo estratégico los aspectos de integridad asociados a la política pública. Hoy a la ciudadanía no le basta que una solución responda a sus necesidades y sea económica y políticamente sustentada. Un ejemplo de esto ocurrió en Chile cuando una vez que toda institucionalidad medioambiental había aprobado la construcción de la Central Termoeléctrica Barrancones, ante la oposición de la opinión pública el entrante presidente Sebastián Piñera evitó su construcción a través de un llamado telefónico a los dueños de la transnacional responsable del proyecto (Tironi, 2011). Si bien esta situación respondió al clamor ciudadano, le valió múltiples críticas entre quienes consideraban que había utilizado sus influencias para evitar la construcción de la central en contra del proceso institucional llevado a cabo.

Lo mismo ocurre en situaciones mucho más cotidianas. Una autoridad que entrega un sobresueldo informal de su presupuesto personal a un subalterno para que trabaje más allá de la jornada laboral puede estar justificado políticamente e incluso operativamente, ya que asegura el funcionamiento del organismo público. Sin embargo, esto puede generar sospechas por parte de otros empleados o incluso de la ciudadanía.

No basta con que una política pública sea sustentable política, económica y socialmente si sus procesos no se han desarrollado ajustándose a estándares éticos que aseguren la integridad de la política pública. Por eso se debe avanzar a la elaboración de mecanismos y soluciones que generen valor público también con integridad. Esto se plasma en la Figura 2.



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resulta también relevante que el sector público en su conjunto trabaje en la construcción de instituciones sólidas. Así lo han reflejado los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Organización de Naciones Unidas (2015), cuyo objetivo número 16 menciona la relevancia de la “Paz, la justicia y las instituciones sólidas”. En este contexto, los países miembros de la ONU han establecido como meta el crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos sus niveles al año 2030, lo que releva la importancia de mecanismos que favorezcan e impulsen el combate contra la corrupción y la promoción de la integridad.

En la actualidad el rol del sector público no puede estar radicado exclusivamente en el gobierno. Se necesita el trabajo conjunto de instituciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial, además de instituciones autónomas que avancen mancomunadamente en la prevención, detección, investigación y sanción de los hechos de corrupción. Sólo de esa forma el sector público podrá liderar el combate sobre este flagelo.

En este apartado se ha intentado demostrar que la lucha contra la corrupción no es deber exclusivo de un sector. El impulsar una cultura ética que permita evitar el surgimiento de hechos que atenten contra la función pública, el pesquisar aquellos hechos y luego investigarlos y sancionarlos depende del compromiso expreso de los distintos sectores de la sociedad, los que deben plasmar su compromiso en acciones concretas y contundentes. Estas acciones se analizarán a continuación.



## ¿Cómo luchar contra la corrupción?

En las páginas anteriores se ha intentado analizar y comprender el fenómeno de la corrupción, lo que resulta ser un ejercicio eminentemente teórico y académico. Sin embargo hoy resulta central trasladar el debate de los documentos y estudios a la *praxis*. A continuación se intentarán establecer ciertas tendencias o líneas generales a las cuales los distintos actores involucrados en el fenómeno debiesen recurrir para enfrentar la corrupción. No se pretende entregar una solución única a este problema, ya que todo problema público es un sistema complejo en sí mismo (Waissbluth, 2008) y, por lo tanto, el mecanismo para abordarlo está compuesto por múltiples y distintas herramientas.

Se puede establecer que los países de Latinoamérica han abordado el problema de corrupción eminentemente a través de la vía jurídica (Chile con su Agenda legislativa de Probidad y Transparencia, México a través de la Ley General del Sistema Anticorrupción, Uruguay mediante la Ley de uso indebido del poder público, Perú y su propuesta de ley de "muerte civil" para los funcionarios corruptos, entre otros). No hay dudas que es necesario el desarrollo de leyes y normas de alto nivel para luchar contra la corrupción, sin embargo la vía jurídica no es la única y mucho menos es la suficiente para enfrentar la corrupción. A continuación, además de la vía legal, se desarrollarán dos vías complementarias.

### ***La vía legal: normas para definir estándares mínimos***

El establecimiento mediante normas de nivel legal e incluso constitucional son el pilar de inicio y la base sobre la que se desarrollarán todas las otras herramientas que puedan ser utilizadas, porque entregan un marco de acción compartido por la comunidad para definir un piso mínimo de acción, que son exigidas a los titulares de función pública y prohibidas a actores del sector privado.

Considerando la importancia de esta vía, muchos países optan por incluir medidas legales de lucha contra la corrupción en la principal y más importante norma legal: la Constitución Política. Por ejemplo, Ecuador ha consagrado en su carta magna el deber tanto del Estado como de los ciudadanos de luchar contra la corrupción; Bolivia ha señalado como un deber de sus ciudadanos denunciar hechos de corrupción; República Dominicana condena toda forma de corrupción en su Constitución; y México que ha optado por institucionalizar su Sistema Nacional Anticorrupción en su Constitución Política. Con el rango constitucional que se le entrega a las temáticas de corrupción en las distintas normas de la región, se releva la importancia de esta materia orientando al resto del entramado legal que se ajusta y alinea en este sentido.

De forma complementaria al nivel constitucional que se le otorgue a la corrupción es esencial que las normas se focalicen en temas trascendentales de este fenómeno asegurando un tratamiento de largo plazo a nivel estatal de las mismas. Así, por ejemplo, mediante la vía legal se debiese establecer la institucionalidad mediante la cual el Estado abordará preventiva y correctivamente la corrupción. Especial importancia tiene aquí la autonomía legal y financiera que requieren organismos de fiscalización e investigación como los Tribunales de Cuentas, las Contralorías o los Ministerios Públicos de la región. Mediante órganos independientes legalmente reconocidos las entidades pueden desarrollar sus funciones sin presiones externas que afecten su desempeño eficaz (INTOSAI, 2007).

Un aspecto relevante que las normas de un país deben abordar es el de establecer aquellas sanciones o penas asociadas a la detección y juzgamiento de hechos de corrupción. La experiencia internacional<sup>12</sup> ha demostrado la importancia de establecer mecanismos efectivos a través de los cuales los hechos de corrupción sean eficazmente sancionados disuadiendo el surgimiento de posibles nuevas faltas o delitos. Un ejemplo importante lo ha dado Perú con la modificación de su Constitución Política en el artículo 41 donde se ha señalado la imprescriptibilidad de los delitos más graves o recurrentes contra la administración pública o el patrimonio del Estado.

De igual forma, normas de distinto alcance y nivel deben abordar temas críticos en la materia como son la regulación de los conflictos de intereses que interfieren o afectan el óptimo desarrollo de la función pública, la llamada “puerta giratoria” mediante la cual empleados fiscales pueden emigrar de la administración pública al sector privado de un día a otro, la confidencialidad de la información para evitar que información en poder del gobierno pueda ser utilizada para fines y beneficio privado o, la regulación del cabildeo o *lobby* como una manera de evitar que los tomadores de decisiones estén expuestos a tentaciones, presiones o amenazas por parte de intereses privados.

Las distintas normas que se promulguen como una manera de abordar la ética pública debieran tener en consideración el evitar conformar un entramado institucional complejo y con múltiples excepciones. Ya que, como se mencionó al inicio de este capítulo, el surgimiento de múltiples leyes, normas o decretos generan una red normativa que, en caso de ser compleja, puede dar espacio a posibles hechos de corrupción.

---

<sup>12</sup> Existen variadas experiencias en la región sobre esta temática como por ejemplo la Misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad que desarrolla desde el año 2016 la OEA en Honduras, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la experiencia de la organización de la sociedad civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, entre otras.

Es importante tener presente que la definición de normas y leyes que regulen el comportamiento de actores privados y titulares de la función pública resulta ser sólo un marco general de funcionamiento de la función pública. En la actualidad, donde se observan ciudadanos cada vez más empoderados y múltiples organizaciones de la sociedad civil que exigen activamente sus derechos, el estándar de cumplimiento es cada vez mayor y, por tanto, lo que se exige al sector público y privado es que cumplan más allá de lo estrictamente normado. La ley pasa a ser un comportamiento mínimo exigido. Es ahí donde las vías administrativa y cultural son cada vez más importantes.

### ***La vía administrativa: gestionar la lucha contra la corrupción***

La sociedad chilena se vio cada día más golpeada al conocer detalles del fraude en Carabineros. Las noticias de los periódicos destacan características del robo que involucra a más de 50 personas y la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados cuestiona a su General Director por contar con matrices de riesgo que no se implementaron. Los diputados mencionan que la implementación de dichas matrices podría haber disminuido los riesgos y el alcance del fraude. El foco de la investigación está en cómo los controles administrativos fallaron permitiendo el fraude más grande conocido hasta esos días en la policía<sup>13</sup>.

Esta situación refleja la importancia que tienen en la actualidad el diseño, implementación y evaluación de mecanismos de gestión que complementen y permitan operacionalizar en los procesos habituales de la gestión pública medidas de prevención de la corrupción.

Distintos países de América Latina, como México a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015), Chile mediante una Alianza entre el Servicio Civil y el PNUD (2016) o, República Dominicana a través de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (en 2017), han impulsado la creación de sistemas de integridad institucional entendidos como “un marco sistemático de actividades y controles anticorrupción y de salvaguarda de la integridad (...) en el que participan todos los servidores públicos, de acuerdo con su nivel de autoridad y las funciones que desempeñan” (ASF, 2015: 12).

Los sistemas de integridad son una buena práctica emanada desde el sector privado donde se ha impulsado y promovido que las empresas desarrollen *sistemas de compliance* -o programas de cumplimiento- destinados a evitar el surgimiento de hechos de corrupción al interior de las organizaciones mediante

---

<sup>13</sup> Ver más en <http://impresa.lasegunda.com/2017/05/16/A/QQ35K6B9/5I35KLF9>, revisado el 17 de mayo de 2017.

la gestión de los riesgos inherentes en los procesos que desarrolla la empresa como un elemento eximente de responsabilidad penal (Gómez Tomillo, 2016).

En el sector público estos sistemas son recientes y de un alcance aún limitado. Sin embargo, en 2017 la OCDE a través de su Consejo de Integridad Pública los ha destacado como una potente herramienta para la lucha contra la corrupción (OCDE, 2017). Así, ha destacado que los sistemas están basados en cuatro componentes: el compromiso a través del cual la alta dirección demuestra su interés en promover la integridad y disminuir la corrupción; la definición clara y específica de las responsabilidades a través de la cual se lucha contra la corrupción al interior de las organizaciones; el establecimiento de una estrategia basada en la información del negocio y dirigida a disminuir los riesgos de corrupción; y el establecimiento de estándares de conducta para las autoridades y funcionarios públicos en general.

Estos cuatro componentes de carácter administrativo permiten impulsar un conjunto de mecanismos orientados a gestionar la institución con énfasis en la prevención de la corrupción. En este sentido, hay elementos centrales dentro del sistema a los cuales hay que prestar atención. Por ejemplo, los procesos de reclutamiento y selección mediante el cual la organización incorpora nuevos funcionarios a la organización debieran considerar la evaluación de características éticas de los funcionarios que puedan prever posibles faltas a la integridad durante un futuro desempeño laboral; o la gestión de procesos de la organización debe considerar un análisis acabado y preventivo de los riesgos de corrupción mediante matrices de riesgo que incorporen componentes éticos; o el desarrollo de políticas o programas transversales de rendición de cuentas internas y externas a la organización a través de los cuales la alta dirección informa a los distintos *stakeholders* los resultados de la organización. Muchos de estos ejemplos son buenas prácticas de fácil implementación que serán desarrolladas en el siguiente capítulo.

Una experiencia interesante de destacar es la sucedida en Chile donde, en el marco de la implementación de la UNCAC, se ha aplicado de manera piloto la metodología de *Self Assessment of Integrity* (SAINT) en nueve instituciones del sector público y municipal. Esta metodología, "creada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam" (Agenda Anticorrupción, 2015), permite que en un taller de dos días las instituciones voluntarias se autoevalúen identificando sus riesgos de faltas a la integridad generando recomendaciones para evitar posibles hechos de corrupción. Los resultados de esta experiencia demuestran que luego del taller de autoevaluación los participantes toman conciencia de la importancia de los roles y responsabilidades para gestionar la

integridad y tienen una opinión crítica respecto a los controles institucionales (Contraloría General de la República, 2015) lo que impulsa la creación de nuevos controles y el perfeccionamiento de los ya existentes.

Mediante la vía administrativa es posible reconocer la importancia que tienen los mecanismos de control como una herramienta práctica y concreta a través de la cual las organizaciones pueden complementar los instrumentos jurídicos y legales en pos de perfeccionar la integridad organizacional.

### ***La vía cultural: valores éticos para la función pública***

Si se analizan en detalle todos y cada uno de los escándalos de corrupción o faltas a la integridad originados ya sea en el sector público o privado es posible identificar que todos tienen un elemento en común: la existencia de una cultura que propiciaba el surgimiento de faltas éticas. Sucedió en el caso Siemens en 2007 en que al menos cuatro divisiones de la trasnacional fueron acusadas de pagar sobornos<sup>14</sup>, también en el fraude en Carabineros de Chile donde un imputado señaló que existía una “cultura organizacional para cometer ilícitos”<sup>15</sup>, e incluso en el escándalo del siete veces ganador del tour de Francia Lance Armstrong quien en una entrevista señaló que existía una “cultura del dopaje” en el ciclismo<sup>16</sup>.

Estos ejemplos demuestran la importancia que tiene en la actualidad la conformación de una cultura organizacional basada en valores éticos que apunten a la integridad pública. Sin embargo, este no es un debate actual. Chester Barnard en 1938 mencionó la importancia de las “organizaciones éticas” en relación con el rol que tienen los ejecutivos o administradores al conformar organizaciones fuertes con valores y principios aceptados, compartidos y respetados por todos (Pliscoff, 2009). En este sentido, los directivos de la Institución no solo tienen un rol de dirigir estratégicamente las entidades que tienen a su cargo, sino que es deber de ellos también el impulsar una cultura ética.

En la actualidad, la idea de “organizaciones éticas” acuñada por Barnard se asocia al concepto de “*tone from the top*” que hace referencia a la conformación de un ambiente o clima ético originado desde la cúspide de la organización (Bundesministerium des Innern, 2016) toda vez que los directivos orientan y

---

<sup>14</sup> Ver más en [http://elpais.com/diario/2007/02/11/economia/1171148401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/02/11/economia/1171148401_850215.html), revisado el 10 de junio de 2017.

<sup>15</sup> Ver más en <http://www.24horas.cl/programas/informeespecial/informe-especial-carabineros-hasta-donde-llega-el-fraude-2355980>, revisado el 10 de junio de 2017.

<sup>16</sup> Ver más en <http://edition.cnn.com/2013/01/14/showbiz/lance-armstrong-interview/index.html>, revisado el 10 de junio de 2017.

son un ejemplo para el accionar de sus funcionarios. Este concepto implica que no basta con que la alta dirección disponga controles o mecanismos de gestión como los señalados en el punto anterior sino que, por el contrario, el foco no está en lo que los directivos de la organización dicen sino que en lo que ellos hacen. En este sentido, es indispensable por parte de la alta dirección una actitud clara e indiscutible de lucha contra la corrupción demostrando en sus acciones de nivel estratégico, operativo y doméstico una coherencia entre lo que dice y hace.

Para conformar una organización ética es indispensable también contar con las capacidades humanas que den sustento a los procesos desarrollados por la institución. Para la OCDE (2017) esto se logra mediante dos vías. En primer lugar, impulsando una cultura basada en el mérito que previene el nepotismo, el amiguismo y las presiones políticas indebidas y, en segundo lugar, a través de mecanismos de información y capacitación permanente a los funcionarios que les permita desempeñar sus funciones con altos niveles de integridad identificando claramente los estándares éticos que la organización espera de ellos.

El apuntar al establecimiento de una cultura para la función pública supone la existencia de valores conocidos, compartidos y respetados por todos, que orienten a los funcionarios al enfrentarse a dilemas éticos en el ejercicio de sus funciones. Este es el espíritu que se encuentra detrás de la UNCAC y que fue reflejado por el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan, quien en el prefacio de dicha Convención señala "la lucha contra la corrupción reitera la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del Estado de Derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia" (Naciones Unidas, 2004: iii). En este sentido, los valores juegan un rol central que es necesario poner de relieve.

Considerando esto, es necesario que los valores necesarios para el correcto actuar de la función pública no sean de exclusividad de los funcionarios públicos sino de la sociedad en su conjunto. Es deber de todos los ciudadanos continuar escandalizándose con la aparición de hechos de corrupción entre sus gobernantes, no tolerarlos ni aceptarlos como una realidad a la que deben someterse. Deben denunciarse los hechos de corrupción cuando se sea testigos de ellos y vivir todos los aspectos de la vida civil con estándares de integridad, lo que se observa en situaciones del todo cotidianas como advertir al cajero cuando ha dado un cambio mayor al que correspondía o exigir la entrega de la factura asociada a una compra.

Sin lugar a dudas, el consolidar una sociedad con valores éticos es una tarea que corresponde a todos independientemente del lugar donde se trabaje, el nivel educacional o el país de proveniencia. Es deber de todos promover una cultura ética entre los familiares, vecinos o compañeros de trabajo.

Las tres vías propuestas en esta sección para luchar contra la corrupción son lógicamente caminos paralelos en los cuales se puede avanzar al mismo tiempo. Es posible que los distintos países de la región hayan avanzado a un ritmo diferente por cada una de estas vías. Sin perjuicio de esto, lo importante es implementar constantemente herramientas concretas y contundentes que permitan avanzar y enfrentar de manera decidida el problema de la corrupción.

#### DECÁLOGO PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA: UNA MIRADA DESDE LA ÉTICA PÚBLICA

Como se ha dicho anteriormente, y ya es posible comenzar a concluir, la corrupción es un fenómeno sumamente complejo. No existen balas de plata para enfrentarlo y, por lo tanto, es necesario abordarlo por distintos frentes. Seguro muchos abogados o legisladores intentarán responder este problema con nuevas normas orientadas a detectar, investigar y sancionar conductas corruptas o un ingeniero informático podrá proponer nuevos mecanismos tecnológicos que permitan optimizar los procesos y transparentarlos para disminuir los riesgos de corrupción. Sin embargo, a raíz de todo lo expuesto anteriormente, la propuesta que se realizará es más integral que todo eso.

Tal como se describió a modo de ejemplo en el primer capítulo, la corrupción es un fenómeno que se transforma en el tiempo buscando maneras cada vez más sofisticadas de aparecer dañando siempre la función pública. En el capítulo segundo se pudo comprender que existen diversas herramientas mediante las cuales es posible enfrentar el problema a través de un trabajo conjunto entre los distintos sectores de la sociedad. En términos generales, es posible observar que se han aplicado en la región herramientas tanto preventivas como correctivas, sin embargo también es posible establecer que la lucha contra la corrupción en la administración pública aún tiene variadas tareas pendientes en América Latina.

Hoy es más importante que nunca la implementación de acciones concretas y contundentes que apunten a garantizar el desempeño de la función pública con altos estándares de integridad de cara a la ciudadanía como una manera de aumentar los niveles de confianza ciudadana.

A continuación se propone un set de herramientas concretas y de fácil aplicación que, conscientes de las diferencias culturales, administrativas y legales presentes en América Latina, se consideran buenas prácticas para luchar contra la corrupción desde una visión de la ética pública. Para facilitar su análisis y comprensión, estas diez propuestas se agruparán en tres ejes de acción: Institucionalidad para la Integridad; Organizaciones éticas; y Ciudadanía para fortalecer la función pública.

## **Institucionalidad para la Integridad**

### ***Construir un Sistema Ético Integral***

Al considerar la implementación de instrumentos para enfrentar la corrupción mediante herramientas de ética pública es indispensable diseñar un Sistema Ético Integral que dé orden, coherencia y sinergia al desarrollo de los distintos instrumentos. Para Oscar Diego Bautista (2015: 53) un conjunto de componentes destinados a prevenir el surgimiento de hechos de corrupción no tiene sentido si no se han integrado de forma lógica, coherente y organizada. Así, en todos los niveles resulta necesario diseñar de manera estratégica y planificada las herramientas de carácter preventivo como correctivo a partir de las cuales se enfrentará la corrupción.

A nivel estatal resulta necesario que todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), además de las Instituciones Autónomas, trabajen mancomunadamente en prevenir, detectar, investigar y sancionar las faltas éticas que, como se ha dicho, pueden dar origen a la corrupción. En esto es indispensable el establecimiento de una institucionalidad normada en los niveles legales correspondientes para asegurar un trabajo coordinado entre los distintos órganos competentes de largo plazo y sin presiones políticas que afecten su labor objetiva e imparcial.

A nivel organizacional también es indispensable que los directivos públicos tengan una visión transversal y global de la entidad que lideran, que les permita gestionar a nivel estratégico un sistema coordinado, eficaz y eficiente de herramientas éticas. En esto resulta indispensable la formalización de un marco institucional de integridad basado en políticas de nivel general plasmadas en procesos que gestionen sus riesgos con un enfoque ético. Unas buenas prácticas en este sentido resultan las experiencias mexicana, dominicana y chilena que han promovido la implementación de sistemas de integridad institucionales.

En términos concretos, no basta con la implementación reactiva y contingente de herramientas éticas, es responsabilidad de los altos niveles políticos y directivos contar y promover una visión estratégica de largo plazo que dé coherencia a los instrumentos utilizados y permita aprovechar las sinergias de un trabajo conjunto y mancomunado.

### ***Reformar y modernizar el Estado con foco en la integridad***

A partir de la década del noventa Latinoamérica desarrolló una serie de transformaciones de nivel estatal y gubernamental destinadas a modernizar



sus administraciones públicas en pos de articular un Estado más eficiente y cercano a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Es posible encontrar estudios que han puesto su foco en evaluar cómo la incorporación de elementos de la nueva gestión pública en el Gobierno, tanto central como local, ha generado distorsiones, incentivos perversos o malas prácticas de gestión que no se condicen con una ética de la función pública (Centro de Sistemas Públicos, 2016; Pliscoff, 2017).

La implementación de elementos propios de esta nueva doctrina teórica como la contractualización (Hood, 1991), el ampliar la discrecionalidad de los directivos públicos para facilitar y agilizar la toma de decisiones (Moore, 1995) y, el gran énfasis en el control de los resultados (Merton, 1999; Barzelay, 1992), han generado efectos perniciosos para las administraciones públicas con resultados tanto o más complejos que los que se buscaban evitar: el excesivo foco en la gestión por resultados ha generado una desconexión entre el desempeño esperado y los valores de comportamiento en la función pública; la contractualización ha dejado en evidencia la dificultad de establecer relaciones contractuales perfectas, lo que ha generado complejos sistemas de gestión y perjuicios para los usuarios de los servicios; y la discrecionalidad impide la rendición de cuentas generando nichos de corrupción (Pliscoff, 2017).

En esta misma línea un estudio que el Gobierno de Chile ha encargado a través del Ministerio de Hacienda al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile ha concluido que el mecanismo de incentivos económicos a los funcionarios públicos incorporado a partir de fines de la década del noventa ha generado una serie de efectos no deseados que favorecen una “cultura de cinismo institucional poco compatible con la función pública” (Centro de Sistemas Públicos, 2016).

Esto permitiría identificar que, en algunos casos, la implementación de ciertas herramientas propias del sector privado aplicadas al sector público ha generado un daño ético a las instituciones que es necesario analizar y prevenir. En este sentido, los gobiernos deben procurar que sus mecanismos de reforma y modernización del Estado incorporen elementos que fortalezcan la ética pública y no vayan contra ella. En la práctica esto se debe traducir en mayores atribuciones a las agencias encargadas de controlar la externalización de los servicios públicos; el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas permanente de los directivos superiores; y el diseño de sistemas de control más afinados que disminuyan los riesgos de generar incentivos perversos en el desempeño de los funcionarios.

### ***Asegurar la autonomía financiera y política de las instituciones de lucha contra la corrupción***

El artículo seis de la UNCAC (Naciones Unidas, 2004) establece que los Estados Parte deberán garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. A lo que agrega que se les deberá asegurar “la independencia necesaria (...) para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida” (Naciones Unidas, 2004: 10). Tal como se mencionó en el capítulo anterior, generalmente los Estados de la región han asignado esta función a los tribunales de cuentas, contralorías, fiscalías u otros organismos similares.

Un punto central en este sentido es asegurar que dichas entidades cuenten con las competencias necesarias para prevenir, detectar, investigar, fiscalizar y sancionar hechos de corrupción contra la función pública. Pero al mismo tiempo, resulta esencial garantizar que dichas instituciones cuenten con una autonomía de rango constitucional que les permita ejercer sus funciones de control sin presiones de carácter político que afecten la imparcialidad, profesionalismo y objetividad de los procesos. Conjuntamente con dicha autonomía política es necesario que las organizaciones de lucha contra la corrupción cuenten con cierta independencia financiera que les garantice tener los recursos presupuestarios necesarios en el desempeño de sus funciones. Sin dicho margen de acción, las organizaciones podrían ser asfixiadas económicamente limitando ampliamente las labores que efectivamente pueden realizar.

Solo mediante organizaciones autónomas del gobierno de turno es posible garantizar a los ciudadanos una labor imparcial por parte de las instituciones responsables de luchar contra la corrupción, favoreciendo así que la ciudadanía confíe en sus gobiernos y fortaleciendo su derecho a la Buena Administración.

### **Organizaciones éticas**

#### ***Establecer Pactos de Integridad para los directivos públicos***

El rol que desempeñan los directivos públicos en la lucha contra la corrupción es esencial: son representantes de la ciudadanía y ejercen un poder público (Stivers, 1994; Cooper, 1991), entregan lineamientos de comportamiento a sus colaboradores (Barnard, 1938), son los principales impulsores del clima de la organización (ASF, 2015; Bundesministerium des Innern, 2016), entre otros. Es por esto que deben liderar la conformación de organizaciones éticas con altos estándares de comportamiento para sus funcionarios.

En este contexto, el desafío es dual: asegurar un alto comportamiento ético de los directivos asumiendo su rol como modelos de actuación y garantizar el compromiso de los mismos por la promoción de buenas prácticas que permitan luchar contra la corrupción mediante la gestión de los riesgos de faltas éticas.

Los Sistemas de Alta Dirección Pública que han comenzado a introducirse en la región desde finales de la década del noventa son el escenario desde el cual debe enfrentarse este desafío. Si bien en Latinoamérica dichos sistemas se han implementado con un propósito, alcance y resultados distintos (Costa y Waissbluth, 2007; Martínez, 2016; Cortázar, 2016), en general no han incluido de manera satisfactoria elementos que permitan promover, comprometer y garantizar elementos del comportamiento ético en los directivos públicos.

En este sentido, considerando que la construcción de organizaciones éticas que promuevan altos estándares de comportamiento entre sus funcionarios tiene un punto de partida en la actuación activa de sus directivos, se deben diseñar, implementar y evaluar instrumentos que formalicen el compromiso de éstos por promover la integridad y luchar contra la corrupción. Transparencia Internacional España ha promovido desde 2015 este tipo de acuerdos específicamente para las materias de contratación pública bajo el nombre de "Pactos de Integridad", iniciativas a través de las cuales empresas proveedoras y agencias de gobierno se comprometen a acciones concretas para reducir la corrupción (Arribas Reyes, 2016).

Este tipo de instrumento puede ser ampliado en general a todas las materias de responsabilidad y alcance de un nuevo directivo público a través de un "Pacto de Integridad" en el cual el funcionario se compromete ante la autoridad superior a impulsar una cultura ética en su entidad mediante acciones concretas, medibles y con resultados evaluables en un período de tiempo establecido. De esta manera, se le entregarían herramientas concretas de gestión a las cuales se puede recurrir en el trabajo diario y según la realidad de cada organismo para promover buenas prácticas entre los colaboradores.

### ***Orientar la gestión de personas hacia funcionarios íntegros***

Un aspecto clave en la articulación de una administración pública con valores que resguarden la función pública a través de organizaciones éticas está en los funcionarios que conforman las entidades y llevan a diario los procesos que permiten a la ciudadanía acceder a bienes y servicios públicos. Esto tiene un gran desafío a enfrentar si se considera que las dificultades que posee el transmitir nuevos valores a adultos (Tirado, 2004). Este esfuerzo no es reciente si se considera que durante la década del ochenta es posible encontrar literatura

asociada a la promoción de la ética pública con el propósito de conformar gestores con virtuosismo, heroísmo y valor (Lilla, 1981; Hart, 1984).

En la actualidad, la profesionalización de la gestión pública -tanto a nivel institucional como humano- permite poner el foco de atención en los propios procesos que desarrollan las organizaciones para incorporar elementos, instrumentos y mecanismos de gestión orientados a fortalecer la integridad de los recursos humanos del sector público. De manera práctica se pueden focalizar los esfuerzos en los procesos de selección, capacitación y evaluación del personal.

Estudios provenientes desde la economía del comportamiento han demostrado que las malas prácticas inducen o provocan un comportamiento similar en el resto. Dan Ariely (2012) demuestra a través de una serie de experimentos sociales el sustento real de esta tesis. Esto es especialmente relevante en el caso de las organizaciones donde funcionarios con desviaciones en sus conductas podrían generar que estas acciones se repitan en el resto. Así, es muy importante que los procesos de reclutamiento y selección no consideren exclusivamente cualidades técnicas o profesionales de los candidatos, sino que también incorporen mecanismos de evaluación sobre el posible comportamiento ético que tendrían en la organización. Esto puede representar un desafío para quienes deben evaluar y predecir estos comportamientos, sin embargo también es posible recurrir a sencillos mecanismos como, por ejemplo, consultar a antiguos empleadores sobre el comportamiento del postulante.

De igual forma, los procesos de capacitación o formación de los funcionarios dentro de la organización deben ser permanentes, lo que les permita conocer y recordar los lineamientos éticos que la organización espera respecto a su comportamiento. Estas capacitaciones deben tener al menos tres características: ser obligatorias al momento de ingresar a la institución para asegurar que los nuevos funcionarios conozcan el marco general de comportamiento esperado, ser constantes durante su permanencia en la organización y, ser específicas a partir del cargo y riesgos asociados a los procesos que desarrolla.

En tercer lugar, es importante que los procesos de evaluación del desempeño consideren elementos específicos asociados al comportamiento ético en el puesto de trabajo. Esto facilita un espacio de reflexión, análisis y retroalimentación entre las jefaturas y sus colaboradores respecto a cómo el funcionario resuelve los dilemas éticos a los que se enfrenta en su trabajo. Es indispensable, como en toda evaluación, que los criterios de evaluación sean definidos de manera clara y específica a partir de comportamientos concretos esperados, evitando hacer mención a conceptos genéricos como "desempeño ético" o "integridad en el trabajo" que pueden generar confusión o dudas en el funcionario evaluado.

### ***Administrar la integridad organizacional***

Muchos directivos a los cuales los temas de ética en la función pública le pueden ser ajenos podrían pensar que el concepto de integridad es difuso, abstracto y más cercano a la filosofía que a la gestión pública. Sin embargo, es posible ver la integridad como un recurso de la organización que, como todo recurso, es posible administrarla considerando el ciclo de la administración: planificar, organizar, dirigir y controlar.

La planificación de la integridad debiera comprender la definición de políticas y programas que establezcan el marco institucional que considerará la organización en materia de integridad. Así, es relevante definir valores institucionales, acciones a seguir, posibles sanciones en caso de faltas a la integridad, entre otros. Esto permitirá dar paso a la fase de organizar que dichas políticas, planes y programas se plasmen en una orgánica, con responsables y encargados de implementar lo planificado, para que luego en la fase de dirigir se supervise, oriente y corrijan las desviaciones producto de la implementación de las actividades.

Finalmente es esencial considerar mecanismos de control eficientes y efectivos para generar información confiable que permita a directivos tomar decisiones respecto a la gestión de la integridad en las instituciones. En este sentido, es relevante controlar que los procesos de la institución tengan un foco en la prevención (evitando el surgimiento de posibles riesgos), detección (estableciendo puntos de control en tareas críticas) y sanción (identificando a los puestos encargados de la falta ocurrida) que permita realizar un control de las temáticas de la integridad organizacional (OLACEFS, 2014).

Administrar la integridad permite reducir el sentido abstracto del concepto y plasmarlo en un recurso concreto que es posible gestionar focalizando los esfuerzos organizacionales en el desarrollo de un sistema con medidas concretas de protección. Buenas prácticas en este sentido pueden ser asegurar un doble chequeo de las decisiones importantes, la separación de los procesos críticos o principalmente expuestos a riesgos de la integridad, transparencia en la toma de decisiones y criterios definidos, entre otros.

### ***Comunicar, comunicar, comunicar***

Tal como se ha dicho reiteradamente, el rol de los directivos es una piedra angular en la conformación de una cultura que promueva buenas prácticas y evite los riesgos de faltas a la función pública. El concepto de "*tone from de top*" mencionado anteriormente lo conceptualiza de manera sencilla. Y uno de los elementos claves en esto es que todos los miembros de la organización conozcan y estén permanentemente informados de las decisiones e iniciativas que se

están implementando en la materia. De nada servirá introducir cambios en las políticas de recursos humanos o gestionar los riesgos asociados a los procesos críticos si los funcionarios no lo saben.

De este modo, las organizaciones deben difundir y socializar las prácticas de prevención, detección y sanción de faltas a la integridad que se incorporan al funcionamiento de la organización. El uso de boletines informativos, la intranet institucional o campañas de promoción de buenas prácticas son mecanismos sencillos, de bajo costo en este sentido, y que permiten que los funcionarios reconozcan un compromiso expreso de la alta dirección por promover la integridad.

La reacción institucional ante la ocurrencia de faltas a la ética o de corrupción al interior de la organización o ámbitos relacionados a ella, también es un elemento a considerar. Las organizaciones deben contar con un procedimiento claro y bien definido a través del cual la entidad reacciona comunicacionalmente a situaciones especiales. En algunos casos bastará con un comunicado interno para aclarar la situación; sin embargo, ante situaciones más complejas, de mayor alcance o de gran impacto, es relevante que el directivo superior de la institución exprese personalmente su visión y las medidas que se tomarán.

Comunicar es la herramienta más efectiva que tienen las organizaciones para luchar contra la corrupción. De esa forma se fortalece la transparencia y se favorece una cultura de confianza entre la alta dirección, sus colaboradores y los grupos de interés del entorno. Tres elementos básicos deben considerar las organizaciones en este sentido: que los funcionarios puedan acceder de manera directa a los altos niveles de la institución, que los funcionarios conozcan cómo se mitigan los riesgos a la integridad y que la institución siempre responda a aquellas situaciones o sospechas de faltas a la integridad.

## **Ciudadanía para fortalecer la función pública**

### ***Formar ciudadanos íntegros***

En muchos países de Latinoamérica se ha hecho costumbre validar y destacar aquellas prácticas mediante las cuales las personas utilizan su ingenio para incumplir un compromiso o norma establecida legal o socialmente con la finalidad de obtener un mayor beneficio propio. El no pagar el transporte público, el utilizar la berma para evitar una congestión de tránsito, el aprovecharse de un error en la página de la aerolínea para obtener un pasaje aéreo a un costo irreal, entre muchos otros, son malas prácticas sociales que dañan la vida en comunidad, socavan la confianza social y afectan al sistema en general.

Los latinoamericanos tienen el desafío enorme de revertir una cultura que premia el hacer trampa para sacar ventaja en alguna situación. Por muy menores o limitadas que parezcan dichas prácticas generan un clima de informalidad y desconfianza que son un nicho para el surgimiento de faltas éticas y hechos de corrupción.

La educación cívica es una herramienta que los gobiernos deben promover y fortalecer en todos sus niveles mediante diversas acciones. Estas acciones deben comenzar tempranamente en los colegios y centros educacionales mediante una educación cívica que destaque la importancia de vivir en democracia, respetando las instituciones sociales y políticas, relevando la importancia de la participación en la sociedad y desarrollando valores como la honestidad, la tolerancia y la diversidad. Sin embargo, esto no es suficiente. Junto con esas acciones destinadas a niños y jóvenes es importante el desarrollo de campañas permanentes que fortalezcan el valor de vivir en democracia y refuercen valores relevantes de la vida en comunidad.

Estas acciones apuntarán a un cambio en la cultura y, por lo tanto, sus resultados no serán a corto plazo. Por el contrario, es necesario pensar en un trabajo a largo plazo que apunte a un completo cambio cultural de nuestros ciudadanos. Sin embargo, dicho cambio cultural es urgentemente necesario y si se avanza en la implementación de acciones destinadas exclusivamente a la administración no se avanzará en el fortalecimiento de la sociedad en su conjunto. En este sentido, se debe tener presente que la construcción de una ciudadanía pluralista, tolerante y honesta es un elemento básico para la construcción de una sociedad que en su conjunto promueve la integridad y lucha contra la corrupción.

Bautista (2015: 31) señala con mucha asertividad: “la corrupción afecta la vida política, económica, cultural y social de un país pero, lo más grave es el deterioro moral de los ciudadanos”. Solo con la educación y formación ciudadana es posible revertir dicha pérdida moral, impulsando el empoderamiento de los ciudadanos respecto al rol central que tienen en la lucha contra la corrupción.

### ***Elevar los estándares éticos del sector privado***

El destape de importantes casos de corrupción que han involucrado a múltiples gobiernos de la región ha generado una serie de marchas y protestas ciudadanas que demuestran un hecho importante: la sociedad civil y la ciudadanía en general toleran cada vez menos la corrupción sin distinguir si esta proviene del sector público o privado. Esto se ve fundamentado principalmente porque durante los últimos años se ha tomado mayor conciencia del rol que tienen las

empresas en la sociedad como parte activa y el efecto que sus acciones tienen en la vida de los ciudadanos en general (Sierra y Agnic, 2017).

La mayoría de las propuestas mencionadas en esta sección apuntan al sector público. Sin embargo, y tal como se ha dicho en el capítulo anterior, el sector privado tiene un rol importante en la prevención de hechos de corrupción que afectan la función pública.

Resulta central fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción que desarrollan las organizaciones privadas en su interior. Y para esto, la legislación que se ha desarrollado en países como Chile y Brasil, donde las empresas no están obligadas legalmente a desarrollar sistemas de *compliance* sino que su implementación sólo les permite acceder a beneficios en caso de ser juzgadas penalmente, no es suficiente. Hoy resulta necesario que las grandes, medianas y pequeñas empresas diseñen e implementen sistemas de *compliance* que impulsen una cultura de integridad en sus procesos productivos. En esto el programa Empresa Pro Ética<sup>17</sup> desarrollado por el gobierno de Brasil resulta ser una excelente iniciativa que promueve y apoya a las empresas de menor tamaño en el desarrollo de estos sistemas preventivos.

El rol de la alta dirección en las empresas privadas también resulta en la promoción de una cultura de la integridad y, en este sentido, en esta región se deben fortalecer las legislaciones referidas al gobierno corporativo, entregándoles funciones de supervisión y responsabilidad respecto a los procesos productivos desarrollados. Mediante este tipo de iniciativas es posible sumar al sector privado en la construcción de una cultura ética que prevenga hechos de corrupción que afectan la función pública y la confianza de los ciudadanos.

### ***Ampliar los espacios de participación ciudadana***

El surgimiento del concepto de gobernanza ha reemplazado la visión del gobierno como actor unilateral de la función pública por uno que actúa coordinadamente con múltiples actores para el desarrollo del bien común. De este modo, se ha destacado y fortalecido el rol que juegan otros actores en la democracia (Cano, 2008).

En el caso de la lucha contra la corrupción esto no es la excepción sino que, por el contrario, se ha considerado a la participación ciudadana como un elemento y un mecanismo indispensable en el desarrollo de iniciativas que promuevan la probidad y luchen contra la corrupción. En este sentido, tanto la

---

<sup>17</sup> Ver más en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>, revisado el 10 de junio de 2017.



UNCAC como la Convención Interamericana Contra la Corrupción promueven que los Estados fomenten la participación activa de personas y organizaciones en la prevención y la lucha contra la corrupción.

De este modo, resulta necesario avanzar en el desarrollo y consolidación de iniciativas apuntadas en dos líneas. La primera línea es aumentando la transparencia de la gestión institucional de modo que los ciudadanos cuenten con mayor información sobre cómo las organizaciones públicas administran los recursos públicos y qué resultados obtienen con ello. En esto la incorporación de nuevas tecnologías es indispensable para avanzar hacia un modelo de datos abiertos que permita a los ciudadanos acceder de manera permanente y actualizada a nueva información. La iniciativa mexicana Transparencia Presupuestaria<sup>18</sup> que muestra en lenguaje claro información financiera del Gobierno e Infobras<sup>19</sup> que muestra de manera geo referenciada las obras públicas en Perú son iniciativas a destacar en esta materia.

Una segunda línea de acción es en relación con la capacidad de la ciudadanía de interactuar de manera directa con la Administración mediante consultas o incluso participando de la toma de decisiones. Ejemplo en este sentido son las iniciativas de *Open Government Partnership* desarrolladas por múltiples países de la región, y mencionadas en el segundo capítulo, en las que se apunta a la construcción de manera participativa de planes de gobierno que persigan la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Abriendo las instancias de participación ciudadana en los distintos niveles será posible desarrollar mecanismos efectivos de control social y rendición de cuentas que impulsen a los gobiernos a trabajar por el fortalecimiento de la integridad bajo un foco de ética pública y luchando contra la corrupción de cara a los ciudadanos.

Las implementaciones de estas diez propuestas deben ser analizadas en detalle, desarrolladas en profundidad, evaluadas según su pertinencia y ajustadas para que respondan a la realidad nacional o local a la cual se espera responder. Cada sistema institucional de la región tiene sus particularidades y especificidades que, lógicamente, imposibilitan una aplicación homogénea de estas propuestas. Sin embargo, apuntan a ser acciones concretas y contundentes que permitan a los gobiernos avanzar en el desarrollo de una cultura ética que fortalezca la integridad y la función pública en su conjunto.

---

<sup>18</sup> Ver más en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>, revisado el 10 de junio de 2017.

<sup>19</sup> Ver más en <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano>, revisado el 10 de junio de 2017.

## CONCLUSIONES

Hace un tiempo una profesora pidió a sus alumnos dibujar distintas profesiones y oficios. A uno de ellos, el azar le asignó la tarea de dibujar a un funcionario público. El joven optó por dibujar a una señora de pie frente un escritorio lleno de papeles donde atendía un hombre con una gran cara de fastidio y billetes verdes que se asomaban por el bolsillo de su chaqueta. Puede que esa desafortunada imagen de un funcionario público sea una excepción a la regla. Pero también puede ser que no. Es probable que muchos niños, jóvenes y adultos tengan en su inconsciente esa errónea imagen de un funcionario público.

Los funcionarios públicos no son esos hombres sentados en un mesón tras muchos papeles. Los funcionarios públicos son los asistentes sociales que buscan entregar beneficios gubernamentales de manera rigurosa a quienes más lo necesitan; el personal de la salud que trabaja salvando vidas en largos turnos bajo presión; las policías que exponen su integridad física durante operativos antidrogas; los ingenieros que diseñan puentes para conectar pueblos aislados del territorio; las abogadas que defienden a niños víctimas de abusos sexuales.

La realidad de la función pública es muy distinta a lo que la ciudadanía puede pensar. Por esto urge trabajar en cambiar la imagen que muchos ciudadanos tienen del trabajo en el sector público. Este trabajo ha sido un esfuerzo en este sentido, para fortalecer la función pública y combatir uno de los principales males que la aquejan en la actualidad: la corrupción.

A partir de todo lo que se ha señalado anteriormente se puede concluir que la corrupción daña profundamente la gobernanza de un país; pero al mismo tiempo, la gobernanza es el proceso más efectivo a través del cual se puede combatir la corrupción. Tal como plantean Berggruen y Gardels (2015: 42) la gobernanza “es la forma en que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a su pueblo la buena vida que desea” y es dicha alineación, equilibrio o trabajo mancomunado entre los distintos actores involucrados (sector público, privado y sociedad civil) el que se ha propuesto en este análisis.

El escritor Jan Kooiman (1993: 4) planteó “ningún actor, público o privado, tiene el conocimiento y la información requerida para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados”. En este sentido, la corrupción como todo problema complejo requiere el trabajo coordinado entre múltiples actores involucrados, solo de esa forma es posible disminuir la corrupción y fortalecer la integridad.

Luego que se ha definido con quienes se debe luchar contra la corrupción es necesario aclarar el cómo. Si bien durante esta revisión se pueden encontrar múltiples visiones y herramientas propuestas hay un elemento central que es común a todos los mecanismos mencionados: la ética pública. ¿Por qué promover la ética pública como el componente central para el combate a la corrupción?

Si se intenta buscar el origen por el cual los individuos comenten faltas a la integridad o delitos de corrupción, más allá de los casos de ambición personal o ánimo de obtener un beneficio personal, es posible encontrar tres grandes argumentaciones que se observan en los casos mencionados en el primer capítulo y que el economista del comportamiento Dan Ariely (2012) ha demostrado en sus experimentos sociales.

En primer lugar está el efecto del falso consenso a través del cual los sujetos tienden a explicar su comportamiento deshonesto porque “todos lo hacen”, como por ejemplo el caso del financiamiento irregular de la política para financiar campañas políticas. Se podría aventurar que este es un caso especialmente crítico en culturas como la latinoamericana en que, como se vio, se premia socialmente el ingenio de aquel que hace trampa; sin embargo, para defender dicha tesis sería necesario un completo estudio en una futura investigación.

En segundo lugar se puede mencionar que muchas veces la falta de información o el desconocimiento son una argumentación para explicar una actuación contra la integridad: “no sabía que estaba prohibido” o “no estaba en conocimiento de que los hechos eran irregulares”. Tal es la situación a la que se apeló en el mencionado Caso ChileDeportes, un desconocimiento de las reglas normativas asociadas a las adquisiciones públicas. Esto representa un desafío para un sector público regido por el principio de legalidad que exige que todos los funcionarios estén en conocimiento de las normas que rigen su desempeño.

En tercer lugar está la ausencia de controles formales que vigilen el cumplimiento de los procedimientos establecidos o el cuidado de los recursos asignados. El caso de Carabineros de Chile es simbólico en este sentido, un fraude de millones de dólares originados por la ausencia de controles y la falla de los controles internos y externos existentes.

En este sentido, a partir de Bautista (2015), la ética pública apunta a una lógica preventiva en la que el foco está en que la conducta de los funcionarios públicos esté basada en aquellos valores que orienten sus percepciones, actitudes y conductas siempre hacia el interés general. De este modo, los funcionarios públicos serían capaces de discriminar una conducta íntegra de otra que no lo

es, sin perjuicio de desconocer la normativa aplicable, de considerar que es una práctica común o aunque la falta de controles facilite una conducta desviada.

La promoción de la ética pública como un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción plantea el desafío de revertir la lógica tradicional a partir de la cual se ha abordado la temática en la administración. Esta lógica ha sido mediante dos corrientes: una corriente filosófica proveniente de la Grecia clásica (Aristóteles y Ética a Nicómaco) y más recientemente Kant (1785) o John Stuart Mill (1863), y una corriente legal proveniente del Estado Administrativo propuesto por Wilson (1887) que abordaba el comportamiento ético a través de la regulación del individuo mediante normas legales y donde se puede mencionar también a Finer (1972). Ambas corrientes tienen la complejidad de tener un enfoque poco práctico que no facilita la aplicación directa y sencilla por parte de gestiones públicas en sus organizaciones.

En este contexto, a través de las múltiples temáticas abordadas en este estudio se intentó hacer frente a este desafío mediante una visión concreta que facilite la aplicabilidad de las herramientas de promoción de la ética pública en las distintas Administraciones de la región. Al final del día, hay que considerar que la ética no es un concepto abstracto y lejano al actuar doméstico; la ética se vive en la cotidianeidad cuando se enfrentan constantemente dilemas de integridad que ponen en juego los valores.

Por otro lado, el promover una cultura ética para luchar contra la corrupción deja en evidencia un enorme desafío en el que es necesario avanzar: cómo se mide la ética pública. Existen algunos estudios cuantitativos en este sentido (Pliscoff, 2009), sin embargo estos estudios no están exentos de críticas. De esta forma, ¿cómo saber si se ha avanzado en la construcción de una administración pública más íntegra? Una respuesta puede ser observar los indicadores de su fenómeno opuesto, la corrupción. Sin embargo, el principal indicador de corrupción a nivel global -desarrollado por Transparencia Internacional- está basado en la percepción, mas no en la presencia real y concreta de hechos de corrupción. Así, cada vez que se habla, se analiza y se mide la corrupción sólo se hace en términos de la percepción que está condicionada por muchos más factores (como los medios de comunicación, la posición política o los estándares éticos) que la observancia real de hechos de corrupción.

En este sentido, es un deber de todos los actores involucrados, y especialmente del sector público en su rol de líder y coordinador de las iniciativas, avanzar en el desarrollo de instrumentos técnicos, objetivos e imparciales que nos permitan medir el grado real de corrupción en un país. Sólo de esta forma se puede iniciar una gestión anticorrupción que permita planificar programas de combate, organizar tareas y responsables, dirigir la implementación de las iniciativas y evaluar sus resultados en pos del fortalecimiento de la función pública.

Finalmente es importante destacar una gran conclusión que es posible obtener a partir de la experiencia chilena y el pseudomorfismo de integridad heredado después casi veinte años de dictadura. La corrupción es un problema de la democracia. La corrupción no es un problema en regímenes totalitarios, ya que ahí la corrupción es total. Sólo cuando una sociedad vive en democracia es posible analizar, estudiar, debatir y luchar contra la corrupción. Entonces ahí hay una buena noticia para América Latina.

La región está en un momento histórico, en todos los países la corrupción es un problema que preocupa a gobiernos, empresas y ciudadanos. La presencia de múltiples y variados hechos de corrupción es una crisis para la democracia de cualquier sistema político. Pero una crisis es siempre una oportunidad y hoy Latinoamérica está en una oportunidad histórica de transitar hacia la consolidación de las democracias para que la región sea un mejor lugar para todos y todas.

Que se esté reflexionando sobre cómo combatir la corrupción para tener una América Latina íntegra y con altos estándares éticos, es señal de que la región va por buen camino.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agenda Anticorrupción (2015), "Cuenta pública participativa anticorrupción. Agenda, desafíos y seguimiento: UNCAC 2015", Santiago, Agenda Anticorrupción.
- Ariely, Dan (2012), *Por qué mentimos... en especial a nosotros mismos: la ciencia del engaño puesta al descubierto*, Barcelona, Grupo Planeta.
- Arribas Reyes, Esteban (2016), "Pactos de integridad: tres décadas de experiencias en Europa como ejemplo para su implementación en España", en *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, N° 1, mayo-agosto, pp. 1-11, <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/09/ESTEBAN-ARRIBAS.pdf>, 14-06-2017.
- ASF (2015), "Estudio técnico para la promoción de la cultura de integridad en el sector público", México, Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Bautista, Oscar Diego (2005), "La ética y la corrupción en la política y en la administración pública", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, abril, [http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf), 14-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2015), *Ética pública frente a la corrupción: instrumentos éticos de aplicación práctica*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 269 p.

- Berggruen, Nicolas y Gardels, Nathan (2015), *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*, Santiago, Taurus.
- Bermúdez, Jorge (2017), "El anillo de Giges, ¿podemos realmente ganar la lucha contra la corrupción?", Conferencia presentada en el ciclo de Charlas Magistrales por los 90 años de la Contraloría General de la República, Santiago, Chile, 14 de marzo.
- Bío Bío Chile (2013) "Ministro Valderrama cierra investigación por caso Riggs sin procesar a familia Pinochet", en *Bío Bío Chile*, agosto, <http://www.biobiochile.cl/noticias/2013/08/05/ministro-valderrama-cierra-investigacion-por-caso-riggs-sin-procesar-a-familia-pinochet.shtml>, 14-06-2017.
- Bundesministerium des Innern (2016), "Initiativkreis Korruptionsprävention Bundesverwaltung/Wirtschaft - Gemeinsam gegen Korruption", Berlin, BMI, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-antikorrupsionsmassnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-antikorrupsionsmassnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=3), 14-06-2017.
- Cámara de Diputados (2004) "Informe de comisión investigadora sobre privatizaciones", Valparaíso, Cámara de Diputados, 98 p., <http://www.carlosmontes.cl/senador/wp-content/uploads/2014/07/privatizaciones1.pdf>, 14-06-2017.
- Cano, Luisa (2008), "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza", en *Revista Estudios Políticos*, N° 33, Medellín, julio-diciembre, pp. 147-177.
- Centro de Sistemas Públicos (2016), "Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público", Santiago, Centro de Sistemas Públicos, 151 p., <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/06/2016-JUL-Informe-Final-Estudio-Incentivos-Institucionales-del-Sector-Publico.pdf>, 14-06-2017.
- CEP (2015), "Estudio nacional de opinión pública N° 73: abril 2015", Santiago, Centro de Estudios Públicos, 71 p., [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101227/EncuestaCEP\\_Abril2015.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101227/EncuestaCEP_Abril2015.pdf), 14-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Estudio nacional de opinión pública N° 77: julio-agosto 2016", Santiago, Centro de Estudios Públicos, 68 p., [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160818/asocfile/20160818165239/encuestacep\\_julio\\_agosto2016.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160818/asocfile/20160818165239/encuestacep_julio_agosto2016.pdf), 14-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Estudio nacional de opinión pública N° 79: abril-mayo 2017", Santiago, Centro de Estudios Públicos, 76 p., [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep\\_abr\\_may2017.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf), 14-06-2017.
- CEPAL (2015), *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*, Santiago, Naciones Unidas, 44 p.

- CERC (2008), "Informe de prensa: encuesta nacional", Santiago, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, 21 p., [https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20081028/asocfile/20081028112134/informe\\_de\\_prensa\\_septiembre\\_2008.pdf](https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20081028/asocfile/20081028112134/informe_de_prensa_septiembre_2008.pdf), 14-06-2017.
- Cifuentes, Fabiola (2009), "El desafío ético en la función pública: el caso de Carabineros de Chile", Santiago, Universidad de Chile, 83 p. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-cifuentes\\_ft/pdfAmont/cf-cifuentes\\_ft.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-cifuentes_ft/pdfAmont/cf-cifuentes_ft.pdf), 14-06-2017.
- CIPER (2014), "La caja negra de las platas políticas que sacude a la UDI", Santiago, Centro de Investigación Periodística, <https://ciperchile.cl/2014/09/30/la-caja-negra-de-las-platas-politicas-que-sacude-a-la-udi>, 14-06-2017.
- Comisión Valech (2010) "Informe de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos/as Desaparecidos/as, Ejecutados/as Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura", Santiago, Comisión Valech, <https://www.indh.cl/destacados-2/comision-valech>, 14-06-2017.
- Consejo para la Transparencia (2016), "Estudio nacional de transparencia", Santiago, Consejo para la Transparencia, 87 p., [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe\\_estudio\\_nacional\\_transparencia\\_mori\\_2016.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_estudio_nacional_transparencia_mori_2016.pdf), 14-06-2017.
- Contraloría General de la República (2015), "Probidad en el sector público: autoevaluación de la integridad (SAINT) de las instituciones públicas", Santiago, Contraloría General de la República, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2015/Archivos/0304>, 14-06-2017.
- Cooper, T. (1991), *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- \_\_\_\_\_ (1998), *The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Cornelis, Klein y Cornelius, H. (2006), *Manual de mineralogía*, Barcelona, Editorial Reverté, 367 p.
- Cortázar, Juan Carlos (2016), "Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos. ¿Mejor desempeño del Estado?: un estudio exploratorio", Washington, BID, 42 p. (Nota Técnica del BID; N° 1054), <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7666/Sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-Un-estudio-exploratorio-Mejor-desempeno-del-Estado.pdf?sequence=1>, 14-06-2017.
- Costa, Rosana y Waissbluth, M. (2007), "Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión, 36 p.
- Edwards, Alberto y Frei, Eduardo (1949), *Historia de los partidos políticos chilenos*, Santiago, Editorial del Pacífico.

- El País (1991), "Un contrabando de armas chilenas a Croacia enfrenta al gobierno con el general Pinochet", en *El País*, Santiago, diciembre, [https://elpais.com/diario/1991/12/26/internacional/693702002\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1991/12/26/internacional/693702002_850215.html), 14-06-2017.
- EMOL (2002), "Sobresueldos de ministros y subsecretarios complican a La Moneda", en *EMOL*, Santiago, noviembre, <http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/11/18/98813/sobresueldos-de-ministros-y-subsecretarios-complican-a-la-moneda.html>, 14-06-2017.
- Federación Internacional de Periodistas (2017), "Concentración de los medios en América Latina: su impacto en el derecho a la comunicación", en *América Latina en Movimiento*, Quito, enero, <https://www.alainet.org/es/articulo/182692>.
- Fernández, L. (1999), *Psicología de la corrupción y los corruptos. Teorías explicativas de la corrupción*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- Finer, H. (1972), "Administrative Responsibility in Democratic Government", en *Bureaucratic Power in National Politics*, F. Rourke (ed.), Boston, Little Brown.
- Friedrich, C. (1935), "Responsible Government Service under the American Constitution", en *Problems of the American Public Service*, C. Friedrich ...[et al] (eds.), New York, McGraw-Hill.
- Garretón, Manuel Antonio (1989), *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman.
- Gil, Federico (1966), *The Political System of Chile*, Boston, Houghton Mifflin.
- Gobierno de Chile (2015), "Agenda de probidad", Santiago, Gobierno de Chile, mayo, <https://www.gob.cl/noticias/agenda-de-probidad>, 14-06-2017.
- Gómez Tomillo, Manuel (2016), "Programas de cumplimiento y política criminal", en *Estudios de derecho penal*, Silvina Bacigalupo, Bernardo Feijoo y Juan Ignacio Echano (coords.), Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, pp. 103-124.
- Hart, D. (1984), "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 44 N° 2, pp. 111-120.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, Spring, pp. 3-19.
- Instituto para la Ética Global (2017), Guiding Principles, Middleton, Instituto para la Ética Global, <https://www.globalethics.org/Who-We-Are/Fast-Facts.aspx>, 14-06-2017.
- INTOSAI (2007), "Declaración de México sobre la independencia de las EFS", Viena, INTOSAI. General Secretariat.
- Kant, Manuel (1785), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Calpe. Esta traducción es de 1921.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Klueber-Ross, Elisabeth (1969), *Sobre la muerte y morir*, New York, Simon and Schuster.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance*, Rotterdam, Sage Publications.



- La Nación (1927), "El gabinete de febrero", en *La Nación*, Santiago, 13 de marzo, 32 p.
- \_\_\_\_\_ (2006), "El último divorcio", en *La Nación*, Santiago, diciembre, <http://www.nacion.cl/noticias/el-ultimo-divorcio/2006-12-16/185634.html>, 14-06-2017.
- Labarca, Eduardo (2015), "De Mr. North a Ponce Lerou: 130 años aceitando a los políticos", en *El Mostrador*, Santiago, abril, <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/04/29/de-mr-north-a-ponce-lerou-130-anos-aceitando-a-los-politicos>, 14-06-2017.
- Laporta, Francisco (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- La Segunda (2017), "Fraude en Carabineros: ¿manzana podrida? Desinfectemos el canasto", en *La Segunda*, Santiago, <http://impresa.lasegunda.com/2017/05/22/A/0N35NQ2M/all>, 14-06-2017.
- Lattman, Peter (2007), "The Origins of Justice Stewart's 'I Know It When I See It'", September, <https://blogs.wsj.com/law/2007/09/27/the-origins-of-justice-stewarts-i-know-it-when-i-see-it>, 14-06-2017.
- Lilla, M. (1981), "Ethos, 'Ethics', and Public Service", en *Public Interest*, N° 63, pp. 3-17.
- LUN (2015), "Contralor: no podemos cerrar nuestros ojos, la corrupción ha llegado", en LUN, Santiago, abril, <http://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-04-07&PaginaId=14&bodyid=0>, 07-04-2015.
- Mac Iver, Enrique (1900), "La crisis moral de la República", Santiago, Imprenta Moderna, 28 p., <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0001470.pdf>, 14-06-2017.
- Martínez, Rafael (2016), "Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para la profesionalización de la función pública en Latinoamérica", en *Revista Nacional de Administración*, Vol. 7 N° 2, julio-diciembre, pp. 103-120.
- Matamala, Daniel (2015), *Poderoso caballero: el peso del dinero en la política chilena*, Santiago, Editorial Catalonia, 343 p.
- Memoria Chilena (2017), "Tensión existente", en *Memoria Chilena*, Santiago, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92406.html>, 14-06-2017.
- Merton, Robert (1999), "La estructura burocrática y la personalidad", en M. Jay y Albert Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mill, John Stuart (1863), *El utilitarismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mönckeberg, María Olivia (2005), *La privatización de las universidades: una historia de dinero, poder e influencias*, Santiago, Editorial Copa Rota, 603 p.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El negocio de las universidades en Chile*, Santiago, Editorial Debate, 669 pp.
- \_\_\_\_\_ (2015), *La máquina para defraudar: los casos Penta y Soquimich*, Santiago, Editorial Debate, 464 p.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, London, Harvard University Press.
- Naciones Unidas (1997), "Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos", New York, Naciones Unidas, 5 p.

- \_\_\_\_\_ (2003), "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", New York, Naciones Unidas, 60 p.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Objetivos de Desarrollo Sostenible", New York, Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>, 14-06-2017.
- OCDE (2014), *OECD Foreign Bribery Report: an Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, Paris, OECD Publishing, 51 p.
- \_\_\_\_\_ (2017), "OECD Recommendation of the Council on Public Integrity", Paris, OECD Publishing, 16 p.
- OGP (2017), About OGP, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>, 14-06-2017.
- OLACEFS (2014), "Manual para la conducción de autoevaluaciones de la integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IntoSAINT)", México, OLACEFS. Comité de Creación de Capacidades.
- Orellana, Patricio (2004), "Probidad y corrupción en Chile: el punto de quiebre", en *Revista Polis*, N° 8 [en línea], <https://polis.revues.org/6120>, 14-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Chile, un caso de corrupción oculta", en *Revista de Sociología*, N° 21, pp. 257-272.
- Plissock, Cristian (2009), "Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 45, octubre, pp. 143-160.
- \_\_\_\_\_ (2017) "Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno", en *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, N° 73, enero-abril, pp. 141-164.
- PNUD (2016), "Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo", Santiago, PNUD, 85 p., <http://auditoriaalademocracia.org/web/bases-de-datos>, 14-06-2017.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y GfK Adimark (2015), *Una mirada al alma de Chile: diez años de la Encuesta Nacional Bicentenario*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile; GfK Adimark, 120 p., [http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/LIBRO\\_BICENTENARIO.pdf](http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/LIBRO_BICENTENARIO.pdf), 14-06-2017.
- Portales, Felipe (2015) *Los mitos de la democracia chilena: desde la conquista hasta 1925*, Santiago, Editorial Catalonia, 461 p.
- Qué Pasa (2014), "El Davilazo llega a su fin", en *Qué Pasa*, Santiago, mayo, <http://www.quepasa.cl/articulo/ojos-de-la-llave/2014/05/17-14500-9-el-davilazo-llega-a-su-fin-termina-condena-a-principal-implicado.shtml>, 14-06-2017.
- Rose-Ackerman, Susan y Palifka, Bonnie (2016), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York, Cambridge University Press. 2. ed.
- Scully, Timothy (1992), *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century in Chile*, Stanford, Stanford University Press.

- Sierra, Susana y Agnic Tamara (2017) "La corrupción a la carta: las malas prácticas sobre la mesa", Santiago, Ediciones B, 177 p.
- Silva, Patricio (2010), *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*, Santiago, Ediciones Diego Portales, 290 p.
- Sosa, Gabriel (2016), "Concentración de medios de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina", en *El Cotidiano*, N° 195, México, enero-febrero, pp. 17-30.
- Sotelo, Joaquín (2016), "Medios de comunicación en América Latina: entre el mercado y la política", en *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Año 32 N° 80, pp. 141-165, <http://www.redalyc.org/html/310/31047691007>, 14-06-2017.
- Stivers, C. (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, pp. 364-369.
- Thompson, D. (1985), "The Possibility of Administrative Ethics", en *Public Administration Review*, Vol. 45 N° 5, pp. 555-561.
- Tirado, José Antonio (2004), "Ética y educación de adultos: la tarea de educar en valores a las personas adultas", en *Revista Electrónica Internacional*, N° 11, Primavera, pp. 155-161.
- Tironi, Eugenio (2011), *Abierta: gestión de controversias y justificaciones*, Santiago, Uqbar Editores, 243 p.
- Transparencia Internacional (2017), "Índice de Percepción de la Corrupción 2016", Berlín, Transparencia Internacional, 12 p., [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016), 14-06-2017.
- UNESCO (2014), *Los medios de comunicación y el buen gobierno*, París, UNESCO, <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance>, 14-06-2017.
- Valenzuela, Arturo (1989), "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime", en *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.), Boulder, Lynne Rienner, pp. 159-182.
- Van Wart, M. y Denhardt, J. (2001), "Organizational Structure", en *Handbook of Administrative Ethics*, T. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2. ed.
- Waissbluth, Mario (2008), "Sistemas complejos y gestión pública", febrero, [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/complejidad\\_y\\_gestion.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/complejidad_y_gestion.pdf), 14-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Tejado de vidrio: como recuperar la confianza en Chile*, Santiago, Editorial Debate, 200 p.

Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 2 N° 2, June, pp. 197-222, [http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow\\_Wilson\\_Study\\_of\\_Administration\\_1887\\_jstor.pdf](http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf), 14-06-2017.

## CÓDIGO ÉTICO Y DE BUENA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO FORAL DE GIPUZKOA

---

Goizeder Manotas Rueda\*  
*Tercer Premio*

I. Una política de integridad institucional en el ámbito público debe encuadrar necesariamente al empleo público. En efecto, todos los documentos que tanto la OCDE como el Consejo de Europa (Congreso de Poderes Locales y Regionales) han aprobado desde hace dos décadas en materia de Ética Pública abogan por una extensión de las políticas de integridad, no solo a la zona alta de la Administración Pública (gobierno y cargos públicos ejecutivos, así como asesores), sino también a la propia función pública.

La Diputación Foral de Gipuzkoa impulsó una política que se enmarcaba en una idea-fuerza: “Gipuzkoa ejemplar”. Esa ejemplaridad de las instituciones públicas y sobre todo de las personas que ejercen funciones de servicio público es un intangible de notable valor para reforzar la confianza pública en las instituciones guipuzcoanas y en sus propios servidores públicos.

De acuerdo con la línea política impulsada en marzo de 2016 se hizo público el Sistema de Integridad Institucional de Gipuzkoa y de su sector público, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral. Junto con este importante documento, se aprobó asimismo un Código de Conducta y Buenas Prácticas de los cargos públicos forales.

---

\* Directora General de Modernización, Servicios y Sistemas para la sociedad de la Información, de la Diputación Foral de Gipuzkoa, España.  
E-mail: gmanotas@gipuzkoa.eus.

Entre los motivos del Sistema de Integridad Institucional se decía expresamente que este era un primer código al que se incorporarían “también otros códigos que se vayan elaborando como medio de fortalecer la infraestructura ética de la institución en su conjunto, pues el desarrollo del Sistema de Integridad Institucional se construye necesariamente por fases”.

En ese mismo texto se concluía de forma muy precisa: “La integridad no se puede predicar solo de los niveles superiores de la Administración Foral y de sus entidades del sector público, sino que es un valor que debe impregnar la actuación de toda institución y de todas las personas que prestan servicios en ella”.

Entre esas personas se encuentra el colectivo de empleadas y empleados públicos que, por su condición y naturaleza, tiene una relación jurídica con la institución de carácter estable o permanente. Además, está caracterizado por prestar servicios profesionales destinados en última instancia a cubrir las prestaciones y necesidades más inmediatas de la ciudadanía. En ese sentido, no cabe duda que reforzar los valores de servicio público (o, si se prefiere, la “orientación de servicio a la ciudadanía”) en el ámbito del empleo público foral es un medio para fortalecer el prestigio y la profesionalización de la institución de función pública en la Administración Foral, así como para apuntalar ese valor intangible que es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Para completar el Sistema de Integridad Institucional aprobado se requiere, por consiguiente, proceder a la aprobación de un Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral, que sea aplicable al personal de servicio de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público institucional.

Por lo tanto, este Código se insertará en el propio Sistema de Integridad como una de sus piezas sustantivas y más importantes compartiendo con él sus objetivos, particularmente la construcción de una infraestructura ética y de unos marcos de riesgo que permitan prevenir malas prácticas o conductas inadecuadas, preservando la imagen de integridad, objetividad, eficiencia, transparencia e imparcialidad que la Administración Foral de Gipuzkoa y sus entidades del sector público deben transmitir a la ciudadanía a fin de fortalecer la confianza pública frente a las instituciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

En ese sentido, el Sistema de Integridad hace referencia a los Códigos de Conducta como herramientas básicas del mismo y que se configuran como “documentos de autorregulación”. A través de ellos se lleva a cabo un proceso de identificación de valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional a los que se deberán ajustar todas aquellas personas que ejerzan directa o indirectamente cargos o funciones públicas en la Administración Foral y en su sector público institucional.

Los Códigos de Conducta tienen un componente necesario de instrumentos de autorregulación, pero en el ámbito de su proyección sobre el empleo público -dada la relación jurídica estatutaria (función pública) o contractual (laboral)- ese carácter autorregulador manifestado mediante el contraste del contenido de ese código con la representación del personal, se debe coherer con la definición de valores y reglas de conducta que la propia institución establece.

Tal como se ha dicho, el Sistema de Integridad aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa prevé expresamente la aprobación de un Código de Conducta aplicable al empleo público, pues allí se establece lo siguiente: "Se promoverá, igualmente, la aprobación en el marco de la normativa de empleo público de un Código de Conducta para el personal al servicio de la Administración Foral y de su sector público, con la finalidad de reforzar los valores públicos y la infraestructura ética en el desarrollo de las funciones públicas y en el desempeño de sus tareas". Y se concluye: "Este proceso tendrá carácter participativo y se dará presencia efectiva en el mismo a los representantes sindicales de los empleados públicos".

La aprobación del Código de Conducta de los servidores públicos forales con relación funcional o contractual no impide, sin embargo, que esos valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional se desarrollen ulteriormente por Códigos de Conducta "en cadena" que concreten o pormenorizen determinados aspectos para algunos colectivos específicos. Y esta es una idea que precisamente se recoge en el Sistema de Integridad Institucional en los términos siguientes: "Siempre que las especialidades funcionales así lo exijan, se podrán elaborar Códigos de Conducta de sectores de actividad pública de la Administración Foral o de sus entidades del sector público, que regulen valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional específicos de tales colectivos, en desarrollo del Código de Conducta general que, en su caso, se apruebe". Un ejemplo de lo expuesto serán, sin duda, las exigencias éticas o de conducta que a determinado personal foral se le pueda atribuir como consecuencia de la participación técnico-profesional en ámbitos especialmente sensibles, como es el caso de la contratación pública, por no hablar de ámbitos específicos tales como el jurídico, el tributario, los servicios sociales o la prevención y extinción de incendios.

El acuerdo por el que se implanta el Sistema de Integridad Institucional ofrece como alternativa que los Códigos de Conducta puedan incluir principios de buena gobernanza o buen gobierno, así como normas o directivas de buenas prácticas que deberán orientar el desarrollo de la gestión pública. A diferencia del caso del Código de Conducta y Buenas Prácticas de los cargos públicos forales,

en el caso del “Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral” que se propone se ha considerado necesario reducir los principios de buena administración o buena gestión, pues la legislación administrativa ya los establece y obliga al funcionariado y al resto del personal público a aplicarlos. Además, dado que estos empleados públicos son profesionales de la Administración Pública, a la que han ingresado mediante pruebas selectivas de carácter abierto y competitivo, se presume que ya poseen el conocimiento y la internalización de tales principios de buena gestión y normas de actuación profesional.

La singularidad de un Código de Conducta del Empleo Público no está solo en ese punto. También en este caso, el propio Sistema de Integridad Institucional modula convenientemente el carácter “de adhesión voluntaria” que el Código tendría. Ello es obvio por la especial relación jurídica que vincula al personal público con la Administración Foral o con las entidades de su sector público institucional.

En efecto, tal como se expone en el Sistema, el Código de Conducta que se apruebe para el personal al servicio de la Administración Foral “tendrá la condición de código deontológico y, por consiguiente, de obligado cumplimiento por los empleados públicos, sin requerir acto de adhesión individual”. En todo caso “se hará entrega de un ejemplar del citado Código y se llevarán a cabo (...) las acciones formativas que procedan para que se pueda conocer exactamente su alcance y consecuencias”.

Por consiguiente, el Código de Conducta o “Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral” aplicable a las y los empleados públicos incluirá “sistemas de difusión y prevención de la Integridad Institucional” también para ellos, puesto que el citado Acuerdo del Sistema establece la obligación para la Administración Foral y las entidades de su sector público de incorporar “en todos los programas de acogida” que impartan para el personal de nuevo ingreso “sesiones específicas dedicadas a la Ética Pública e Integridad Institucional”, añadiendo que “esos programas serán de asistencia obligatoria y se acreditará su aprovechamiento, interiorización y transferencia de conocimiento”. Además, se prevé expresamente que “también se introducirán tales materias en los programas anuales de información continua”.

Estos mecanismos formativos y de difusión se encuadran dentro de las políticas preventivas en materia de integridad que persiguen construir una mejor infraestructura ética en la Administración Foral y en las entidades de su sector público, particularmente en lo que concierne a la actividad de las y los empleados públicos, lo que es un elemento determinante del propio Sistema de Integridad.

También se establece en el Sistema de Integridad el establecimiento de “cauces y procedimientos” de consulta a partir de los cuales las y los empleados



públicos puedan elevar al órgano de garantía dudas, dilemas o problemas éticos o de conducta en aplicación del respectivo Código, pudiéndose llevar a cabo de forma confidencial.

Asimismo, el Sistema de Integridad Institucional recoge la existencia periódica de una rendición de cuentas y una evaluación sobre el grado de desarrollo de las infraestructuras éticas, así como sobre el cumplimiento de los valores y de las normas de conducta en determinados períodos homogéneos, difundándose sus resultados a través de la política de transparencia. Tales procesos sirven de base para llevar a cabo, en su caso, las revisiones que sean pertinentes del respectivo código de conducta en cuanto “instrumento vivo” que es y en la medida en que representa un “trabajo en proceso”.

Por lo tanto, lo establecido en el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral que se apruebe deriva de las exigencias previstas en el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa aprobado en marzo de 2016.

II. Los códigos de conducta de la función pública son un fenómeno relativamente reciente, aunque en algunas democracias avanzadas su aparición data de las últimas décadas del siglo XX. Desde fines de la década de los noventa la OCDE promovió el desarrollo de códigos éticos en la función pública, lo que supuso un mayor impacto de tales instrumentos en los países miembros.

No obstante, en los países de Europa continental los postulados éticos de la función pública se han confundido siempre con la regulación jurídica -vía ley- de los “deberes” de los funcionarios y funcionarias, que forman parte del estatuto jurídico del régimen funcionarial. En efecto, el estatuto define un conjunto de obligaciones, deberes profesionales y derechos.

Sin embargo, ese estatuto jurídico de deberes y obligaciones no definía precisamente cuáles eran los valores por los que se debería guiar la función pública, (al margen de la existencia de algunos principios constitucionales o legales) y menos aún precisaba con detalle las normas de conducta a las que deberían atenerse el funcionariado en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales y en sus relaciones con la ciudadanía o con otros responsables o entidades.

Fruto de un proceso de recuperación de los valores de la función pública, ya desde la década de 1970 se fueron produciendo ejemplos de codificación, primero a través de leyes (por ejemplo, en Estados Unidos en 1978 y posteriormente en Canadá) y después por medio de otros instrumentos no normativos, de un conjunto de valores que debía orientar el ejercicio de la función pública, así como de aquellas normas o reglas de conducta a las que debían sujetar su actividad las y los empleados de la Administración Pública.

Las democracias avanzadas han desarrollado políticas de integridad también aplicables a la función pública. Valga como ejemplo el *Civil Service Code* del Reino Unido donde se recogen cuatro valores sustantivos del servicio civil -integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad- junto con un buen número de conductas que debe respetar el funcionariado público.

Un ejemplo acabado de definición de valores y determinación de conductas de la función pública es, sin duda, el “Código de Valores y Ética del Sector Público” de la Administración Federal canadiense donde se justifica de modo ejemplar cuál es el papel de la función pública en un Estado democrático y, asimismo, se definen los valores más significativos del servicio civil: respeto a la democracia, respeto a la ciudadanía, integridad, administración o gestión de los recursos y excelencia.

Esta apuesta por reforzar los valores de la función pública ha recibido asimismo un empuje considerable en Francia tras la publicación del Informe “Nadal” (2015) que promovió la aprobación de códigos éticos (deontológicos) de proximidad en la función pública y, especialmente, mediante la aprobación de la Ley 2016/483 -del 20 de abril de 2016- relativa a la deontología en la función pública. En esta Ley se recogen cuatro valores sustantivos de la función pública francesa -dignidad, imparcialidad, integridad y probidad- y asimismo cuatro principios de su arquitectura institucional -neutralidad, laicidad, igualdad-paridad y transparencia.

En el marco de la legislación aplicable en España la tendencia siempre ha sido a recoger los derechos y obligaciones de los funcionarios y funcionarias en las leyes de función pública, sin precisar habitualmente valores y normas de conducta. Sin embargo, esta tendencia cambió de orientación tras la aprobación de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP- (hoy en día, texto refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015), pues allí por vez primera en la evolución normativa de la función pública se regula un Código de Conducta de las y los empleados públicos que contiene principios, normas éticas y normas de conducta.

Aparte de alguna referencia puntual que se preveía en la exposición de motivos de la Ley 7/2007, los artículos 52 a 54 del EBEP recogen, por un lado, una amplia lista de principios generales (hasta quince, en su artículo 52) que no definen y, por otro, una serie de principios éticos (artículo 53) y de conducta (artículos 54). A su vez, la disposición adicional primera del EBEP establece que los principios contenidos en los artículos 52, 53 y 54 “serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto”. Por consiguiente, esas previsiones normativas son aplicables a las empleadas y los empleados públicos de la

Administración Foral, pero también a cualquiera de ellos que presten servicios en el sector público institucional foral, empresas públicas incluidas.

Sin entrar ahora a analizar los detalles de tal normativa, lo cierto es que el citado texto legal incurrió en el error de incorporar un Código de Conducta en una Ley por lo rígido que se transformaba ese instrumento ante posibles modulaciones o reformas. Normalmente en estos ámbitos las leyes recogen y definen valores o principios, pero rara vez normas de conducta (véase, por ejemplo, la citada Ley francesa del 20 de abril de 2016).

En cualquier caso, el EBEP abrió un espacio para desarrollar principios y normas éticas o de actuación, pero que solo en algunos casos (y de forma incompleta) se han llevado a cabo. En efecto, esas previsiones normativas no han tenido hasta la fecha un desarrollo a través de códigos de conducta de cada institución o administración pública, tal como promovió inicialmente la doctrina más autorizada, salvo algunos ejemplos muy puntuales que abordan códigos éticos o de conducta que se aplican a toda la institución (cargos públicos y empleadas y empleados públicos), como por ejemplo el “Código Ético Institucional de la Xunta de Galicia”, el Código de Conducta de la Comisión de los Mercados y de la Competencia”, o más recientemente los Códigos de Conducta de las Diputaciones provinciales de Castellón y Barcelona. También puede ser de interés el ejemplo del Poder Judicial, ya que el Consejo General del Poder Judicial aprobó a finales de 2016 unos “Principios de Ética Judicial” que son aplicables a los jueces y magistrados como una suerte de código ético que reúne valores y normas de conducta, diferenciado de las responsabilidades disciplinarias en las que puedan incurrir y que están reguladas en la Ley (LOPJ). Son ejemplos aislados, pero ninguno de ellos afronta de forma individualizada la aprobación de un código de conducta específico para el empleo público, salvo la excepción singular de los Principios de ética judicial.

III. Con todos los precedentes citados, y tras el debido contraste y negociación con la representación del personal, se ha procedido a la elaboración del Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral que se presenta y que resultará de aplicación a todo el personal público de la Administración Foral y de las entidades de su sector público.

Esta propuesta de Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral tiene unas notas características que lo definen y que deben ser previamente recordadas.

Por lo que corresponde al enunciado cabe resaltar que se trata de regular “valores de servicio público” que son los que impregnan la peculiaridad de la institución de función pública al servicio de la Administración Foral, pero especialmente al servicio de la ciudadanía. La idea-fuerza es que la “vocación y orientación de servicio hacia la ciudadanía” sea uno de los elementos motores de este Código.

En segundo lugar, no se trata tanto de un código de “buena administración” (ese sería el resultado), sino que persigue la excelencia en la gestión o el desarrollo de buenas prácticas en el quehacer profesional de las y los empleados públicos. De ahí que persiga la Buena Gestión como medio de saturar la profesionalidad acreditada del personal público foral y caminar así hacia la excelencia en el desarrollo de tales cometidos profesionales, siempre en beneficio de la ciudadanía guipuzcoana y de todas aquellas personas a las que presten servicios.

## ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL CÓDIGO PROPUESTO

### **Objeto y naturaleza del Código. Ámbito de aplicación**

El objeto es establecer los valores éticos y normas de conducta, así como los principios de buena gestión y actuación profesional por los que se debe regir la actuación de los empleados públicos de la Administración Foral y de las entidades de su sector público institucional.

Naturaleza del Código: este instrumento desarrolla las previsiones recogidas en el Sistema de Integridad Institucional y de acuerdo con lo establecido en los artículos 52 a 54 del EBEP (cuyo contenido, en todo caso, se respeta expresamente en cuanto principios procedentes de una Ley), pero cabe subrayar que tanto los valores éticos y normas de conducta como los principios de buena gestión y actuación profesional recogidos tienen un marcado carácter preventivo, así como orientador del ejercicio de la actividad de las y los empleados públicos al objeto de mejorar la infraestructura ética de la Administración Foral y de su sector público institucional. Su contenido deontológico (más bien en algunos casos axiológico) -salvo en aquellos supuestos en que exista coincidencia material plena con lo establecido en el EBEP- carece de connotación alguna con el régimen disciplinario de las y los empleados públicos. Y este aspecto es importante, puesto que en caso de que de una conducta, comportamiento o inacción de un empleado público se pudieran derivar responsabilidades disciplinarias, se dará traslado de la cuestión al órgano competente para que, en su caso, evalúe si procede o no la incoación del pertinente expediente disciplinario.

El Código será de obligado cumplimiento por todas las y los empleados públicos de la Administración Foral y de su sector público institucional, en los términos establecidos en el citado instrumento. Deberán poner especial atención a su cumplimiento los representantes sindicales, ya que en tanto representan al personal, deben ser referentes de actuación profesional.

## **Finalidad del Código Ético y de Buena Gestión: fomento de la integridad institucional y desarrollo de una infraestructura ética para un mayor fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones guipuzcoanas**

La finalidad de la aprobación del Código Ético y de Buena Gestión se despliega en los siguientes puntos:

Incorporar el Código del Empleo Público al Marco de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de marzo de 2016.

Desarrollar en el ámbito del empleo público foral una infraestructura ética que destaque por la ejemplaridad de las y los empleados públicos forales en el ejercicio de sus funciones.

Reforzar la imagen de imparcialidad, profesionalidad, integridad y servicio a la ciudadanía del empleo público foral.

Garantizar a la ciudadanía guipuzcoana un servicio público de proximidad en la lengua que elija el ciudadano, con especial dedicación del empleado público al desarrollo profesional de su trabajo en Euskera.

Fomentar, a través de los valores recogidos en el presente Código, una vocación de servicio a la ciudadanía por parte de las y los empleados públicos forales.

Promover desde el empleo público la igualdad, evitar cualquier trato discriminatorio y respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Fortalecer a través del respeto y promoción de los valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, una mayor confianza pública de la ciudadanía en las y los empleados públicos forales y, por ende, en la Diputación Foral y en sus entidades del sector público.

## **Valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional del Empleo Público de la Diputación Foral de Gipuzkoa**

Esta es, sin duda, la parte central del proyecto de Código de Conducta del Empleo Público. Y los rasgos característicos del contenido de ese instrumento son los siguientes:

Tal como se ha dicho, las previsiones en esta materia del Código de Conducta son complemento, desarrollo o concreción de los principios recogidos en los artículos 52 a 54 del EBEP que se consideran, a tales efectos, plenamente aplicables.

No obstante, tanto la estructura de Valores Éticos y Principios de Buena Gestión como la de normas de conducta y actuación, dado que se asientan sobre un Sistema de Integridad Institucional previamente configurado, deben ser

similares u homologables -salvando las diferencias funcionales existentes- a las que se previeron para los cargos públicos forales por una razón de coherencia institucional básica.

Tal como se ha expuesto, una vez aprobado y publicado, este código será de obligado cumplimiento en lo que afecta al respeto de sus valores y normas de conducta por parte de las y los empleados públicos forales por lo que, en este caso -tal como establece el Sistema de Integridad de la Diputación Foral de Gipuzkoa-, no procederá el sistema de adhesión individualizada previsto en otras circunstancias.

No obstante, en todos los nuevos nombramientos y contrataciones se procederá a la entrega de un ejemplar del código al efecto que las y los empleados públicos forales que se incorporen a la Administración y sus entidades sean conscientes de cuáles son los valores de la institución y las reglas por las que deben conducir su actividad profesional futura. También se transmitirá su contenido a través de la representación del personal y de acciones de formación y capacitación.

Su posible incumplimiento, sin embargo, no dará lugar a sanción alguna, aunque sí podría darse una reprobación al respecto. Únicamente en esos casos (esto es, comprobado que efectivamente se ha lesionado el contenido del código) la Comisión de Ética trasladará al empleado público una observación o sugerencia de mejora de la conducta ética, salvo que el comportamiento objeto de análisis sea susceptible de ser subsumido en una infracción penal o disciplinaria, en cuyo caso se dará el curso que proceda.

## **Marco de Integridad Institucional del Empleo Público Foral**

El Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral forma parte asimismo de un Marco de Integridad Institucional propio del personal al servicio de la entidad. Tal Marco de Integridad se proyecta, entre otros, sobre los siguientes planos:

1. Acceso al empleo público, promoción interna y provisión de puestos de trabajo e integridad institucional.

2. Promoción, difusión y formación en valores y normas de conducta.

3. Creación de canales, circuitos o procedimientos para la presentación de cuestiones éticas, planteamiento de dilemas o, en su caso, presentación de quejas.

4. Formulación de recomendaciones, propuestas o informes sobre cuestiones éticas, planteamiento de dilemas o quejas a la Comisión de Ética Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa. La Comisión de Ética Institucional, cuando trate cuestiones relativas a empleados públicos, dispondrá de una composición singular en la que necesariamente estarán presentes como miembros de pleno

derecho de la Comisión dos empleados públicos designados, mediante el procedimiento que se determina, con participación activa de los propios empleados públicos forales.

5. Establecimiento de un sistema de seguimiento del desarrollo del Código a través de la Comisión de Ética extendida y con participación con voz, pero sin voto, de la representación del personal. Esta Comisión llevará a cabo una evaluación periódica y elaborará un Informe anual sobre el desarrollo de la aplicación del Código y propondrá, en su caso, las acciones y modificaciones que procedan para que sean valoradas por el Consejo de Gobierno y, mediante las medidas correspondientes, aplicadas en su caso.

Por tanto, las finalidades últimas que persigue la puesta en marcha del presente Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral son, en síntesis, las siguientes:

Identificar y resaltar la importancia de los valores en el ejercicio de las funciones públicas por parte de las y los empleados públicos de la Administración Foral y de sus entidades del sector público institucional.

Asentar la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía de las y los empleados públicos forales.

Desarrollar la profesionalización del empleo público foral a través de la interiorización de valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional.

Construir una infraestructura ética en el empleo público foral que visualice el compromiso profesional y la vocación de servicio, así como la ejemplaridad del empleo público foral.

Legitimar la institución del empleo público foral y reforzar la confianza de la ciudadanía en aquella.

## OBJETO, NATURALEZA Y FINALIDADES DEL CÓDIGO ÉTICO DEL EMPLEO PÚBLICO<sup>1</sup>

### 1. Objeto

1.1 El presente Código establece los valores éticos y normas de conducta así como los principios de buena gestión y normas de actuación profesional que

<sup>1</sup> El texto que se inicia con este título y hasta el final ha sido incorporado literalmente en el Código de Ética y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Gipuzkoa, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral en sesión del 7 de noviembre de 2017 y que consta por certificación dada en San Sebastián al 14 de noviembre de 2017.

deben adoptar las y los empleados públicos forales en todas aquellas actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones.

1.2 Con el cumplimiento responsable de tales valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, las y los empleados públicos forales contribuyen activamente al fortalecimiento de la infraestructura ética de la Administración Foral y de las entidades de su sector público institucional, desarrollando la vocación y orientación hacia el servicio público y reforzando de ese modo la confianza que la ciudadanía guipuzcoana tiene en la integridad de la función pública y de la propia institución, así como de las entidades que conforman su sector público foral.

1.3 Este Código se inserta, en calidad de elemento central, en el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público institucional.

## **2. Naturaleza**

2.1 El presente Código enuncia valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, con un carácter preventivo y orientador para el desarrollo efectivo de la actividad profesional de las y los empleados públicos forales, y destinado exclusivamente a mejorar la cultura ética de la Administración Foral y de sus entidades del sector público institucional.

2.2 Este Código se elabora en desarrollo del Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, asimismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 52 a 54 del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyos principios allí previstos son plenamente respetados y concretados en lo que respecta a los valores éticos, principios de buena gestión, así como normas de conducta y actuación profesional en el presente texto.

2.3 Dado el carácter esencialmente preventivo y de mejora de la infraestructura ética de las organizaciones forales, el presente Código tiene una orientación propia de carácter axiológico y con una necesaria impronta de reforzar la deontología profesional del empleo público foral y, por tanto, carece de contenido disciplinario aplicable a las y los empleados públicos, con las salvedades establecidas en el artículo 52 in fine del EBEP y, exclusivamente, en aquellos aspectos allí recogidos. No obstante, contempla la reprobación de conductas inapropiadas y la formulación de sugerencias, observaciones y recomendaciones que necesariamente han de ser públicas.

2.4 En caso de que de una conducta, comportamiento o inacción de un empleado público se pudieran derivar responsabilidades disciplinarias, por parte del responsable de la unidad administrativa a la cual esté adscrito o, en su caso, de



la Comisión de Ética Institucional, se dará traslado de la cuestión al órgano competente para que evalúe si procede o no la incoación del pertinente expediente disciplinario.

2.5 Este Código será de obligado cumplimiento por todas las y los empleados públicos forales en los términos establecidos en el presente texto.

### **3. Finalidad**

3.1 El presente Código tiene como finalidad sustantiva el fomento de la integridad y la dignificación institucional del empleo público foral, así como el desarrollo de una infraestructura ética para un mayor fortalecimiento de la confianza pública en la función pública y en las propias instituciones guipuzcoanas.

3.2 La finalidad de la aprobación del Código de Conducta se despliega en los siguientes puntos:

Incorporarse como un elemento central del Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de marzo de 2016.

Desarrollar en el ámbito del empleo público foral una infraestructura ética que ponga de relieve y profundice la ejemplaridad, objetividad y excelencia de las y los empleados públicos forales en el ejercicio de sus funciones.

Actuar como guía de orientación profesional de las y los empleados públicos forales en el servicio a la sociedad guipuzcoana, pues es ésta quien a través de sus contribuciones tributarias también sustenta las percepciones económicas que tales empleados reciben como remuneración a su trabajo profesional.

Reforzar la imagen de imparcialidad, profesionalidad, integridad y servicio a la ciudadanía del empleo público foral.

Garantizar a la ciudadanía guipuzcoana un servicio público de proximidad y de relación directa, en particular mediante la utilización relacional de aquella lengua que elija el ciudadano, desarrollando su trabajo profesional esencialmente en Euskera.

Fomentar, a través de los valores recogidos en el presente Código, una vocación de servicio y de orientación a la ciudadanía por parte de las y los empleados públicos forales.

Promover desde el empleo público foral la igualdad evitando cualquier trato discriminatorio y respetando la diversidad cultural, religiosa y lingüística, así como por cualquier otra condición o circunstancia.

Fortalecer a través del respeto y promoción de los valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, una mayor

confianza pública de la ciudadanía en las y los empleados públicos forales y, por ende, en la Administración Foral y en sus entidades del sector público a las que prestan sus servicios profesionales.

## VALORES ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA

### **A. Valores éticos**

#### **1. Valores Éticos. Concepto**

1.1 Los valores que a continuación se exponen guían y orientan a las y los empleados públicos forales en el ejercicio de todas sus actividades profesionales y los diferentes departamentos, entidades o unidades administrativas. Las y los empleados públicos forales deberán integrar tales valores en sus procesos de toma de decisiones, en el desarrollo de sus políticas forales y en los diferentes procedimientos o sistemas de gestión que se adopten en cada caso.

1.2 Las y los empleados públicos forales en el ejercicio de sus funciones y especialmente en sus relaciones con cargos públicos, otros empleados públicos o con los ciudadanos, podrán invocar tales valores como razón de ser del ejercicio de su actividad profesional, debiendo ser tratados asimismo de acuerdo con aquellos.

1.3 Los valores que a continuación se enuncian, perseguirán esencialmente los siguientes objetivos:

a) Fomentar la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía de las y los empleados públicos.

b) Desarrollar el sentido de pertenencia institucional y la profesionalidad en el ejercicio de las funciones públicas, así como perseguir la excelencia como idea de servicio público.

c) Asentar un sistema de infraestructura ética en el empleo público foral que legitime la institución y refuerce la confianza de la ciudadanía en aquella.

#### **2. Enumeración y definición de los Valores Éticos**

Los Valores Éticos a los que han de ajustar su conducta profesional las y los empleados públicos forales, así como en lo que afecta a la definición de su propio contenido, son los siguientes:

### *2.1 Integridad*

La integridad es un valor sustantivo para el servicio público, la buena gestión y el fortalecimiento de las instituciones forales, en cuanto que, al actuar cada empleado público profesionalmente de forma íntegra, refuerza la confianza de la ciudadanía en la institución del empleo público y en la propia Administración Foral. Por tanto, el comportamiento ético intachable del empleado público foral mediante el cumplimiento estricto de sus compromisos y obligaciones en el ejercicio de cualquiera de sus funciones públicas, dignifica su trabajo profesional, la imagen del empleo público foral y la confianza pública en las instituciones guipuzcoanas.

### *2.2 Ejemplaridad*

La actuación profesional y personal de las y los empleados públicos forales también tiene trascendencia sobre la imagen de la institución. En consecuencia, su conducta especialmente pública pero también aquella privada que excepcionalmente pueda trascender a la esfera pública, estará guiada por un comportamiento ejemplar, en tanto que las buenas prácticas de las y los empleados públicos favorecen el cambio de la cultura cívica y la interiorización social de las normas. Cualquier falta de ejemplaridad que conlleve deterioro o afectación a la imagen institucional de la Diputación Foral y destruya o menoscabe la reputación pública o el capital social que la institución representa, deberá ser reprobada y corregida de acuerdo con los que se disponga en el presente Código.

### *2.3 Honestidad y Desinterés*

El empleado público foral dirigirá sus actuaciones, de forma veraz y transparente, exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público y de los intereses de la ciudadanía guipuzcoana en su conjunto. En caso de conflicto o apariencia de tal entre intereses públicos y privados, el empleado público foral deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de la Comisión de Ética Institucional. En función de las circunstancias o de las recomendaciones que se emitan deberá abstenerse de participar, directa o indirectamente, en el procedimiento correspondiente. Las y los empleados públicos forales no aceptarán ningún regalo o beneficio que pueda poner en duda su honestidad, condicione o pueda dar la apariencia de condicionar su actividad profesional en los procedimientos o actuaciones en las que deba intervenir por razón de su empleo. Cualquier duda al respecto deberá elevarla al órgano competente por los canales que se establezcan.

#### *2.4 Imparcialidad y objetividad*

La imparcialidad es la razón existencial de la institución del empleo público foral, cuya actuación profesional debe estar alejada de influencias y orientaciones políticas o de otro carácter, salvo en lo que respecta a la lealtad institucional y profesional debida al Ejecutivo y a su acción de gobierno. Asimismo, en el ejercicio de sus actividades públicas las y los empleados públicos forales deberán actuar con la objetividad que exigen los intereses generales, siempre al servicio de la ciudadanía. A tal efecto, basarán sus informes y propuestas en análisis rigurosos de cada caso. Esa objetividad será especialmente intensa cuando deban participar en procedimientos en los que la salvaguarda de la imparcialidad en la toma de determinadas decisiones por parte de los poderes públicos sea especialmente exigible.

#### *2.5 Excelencia profesional*

Las y los empleados públicos forales llevarán a cabo las tareas derivadas de las funciones de sus puestos de trabajo con criterios de elevada profesionalidad que persigan alcanzar la excelencia y desplegar, así, una vocación firme de servicio público, con el fin de prestar mejores servicios a la ciudadanía. A tal efecto, las y los empleados públicos forales desarrollarán y mejorarán continuamente sus competencias profesionales a través de los programas formativos que diseñe la Administración Foral con la finalidad de optimizar su perfil profesional y con el objetivo de llevar a cabo un desempeño adecuado de las funciones y tareas asignadas a su puesto de trabajo. Asimismo, desarrollarán el trabajo colaborativo, el compromiso organizativo y el desempeño contextual, así como el espíritu de equipo y el desarrollo profesional, a objeto de contribuir al mejor rendimiento y resultados de la organización en beneficio de los usuarios de los servicios públicos forales.

#### *2.6 Eficiencia*

La gestión de los recursos y la gestión económico-financiera de las y los empleados públicos forales estará imbuida por la eficiencia, obviando incurrir en ningún tipo de despilfarro en el uso de bienes o recursos públicos y optimizando su uso. Ese objetivo de eficiencia se promoverá mediante procesos de innovación o de mejora continua y en los que la evaluación de las políticas públicas, así como la evaluación del desempeño de las y los empleados públicos, sean pilares esenciales. Especial atención mantendrán en torno a garantizar la sostenibilidad financiera de la Administración Foral y a no hipotecar la acción de los gobiernos venideros ni a las generaciones futuras.

### *2.7 Respeto*

Las y los empleados públicos forales fomentarán a través del ejercicio de sus funciones un clima laboral, personal y profesional en el que prevalezca plenamente la convivencia, la solidaridad y la tolerancia, impulsando el respeto mutuo, el pluralismo y la colaboración entre los diferentes profesionales. Asimismo, tratarán a la ciudadanía, al resto del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como a los cargos públicos con la cortesía, la corrección, el debido respeto y la dignidad que toda persona merece. Se abstendrán, por tanto, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleven el uso de términos despectivos o de prácticas de discriminación de cualquier clase (especialmente de género, pero también de creencias, ideológica, orientación sexual, raza, discapacidad o cualquier otra).

## NORMAS DE CONDUCTA VINCULADAS CON VALORES ÉTICOS

### **Integridad**

Las y los empleados públicos forales en el desempeño de sus actividades profesionales actuarán con un comportamiento ético plenamente adecuado a los valores y normas de conducta establecidos en este Código.

Para salvaguardar el ejercicio íntegro de sus funciones, las y los empleados públicos forales justificarán siempre sus propuestas de resolución o sus informes o actuaciones en datos pertinentes y técnicos.

Especialmente, evitarán cualquier interferencia externa que pueda incidir en el ejercicio de sus funciones y plantear dudas razonables sobre la integridad de su actuación profesional. En particular, obviarán cualquier actuación que pueda provocar sospecha de favoritismo a determinadas personas o entidades.

Asimismo, desearán radicalmente o evitarán cualquier ventaja, directa o indirecta, que se les proponga o insinúe por parte de cualquier persona o entidad o que puedan obtener en razón del empleo público que ocupan o que pueda tener, mediatamente, influencia sobre el ejercicio de sus funciones.

### **Ejemplaridad**

Las y los empleados públicos forales en el desarrollo de su trabajo profesional deben en todo momento ser conscientes de que desarrollan su actividad en una institución o entidad cuyo fin último es el servicio de la ciudadanía.

Su conducta profesional deberá estar guiada siempre por un comportamiento ejemplar, que se manifestará en sus actuaciones y acciones concretas, especialmente en todas aquellas que tengan como destinatarios directos o indirectos a la ciudadanía.

Las y los empleados públicos forales, desde sus respetivos puestos de trabajo, promoverán en sus organizaciones un clima ético y servirán de referentes al resto del personal que en ellas trabaje, no llevando a cabo, en ningún caso, conductas o actividades que puedan poner en perjuicio o menoscabar la imagen de la institución. Esa especial conducta de cuidado ético, deberá ser ejercida, en términos de liderazgo, por aquellas y los empleados públicos que ocupen puestos de responsabilidad y tengan otros empleados a su cargo.

En todo caso, procurarán que a través de sus conductas y comportamientos la institución a la que representan refuerce su legitimidad y evitarán, asimismo, que sufra el más mínimo daño o erosión, asumiendo las responsabilidades que se puedan derivar por su posible afectación.

Las y los empleados públicos forales, con el fin de salvaguardar la ejemplaridad e imagen de la institución, se abstendrán en todo caso de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración foral o sus respectivas entidades ponen a su disposición por razón de las funciones que desarrollan. Asimismo, evitarán incurrir en cualquier tipo de conducta de carácter contraproducente que merme su desempeño y traslade, en su caso, una imagen distorsionada a la ciudadanía o al resto de empleados públicos del ejercicio de sus funciones.

A tal efecto, en horas y espacios de trabajo, harán un uso razonable y ético de sus dispositivos móviles personales, así como de las redes sociales o Internet para uso exclusivamente privado. En el mismo sentido, en la celebración de reuniones de trabajo o en las acciones formativas, así como en las entrevistas o recepciones a entidades o ciudadanía, se procurará que los dispositivos móviles no interfieran en las mismas, por una razón de cortesía, imagen y efectividad institucional.

### **Honestidad y Desinterés**

El empleado público foral dirigirá sus actuaciones exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público y de los intereses de la ciudadanía guipuzcoana en su conjunto.

En caso de conflicto o apariencia de tal entre intereses públicos y privados, el empleado público deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de la institución o de la autoridad correspondiente. También podrá en todo caso elevar consulta al respecto al órgano de garantía.

En cualquier caso, si se produjera alguna de las circunstancias indicadas en la letra anterior, especialmente cualquier conflicto o apariencia de conflicto entre intereses públicos y privados, deberá abstenerse de participar, directa o indirectamente en el procedimiento de que se trate, de acuerdo con la normativa aplicable.

Del mismo modo, no contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras o patrimoniales o en negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses, evidente o aparente, en relación con las actividades profesionales derivadas de su condición de empleado público.

Existe conflicto de interés cuando el empleado público foral interviene en procedimientos relacionados con asuntos en los que confluyen o pueden confluir a la vez intereses de su puesto de trabajo o de su ámbito de actuación profesional con intereses privados propios o de carácter público, de familiares directos, pareja de hecho o intereses compartidos con terceras personas, así como de empresas o entidades en las que esas personas o colectivos hayan tenido algún tipo de relación.

Existe apariencia de conflicto de interés cuando el empleado público foral considera que su actuación o intervención en procedimientos relacionados con asuntos de su competencia no afecta a sus intereses personales, familiares o de terceras personas vinculadas con él, empresas o entidades en las que esas personas hayan tenido algún tipo de relación, pero desde un punto de vista objetivo esa actuación o intervención puede dañar directa y gravemente la imagen de objetividad que la ciudadanía tiene de la institución.

Las y los empleados públicos forales no aceptarán ningún regalo, invitación, viajes, comidas o compensación económica por impartición de conferencias o participación en medios de comunicación siempre que se trate de actividades vinculadas exclusivamente con el ejercicio de sus funciones propias de su puesto de trabajo, como tampoco aceptarán beneficio alguno que pueda poner en duda su honestidad, condicione o pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o la participación en ellas en aquellos asuntos que sean de su competencia. El órgano de garantía, a través de las consultas o quejas, establecerá casuísticamente los supuestos en los que tales regalos, compensaciones o beneficios puedan ser o no admisibles. Tales excepciones se recogerán expresamente en la Guía Aplicativa del presente Código.

En cualquier caso, las y los empleados públicos forales con el fin de salvaguardar la imagen de la institución rehusarán las ofertas de regalos, invitaciones,

asistencia a congresos o conferencias de aquellas empresas o particulares que hayan sido contratadas o puedan objetivamente serlo en el ámbito específico de sus responsabilidades públicas. Si el regalo o invitación fuera entregado, será de inmediato puesto a disposición de la Administración Foral o entidad del sector público para que se le dé el curso que proceda.

Asimismo, las y los empleados públicos forales adoptarán todas las medidas que sean necesarias para garantizar que su círculo familiar inmediato o pareja de hecho no es receptora de los regalos e invitaciones en los términos previstos en las letras anteriores.

Cualquier duda al respecto deberá elevarla el empleado público al órgano de garantía por los canales que se establezcan, pudiendo solicitar en su caso la tramitación confidencial de la solicitud.

### **Imparcialidad y Objetividad**

La imparcialidad es un valor existencial de la función pública, aplicable también a todas las y los empleados públicos: por un lado, protege o garantiza la actividad de las y los empleados públicos frente a las interferencias de la actividad política o de cualquier otro carácter; y, por otro, guía que la actuación profesional subjetiva esté alejada de premisas ajenas y garantiza, así, que se conduzca exclusivamente por criterios profesionales y de neutralidad.

Las y los empleados públicos forales en sus actuaciones públicas deberán actuar con objetividad en defensa de los intereses generales de la ciudadanía. A tal efecto, evitarán en el ejercicio de sus funciones todas aquellas prácticas y actuaciones que afecten o levanten cualquier sospecha o apariencia de que a través de aquellas se puede incurrir de forma no objetivada ni motivada en una actividad que genere o pueda hacerlo beneficio directo o indirecto o trato de favor no justificado a entidades privadas o públicas o a personas físicas concretas.

Las y los empleados públicos forales, sin perjuicio de la transparencia en la información pública, mantendrán el debido deber de reserva en todos aquellos asuntos que conozcan en función de sus actividades profesionales y que, por los intereses en juego, así como por las peculiaridades del objeto tratado, exijan mantener especialmente esa actitud, no pudiéndose prevaler de esa información en beneficio propio o para terceros. En todo caso, mantendrán secreto en todos aquellos asuntos clasificados de confidenciales.

Especialmente, esa actuación objetiva deberá impregnar la actividad profesional que se despliegue sobre los procedimientos de acceso, promoción y



provisión de puestos de trabajo, de contratación pública, de tramitación de subvenciones o de cumplimiento de cualquier exigencia legal que esté imbuida por el principio de publicidad y libre concurrencia, así como por la salvaguarda de la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

El empleado público tampoco podrá prevalerse de su condición de empleado público para la obtención o la pretensión de obtener cualquier tipo de ventaja, por mínima que fuere, ya sea de entidades públicas o de carácter privado.

Las y los empleados públicos forales evitarán cualquier tipo de acción u omisión que implique influir, directa o indirectamente, en la agilización o resolución de un trámite administrativo sin causa objetiva que lo motive, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de cualquier otro cargo o empleado público o de su entorno familiar o social inmediato o cuando suponga menos-cabo para terceros.

Las propuestas de resolución e informes de las y los empleados públicos forales deberán estar fehacientemente motivadas y realizarse con criterios exclusivamente técnicos, con el fin de salvaguardar plenamente el interés público y el papel de la propia institución.

### **Excelencia Profesional**

Al objeto de prestar mejores servicios a la ciudadanía, las y los empleados públicos forales llevarán a cabo las tareas derivadas de las funciones de sus puestos de trabajo con criterios de elevada profesionalidad que persigan alcanzar la excelencia en el desarrollo de sus funciones públicas.

A tal efecto, las y los empleados públicos forales desarrollarán y mejorarán continuamente sus competencias profesionales, desplegando su carrera profesional, entre otros medios, a través de los programas formativos que diseñe la Diputación Foral con la finalidad de optimizar su perfil profesional y con el objetivo de llevar a cabo un desempeño óptimo de las funciones y tareas asignadas a su puesto de trabajo, y para adaptar sus conocimientos y destrezas a los cambios producidos.

Asimismo, desarrollarán el trabajo colaborativo, el compromiso organizativo y el desempeño contextual, así como el espíritu de equipo y el desarrollo profesional, al objeto de contribuir al mejor rendimiento y resultados de la organización en beneficio de los usuarios de los servicios públicos forales.

Los empleos públicos forales de especial responsabilidad, sin perjuicio de que se provean por el procedimiento de libre designación, no podrán ser objeto de nombramiento sin una previa acreditación de competencias mínimas para el ejercicio de tal puesto de trabajo por la persona que vaya a ser designada.

A tal efecto, por parte de la Dirección de Régimen Jurídico y de Función Pública se adoptarán criterios para que aquellas y los empleados públicos que participen en procedimientos de libre designación deban superar con carácter previo un sistema de acreditación de competencias que garantice, en todo caso, la idoneidad profesional para el ejercicio de tales funciones. La discrecionalidad en el nombramiento solo se podrá producir previo cumplimiento de este requisito por uno o varios candidatos. El nombramiento discrecional deberá recaer necesariamente en un empleado público que haya superado el sistema de acreditación de competencias.

Las y los empleados públicos forales deberán asimismo participar activamente en los procesos de evaluación de competencias u otros procesos de mejora de gestión que, en su caso, ponga en marcha la Diputación Foral. En tal sentido, cumplimentarán los cuestionarios y cualquier otra documentación que les sea remitida, participarán en los talleres y programas de formación sobre esta materia y, asimismo, procederán a llevar a cabo las evaluaciones que les sean asignadas en relación con los puestos de trabajo de su departamento, entidad o unidad administrativa.

Los datos complementarios que no obren en el expediente personal del empleado público relativos al currículum profesional de las y los empleados públicos forales o a las entidades del sector público, siempre que este sea difundido por medios públicos, deberán ser veraces y comprobables. Cualquier incumplimiento de esta conducta implica una afectación grave a la imagen de la institución o entidad respectiva, al margen de la pérdida de reputación y credibilidad de la persona. En los supuestos de nombramientos por libre designación, el incumplimiento de esta norma de conducta podrá comportar que la Comisión de Ética Institucional proponga a la autoridad competente el cese de ese empleado público.

Las y los empleados públicos colaborarán activamente en los procesos de gestión del conocimiento que ponga en marcha la Administración Foral en los próximos años como consecuencia del envejecimiento de plantillas, la afectación a determinados puestos nucleares de la organización y la necesidad de transferencia de ese conocimiento y destrezas a los nuevos empleados públicos que ocupen tales puestos estratégicos.

## **Eficiencia**

Las y los empleados públicos forales gestionarán los recursos públicos con eficiencia, partiendo del criterio que tales recursos no son medios propios y que su óptimo funcionamiento está relacionado con los servicios a la ciudadanía, quien sufraga con sus tributos su existencia, mantenimiento y uso.

El desarrollo de sus tareas públicas se llevará a cabo de forma comprometida y diligente, cumpliendo materialmente con resultados efectivos con el tiempo de trabajo dedicado a la organización, de acuerdo con lo estipulado legal y reglamentariamente.

Las y los empleados públicos evitarán, asimismo, cualquier derroche o despilfarro en el uso de los bienes y recursos públicos, gestionándolos con un sentido de responsabilidad y proporcionalidad, y velando en todo momento por su adecuada conservación.

Ese objetivo de eficiencia se promoverá, además, mediante procesos de innovación o de mejora continua y en los que la evaluación de las políticas públicas sea uno de los pilares esenciales. Especial atención mantendrán en torno a garantizar la sostenibilidad financiera de la Administración Foral y a no hipotecar la acción de los gobiernos venideros ni a las generaciones futuras.

El uso de los medios públicos asignados por la Administración Foral a las y los empleados públicos forales está vinculado exclusivamente con el ejercicio de sus actividades y funciones públicas. Salvo necesidades excepcionales que se puedan objetivar en cada caso, se evitará el uso de cualquiera de los medios públicos puestos a su disposición para satisfacer necesidades privadas, personales, familiares, de personas allegadas o profesionales, que sean ajenas a los intereses públicos.

Los departamentos de la Administración Foral y las distintas entidades de su sector público promoverán espacios y canales para que las y los empleados públicos lleven a cabo propuestas de mejora de gestión que tiendan a una mayor eficacia, eficiencia y economía de sus respectivas unidades o de sus procedimientos, garantizando una respuesta motivada a aquellas, tanto si fueran asumidas como si, por motivos de oportunidad, fueran rechazadas.

En el diseño, resolución y gestión de las políticas públicas asignadas en su ámbito de responsabilidad, salvaguardarán y garantizarán la sostenibilidad financiera de la Diputación Foral y evitarán hipotecar a gobiernos futuros ni a generaciones venideras.

## **Respeto**

El respeto hacia los demás es la base de la convivencia y de un buen clima organizativo, así como de un correcto tratamiento al resto de personas que trabajan o se relacionan con la Administración Foral y las entidades de su sector público institucional.

Por tanto, las y los empleados públicos forales fomentarán a través del ejercicio de sus funciones y especialmente de su comportamiento un clima laboral y profesional en el que prevalezca plenamente la convivencia, la solidaridad y la

tolerancia, impulsando el respeto mutuo, así como salvaguardando el pluralismo y la diversidad. Se abstendrán, por tanto, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleven el uso de términos despectivos o de prácticas de discriminación de cualquier tipo (especialmente de género, pero también de creencias, ideológica, orientación sexual, raza, discapacidad o cualquier otra).

Asimismo, sus relaciones institucionales y personales, ya sea con cargos públicos u otros empleados públicos, estarán marcadas por la idea de respeto, cortesía, deferencia, corrección, empatía y serenidad, evitando en todo momento cualquier trato que pueda ser desconsiderado hacia la otra persona o incurra en la descalificación o el insulto.

Particular atención se deberá prestar por parte de las y los empleados públicos a las relaciones con la ciudadanía y con los usuarios de los servicios públicos. En este ámbito, en cuanto que tal ciudadanía es la razón última de la existencia de la idea de servicio público que prestan las y los empleados forales, será tratada en todo caso y situación con cortesía, corrección, debido respeto y, en especial, con la dignidad que toda persona merece, así como con deferencia, empatía y serenidad.

Asimismo, las y los empleados públicos forales tendrán especial cuidado, desde la dimensión ética, siempre que se relacionen con personas o colectivos especialmente vulnerables, por razones sociales, económicas o de discriminación de cualquier tipo, adoptando las medidas de acción positiva que sean necesarias y desplegando especial sensibilidad y empatía en el trato con tales personas y colectivos, en el marco de las políticas públicas que impulse la institución.

En todo caso, se evitará cualquier situación de hostigamiento evidente o que comporte acoso laboral o personal a otros empleados públicos o a cualquier persona que se relacione con la Administración Foral. Si se produjera alguna de tales circunstancias, por parte de la persona afectada o por cualquier otro empleado público que aporte datos objetivos, se dará cuenta de inmediato al responsable de la unidad administrativa y, en todo caso, al órgano de garantía, activándose el procedimiento administrativo sancionador correspondiente. Si la queja del empleado público, a juicio del órgano de garantía, fuera infundada, se podrá abrir un expediente informativo con el fin de iniciar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades sancionadoras que procedan.

Asimismo, las y los empleados públicos forales se abstendrán, en todo caso, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleve prácticas de discriminación de cualquier tipo (género, creencias, ideológica, orientación sexual, raza, discapacidad o cualquier otra). En particular, el empleado público foral evitará incurrir en conductas verbales o no verbales, a través de acciones u omisiones, que pueda resultar atentatoria o descalificadora por razón de género u orientación sexual, raza, discapacidad, creencias y cualquier otra.

## PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN Y NORMAS DE ACTUACIÓN PROFESIONAL

### **Principios de buena gestión aplicables a las y los empleados públicos forales**

#### ***1. Principios de Buena Gestión: concepto***

Los Principios de Buena Gestión representan un conjunto de directivas que tienen como finalidad servir de guía u orientación en el ejercicio de las funciones derivadas del puesto de trabajo o de la organización en la que prestan sus servicios las y los empleados públicos forales, con la finalidad de cumplir o alcanzar los resultados y metas programados, así como llevar a cabo un proceso de mejora continua en la calidad y eficiencia de los servicios públicos forales que se prestan a la ciudadanía.

#### ***2. Enumeración de los principios de buena gestión***

Los principios de buena gestión a los que han de ajustar su actuación profesional las y los empleados públicos forales, son los siguientes:

##### *2.1 Transparencia*

La transparencia es un principio que forma parte del sistema de gestión de la Administración Foral y de sus entidades del sector público. La actuación profesional de las y los empleados públicos forales tendrá como guía el ejercicio de la transparencia en su más amplio sentido, siempre con respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía y en el marco de la legalidad. La transparencia, en su dimensión de publicidad activa, tendrá como finalidad esencial proveer a la ciudadanía de toda aquella información pública relevante o que sea demandada de acuerdo con la normativa en vigor. Asimismo, darán respuestas rápidas y motivadas a las demandas de información pública que se les planteen por parte de la ciudadanía y de sus entidades, desarrollando la cultura de transparencia en la organización y en los diferentes procedimientos administrativos.

##### *2.2 Apertura de Datos*

A partir del desarrollo efectivo de una Política de Transparencia-publicidad activa, las y los empleados públicos forales impulsarán una apertura efectiva de datos públicos (*Open Data*) que haga viable una óptima transformación de la información en conocimiento destinado a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía guipuzcoana y fomentar el crecimiento económico en el Territorio Histórico.

### *2.3 Cultura de gestión e innovación*

Las y los empleados públicos forales desarrollarán en su actividad profesional una cultura avanzada de gestión que implique desarrollar las capacidades de los propios empleados públicos y suponga introducir gradualmente una mayor implicación en los proyectos, creatividad e iniciativa, así como el impulso de prácticas de innovación en el ámbito de lo público. Apostarán decididamente en su actividad profesional por el desarrollo de forma efectiva de la Administración digital, la simplificación de procedimientos y la eliminación de cargas administrativas a la ciudadanía y a las empresas. También fomentarán la participación ciudadana en los procedimientos que intervengan y todas las técnicas de gobierno abierto.

### *2.4 Promoción y uso del euskera*

Las y los empleados públicos forales adoptarán, por lo común, el euskera como lengua de trabajo y de relación, así como promoverán activamente su uso del euskera en la Administración Foral, en el desarrollo de sus actividades profesionales, en particular en las relaciones con la ciudadanía y con su tejido asociativo. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones respetarán el marco de co-oficialidad lingüística y evitarán en todo caso cualquier conducta que implique la discriminación por razón de lengua.

### *2.5 Responsabilidad profesional*

En el ejercicio de sus funciones las y los empleados públicos forales actuarán siempre con plena responsabilidad profesional. Ello implica una especial dedicación a las funciones asignadas, valorando siempre los intereses y posiciones que cada asunto o trámite administrativo conlleve, motivando en todo caso cualquier propuesta o informe, y, en todo caso, asumiendo las consecuencias que se deriven por el ejercicio incorrecto de tales funciones, así como de sus propias conductas.

Normas de actuación profesional en el ámbito de la buena gestión

## ***Transparencia***

La actuación profesional de las y los empleados públicos forales tendrá como guía el ejercicio de la transparencia en su más amplio sentido, siempre con respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía, la protección de datos personales y en el marco de la legalidad.

La transparencia, en su dimensión de publicidad activa, tendrá la finalidad esencial de proveer a la ciudadanía de toda aquella información pública relevante o que sea exigida de acuerdo con la normativa en vigor.

Asimismo, las y los empleados públicos forales actuarán con especial diligencia garantizando respuestas rápidas, efectivas y motivadas, cuando se demande a la Administración Foral información pública por parte de la ciudadanía y de sus entidades, ponderando en cada caso los límites existentes, los derechos en juego e interpretando de forma restrictiva las causas de inadmisión y aquellos límites, con el fin de favorecer el control de la actividad pública por la ciudadanía.

Las y los empleados públicos forales desarrollarán de forma efectiva una cultura de transparencia en la organización y en los procedimientos administrativos, participando en los programas formativos y desarrollando toda su actividad profesional en clave de que en cualquier momento los expedientes que tramiten pueden ser objeto de solicitud de información pública y de escrutinio por la ciudadanía.

La transparencia en cualquiera de sus dimensiones no implica, en ningún caso, que el empleado público foral no haya de mantener activo el deber de reserva de la información que conozca por razón de su actividad profesional, ni prevalerse de ella para su beneficio personal o el de terceros, así como tampoco vulnerar la confidencialidad de los asuntos en que así se determine.

En este sentido, el principio de transparencia desplegará sus efectos sobre la gestión interna del departamento, unidad administrativa o entidad en la que preste servicios el empleado público foral, implicando, así, una mejora de la gestión pública y de la cultura de la organización.

Su actuación transparente estará guiada con el fin de mejorar la relación de confianza de los ciudadanos en sus instituciones, permitir a estos el control de la actividad pública de la Administración Foral y garantizar, así, la rendición de cuentas.

En el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, así como en el resto de dimensiones de la transparencia, se cuidará especialmente el uso del euskera.

### **Apertura de Datos**

A partir del desarrollo efectivo de una Política de Transparencia-publicidad activa, las y los empleados públicos forales impulsarán una apertura efectiva de datos públicos (*Open Data*), siempre con respeto a la protección de datos personales y a los derechos fundamentales de la persona, que haga viable una

óptima transformación de la información pública foral en conocimiento destinado a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía guipuzcoana y fomentar el crecimiento económico en el Territorio Histórico.

Asimismo, impulsarán la reutilización de la información pública, con el fin de mejorar el crecimiento económico y el empleo.

Las y los empleados públicos forales contribuirán al cumplimiento de los compromisos anuales y de mandato para hacer efectivos los retos recogidos en los apartados anteriores tanto en lo que afecta a la apertura de datos como a su reutilización.

Fomentarán igualmente la evaluación de esos compromisos:

#### *Cultura de gestión e innovación*

Las y los empleados públicos forales desarrollarán en su actividad profesional una cultura de gestión que implique desarrollar las capacidades de mayor implicación en los proyectos, creatividad e iniciativa, así como el impulso de prácticas de innovación en el ámbito de lo público.

En el ejercicio de su actividad profesional, las y los empleados públicos forales trabajarán decidida y activamente por el desarrollo de forma efectiva de la Administración electrónica.

Asimismo promoverán una simplificación de procedimientos y trámites que incentive el crecimiento económico y elimine cargas burocráticas.

También fomentarán la participación ciudadana en los procedimientos que intervengan y todas las técnicas de gobierno abierto.

Las y los empleados públicos forales se servirán, especialmente, de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como de la administración electrónica, en el ejercicio cotidiano de sus funciones, orientando su actividad a la eliminación a corto plazo de la tramitación de los expedientes en papel.

Promoverán de forma sistemática la innovación, tanto en su dimensión interna o gubernamental, de la que deben ser actores principales, como en su promoción externa en el ámbito empresarial y de prestación de servicios.

Las y los empleados públicos forales desarrollarán la cultura de la innovación en su propio departamento, unidad administrativa o entidad, impulsando la creatividad y alimentando la experimentación responsable de nuevas formas de gestión pública que impliquen mejoras o al menos ensayen fórmulas de gestión que conlleve aprendizaje colectivo.

Llevarán a cabo igualmente una cultura de transformación y adaptabilidad permanente y continua de sus organizaciones a los nuevos métodos y retos que se planteen en cada momento.



Las y los empleados públicos forales participarán activamente en los procesos de gestión del conocimiento que se pongan en marcha por la Administración Foral con la finalidad de reponer aquellos puestos de trabajo que sean clave en la organización como consecuencia de los futuros procesos masivos de jubilación en los próximos años.

#### *Promoción y uso del euskera*

Las y los empleados públicos forales promoverán activamente el uso del euskera como lengua de trabajo y de servicio en la Diputación Foral, en las relaciones interinstitucionales con otros poderes públicos o niveles de gobierno que tengan el euskera como lengua oficial o co-oficial o reconozcan su uso, así como en particular en las relaciones con la ciudadanía y su tejido asociativo.

En su actividad profesional utilizarán preferentemente el euskera tanto oralmente como por escrito, salvo en aquellos actos o relaciones en los que quienes sean sus interlocutores no tengan un conocimiento suficiente de la lengua vasca.

En cualquier caso, sin perjuicio de lo anterior, actuarán con pleno respeto al marco de co-oficialidad lingüística.

#### *Responsabilidad profesional*

La actividad de servidor público o de empleado público foral es una profesión cuya finalidad última y esencial es prestar servicio a la ciudadanía.

En el ejercicio de sus funciones las y los empleados públicos forales actuarán siempre con plena responsabilidad profesional, cumpliendo sus funciones y tareas con la mayor diligencia posible y dedicando los esfuerzos necesarios para cumplir los objetivos marcados.

Todo ello implica una especial dedicación a las funciones asignadas, valorando siempre los intereses y posiciones que cada asunto o trámite administrativo conlleve, motivando en todo caso cualquier propuesta o informe, y, en todo caso, asumiendo las consecuencias que se deriven por el ejercicio incorrecto de tales funciones, así como de sus propias conductas.

En la gestión cotidiana de su actividad profesional, las y los empleados públicos forales trabajarán a través de las metas y objetivos enmarcados en el Plan Estratégico de gestión de cada mandato, así como mediante el cumplimiento de los indicadores establecidos para poder evaluar los resultados de su gestión.

## MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DEL CÓDIGO ÉTICO Y DE BUENA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO FORAL PARA REFORZAR LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA DE LA DIPUTACIÓN FORAL Y DE SU SECTOR PÚBLICO

### **1. Marco de Integridad Institucional: dimensiones**

1.1 El presente Código Ético y de Buena Gestión del empleo público foral dispone, asimismo, del presente Marco de Integridad Institucional propio en el que se inserta.

1.2 El Marco de Integridad Institucional del empleo público foral se articula a través de un conjunto de objetivos, medidas, programas, procedimientos, valores, principios y normas, así como por instituciones de garantía y seguimiento, que tienen por objeto asentar una política de integridad institucional en el empleo público foral como medio de evitar o prevenir la aparición de malas prácticas y desarrollar la construcción de una infraestructura ética del empleo público foral que prestigie a esta institución y a las personas que en ella desarrollan sus funciones profesionales.

1.3 Sin perjuicio de otras acciones adicionales que se puedan promover, el Marco de Integridad Institucional del empleo público foral se proyectará, al menos, sobre las siguientes dimensiones:

1) Medidas de fomento de los valores del servicio público y de ética pública en el sistema educativo.

2) Inserción de los valores del servicio público, la ética pública y la buena gestión en los procesos de acceso al empleo público.

3) Implantación de programas de formación complementaria al acceso que desarrollen aspectos relativos a los valores del servicio público, la ética pública y a la buena administración o gestión.

4) Promoción, difusión y formación en valores de servicio público, éticos y de buena administración o gestión en los programas de formación continua.

5) Colaboración y transmisión de los valores del servicio público en los procesos de gestión del conocimiento como consecuencia del relevo generacional en el empleo público foral.

6) Creación de canales, circuitos o procedimientos para la resolución de cuestiones éticas o, en su caso, quejas que se puedan plantear en torno al debido cumplimiento de los valores, principios y normas recogidos en este código.

7) Atribución de la solución, propuesta o recomendación sobre los problemas o dilemas éticos, así como de las hipotéticas quejas que se puedan plantear a la Comisión de Ética como órgano de garantía del Código.

8) Establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Código.

9) Incentivar el desarrollo de buenas prácticas en materia de ética pública y garantizar su difusión.

10) Determinar, en su caso, reglas de conducta específicas para aquellas y los empleados públicos que intervengan, directa o indirectamente, en procedimientos de contratación pública.

## **2. Medidas de fomento de los valores de servicio público y de ética pública en el sistema educativo**

2.1 La Diputación Foral podrá promover la difusión de los valores de servicio público y de ética pública que deben impregnar el desarrollo de la actividad profesional y en la actividad de prestación que lleve a cabo el empleo público foral a la ciudadanía entre los diferentes niveles del sistema educativo.

2.2 Esta difusión se podrá llevar a cabo por diferentes medios y, en su caso, se proyectará especialmente en aquellos estudios universitarios o profesionales que tengan mayor implicación con las funciones ejercidas por la Administración Foral, con la finalidad de difundir los valores del empleo público entre aquellas personas que puedan participar en el futuro en los procesos selectivos para el acceso a la función pública.

2.3 En estas medidas de difusión, y en el marco de sus políticas públicas, la Diputación Foral de Gipuzkoa incidirá especialmente en aquellos ámbitos de su actividad de prestación de servicios que impliquen desarrollar aspectos propios de la ética del cuidado, especialmente dirigidos a colectivos o personas con riesgo de exclusión social o particular vulnerabilidad.

## **3. Inserción de los valores del servicio público, de la ética pública y de la buena administración en los procesos de acceso al empleo público**

3.1 En los procesos selectivos de acceso o promoción interna al empleo público foral se podrá incluir la exigencia de conocimientos sobre valores del servicio público, ética pública y buena administración o de mejora de la gestión.

3.2 En el supuesto de que se incluyeran tales conocimientos en las respectivas bases de convocatoria o pruebas selectivas, la Diputación Foral, en colaboración, en su caso, con el Instituto Vasco de Administración Pública, preparará materiales básicos necesarios para que, atendiendo a

las diferentes exigencias por grupos o subgrupos de clasificación, se puedan preparar adecuadamente tales contenidos por parte de las personas aspirantes al empleo público foral.

#### **4. Implantación de programas de formación complementaria al acceso que desarrollen aspectos relativos a los valores del servicio público, la ética pública y a la buena administración o mejora de la gestión**

4.1 En todos aquellos programas de formación complementaria al acceso que se realicen por parte de la Administración Foral o de las entidades de su sector público institucional, se incorporarán acciones relativas a fomentar los valores del servicio público, ética pública y buena administración o mejora de la gestión.

4.2 En el caso de que no existieran tales programas formalizados, la Administración Foral y las entidades del sector público institucional, tras la realización de los procesos selectivos, deberán organizar una formación de acogida que tenga como objeto los Valores éticos y los Principios de Buena Gestión reconocidos en el presente Código, así como que difunda y garantice la interiorización por parte de los nuevos empleados públicos forales de la cultura ética y de la buena gestión en el ejercicio de su futura actividad profesional, con la finalidad de prestar mejores servicios a la ciudadanía.

#### **5. Promoción, difusión y formación en valores éticos y buena administración o mejora de la gestión en los programas de formación continua**

5.1 La Administración Foral, así como las entidades de su sector público profesional, incorporarán anualmente en los programas de formación continua acciones formativas dirigidas a difundir los valores éticos y los principios de buena gestión, especialmente con el objeto de que las y los empleados públicos forales conozcan el contenido y objeto del presente Código, así como los posibles problemas, dilemas o cuestiones éticas que, en torno a la aplicación del mismo, se puedan suscitar.

5.2 Asimismo, se promoverán anualmente acciones dirigidas a la realización de talleres, conferencias o actividades divulgativas que tengan por objeto el análisis de cuestiones éticas en el ámbito público, la lucha contra la corrupción y el desarrollo de la buena administración y de la mejora de la gestión.

5.3 La Diputación Foral de Gipuzkoa igualmente desarrollará programas formativos dirigidos a sensibilizar, en el marco de sus políticas públicas forales, sobre la ética del cuidado cuando sus prestaciones públicas se dirijan a personas o colectivos especialmente vulnerables.

5.4 A tal efecto, para el cumplimiento de todos los objetivos antes expuestos, la Diputación Foral de Gipuzkoa podrá promover convenios de colaboración en estas materias con otras instituciones públicas y privadas, así como con organizaciones no gubernamentales que tengan como misión fomentar la integridad, la transparencia y la lucha contra la corrupción, así como que encaminen sus objetivos a la protección y salvaguarda de personas o colectivos especialmente vulnerables.

## **6. Otros sistemas de difusión y prevención de la Integridad institucional en el empleo público foral**

6.1 Al margen de las medidas previstas en los apartados anteriores, la Administración Foral establecerá todas aquellas medidas complementarias que ayuden a la difusión del contenido del presente código y contribuyan a introducir una cultura de prevención o de definición de marcos de riesgo para salvaguardar la integridad de la institución del empleo público foral y garantizar su prestigio y reconocimiento entre la ciudadanía.

6.2 En todo caso, se difundirá el contenido del presente código por medios electrónicos, por las redes sociales y, especialmente, a través de la página web y Portal de Transparencia de la institución foral.

6.3 La Diputación Foral, a propuesta de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, elaborará un programa anual de medidas de difusión y prevención dirigido a reforzar la infraestructura ética del empleo público foral. Las acciones formativas que se programen serán de obligado cumplimiento para las y los empleados públicos y, asimismo, evaluadas en torno a sus resultados.

## **7. Colaboración y transmisión de los valores del servicio público en los procesos de gestión del conocimiento como consecuencia del relevo generacional en el empleo público foral**

7.1 Las y los empleados públicos forales participarán activamente en los procesos de gestión del conocimiento como consecuencia del relevo generacional que se pueda producir en sus respectivos puestos de trabajo.

7.2 A tal efecto, cumplimentarán diligentemente los cuestionarios que se les formulen y participarán de forma activa en las entrevistas que tengan por objeto identificar las destrezas y aptitudes necesarias para un correcto desempeño del puesto de trabajo y de la transferencia de conocimiento hacia los futuros candidatos o empleados públicos que les releven en tales cometidos.

7.3 Asimismo, impartirán la formación requerida para trasladar efectivamente esos conocimientos y destrezas, así como desplegarán las actividades de *mentoring* necesarias para obtener los resultados pretendidos y la mayor eficiencia en la gestión del conocimiento.

7.4 En todo caso, transmitirán a los nuevos empleados públicos, también con el ejemplo, los valores y principios que forman la arquitectura institucional básica del empleo público foral.

## **8. Colaboración en los procesos de evaluación de competencias y otros procesos de mejora de la gestión**

8.1 Las y los empleados públicos forales participarán activamente en los procesos de evaluación de las competencias corporativas y de gestión que la Diputación Foral establezca.

8.2 Para ello, cumplimentarán los cuestionarios y cualquier otra documentación que les sea remitida, participarán en los talleres y programas de formación sobre esta materia y, asimismo, procederán a llevar a cabo las evaluaciones que les sean asignadas en relación con los puestos de trabajo de su departamento, dirección, servicio o unidad administrativa.

8.3 Asimismo, participarán activamente en las reuniones de consenso que se planifiquen con sus superiores, con el claro objetivo de identificar los aspectos a mejorar para alcanzar las competencias corporativas y de gestión identificadas como necesarias a alcanzar por parte del personal de la Diputación Foral.

## **9. Creación de canales, circuitos o procedimientos para la resolución de cuestiones éticas o, en su caso, quejas**

9.1 La Administración Foral establecerá los procedimientos, canales o cauces para tramitar las cuestiones éticas, los problemas o dilemas que puedan plantear las y los empleados públicos forales, así como, en su caso, las quejas

que se puedan plantear por parte de la ciudadanía o de los propios empleados públicos en torno al incumplimiento de algunos de los valores, principios o normas establecidos en el presente código.

9.2 Preferentemente, esos procedimientos, canales o cauces se vehicularán por medios electrónicos.

9.3 Las cuestiones éticas, consultas, dilemas o problemas, se deberán plantear ante la Comisión de Ética Institucional extendida.

9.4 Las cuestiones éticas, consultas, dilemas o problemas, cuando así lo considere oportuno el empleado público foral por razón del objeto sensible que se ha de tratar, podrá tener carácter confidencial.

9.5 Las quejas que se planteen en relación con el incumplimiento o cumplimiento no correcto de los valores, principios y normas contenidas en este código se tramitarán necesariamente por escrito en papel o de forma electrónica o digitalizada ante la Comisión de Ética, quien responderá también por el mismo medio de forma motivada. A tal efecto, en la Comisión de Ética existirá un buzón electrónico de quejas. Si la queja fuera innominada, por parte de la Comisión se adoptarán las medidas que sean pertinentes para su tramitación o archivo.

9.6 En el caso de que la queja pudiera tener implicaciones penales o sancionadoras, la Comisión de Ética garantizará el anonimato de quien haya formulado aquella y adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación vigente, para proteger a la persona que haya realizado tal queja.

9.7 La Comisión de Ética difundirá todas las recomendaciones, propuestas o informes que haya dictado como consecuencia del planteamiento de cuestiones, consultas, problemas o dilemas, así como quejas, pero siempre de forma innominada previa disociación de los datos personales contenidas en aquellas.

## **10. Comisión de Ética**

10.1 El órgano máximo de garantía de la aplicación del presente código será la Comisión de Ética Institucional de la Administración Foral de Gipuzkoa, creada por medio de Decreto Foral 3/2016, de 1 de marzo, por el que se crea la Comisión de Ética Institucional del Sector Público Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG de 10 de marzo de 2016).

10.2 En todo caso, cuando la Comisión de Ética Institucional conozca asuntos relativos a la aplicación del presente Código, formarán parte de la misma, previa modificación del citado Decreto, dos empleados públicos forales del grupo de clasificación A1 designados por sorteo entre los candidatos propuestos por el personal al servicio de la Administración Foral en un procedimiento abierto a través de sistemas digitales. En el sorteo se determinarán asimismo suplentes. Si no hubiera candidatos, se producirá el sorteo entre el funcionariado público de los grupos de clasificación A1 y A2 de la Administración Foral. El Departamento de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad establecerá por resolución el procedimiento de designación de tales miembros.

10.3 En el ámbito de aplicación del presente código, las funciones de la Comisión de Ética Institucional se circunscribirán a las siguientes:

a) Recomendar, proponer o informar en torno a las cuestiones, consultas, dilemas, problemas o quejas que se le hayan planteado formalmente.

b) Elaborar un informe anual sobre la actividad de la Comisión de Ética Institucional en aplicación del presente código.

c) Elaborar una Guía de aplicación del presente código, en la que se detalle y concrete el alcance que quepa darse, en función de los casos analizados, a los valores, principios y normas establecidos en el presente texto.

10.4 En el caso de que se advirtiera un incumplimiento del código, la Comisión comunicará por escrito motivado, a través de una recomendación de mejora ética o de gestión, tal incidencia al empleado público con la finalidad de que este adopte voluntariamente medidas correctoras de su conducta que impidan la reiteración de tales comportamientos. En todo caso, el empleado público podrá oponerse mediante escrito razonado al criterio de la Comisión. Una vez recibido este escrito de alegaciones, la Comisión ratificará o modificará la recomendación antes manifestada.

10.5 Si del incumplimiento observado se pudiesen derivar consecuencias disciplinarias o, en su caso, penales, la Comisión de Ética Institucional, previa audiencia de la persona que pueda resultar afectada, elaborará un informe o propuesta y dará traslado del mismo al órgano competente para que evalúe el procedimiento a seguir.

## **11. Sistema de Evaluación y Seguimiento del Desarrollo del Código**

11.1 La evaluación y seguimiento del desarrollo del Código en todo lo que implique propuestas de modificación de los contenidos establecidos en el mismo, propuestas de programas o acciones de formación, así como evaluación



de los resultados anuales de la aplicación del citado código, se efectuarán por parte de la Comisión de Ética Institucional extendida, pero con la presencia en tales reuniones de dos representantes del personal que dispondrán de voz, pero no de voto.

11.2 Asimismo, en esa misma reunión se les dará cuenta a los representantes del personal de los contenidos del Informe anual sobre la actividad del citado órgano.

## **12. Reglas de conducta específicas para aquellas y los empleados públicos que intervengan, directa o indirectamente, en procedimientos de contratación pública**

12.1 Sin perjuicio de la plena aplicabilidad de los valores, principios y normas recogidos en el presente Código a todos las y los empleados públicos forales, la Diputación Foral podrá determinar reglas de conducta específicas que, con el fin de salvaguardar la imparcialidad y la profesionalización, sean aplicables complementariamente a aquellas y los empleados públicos que intervengan, directa o indirectamente, en procedimientos de contratación pública.

12.2 Tales reglas de conducta se podrán recoger en códigos complementarios o a través de cualquier otro instrumento que tienda a preservar la imparcialidad, objetividad y profesionalidad en el ejercicio de las funciones públicas en el ámbito indicado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Campos Acuña, Concepción (2017), *Complicance en el sector público*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 238 p.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública (s.f.), "Valores del servicio público. Código de integridad", Bogotá, DAFP, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/codigointegridad/index.html?>, 02-11-2017.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (s.f.), Sistema de Integridad Institucional, <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>, 02-11-2017.
- Gobierno Vasco (2015), *Memoria de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Government of Canada (2011), Values and Ethics Code for the Public Sector, Ottawa, Government of Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>, 02-06-2017.

- Jiménez Asensio, Rafael (2017a), *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Madrid, Catarata; Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 192 p.
- \_\_\_\_\_ (2017b), "Una mirada comparada sobre algunas experiencias de Códigos Éticos y de Conducta en la Función Pública", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 13, diciembre, pp. 58-79.
- \_\_\_\_\_ (2017c), "Prevenir o lamentar: un primer análisis del Código Ético y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona", en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, N° 4, <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/1.-Rafael-Jimenez-Asensio-.pdf>.
- Nadal, Jean-Louis (2015), *Renouer la confiance publique. Rapport au président de la république sur l'exemplarité des responsables publics*, Paris, La Documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>, 15-05-2017.
- Reino Unido. Civil Service (2015), *The Civil Service Code*, London, Civil Service, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, 15-05-2017.
- Villoria Mendieta, Manuel (2002), *Ética pública y corrupción administrativa: curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos, 200 p.
- \_\_\_\_\_ (2008) "La ética en el Estatuto Básico del Empleado Público", en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, S. Rey Guanter (dir.), Madrid, Editorial La Ley.
- Villoria Mendieta, Manuel e Izquierdo Sánchez, Agustín (2016), *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Madrid, Tecnos, 480 p.

## JUSTICIA, DEMOCRACIA Y CAPACIDADES: REFLEXIONES ÉTICAS SOBRE EL BUEN GOBIERNO DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO

---

Francisco Camacho\*  
*Mención Honorífica*

**A** mediados de la década de 1940 el poeta venezolano Andrés Eloy Blanco dijo, en una de sus consuetudinarias columnas periodísticas, que la democracia respecto de la probidad en la administración pública debía concebirse sin matices. “Nada de términos medios. Democracia y no media democracia. Y sin honradez administrativa el régimen democrático no es completo” (Ramírez, 1997: 308). Blanco, uno de los forjadores de las primeras experiencias democráticas en Venezuela, llegó a ocupar cargos de relevancia como concejal, diputado al Congreso Nacional, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1947 y, finalmente, Canciller de la República hasta el golpe de Estado de 1948 contra Rómulo Gallegos, el célebre escritor que llegó a ser el primer Presidente electo de manera universal, directa y secreta en el país.

La manera en que para entonces se concebía la democracia en Venezuela era, básicamente, como la participación general en el sufragio. No existía una cultura política en una población mayoritariamente analfabeta y marcada por el atraso social, con un pasado reciente de guerras intestinas, caudillismo, hambre y sin las oportunidades del Estado de bienestar. Estas condiciones imposibilitaron la concreción del sentido de nación y de una ciudadanía medianamente aceptable hasta bien entrado el siglo XX. Esta es una historia común, aunque con sus variantes, en todas las repúblicas de Latinoamérica y el Caribe. La modernización tocó tarde las

---

\* Profesor del Programa de Licenciatura en Desarrollo Humano, del Decanato de Humanidades y Artes, de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Venezuela.  
E-mail: francisco.camacho@ucla.edu.ve.

puertas en la región y los discursos de posguerra asociados al progreso humano apenas se introducían en los escenarios de participación que fueron conquistando paulatinamente las incipientes clases medias.

Se trae a la memoria la prosa del reputado poeta popular venezolano porque una de sus virtudes, además del don del verso, fue la de haber salido indemne de su trayectoria política por su honesto desempeño como funcionario público de jerarquía. Esto fue reconocido incluso por sus adversarios que, por cierto, fueron pocos. Quizás el revisitar a los referentes morales de la política como Andrés Eloy Blanco y otros muchos funcionarios que sirvan de ejemplo para quienes tienen responsabilidades de gobierno, sobre todo si éstas se relacionan con la administración del erario público, valga como propuesta para contrarrestar el crónico problema de la impudicia en el manejo de los dineros públicos.

En otro de sus escritos el “poeta prestado a la política”, como se definía a sí mismo Andrés Eloy, afirmaba: “¿Puede un gobierno titularse demócrata porque respeta la libertad de expresión, la de asociación, la de iniciativa política? ¿Porque logra derechos a la mujer? ¿Porque declara la guerra al Eje (*Alemania, Japón e Italia durante la II Guerra Mundial*)? ¿Porque establece relaciones con los gobiernos más revolucionarios? ¿Porque construye y funda, acomete obras de previsión social y de fomento? ¿Bastará eso para ser demócrata un gobierno?” (Ramírez, 1997: 308).

A lo que agrega: “Democracia es todo eso y es, además, virtud. ¿Llegaremos a negar que la democracia debe ser virtuosa? ¿Llegaremos a asegurar que se pueden malversar fondos públicos, que se puede comprar conciencias, que se puede corromper periodistas, que se puede enriquecer hasta hinchar el arca particular y seguir siendo demócrata, porque no se mete a la cárcel al que critica en la prensa, porque no se prohíbe la formación de tal partido, o porque se asume la posición internacional de las democracias? En una palabra: ¿Podremos mantener la teoría de que es demócrata un gobierno bajo el cual el pueblo puede ejercer sus derechos de libertad, pero se ve defraudado en sus derechos de patrimonio?” (Ramírez, 1997: 308).

Blanco le da a la democracia dimensiones éticas. Sin proponérselo, fue un adelantado de quienes han abordado la democracia en términos que trascienden el sufragio y la garantía de algunos derechos. Ahora se le piensa de manera cada vez más compleja, lo que enriquece el debate e invita a la constante conquista de más espacios para la ciudadanía. Se intentará pasar revista de algunas ideas al respecto en la búsqueda de anclajes entre democracia, justicia y desarrollo humano para, desde allí, abordar el asunto de la ética en el ejercicio de gobierno y de la administración pública.

## LA CORRUPCIÓN, PROBLEMA DE VIEJA DATA

La necesidad de control de quienes ejercen el gobierno parece tan antigua como la vida en sociedad, al menos eso dice la revisión de las primeras experiencias de gobierno en las *polis* griegas. Aristóteles afirma en su *Política* que "Como muchos o casi todos esos funcionarios (llamados magistrados) manejan fondos, ha de haber otros magistrados que los fiscalicen, que llevan nombres diferentes: *eutynus* (correctores), *logistas* (interventores), *exetastas* (contables) y *synegoros* (procuradores). Además de esos hay otro superior, al que se confía la promulgación de las leyes y que preside las asambleas populares en las democracias. Porque tiene que haber una organización que desempeñe la suprema autoridad en el Estado" (Aristóteles, 1978: 345).

Que este asunto ocupe desde la antigüedad a los pensadores de la política dice cuán importante es el control de los bienes públicos y de quienes los manejan. Para el tiempo de Aristóteles -quien, como su maestro Platón, introdujo la noción normativa de la política- los mecanismos de supervisión administrativa tenían modalidades distintas aunque, dado el contexto de florecimiento de la civilización griega que le tocó vivir, la apelación a la ética, aun concebida para la felicidad individual, era también una forma de evitar desviaciones que afectaran a la sociedad reconociendo controles heterónomos como el de los senadores.

Aristóteles clasificaba las formas de gobierno en monarquías, aristocracias y repúblicas. Para él, las democracias son degeneraciones de las repúblicas (las concebía como gobierno de los pobres). La república, en cambio, sería una buena combinación de oligarquía y democracia para garantizar el orden y el cumplimiento de la norma (Romero, 1978: xxx).

La moralidad aristotélica se forja en el hábito de las buenas acciones que dan como resultado la virtud. Será virtuoso quien las practique hasta hacerlas parte de su cotidianidad, se trata de un proceso de largo aliento porque el carácter se forma paulatinamente en el ciclo vital. Eso no ha perdido vigencia y se puede replicar en este tiempo, aunque hace falta hacer más para atacar los vicios arraigados en el *ethos* social de nuestra era. Se debe agregar a estas ideas de Aristóteles su afirmación que indica que el Estado es inherente a la naturaleza misma y que por ende "el hombre es por naturaleza un animal social". Por eso, el ciudadano estaba naturalmente obligado a obedecer y a mandar, era corresponsable de lo que ocurría en la *polis* y debía deliberar sobre los asuntos públicos. Visto así, sería mejor que el Estado estuviera manejado por hombres virtuosos.

La transición de gobiernos de tipo aristocrático a oligárquico y después a democrático hizo que Aristóteles -más que el idealista Platón- pensara en términos

prácticos en cómo organizar la sociedad. Curiosamente, Aristóteles ofrece una suerte de estructura burocrática que se clasificaba como atingentes al culto, a la guerra, a los ingresos y gastos del Estado, a la inspección de mercados, de la ciudad, de puertos, de áreas agrícolas, a los tribunales de justicia, a los registros de intervención, verificación y contabilidad, a los presidentes de las asambleas generales. “Habiendo magistraturas propias de Estados pacíficos y prósperos, que velan por el decoro público, como los *gynaikonomia* (inspectores de mujeres), *paidonomia* (inspectores de niños), *nomophylakia* (guardianes de las leyes) y *gymnasiarchia* (inspectores de las fiestas dionisiacas y espectáculos públicos). Algunos de estos cargos no son democráticos, v. g., los inspectores de mujeres y niños, porque como los pobres no tienen esclavos, sus mujeres y niños les sirven de criados” (Aristóteles, 1978: 346).

Esas últimas palabras escandalizarían a los defensores de los derechos humanos de estos días, pero interesa apreciar cuán importante era el control del aparato burocrático de entonces en aras del orden social. Los Estados de hoy son herederos de aquellas *polis* y la democracia actual tiene una connotación distinta a la de esos tiempos, pero no por ello es desdeñable revisar las ideas aristotélicas para ver qué de lo antiguo puede tener vigencia ahora, para pensar el presente y sus problemas. Tomando como importante legado de los pioneros Platón y Aristóteles que la ética y la política no deben estar en aceras contrarias, una complementa a la otra, ambas se benefician mutuamente y, en consecuencia, se favorece la sociedad.

Saltando a la cultura latina en la línea del tiempo, en aras de economizar espacio, la sinergia entre la ética y la política siguió y sigue siendo patente y necesaria. En la Edad Media había sentenciado San Agustín: “¿Qué son los reinos cuando de ellos está ausente la justicia sino magna latrocinia?” A lo que añade el jurista y politólogo español-venezolano Manuel García Pelayo que en esta frase el “Doctor de la Gracia” “concibe el orden político como un régimen de paz y de justicia, entendiendo que no puede haber verdadera paz, es decir, concordia, sino está asentada sobre la justicia, que se convierte así en fundamento de los reinos” (García Pelayo, 1968: 2).

Hoy los problemas son diferentes a los de aquellos tiempos, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Ya no hay esclavitud como en las civilizaciones antiguas ni servidumbre como en los feudos medievales, pero existen otros males más complejos y con ribetes más peligrosos.

Si bien se ha avanzado significativamente en materia de derechos humanos y de bienestar social los Estados son vulnerables al quiebre de valores, problema agravado por el cariz antiético de la globalización y la industria cultural que hacen del consumo, la violencia y el crimen referentes del éxito. Es un asunto que convoca el abordaje en conjunto con el compromiso de diversos actores

de los sectores público y privado, de las ONG y del ciudadano común. La ética de este tiempo, por la magnitud de los retos que se presentan, debe implicar la voluntad colaborativa. La democracia, como los derechos humanos, es progresiva, no hay vuelta atrás, y existe un compromiso compartido de hacer que ese principio de progresividad se mantenga en el tiempo.

“La palabra ‘corrupción’ significa el abuso de la confianza pública con fines privados”, afirma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007: 33), a lo que agrega la impunidad como “elemento subyacente” de la corrupción. Como dice contundentemente el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en un documento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana” (Annan, 2004: iii).

La corrupción, además, socava la calidad de la democracia (Villoria, 2016) entendiendo que el sentido de la democracia debe atender el interés de la sociedad en su conjunto con parámetros éticos tanto en el accionar como en el diseño de las políticas públicas. Manuel Villoria identifica ocho dimensiones de la calidad democrática: “Estado de derecho, participación, competición y rendición de cuentas horizontal y vertical (con la transparencia como instrumento mediador esencial), respeto a las libertades civiles y políticas (y la progresiva implantación de mayor igualdad política, económica y social), y la responsividad, que une la dimensión procedimental (en las que están las seis primeras) con la sustantiva y permite comprobar si las políticas públicas (...) se corresponden con las demandas y preferencias ciudadanas, tal y como han sido agregadas mediante el proceso político” (Villoria, 2016: 13).

Villoria aconseja la creación de “marcos de integridad” para los responsables de la administración pública basados en “códigos éticos, evaluaciones de riesgo de integridad, formación en ética a los servidores de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncia de casos de corrupción, fraude, abusos e ineficiencias (con instrumentos de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados, etc.” (Villoria, 2016: 18). Este es, pues, un verdadero desafío para las democracias del presente y, como tal, debe ser abordado desde diversos frentes. La ética es uno de ellos.

## LA CORRUPCIÓN COMO EXPRESIÓN DE LA POBREZA

Los desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe son complejos. Las formas de concebir y poner en práctica la política son, en muchos de los casos, rudimentales si se les compara con otras sociedades más desarrolladas. En Venezuela, por ejemplo, la crisis de polarización política que va de la mano de la violencia, la limitada independencia de poderes y la ausencia de aparatos burocráticos basados en el mérito profesional y no en lealtades partidistas, dificultan el camino. En muchos casos es común la falta de ciudadanía comprometida con deberes más que con derechos y la pasividad de las personas en los asuntos del gobierno y la administración pública. Estos y otros problemas hacen más espinoso el camino para la calidad de la democracia en la región.

El narcotráfico, otro de los males que azotan a Latinoamérica y el Caribe, se ha convertido en una especie de poder global del crimen y cuenta con la complicidad de algunos gobiernos y dirigentes políticos que empeñan su carrera a los capos que cobran con creces el financiamiento de campañas electorales y otros favores. El periodista mexicano Javier Valdez, asesinado el 15 de mayo de 2017, publicó los libros *Miss narco* (2009), *Los morros del narco* (2011), *Huérfanos del narco: los olvidados de la guerra del narcotráfico* (2015) y *Narcoperiodismo: la prensa en medio del crimen y la denuncia* (2016), en los que hace un profundo estudio sobre la penetración del narcotráfico y sus consecuencias en casi todas las instancias de la sociedad, sobre todo en el estado de Sinaloa.

En una entrevista concedida a su colega venezolana Mirtha Rivero en 2011, Valdez confesó sus angustias ante esta pandemia social. Si bien habló de su país su lectura vale para otras latitudes: "En muchas regiones es, más que nada, por el narco. Y el narco no tiene competencia. Aquí nada le compete en cuanto a atractivo, a ejercicio del poder. Porque no hay iglesia, no hay gobierno, no hay partidos, no hay medios. No hay nada. Es narco, narco, narco. Por todos lados. Por eso decía que estamos rodeados. Muchos niños y jóvenes crecieron en ese medio, no saben de otra cosa que no sea de eso: del narco, de 'la enfermedad'. Yo, no. Yo crecí en otra sociedad, mi generación traía el rollo político, la resaca del 1968 mexicano, la cuestión de la lucha social, pero estos chavos de ahora no tienen PRI ni PAN ni PRD, no tienen referencias en los partidos; sólo tienen narco. En su ADN llevan el narco. Si a eso le agregas la falta de oportunidades, la pobreza, la violencia como forma de vida" (Rivero, 2017).

Lo que ocurrió en Medellín durante las décadas de los 80 y 90 y en los primeros años del siglo XXI con el narcotráfico queda como un nefasto recordatorio para el pueblo colombiano. La superación de esa tragedia, por cierto, fue el resultado de un acuerdo ético entre diversos sectores de la sociedad que, con una estrategia



basada en la sustitución de valores y el diálogo franco, hicieron de esa urbe un modelo de ciudad. Hay que decir también que hubo sangre y fuego, el Gobierno tuvo que usar la fuerza para imponer el orden a la par de esos acuerdos.

Volviendo al tema de la corrupción y el gobierno, aunque con mecanismos avanzados las formas de control están en manos de seres humanos que pueden -y de hecho lo hacen- saltar la norma. En la prensa colombiana se puede encontrar la reseña del Informe de Transparencia por Colombia de 2015 en el que se da cuenta de que las contralorías regionales tienen “más alto riesgo de corrupción que sus vigilados”, conclusión a la que se llega tras un estudio realizado en 28 ciudades capitales, 13 municipios pequeños, 32 gobernaciones y 32 contralorías. “Los resultados resultan preocupantes, más ahora cuando el país intenta caminar hacia la transición y se habla, tras la firma del acuerdo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), de la creación de nuevas instituciones que se encargarán de ejecutar programas para la consecución de la paz en Colombia. Si las que hay no juegan totalmente limpio, ¿cómo serán las que vienen?” (Unidad de Datos, 2015).

El problema de la corrupción en estos países es expresión de pobreza. Ante la falta de transparencia por parte de sus representantes, los ciudadanos pierden su confianza en aquellos, lo que afecta el tejido social y compromete la democracia. Un documento de la CEPAL, basado en el Informe de Transparencia Internacional del año 2006, afirma que el Índice de Percepción de la Corrupción “apunta a una fuerte correlación entre la corrupción y la pobreza. A modo de ejemplo, al considerar el índice de percepción de la corrupción del año 2003 para cuatro países latinoamericanos; entre los cuales se encuentran Chile, Brasil, Perú y Honduras, de la correlación se deduce que a mayor nivel de pobreza, mayor percepción de corrupción” (CEPAL, 2007: 24).

Aunque ha pasado una década desde la publicación de este documento la correlación pobreza-corrupción sigue presente. En términos del Premio Nobel de Economía Amartya Sen la pobreza es limitación de libertades, entre ellas la capacidad de agencia que puede verse mermada si las personas no cuentan con oportunidades sociales y garantías de transparencia como libertades instrumentales que debe brindar el Estado (Sen, 2009).

El mismo documento de la CEPAL afirma que este problema es una violación de los derechos fundamentales porque “la corrupción, como forma de asignación de recursos públicos a fines distintos del bien común, pasa a constituirse en una forma grave de violación de los derechos humanos. De esta forma, los instrumentos con aptitud para prevenir o reprimir el desvío de esos recursos, constituyen sin duda una valiosa herramienta de lucha contra la impunidad por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL, 2007: 27).

Kofi Annan describe la manera en que se perturba mayormente a los más vulnerables: “La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo” (Annan, 2004: iii).

Si la corrupción es adlátere de la pobreza, tema que tanto ocupa a los líderes de Estado, a organismos multilaterales, a intelectuales, a políticos que asumen seriamente su rol y a personas socialmente responsables, es entonces un problema cuya solución debería pensarse desde la ética porque la capacidad del Estado, pese a su acción punitiva, suele verse rebasada por realidades que requieren otros métodos de abordaje.

## LAS CIUDADES Y SUS DESAFÍOS

Según el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) el 80% de la población de la región vive en ciudades y casi la mitad en asentamientos informales (CAF, 2017). Hace poco más de una década unos 400 millones de personas, casi el 76% de la población de la región, vivían en áreas urbanas. 138 millones eran pobres y 46 millones de pobres eran también indigentes (Mac Donald, 2005: 15). Los porcentajes no deben haber variado mucho desde entonces, lo que obliga a pensar en problemas comunes vinculados con la corrupción que, con sus matices, lo padece con mayor énfasis la gente que vive en las periferias de los grandes centros urbanos.

Las ciudades en esta región crecen en espacio, población y problemas. Las que son muy pobladas tienen mayor demanda de atención de sus gobiernos. Esto debe tomarse en cuenta dado el volumen de concentración demográfica de las ciudades en las que anidan formas de corrupción favorecidas por la incapacidad de los Estados para atender retos como este.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron aprobados en 2015 por más de 150 países. Se destaca aquí el número 11, “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, que debe ser visto de manera integral, ya que la sostenibilidad no sólo es ambiental como se le concibió en sus orígenes, sino que implica las dimensiones económica y social. ¿Podemos hablar de ciudades sostenibles si no hay transparencia en el manejo de los bienes comunes por parte de sus gobernantes y si los gobernados no se ocupan de las decisiones de aquellos, sobre todo las relacionadas con el erario público y otras que afecten su cotidianidad?

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una ciudad es sostenible si tiene “una alta participación ciudadana” (Machuca, 2016: 195).

Al Objetivo 10 de Desarrollo Sostenible, “Reducción de la Desigualdad”, también le atañe el tema de la corrupción que es vector de brechas sociales en un balance desfavorable para los que están fuera del poder y que tienen menos capacidad de evitar el chantaje. El Objetivo 17, “Alianza para el Logro de los Objetivos”, aparece como colofón de los ODS y refuerza la idea de que a través de la sinergia de diversos sectores de la sociedad es que se pueden y deben encarar los desafíos del desarrollo sostenible.

La corrupción mina la democracia y se afianza donde hay pobreza, la cual no sólo se explica en términos económicos. En muchas de las ciudades latinoamericanas la falta de “recursos sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociada a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral. En realidad expresa la imposibilidad de que millones de ciudadanos latinoamericanos puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” (Ziccardi, 2008: 11).

En contextos como estos la corrupción encuentra campo fértil para reproducirse ante las limitaciones de mucha gente, sobre todo la más vulnerable. También el clientelismo político y la pasividad social ante estos temas inoculan la corrupción. Como dice la CEPAL: “La corrupción, por lo tanto, crea una doble responsabilidad: el corrompido (el sujeto pasivo) es tan responsable como el corruptor (el sujeto activo). Esta doble responsabilidad ocasiona que ambas partes sean susceptibles de condena” (CEPAL, 2007: 34).

Como factor adicional, la exclusión social favorece en estos países formas de clientelismo político que limitan la posibilidad de acciones contraloras por parte de los ciudadanos. “El clientelismo político es visto como una forma de patronazgo que consiste en el intercambio de favores, asistencia y protección a cambio de lealtad política” (Ziccardi, 2008: 28) y atenta contra la sustentabilidad social. Al problema del clientelismo lo suele acompañar el “paternalismo estatal” que “tiene como contracara la pasividad y la despolitización social, y, por tanto, el modelo es incapaz de aportar a la constitución de sujetos autónomos” (Cunill Grau, 2004: 73).

## LA NECESIDAD DE UNA ÉTICA MÍNIMA

En este orden de ideas hace once años se publicó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, iniciativa impulsada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y que fue inspirada en la “conveniencia

de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas” (CLAD, 2006: 222).

El documento convoca voluntades, una suerte de “ética mínima” (Cortina, 1996), de carácter universal con la intención que prevalezca el bien común; acá hay coincidencias con el Objetivo 17 de los ODS. El Código del CLAD hace hincapié en la justicia en los términos de la convivencia como valor social y nuestra reflexión, como se explica más adelante, y se inspira en el enfoque de las capacidades y la justicia propuesto por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen en relación con el fortalecimiento de la democracia. Desde los aportes teóricos de este enfoque y sus puntos en común con los de los organismos citados, se pueden aportar ideas para mitigar problemas como el de la corrupción.

Hay varios principios que guiarían a un buen gobierno, de acuerdo con el Código del CLAD, y que coinciden con el enfoque de las capacidades y de la justicia. Uno de ellos es el del respeto y reconocimiento a la dignidad de la persona humana y otro el “respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social”. Como vemos, se hace énfasis en la dimensión de la justicia como asunto de primer orden cuando se abordan los problemas de la democracia.

Al año siguiente de la divulgación del Código del CLAD, la CEPAL publicó el documento “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas” en el que destaca las repercusiones del crimen organizado y la impunidad y, para el caso que aquí ocupa, como un problema que va aparejado al de las mafias poderosas y la desconfianza social que padecen las democracias de la región, debido a la falta de transparencia y a la corrupción (CEPAL, 2007). Esa desconfianza se refuerza en la percepción que tiene la gente sobre el “funcionamiento de la justicia, del cumplimiento de las normas mínimas en la sociedad y el control de las condiciones que determinan el bienestar, junto con conformar actitudes favorables al pluralismo y la no discriminación, credibilidad de las instituciones y la solidaridad” (CEPAL, 2007: 18).

Aún queda mucho por hacer. En los Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de los últimos once años, con una escala que va de 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto), Venezuela y Haití se alternan en el primer lugar entre los países más cercanos a 0 de América. En ambos casos hay una puntuación del año 2015 próxima a los 17 puntos en el *ranking* mundial, solo superada por Irak, Libia, Angola, Sudán del Sur, Sudán, Afganistán, Corea del Norte y Somalia, naciones con regímenes autocráticos y algunas situaciones de guerra (Transparencia Internacional, 2015).

En el Informe del año siguiente Venezuela continuó con 17 puntos, siendo el país con el mayor Índice de Percepción de Corrupción en el continente americano, mientras que Haití quedó con 20 puntos (Transparencia Internacional, 2016). En lo que a la región concierne en estos dos casos es palmaria la presencia del binomio corrupción-pobreza.

Adicionalmente los escándalos de las empresas Petrobras y Odebrecht han traído consigo la destitución de la Presidenta Dilma Rousseff y el juicio en contra del ex Presidente Lula Da Silva y otros de sus colaboradores en Brasil. El mismo Presidente Temer está en boca de la opinión pública salpicado por denuncias de corrupción. Lo que ha hecho Odebrecht en varios países de la región con el pago de comisiones a cambio de contratos es un asunto de vergüenza pública.

Otra aberración moral de igual monta son los "Panamá Papers", divulgados por comunicadores sociales de todo el mundo organizados en el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación en el año 2016. Se trata de operaciones ilícitas llevadas a cabo por un bufete de abogados (Mossak Fonseca) que creó empresas fantasmas para el lavado de dinero proveniente de acciones delictivas de políticos, empresarios y otros evasores de impuestos, en este caso involucrando a líderes de renombre de la región. "Lamentablemente para América Latina no son buenas noticias, el problema es sistémico, estructural y está enraizado. Este informe (Transparencia de 2016) identifica cómo se percibe la corrupción y nos muestra que la gran mayoría de los países, con muy pocas excepciones, reciben calificaciones muy por debajo de los 50 puntos", dice Alejandro Salas, Director para las Américas de Transparencia Internacional (Vaonoticias, 2017).

Ante estos y otros asuntos de igual preocupación, queda el recurso de la ética para acompañar a las acciones de los Estados. Desde el enfoque del desarrollo humano se pueden hallar pistas para una propuesta moral de ejercicio de gobierno. Como la ética aplicada, la garantía del desarrollo humano -que debe ser visto como proceso y como fin simultáneamente- implica el concurso de los gobernantes y de los gobernados que deben ser parte del proceso contralor y co-decisores de políticas que comprometan su futuro; esto es, las personas como "agentes" de su desarrollo y no como "pacientes" a la espera del Estado benefactor o del poder populista que "baja los recursos" para atender sus demandas. La responsabilidad es compartida, aun reconociendo que la mayor proporción del compromiso está del lado de quienes ejercen el gobierno.

Dado que la corrupción limita el desarrollo y refuerza la pobreza en donde las desigualdades sociales son más marcadas, se puede explorar el enfoque del desarrollo humano como propuesta ética del desarrollo que invita a pensar la manera en que se pueden reducir las desigualdades y amainar la vulnerabilidad. Como bien señala Amartya Sen: "El desarrollo humano es un aliado de los pobres

más que de los ricos y opulentos” (Sen, 2009: 180). El desarrollo humano, por su carácter universal, es una manera de ética mínima en el sentido en que lo explica la filósofa Adela Cortina, quien aboga por una moral universal que sobre la base de unos principios mínimos permita la convivencia de todos, pese a las diferencias en los “proyectos de felicidad” de cada quien (Cortina, 1996).

La reflexión aquí parte de la obra de Sen, en concreto de dos de sus libros más conocidos como *Desarrollo y libertad* (2009) y *La idea de la justicia* (2010), pero también se pasará revista de lo que han escrito otros dos autores acerca del enfoque de las capacidades y la posibilidad de ampliarlas: Martha Nussbaum (2007 y 2012) y Alfonso Dubois (2014). Sus textos se concatenan en la propuesta ética del desarrollo que se abordará tratando de extraer algunas de sus ideas en la búsqueda de formulaciones para atender las inquietudes de esta monografía.

#### ACERCA DEL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES Y EL DESARROLLO HUMANO

El paradigma de desarrollo humano tiene un hito iniciador en la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990. El enfoque de las capacidades de los economistas Mabub ul Haq y Amartya Sen inspira la filosofía de los informes que desde entonces se publican anualmente y en los cuales tres indicadores -vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno- dan cuenta de los niveles de desarrollo en cada país. El alcance geográfico de los informes abarca índices de lo global (IDHG), lo regional (IDHR), lo nacional (IDHN) y lo local (IDHL) (Hernández y Escala, 2011: 134). A la par de cada Índice de Desarrollo Humano, con una visión más integral, se publican los Informes de Desarrollo de Género y Potenciación de Género desde 1995 y de Pobreza Humana desde 1997 (Hernández y Escala, 2011: 126).

En el primer Informe del PNUD del año 1990, titulado “Concepto y medición del desarrollo humano”, se define al desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse ‘avergonzado de aparecer en público’” (PNUD, 1990: 33). En el segundo Informe se deja claro que “Las personas deben ser el centro del desarrollo humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas y no ellas alrededor del desarrollo. Debe ser el desarrollo de las personas, por las personas y para las personas” (Hernández y Escala, 2011: 145).

Cada uno de los Informes, de acuerdo con los desafíos que afronta un mundo cambiante, ha estado acompañado de una reflexión sobre diversos temas como la garantía de los derechos humanos, las libertades culturales, la seguridad humana, la participación popular, el género, la sostenibilidad, la equidad, el cambio climático, la pobreza, la globalización y, más recientemente, la resiliencia, la vulnerabilidad y el trabajo. El Informe del año 2016 amplía el concepto del PNUD y lo alinea directamente con la teoría de Amartya Sen: “El desarrollo humano consiste en ampliar las libertades de modo que todos los seres humanos puedan aprovechar las posibilidades que consideren más valiosas. Estas libertades tienen dos aspectos fundamentales: la libertad de bienestar, representada por los funcionamientos (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*), y la libertad de agencia (*freedom of agency*), representada por la voz y la autonomía” (PNUD, 2016: 1).

A propósito de la agencia y su papel contralor el Informe sobre Desarrollo Humano del año 1993, “Participación de las personas o participación popular”, dice: “Los gobiernos nacionales deben hallar nuevas formas para que su población participe más en el gobierno y tenga mucha más influencia en las decisiones que afectan a sus vidas. De lo contrario, y si no se hace a tiempo, la marea irresistible de las aspiraciones cada vez mayores del pueblo tropezará inevitablemente con unos sistemas rígidos y llevará a la anarquía y el caos. Las únicas reacciones adecuadas son una transición democrática rápida y un fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil. Entre las muchas medidas específicas que deben acompañar a esa transición, las principales son descentralizar más autoridad a las administraciones locales y conceder mucha más libertad a las organizaciones populares y no gubernamentales (ONG), que son los instrumentos de participación popular” (PNUD, 1993: 6). Se ratifica así el papel clave de la agencia de los grupos humanos organizados y la necesidad de evitar en lo posible la dependencia del Estado para que la gente alcance sus objetivos.

Unos años antes de la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano, otro economista -el chileno Manfred Max Neef- había lanzado su teoría del desarrollo a escala humana centrada en las necesidades de la especie (existenciales y axiológicas) y sus “satisfactores”. La suya fue una propuesta innovadora y más compleja; el giro ontológico del desarrollo que dieron Sen y ul Haq y Max Neef emerge en el contexto del “desencanto” por el Estado de bienestar y el crecimiento económico tradicional, aspecto que en los enfoques de estos pensadores es visto como un medio y no como un fin del desarrollo.

La teoría de Max Neef sería ampliada después con los aportes del sociólogo Antonio Elizalde y el filósofo Martín Hopenhayn quienes, junto con otros intelectuales preocupados por las paradojas de la industrialización, el neoliberalismo, el socialismo y el desarrollismo impulsado por la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publican el libro *Desarrollo a escala humana* en 1994. La relación entre necesidades y satisfactores sirvió para la identificación de la finitud de las primeras y de la ilimitada cantidad de los segundos. “Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad” (Max Neef ...[et al], 1998: 41). Estas necesidades son las mismas para los seres humanos dondequiera que estén, no así sus satisfactores que dependen de patrones de consumo que varían ostensiblemente de acuerdo con los sistemas económicos y con los parámetros culturales de cada sociedad.

En las postrimerías de los años 80 del siglo pasado el Informe Burtland, relacionado con las consecuencias ambientales del crecimiento económico, dio pie para que se empezara a hablar del desarrollo sostenible. En poco tiempo nuevas dimensiones como las que plantean Max Neef, Sen y Nussbaum, redefinieron el problema del desarrollo y pusieron en el debate la necesidad de pensarlo a la luz de desafíos emergentes cada vez más complejos y de mayor riesgo para la vida en el planeta.

El enfoque del desarrollo humano nace entre realidades abrumadoras como la pobreza, las desigualdades sociales y la inequidad que el desarrollismo no logró superar pese a los buenos niveles del PNB. Como bien señala la filósofa estadounidense Martha Nussbaum, “Las ideas condicionan el modo en que los decisores políticos hacen su trabajo. Ese es el motivo por el que, desde el momento mismo de su concepción inicial, el enfoque de las capacidades ha cuestionado la idea de desarrollo entendido como mero crecimiento económico y ha insistido en el concepto del ‘desarrollo humano’. Reconsiderar el desarrollo bajo el prisma del ‘desarrollo humano’ influye en los objetivos que se marcan los políticos y en las estrategias por las que optan” (Nussbaum, 2007: 302).

En este orden de ideas es interesante destacar el enfoque de Amartya Sen sobre el desarrollo como libertad, es decir, una capacidad que pueden desarrollar las personas, pero que depende de su entorno y del Estado como generador de lo que denomina “libertades instrumentales”. Con más libertades la gente puede alcanzar estados ideales, “seres y haceres”, que se definen como funciones, funcionamientos o realizaciones<sup>1</sup>. Una capacidad es lo que alguien

---

<sup>1</sup> En la traducción del inglés de algunos textos aparecen estos seres y haceres como funcionamientos, en otros como funciones y en otros como realizaciones. En *Desarrollo y libertad*, edición de Planeta en 2009, aparecen como funciones, mientras que en *La idea de la justicia*, de Taurus, aparecen como realizaciones. La edición del Fondo de Cultura Económica de *La calidad de vida*, del World Institute for Development Economics Research (Wider) de la United Nations University, sí habla de funcionamientos.



puede hacer para alcanzar lo que considera valioso, pero ese “puede” requiere de condiciones de libertad de elección, de “oportunidades” en el sistema en que hace vida la persona para que escoja de la manera más autónoma posible sus “seres y haceres” importantes, esto es, sus “funcionamientos valiosos”. Dice Sen: “El núcleo del enfoque de la capacidad no es entonces sólo lo que la persona realmente termina por hacer, sino también lo que ella es de hecho capaz de hacer, elija o no aprovechar esa oportunidad” (Sen, 2010: 265).

El desiderátum del desarrollo humano: la libertad es oportunidades de elección para que la gente alcance los funcionamientos que valora; mientras más oportunidades, más libertad, más capacidades, así no se haga uso de todas ellas. El desarrollo humano es expansión de oportunidades. Habrá más desarrollo humano si las personas tienen más capacidades para lograr sus funcionamientos que pueden ser básicos, como el estar bien alimentado, tener buena salud o educación de calidad, o complejos, como el participar de la vida en comunidad, no sentir vergüenza en público, disfrutar de la amistad, la música o la lectura, u otros funcionamientos más subjetivos. Si bien la libertad es de cada individuo, es también “un compromiso social” (Sen, 2009: 16). Aunque algunos críticos cuestionan el matiz “liberal e individualista” del enfoque de Sen, su teoría es un avance importante para las discusiones sobre el desarrollo. El profesor de la Universidad del País Vasco Alfonso Dubois (2014) habla sobre las capacidades colectivas, que desarrollaremos más adelante. También el Informe sobre desarrollo humano de 2016 destaca la importancia de las capacidades colectivas para promover “el desarrollo humano para todos” (PNUD, 2016).

Esta consideración de la libertad, que se inclina hacia la filosofía de la libertad positiva de Isaías Berlin, involucra la reflexión por parte de las personas acerca de cuál decisión tomar para alcanzar lo que se considere valioso. La evaluación por parte del “agente” de su propio desarrollo adquiere entonces un papel clave en la consecución de sus objetivos valorados como buenos. “Las capacidades (...) incluyen *inter alia* toda la información sobre las combinaciones de actividades que una persona puede escoger. El conjunto de actividades realmente escogidas está obviamente entre las combinaciones factibles. Y si fuéramos de verdad proclives a concentrarnos solo en actividades realizadas, no hay nada que nos impida basar nuestra evaluación de un conjunto de capacidades en el juicio sobre la combinación escogida de actividades de ese conjunto” (Sen, 2010: 266).

El Estado tiene el papel de garantizar las libertades instrumentales que viabilizan el ejercicio de las otras libertades de carácter más abstracto (porque se relacionan con lo que la gente considera valioso y eso varía si se trata de funcionamientos complejos). En este sentido, la libertad tiene dos dimensiones: el “papel constitutivo” y el “papel instrumental”. El primero es el fin mismo del

desarrollo que es la “expansión de la libertad”. El segundo implica el proceso, el medio para la concreción del primero. El rol del Estado es crucial en tanto garante de las cinco libertades instrumentales de la lista elaborada por Sen: a) libertades políticas, b) servicios económicos, c) oportunidades sociales, d) garantías de transparencia (relacionada directamente con la probidad en la administración pública), y e) seguridad protectora (Sen, 2009: 27).

Todas ellas se refuerzan entre sí. Las libertades políticas viabilizan las garantías de transparencia que pueden exigir los ciudadanos a sus gobernantes, pero también permiten demandar la seguridad protectora. En un país con niveles de corrupción altos las oportunidades sociales como las de acceso a la educación pueden verse comprometidas. En los gobiernos de corte dictatorial, sean de izquierda o de derecha, las libertades políticas y el resto de las libertades están limitadas en consecuencia. ¿Cómo se pueden denunciar casos de corrupción si están coartadas las libertades políticas? Si una persona no cuenta con seguridad protectora que ataca problemas como la inanición o la indigencia, y que además seguramente no ha tenido oportunidades sociales que debe brindar el mismo Estado, ¿podrá hacer uso de su libertad política? Donde los niveles de inseguridad personal son muy altos -como en Venezuela (donde es un riesgo contra la propia vida acudir a un hospital en horas de la noche), Guatemala o México- es decir, donde la seguridad protectora está constreñida, las posibilidades de hacer uso de las libertades políticas, las oportunidades sociales e incluso los servicios económicos, se ven también reducidas por la incapacidad de respuesta de los gobiernos ante el terrible problema de la violencia urbana y la inseguridad personal.

Para el caso que aquí ocupa, las garantías de transparencia “se refieren a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad. Cuando se viola seriamente esa confianza, la falta de franqueza puede afectar de manera negativa la vida de muchas personas, tanto a las afectadas directamente como a terceras partes. Las garantías de transparencia (incluido el derecho de divulgación de información) pueden ser, pues, una importante clase de libertad instrumental. Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios” (Sen, 2009: 59).

Como se ve, la corrupción también puede abordarse de manera multidimensional, porque frena las libertades instrumentales y porque coarta la capacidad de libertad de las personas. La corrupción es una limitante para el desarrollo humano, porque estrecha las posibilidades de escogencia y a su vez es una amenaza en tanto puede condicionar a la “mordida” el que la gente logre sus

metas, anulando la posibilidad de agencia y obligándoles a ser cómplices de tal aberración. Si bien las libertades instrumentales se complementan entre sí y son interdependientes, la de garantía de transparencia es clave en esta reflexión.

Aseverar que el enfoque de desarrollo humano es sobre todo ético, encuentra un fundamento que trasciende lo deontológico y que entraña el principio kantiano de la autonomía para darnos nuestras propias leyes en virtud de lo que dictamine nuestra razón, pero también se vincula con la ética dialógica habermasiana en la que se consideran como interlocutores válidos y con “competencia comunicativa” a quienes podemos afectar con nuestro accionar. Si este criterio es certero puede ser asumido por quienes tienen en sus manos el destino de muchos y así podrían funcionar mejor las cosas.

#### LA LISTA DE CAPACIDADES DE MARTHA NUSSBAUM

Otro enfoque de las capacidades es el de la filósofa estadounidense Martha Nussbaum quien contrasta los modelos económicos que miden la calidad de vida (como el utilitarismo, el Producto Interno Bruto e incluso el Índice de Desarrollo Humano del PNUD) con su “contrateoría” del desarrollo. Su crítica respecto al IDH se basa en la limitación de los tres indicadores de educación, longevidad saludable e ingresos económicos para medir la calidad de vida, aunque considera estratégico este enfoque porque es apreciado por los Estados que tratan de obtener buenos lugares en el índice (Nussbaum, 2012).

Nussbaum revisa el paradigma de los derechos humanos y, aunque reconoce puntos en común entre este y el suyo (el de las capacidades centrales básicas), da un paso adelante al considerar las “pre condiciones” sociales y económicas de los derechos humanos como el género, la raza, las discapacidades, la racialidad y a las otras especies como sujetos de derechos. Desde una concepción de la dignidad humana, y destacando el papel de la libertad en los términos que plantea Amartya Sen, Nussbaum establece en su enfoque de justicia social una lista que considera el “umbral” mínimo para que una persona tenga una vida digna.

Estas capacidades centrales básicas son las siguientes (Nussbaum, 2012: 53-55):

1) *Vida*. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

2) *Salud física*. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar apropiado para vivir.

3) *Integridad física*. Poder desplazarse libremente de un lugar a otro; estar protegidos de los ataques violentos, incluidas las agresiones sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.

4) *Sentidos, imaginación y pensamiento*. Poder utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento y hacerlo de un modo “verdaderamente humano”, un modo formado y cultivado por una educación adecuada que incluya (aunque ni mucho menos esté limitada a) alfabetización y la formación académica científica básica. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y actos religiosos, literarios, musicales o de índole parecida, según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión política y artística, y por la libertad de práctica religiosa. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar el dolor no beneficioso.

5) *Emociones*. Poder sentir apego por cosas y personas externas a nosotras y nosotros mismos, poder amar a quienes nos aman y se preocupan por nosotros, y sentir duelo por su ausencia; en general, poder amar, apenarse, sentir añoranza, gratitud e indignación justificada. Que no se malogre nuestro desarrollo emocional por culpa del miedo y la ansiedad.

6) *Razón práctica*. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida.

7) *Afiliación*. A) Poder vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos, participar en formas diversas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación de otro u otra. B) Disponer de las bases sociales necesarias para que no sintamos humillación y sí respeto por nosotros mismos; que se nos trate como seres de igual valía que los demás. Esto supone introducir disposiciones que combatan la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión u origen nacional.

8) *Otras especies*. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

9) *Juego*. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

10) *Control sobre el propio entorno*. A) Político. Poder participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación. B) Material. Poder poseer propiedades (tanto muebles como inmuebles) y ostentar derechos de propiedad en igualdad de condiciones con las demás personas; tener derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás; estar protegidos legalmente frente a registros y detenciones que no cuenten con la debida autorización judicial. En el entorno laboral, ser capaces de trabajar como

seres humanos, ejerciendo la razón práctica y manteniendo relaciones valiosas y positivas de reconocimiento mutuo con otros trabajadores y trabajadoras (subrayados propios).

En este paradigma las capacidades de la razón práctica y de afiliación tienen preponderancia sobre las demás, porque “cuando las otras están presentes de manera acorde con la dignidad humana, esas dos están entretreídas en ellas” (Nussbaum, 2012: 59). La capacidad de control sobre el propio entorno se vincula con la capacidad de agencia de los actores sociales para alcanzar funcionamientos, pero si es el caso también puede relacionarse con las dependencias públicas cuyas decisiones pueden afectar o favorecer el bienestar de las personas; ergo, está implícita la posibilidad de exigencia de transparencia por parte de las instancias de poder en donde las personas hacen vida.

La tesis que indica que la gestión pública encauzada en el paradigma del desarrollo humano es, por su inspiración ética, una manera de amainar los males que aquejan a la sociedad como el de la corrupción tiene sentido en la perspectiva de los autores que, con sus matices, abordan este enfoque de las capacidades. En su obra *Las fronteras de la justicia*, Nussbaum afirma “El enfoque de las capacidades es un enfoque orientado al resultado que aporta una descripción parcial de la justicia social básica. En otras palabras, dice que un mundo donde las personas poseen todas las capacidades de la lista es un mundo que cumple unas condiciones mínimas de justicia y decencia. En el nivel nacional, sostiene que uno de los fines principales de la cooperación social es establecer principios e instituciones que garanticen que todos los seres humanos posean las capacidades de la lista, o puedan reclamarlas de forma efectiva si no es así. Mantiene, pues, una estrecha relación con el diseño institucional y constitucional” (Nussbaum, 2007: 274).

#### LAS CAPACIDADES COLECTIVAS DE ALFONSO DUBOIS

En cuanto al planteamiento de las capacidades colectivas, el economista Alfonso Dubois, profesor de la Universidad del País Vasco, afirma: “En la mayoría de las propuestas de desarrollo humano, bien en cuanto a contenidos o a políticas, se prestaba una atención casi exclusiva a las capacidades individuales como si ellas agotasen su ámbito y fueran su referencia única. Pero, de forma creciente ha surgido el debate en torno a la dimensión social del desarrollo humano, apareciendo las capacidades colectivas como una necesidad ineludible del mismo. Sin la consideración de las capacidades colectivas y su inclusión en el proceso de consecución del bienestar y del bienestar mismo, el desarrollo humano queda limitado en su potencialidad de crear una alternativa operativa de desarrollo” (Dubois, 2014: 47).

Desde un abordaje complejo, Dubois destaca el concepto de resiliencia como capacidad central que deben tener los sistemas (instituciones, organizaciones, empresas, personas, que se combinan con sistemas macro sociales) con multiplicidad de actores e instituciones interrelacionados en un todo que les exige “continuar su desarrollo frente los múltiples cambios que se producen en su entorno” (Dubois, 2014: 98). Así, más que el concepto que usualmente se asocia con la capacidad de sobreponerse a una catástrofe, la resiliencia es saber adaptarse con creatividad e innovación a escenarios de incertidumbre para dar respuestas a los retos inesperados del entorno, no necesariamente negativos. El pensamiento complejo permite en este sentido analizar situaciones con una visión de sistema en el que diversidad de factores se interrelacionan y se pueden afectar recíprocamente. En el caso de las empresas, por ejemplo, los llamados grupos de interés son sistemas y a su vez, forman parte de un mismo macro sistema social en el que hay otros actores.

La resiliencia es clave para afrontar el cambio permanente, lo que conlleva la voluntad y el espíritu de apertura para el trabajo en el campo difuso de la incertidumbre. “El desafío no se encuentra en el funcionamiento eficiente, que debe afrontar cualquier instancia pública o privada, sino en conseguir funcionar con autonomía en su pretensión de ser un proceso crítico con el modelo dominante” (Dubois, 2014: 111). Para la resiliencia de un sistema es importante el aprendizaje “continuo y eficaz”, ya que este “puede tomar la forma de procesos político-institucionales, aprendizaje de organización, práctica reflexiva, gestión adaptativa y se puede combinar con el concepto de capacidad de adaptación” (Dubois, 2014: 100). A los efectos de la discusión que aquí se desarrolla, desde las instancias de la administración pública (que es un sistema) se puede promover el desarrollo de la capacidad de resiliencia no sólo de las propias dependencias del gobierno, sino del sistema macro del que ellas son parte. Si una parte del macrosistema se afecta, debe atacarse el problema para preservar el buen funcionamiento tanto de las estructuras administrativas como del resto de los sectores con el que están interconectados.

Dubois considera más acorde con el paradigma de la complejidad, la lista de capacidades colectivas de Baser y Morgan clasificadas en: “1) Compromiso y atracción; 2) Realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; 3) Relacionarse y conseguir apoyos y recursos; 4) Adaptarse y renovarse; y 5) Equilibrar coherencia con diversidad” (Dubois, 2014: 114). Por otro lado, el PNUD también tiene cinco capacidades: “1) Empezar un diálogo entre partes interesadas; 2) Analizar una situación y crear una visión; 3) Formular políticas y estrategias; 4) Presupuestar, gestionar e implementar; y 5) Controlar y evaluar” (Dubois, 2014: 115 y 116). Aunque establece algunas analogías entre ambos

grupos, para Dubois la lista del PNUD es más aplicable a un nivel micro, y por ende menos complejo, que el nivel macro de la lista de Baser y Morgan que toma en cuenta sistemas externos a las instituciones.

Más que ver cada una de estas capacidades de manera aislada se trata de analizarlas en su interdependencia para el buen funcionamiento del sistema (micro y macro). No es un canon para que se siga a modo de receta en aras de desarrollar las capacidades, sino una forma de actuar para abordar con inteligencia lo desconocido, haciendo uso de ellas y sabiendo que funcionan integralmente, tal como se plantea con las libertades instrumentales del enfoque de Amartya Sen.

A propósito de ello, en el enfoque de las capacidades “navegar en la complejidad” es importante, ya que la conquista de espacios para el desarrollo humano depende de diversidad de factores y actores que deben actuar sincrónicamente. Se trata, además, de un reto que requiere visualizar escenarios del presente y proyectar otros a futuro. “Estos sistemas tienden a sorprender, son de gran escala y parecen incontrolables. Hay que plantearse qué nuevas capacidades son necesarias ante esta realidad” (Dubois, 2014: 117).

En el punto de vista de Dubois, como en los de Sen y Nussbaum, si quienes tienen responsabilidades en el gobierno y en la administración pública son conscientes de que el manejo de los recursos públicos debe ser tomado en cuenta como un asunto ético, tienen también una manera de llevar su gestión con buenas prácticas si consideran que los administrados y el resto de los actores del sistema (sector privado, ONG, incluso agentes individuales) son parte fundamental para el buen funcionamiento del conjunto.

Para ir arrimando brasas a los argumentos aquí expuestos, se debe considerar una parte de otra lista de capacidades colectivas que cita Dubois, esta vez desde la teoría de Jim Woodhill, y de la cual se destacan tres:

“1) Aprendizaje de manera colaboradora: cuanto mayor capacidad haya de aprender de forma colaboradora, mayor será la capacidad de innovación institucional. No puede pensarse en un proceso de aprendizaje pasivo en el que el gobierno o la academia sean quienes ofrezcan las soluciones que luego se apliquen a las diferentes organizaciones, empresas o administraciones. La imprescindible innovación institucional surgirá de un proceso de aprendizaje caracterizado por las interacciones entre los diferentes actores (...)

“2) Compromiso político: la innovación institucional es un proyecto político. Aquí destaca la importancia de las dinámicas del poder y la autoridad, frente a las que este compromiso necesita: capacidad de ver y criticar las relaciones de poder; capacidad de hacer juicios sobre la forma apropiada de compromiso político; capacidades en relación con los procesos de cabildeo, *advocacy*

e influencia política; y, capacidad de utilizar los medios de comunicación en todas sus manifestaciones (...)

"3) Autorreflexión: el cambio social es un proceso emocional; requiere de las capacidades autorreflexivas de los actores, lo que supone cuestionar las propias asunciones y creencias. Supone una especificación importante de la capacidad de adaptación y renovación" (Dubois, 2014: 117 y 118).

Las tres capacidades así planteadas, así como las listas de Baser y Morgan y del PNUD, constituyen un interesante referente de actuación para los sistemas en los términos que propone Dubois, quien además, basado en los modelos de desarrollo local de las últimas dos décadas y en el PNUD, propone el Desarrollo Humano Local como un abordaje de desarrollo que articula las "restricciones y potencialidades económicas, culturales, políticas y sociales de cada territorio en la consecución del bienestar" (Dubois, 2014: 124).

De los enfoques revisados hasta aquí, se destaca el de Amartya Sen a los efectos de este trabajo, porque se valora su versión sobre la justicia y por ser el primero en introducir la noción de capacidad. Visto así -aun con las variantes presentadas-, la gerencia de la administración pública que se oriente desde el enfoque de las capacidades, por su esencia ética y carácter complejo, podría abonar a un manejo más transparente del erario y de la gestión pública al evaluar lo que sería justo. En el siguiente apartado, se amplía este aspecto de la teoría de la justicia de Sen.

#### LA IDEA DE LA JUSTICIA DE AMARTYA SEN: LA DEMOCRACIA POR DISCUSIÓN

En *La idea de la justicia* (2010), Amartya Sen critica el "institucionalismo trascendental" de la teoría de la justicia de John Rawls. Para Sen la evaluación, más que la idealización de instituciones perfectas, es el mejor modo de abordar la justicia. Se trata de un planteo de la democracia desde la reflexión normativa y la deliberación pública. La ética es una reflexión sobre la moral y esta obra invita a sondear la multiplicidad de causas de los problemas sociales y los códigos morales que afectan a las personas, y a pensar en la manera en que se pueden resolver estos asuntos.

El libro es un ejercicio de reflexión ética de la justicia porque parte de la razón para establecer lo que podría ser justo, en virtud de analizar las consecuencias y el contexto de decisiones que busquen subsanar la injusticia, y también porque valora las comparaciones de puntos de vista diversos sobre la manera más idónea de hacer justicia. "Lo que más importa es el examen de qué exigiría la razón en la búsqueda de la justicia, habida cuenta de la



posibilidad de que existan varias posiciones razonables distintas. Este ejercicio es claramente compatible con la posibilidad, incluso con la certeza, de que en un momento dado no todos tengan la intención de acometer dicho escrutinio. La razón desempeña un papel central en la comprensión de la justicia incluso en un mundo que contiene mucha 'sin razón'; en efecto, puede ser de particular importancia en un mundo tal" (Sen, 2010: 22 y 23).

El espíritu crítico que permite evaluar las injusticias y compararlas con lo que sería justo es sustancial en este enfoque, pero también la sensibilización ante lo injusto. "Para la idea de la justicia resulta crucial que tengamos un fuerte sentimiento de injusticia con muchos y diferentes fundamentos, y sin embargo que no coincidamos en un fundamento particular como razón dominante para el diagnóstico de la injusticia" (Sen, 2010: 34). Sen echa mano de la historia para justificar su tesis, por ejemplo, acerca de la abolición de la esclavitud en los siglos XVIII y XIX, dice que: "Fue el diagnóstico de la esclavitud como una injusticia intolerable lo que hizo de su abolición una prioridad arrolladora, y esto no exigía la búsqueda de un consenso sobre cómo debería ser una sociedad perfectamente justa" (Sen, 2010: 53).

En esta versión de la justicia se requiere que las personas logren alcanzar "realizaciones", que son los mismos funcionamientos del enfoque de las capacidades. La pluralidad en el diagnóstico permite una lectura más amplia de lo que se evalúe como injusto; en lugar de diseñar un esquema ideal de las instituciones a modo de patrón, como indica la teoría de Rawls que domina ampliamente en el mundo, Sen opta por evaluar sobre la base de la observación de lo que la gente hace, cómo lo hace y qué sistema sería más justo para que las personas logren "realizaciones". Si esa observación permite deducir que se limita el logro de "realizaciones", entonces habrá injusticia. Es un enfoque que toma en cuenta las condiciones previas del estado de las personas y las consecuencias de esas condiciones en sus vidas, una lectura pre y pos situación. "Obviamente, existe un contraste radical entre una concepción de la justicia 'basada en esquemas' y una concepción 'basada en realizaciones': esta última debe concentrarse, por ejemplo, en el comportamiento real de la gente en lugar de presumir la observancia general de un comportamiento ideal" (Sen, 2010: 39).

A lo que agrega: "La necesidad de una comprensión de la justicia basada en los logros está relacionada con el argumento de que la justicia no puede ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente vivir. La importancia de las vidas, experiencias y realizaciones humanas no puede ser suplantada por información sobre las instituciones existentes y las reglas operantes. Las instituciones y las reglas son, por supuesto, muy importantes por su influencia en lo que sucede y por ser parte esencial del mundo real, pero la realidad efectiva

va mucho más allá de la imagen organizacional e incluye las vidas que la gente es capaz o no de vivir” (Sen, 2010: 50).

Este enfoque choca con aquellos que abogan solo por instituciones eficientes como mecanismos para afrontar los problemas sociales. Las instituciones son importantes, pero se incorpora el concurso de otros actores y los procedimientos para abordar esos problemas. Sen, inspirado en la filosofía india *niti* (la idoneidad de las instituciones) y *nyaya* (las vidas que las personas son capaces de vivir), desarrolla su tesis sobre la justicia inclinada hacia la forma *nyaya* que explica así: “Cualquier teoría de la justicia tiene que otorgar un papel importante a las instituciones, de suerte que la elección de instituciones constituye un elemento central en cualquier descripción plausible de la justicia. Sin embargo, por razones ya examinadas, tenemos que buscar instituciones que *promuevan* la justicia, en lugar de tratar a las instituciones como manifestaciones directas de la justicia, lo cual reflejaría un cierto fundamentalismo institucional. Aun cuando la perspectiva de *niti*, basada en el esquema, se interpreta con frecuencia de modo que la presencia misma de instituciones adecuadas satisface las exigencias de la justicia, la más amplia perspectiva de *nyaya* indicaría la necesidad de examinar las realizaciones sociales que efectivamente se generan a través de esa base institucional” (Sen, 2010: 112) (cursivas del autor). Más que instituciones perfectas (cuestionamiento al institucionalismo trascendental de Rawls), se trata de que haya instituciones que susciten la justicia. Así, como funcionario público un norte de actuación podría estar en esta manera de concebir la justicia que busca, a fin de cuentas, la expansión de capacidades de las personas, ergo el desarrollo humano.

La agencia es consustancial al enfoque, porque no basta la promoción de justicia por parte de las instituciones -aunque lo hagan muy bien- si no hay empoderamiento real de las personas y de la sociedad en su conjunto en la demanda de justicia. “Para utilizar una distinción medieval, no somos solo ‘pacientes’ cuyas necesidades merecen satisfacción, sino también ‘agentes’ cuya libertad para decidir qué valorar y cómo procurarlo puede extenderse mucho más allá de nuestros intereses y necesidades” (Sen, 2010: 282). Esta afirmación instala el compromiso de los agentes y de los que están en su entorno, por ello es también una visión sistémica acerca de la justicia que implica la responsabilidad compartida.

Entonces, no es asunto de honda cavilación deducir que si la gente está realmente empoderada, es decir que es “agente” del desarrollo humano, hay mayores garantías para la democracia, incluso en aspectos tan trascendentes como la transparencia en el manejo del tesoro público. “En verdad, la conexión básica entre el razonamiento público, por una parte, y las exigencias de las decisiones sociales participativas, por la otra, es clave no solo para el desafío práctico de hacer más efectiva la democracia, sino también para el problema

conceptual de fundar una idea articulada de justicia social sobre las exigencias de la elección social y la equidad" (Sen, 2010: 142).

Esta visión integral de la justicia hace evidente su interrelación con pilares del desarrollo humano como la equidad, la democratización (que implica la democracia por discusión), la sustentabilidad en sus dimensiones social, económica y ambiental, y la seguridad humana. ¿Cómo se garantiza la democracia sin realizaciones de la gente llevadas a cabo con libertad? Las instituciones que promueven estos principios abonan el terreno a la justicia y fortalecen una democracia con mayor actuación por parte de quienes son objeto de su accionar. Además, el uso de la libertad puede no estar destinado al beneficio directo de quien la ejerce sino a terceros; esta perspectiva enriquece el enfoque. "Hay que prestar atención a la amplia evidencia de que la democracia y los derechos civiles y políticos enriquecen las libertades de otras clases (tales como la seguridad humana) al dar voz, al menos en muchas circunstancias, a los desposeídos y a los vulnerables" (Sen, 2010: 380). Es evidente la obligación de los Estados de garantizar las libertades instrumentales de las otras libertades como fines mismos del desarrollo.

Razonando acerca de la justicia, Sen recuerda que la libertad tiene dos dimensiones: por un lado, la libertad relacionada con nuestra destreza para alcanzar metas y, por otra parte, la libertad como el proceso para que eso ocurra. "Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón para estar interesados no solo en la clase de vidas que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida" (Sen, 2010: 257).

Por otra parte, el autor cuestiona los modelos de desarrollo bien planificados, basados en el crecimiento económico y con instituciones sólidas garantes de una sociedad justa. Insiste en que la evaluación de la justicia debe hacerse desde la evidencia de "realizaciones" de la gente: "Hay muchos ejemplos de una tal concentración en las instituciones, con una poderosa defensa de las visiones institucionales alternativas de una sociedad justa, que van desde la panacea de los mercados libres milagrosos al paraíso de los medios de producción socializados y a la planificación central mágica. Pero abundan las pruebas de que ninguna de estas grandes fórmulas institucionales produce lo que sus visionarios abogados esperan, y que su éxito real en la generación de buenas realizaciones sociales depende por entero de varias circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales" (Sen, 2010: 113).

En este orden de ideas quedan en discusión modelos de desarrollo que han dejado resultados paradójicos como el de las desigualdades sociales, tan padecidas en América Latina. La institucionalidad tiene un carácter instrumental: "El fundamentalismo institucional no solo trata con desdén la complejidad de las sociedades. Con frecuencia, la autosatisfacción que suele acompañar a

la supuesta sabiduría institucional evita incluso el examen crítico de las consecuencias reales de las instituciones recomendadas. En efecto, en la visión institucional pura no hay, al menos formalmente, ninguna historia de la justicia posterior al establecimiento de las 'instituciones justas'. Pero cualquiera que sea el bien con el que estén asociadas las instituciones, es difícil pensar en ellas como básicamente buenas, en lugar de posibles medios para lograr avances sociales aceptables o excelentes" (Sen, 2010: 113).

"La evaluación del desarrollo no puede divorciarse de las vidas que la gente puede vivir y de la libertad que puede disfrutar. El desarrollo escasamente puede verse solo desde el punto de vista del mejoramiento de objetos inanimados de conveniencia, tales como un incremento del producto nacional bruto (o de los ingresos personales), o la industrialización, a pesar de la importancia de estos medios para los fines reales. Su valor tiene que depender de su impacto en las vidas y las libertades de las personas implicadas, que debe ser central para la idea de desarrollo" (Sen, 2010: 377 y 378). Así: "Comprender que los medios para una vida humana satisfactoria no son en sí mismos los fines de la buena vida ayuda a generar una extensión significativa del alcance del ejercicio evaluativo. Y el uso de la perspectiva de la capacidad empieza precisamente aquí" (Sen, 2010: 265).

Comparando la ventaja de la razón de los humanos respecto de otras especies, Sen aborda la responsabilidad de quienes gobiernan para promover la justicia, ya que los gobernados están en condición desfavorecida en la balanza del poder: "La perspectiva de las obligaciones de poder fue presentada con gran fuerza por Gautama Buda en Sutta-Nipata. Buda sostiene que tenemos responsabilidad con los animales precisamente por la asimetría que existe entre nosotros y ellos, no por cualquier asimetría que nos conduzca a la necesidad de cooperar. Puesto que somos mucho más poderosos que otras especies, tenemos una responsabilidad hacia ellas que guarda relación exactamente con esa asimetría de poder" (Sen, 2010: 236).

Ahora bien, ¿en manos de quién queda la evaluación? Pues de las personas que son agentes de desarrollo, pero también, atendiendo al espíritu democrático, deberían estar aquellos que aun en una actitud de no agentes pueden reflexionar sobre la justicia. Además está decir que también debe hacerlo el funcionario. El método que propone el profesor Sen es el de la contrastación entre lo justo y lo injusto: "Los debates sobre la justicia, si van a ocuparse de asuntos prácticos, no pueden ser sino sobre comparaciones. No nos abstenemos de las comparaciones incluso si somos incapaces de identificar lo perfectamente justo" (Sen, 2010: 434).

El ángulo de análisis de las capacidades y la libertad como componentes sustanciales de la justicia entraña el aumento de opciones (libertades) para que la gente elija lo que valora; y aquí es clave la presencia de lo que Sen denomina las

“libertades instrumentales” que deben garantizar los gobiernos. Por ejemplo, a efectos de la evaluación de una política pública, si bien no propone una receta, este enfoque sí puede servir para orientar el diseño de esas políticas: “La perspectiva de la capacidad apunta a la relevancia central de la desigualdad de capacidades en la evaluación de las disparidades sociales, pero como tal no propone ninguna fórmula específica para decisiones de política. Por ejemplo, en contra de una interpretación frecuente, el uso del enfoque de la capacidad para la evaluación no exige que suscribamos políticas sociales enteramente orientadas a igualar las capacidades de todos, sin consideración por las otras consecuencias que tales políticas puedan tener” (Sen, 2010: 262).

Es asunto de comparar varios escenarios posibles en torno al diseño de políticas públicas, sobre todo los que permitan ampliar más capacidades para cada caso particular, antes de tomar decisiones. De esta manera se puede ir más allá de la garantía de las libertades instrumentales, lo que enriquecería el papel del Estado. “De manera similar, al juzgar el proceso conjunto de una sociedad, el enfoque de la capacidad ciertamente atraería la atención hacia la enorme significación de la expansión de las capacidades humanas de los miembros de la sociedad, pero no establecería ningún plan de acción para lidiar con los conflictos entre consideraciones de unión o de distribución (aun cuando cada una es juzgada desde el punto de vista de las capacidades). Y sin embargo, la elección de un foco de información -una concentración en las capacidades- puede ser crucial para atraer la atención hacia las decisiones que tendrían que tomarse y el análisis de política que ha de tener en cuenta la información correcta. La evaluación de las sociedades y las instituciones sociales puede estar profundamente influida por la información en la cual se concentra el enfoque, y ahí es donde el enfoque de la capacidad hace su contribución principal” (Sen, 2010: 262 y 263).

Este enfoque de justicia debería ser asimilado por la sociedad en su conjunto y por eso se puede convenir, siguiendo a Dubois (2014), que la concreción ética del desarrollo convoca el concurso de todos los involucrados en el sistema para que este funcione con éxito, aun cuando esto no se haya alcanzado en sociedad alguna en los términos deseados. Es una utopía necesaria que ha tenido permanentes victorias y reveses, pero que puede hacer que gobiernos, ciudadanos e instituciones apunten procesos para el buen funcionamiento del conjunto. Así, la libertad puede servir no sólo para atender intereses individuales: “Podríamos decidir que vamos a emplear nuestra libertad para mejorar muchos objetivos que no son parte de nuestras vidas en un sentido restringido (por ejemplo, la preservación de las especies animales en vías de extinción). Este es un tema importante para afrontar cuestiones tales como las exigencias de la responsabilidad ambiental y del ‘desarrollo sostenible’” (Sen, 2010: 257).

Hay más. Esta perspectiva concuerda con otras propuestas surgidas de instituciones desde la que se piensa el desarrollo. De hecho hay coincidencias entre la versión de democracia y justicia de Sen y lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD, en el cual sus firmantes sostienen que “cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión” (CLAD, 2006: 222). El Código, suscrito por representantes de 17 países en Montevideo, deja claro que es inaceptable “un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones” (CLAD, 2006: 223). Además: “Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca” (CLAD, 2006: 222).

Lejos de la versión egoísta que suele atribuírsele al paradigma propuesto por Sen, este enfoque toma muy en cuenta el entorno de las personas, la institucionalidad y las instancias de gobierno que deben viabilizar la expansión de capacidades. “Resulta difícil entonces representarse de manera convincente cómo las personas en la sociedad pueden pensar, elegir o actuar sin ser influidas en una u otra forma por la naturaleza y el funcionamiento del mundo a su alrededor (...). Los usos del enfoque de la capacidad (...) han rechazado de modo inequívoco toda visión separada de los individuos con respecto a la sociedad que los rodea (...). Cuando alguien piensa y elige y hace algo, es esa persona -y no otra- quien hace tales cosas. Pero sería difícil entender por qué y cómo ella asume estas actividades sin alguna comprensión de sus relaciones sociales” (Sen, 2010: 275).

Incluso en lo que podría ser un abordaje colectivo de las capacidades, a modo del planteo de Alfonso Dubois (2014), Sen afirma: “Las capacidades son vistas ante todo como atributos de las personas y no de las colectividades o comunidades. No existe, por supuesto, dificultad alguna en pensar en las capacidades de los grupos (...). Ciertamente, ha habido escuelas de pensamiento basadas en el pensamiento, la elección y la acción individuales, y separadas de la sociedad que las rodea. Pero el enfoque de la capacidad no solo no asume tal separación, sino que su preocupación por la habilidad de las personas para vivir las clases de vidas que tienen razón para valorar aporta influencias sociales, tanto desde el punto de vista de lo que ellas valoran (por ejemplo, ‘tomar parte en la vida de la comunidad’) cuanto desde el punto de vista de las influencias que actúan sobre sus valores (por ejemplo, la relevancia del razonamiento público en la evaluación individual)” (Sen, 2010: 274 y 275).

La democracia, como se viene señalando, implica la discusión pública sobre asuntos que afectan a la sociedad; si se limitan las libertades de las personas, se limita también la democracia. Citando nuevamente el Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD, en su regla número 7 acerca de la naturaleza democrática del gobierno, allí se establece que se “Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate” (CLAD, 2006: 224). Esta regla es concomitante con la calidad de la democracia (Villoria, 2016) y con lo que dice Sen: “debe resultar claro el papel central del razonamiento público para la comprensión de la justicia. Este reconocimiento nos lleva a una conexión entre la idea de la justicia y la práctica de la democracia puesto que en la filosofía política contemporánea ha ganado amplia aceptación la idea de que la democracia se entiende mejor como ‘el gobierno por discusión’” (Sen, 2010: 354).

Debe tomarse en cuenta que: “las cuestiones centrales en una comprensión amplia de la democracia son la participación política, el diálogo y la interacción pública. El papel crucial del razonamiento público en la práctica de la democracia hace que la entera cuestión de la democracia se relacione muy de cerca con el tópico central de esta obra, a saber, la justicia. Si las exigencias de la justicia pueden ser evaluadas sólo con la ayuda del razonamiento público, y si el razonamiento público está constitutivamente relacionado con la idea de la justicia, entonces hay una íntima conexión entre justicia y democracia, que comparten características discursivas” (Sen, 2010: 356).

¿Pueden los responsables de la administración pública en sistemas democráticos hacer evaluaciones en este sentido? Sin duda, como se mencionó, deben hacerlo y sus políticas pueden orientarse hacia la promoción de la justicia. Pero ¿qué pasa cuando la decisión final acerca de lo que es justo en el proceso deliberativo tiene diversas lecturas que apuntan todas a estados o situaciones de justicia? Se presentan entonces desafíos interesantes, por ejemplo ¿cómo decidir entre un conjunto de posibles políticas, sobre la base de argumentos sólidos para cada una de ellas y con recursos limitados, a qué personas pobres se debe beneficiar, cuando se sabe que cada uno lo merece? En ese caso, Sen propone la deliberación constante con la pluralidad de voces, ejercicio que al final “encuentra salidas”. No hay fórmula única, pero será ampliamente discutida y razonada la última decisión. “En ocasiones, las razones pueden competir entre sí para tratar de persuadirnos en uno u otro sentido dentro de una evaluación concreta, y cuando producen juicios enfrentados se plantea un importante desafío para determinar qué conclusiones creíbles se pueden extraer tras considerar todos los argumentos” (Sen, 2010: 427). Parece entonces que mientras más capacidades promueva la política en cuestión y menos

consecuencias negativas tenga para otros, más debe valorarse para la decisión concluyente. "Puede haber una congruencia de diferentes razones en muchos casos particulares. Al parecer, la idea de la justicia incluye casos de diferentes tipos, con fácil resolución en algunas instancias y con problemas decisionales muy arduos en otras (...). A pesar de la pluralidad, pueden surgir conclusiones definitivas" (Sen, 2010: 430).

Para ejemplificar la relación entre la justicia y la democracia, Sen deja claro que ésta no es sólo asunto de votos o de mayorías. Por ejemplo, si bien el clientelismo político logra una cantidad considerable de adeptos, es una manera de injusticia porque confina la libertad de las personas (sean o no seguidoras del proyecto político clientelar). Peor aún en los países con regímenes autoritarios y con apoyo popular en los que la disidencia es perseguida o coaccionada a través de dispositivos de intimidación, que en algunos casos comprometen capacidades básicas como el acceso a la alimentación y a la salud, o restricciones a la libertad de expresión. Esas relaciones mayoría-democracia no lucen lógicas. "La dificultad no radica tan sólo en la presión política y punitiva que se impone a los votantes en las elecciones, sino también en la forma en que las expresiones de la opinión pública son aplastadas por la censura, la exclusión informativa y el clima de intimidación, junto con la supresión de la oposición política y la independencia de los medios de comunicación, y la ausencia de derechos civiles y libertades políticas básicas" (Sen, 2010: 357).

La democracia debe ser objeto de evaluación y su éxito depende de cuán justa es una sociedad. Como se mencionó, Sen pone el foco no en la perfección de las instituciones (que las considera importantes), sino en la manera en que la sociedad en colectivo evalúa y promueve la justicia. Los gobiernos tienen un papel clave en este sentido, ya que deben brindar oportunidades para el logro de realizaciones de la gente, pero no queda todo en manos de ellos. "El éxito de la democracia no consiste únicamente en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable. Depende ineludiblemente de nuestros patrones reales de conducta y del funcionamiento de las interacciones políticas y sociales". Porque, "la operación de las instituciones democráticas, como la de otras instituciones, depende de las actividades de los agentes humanos que utilizan las oportunidades para las realizaciones razonables" (Sen, 2010: 386).

En este sentido, los medios de comunicación que prestan sus recursos para la denuncia y el debate de lo que afecta a la gente pueden ser importantes para lo que Sen llama la discusión pública. Aun siendo sesgados, como son muchos de ellos, son necesarios para la democracia. Acá el asunto se torna interesante porque cuando hay madurez en el ejercicio crítico, los mismos medios son objeto de cuestionamientos en términos democráticos. No obstante, hay conciencia de



que son necesarios, porque permiten lecturas diversas (eso se espera) de lo que ocurre en el entorno y de cómo ello afecta la propia vida y la de otros. “Uno de los logros de la democracia es su capacidad de hacer que la gente se interese, a través de la discusión pública, en las peripecias de los demás y comprenda mejor las vidas ajenas” (Sen, 2010: 375).

Por supuesto, la ética también les concierne. Es necesario que haya medios libres, pero con responsabilidad atendiendo a la diversidad de voces y respetando la opinión adversa a lo que pueda pensar una mayoría, incluso si es contraria a la línea editorial. Pero también la prensa puede ser una escuela de ciudadanía comprometida: “En efecto, la razonada formación de valores es un proceso interactivo, y la prensa tiene un papel principal para que esta interacción sea posible. A través del discurso público surgen nuevas normas y prioridades (como la reducción del tamaño de las familias y de la frecuencia de los embarazos o el reconocimiento de la necesidad de la igualdad de género), y es la discusión pública la que, una vez más, difunde las nuevas normas en diferentes espacios” (Sen, 2010: 366 y 367).

## DESDE LO LOCAL ES MÁS VIABLE EL DESARROLLO HUMANO

Para avanzar en estos aspectos de la democracia, la justicia y el desarrollo humano, se percibe que debe haber ciertas condiciones que impliquen la voluntad de quienes detentan el poder de ceder espacios a la ciudadanía. Por lo que se ha revisado de experiencias concretas y por lo que plantean varios estudiosos del tema del desarrollo, como afirma Alfonso Dubois (2014), desde lo local se pueden viabilizar las teorías que se han abordado; de hecho ha sido así aunque los mismos actores de esos procesos no los definan como desarrollo humano. A fin de robustecer la democracia, los gobiernos pueden abrirse más a lo local a través de políticas de descentralización como los que se adelantaron en los años 80 y 90 del siglo pasado en América Latina.

Numerosos estudios sobre el desarrollo local publicados en la literatura especializada, evidencian que hay experiencias que se aproximan al enfoque del desarrollo humano desde ámbitos más reducidos que los territorios estatales o nacionales, porque es allí donde se afianzan redes identitarias que acumulan el capital social y se permite un mejor control de quienes gobiernan y de los bienes que éstos administran en función de que las personas sean agentes y alcancen sus objetivos valiosos. Como dice el profesor Joan Font, investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) de Andalucía “no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el

desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara” (Font, 2004: 29).

Esas experiencias de descentralización que lograron concretarse y se han mantenido en el tiempo como conquista de espacios de participación -o de agencia-, resultaron un avance para el “buen gobierno local” (Rosales, 2009) que es lo que se conoce como gobernanza, en este caso, de la localidad. Pese a los estancamientos, producto de la globalización y del cambio de políticas que obligan a los gobiernos a priorizar el entroncamiento con los mercados mundiales sobre las demandas sociales, sigue siendo ganancia el fortalecimiento de lo local. “El desarrollo humano y sustentable no puede ser impulsado ‘desde arriba’ y ‘desde afuera’, más bien debe surgir y liberarse desde las capacidades humanas y emprendedoras larvadas en ciudades y territorios. Es decir, desde el quehacer propio de los agentes sociales y gobiernos locales mediante la movilización del llamado capital social” (Rosales, 2009: 2).

Mario Rosales, coordinador del Observatorio para la Descentralización de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), identifica algunas gestiones de “buen gobierno local” que, a efectos de lo que se ha planteado como aportes al desarrollo humano, podrían ser referencias para tomar en cuenta. Rosales destaca experiencias como la de la Alcaldía de Uspantán del Quiché, en Guatemala, donde el alcalde Víctor Hugo Figueroa ejecutó un “plan de desarrollo en amplias consultas ciudadanas realizadas a través del Consejo Comunal de Desarrollo, COCODES. La gente prioriza la apertura de nuevos caminos y la alcaldía opta por la adquisición -y obtención mediante donaciones de municipios españoles-, de maquinaria caminera municipal propia para reducir a una tercera parte los costos, con los que contribuye también la comunidad con sus aportes” (Rosales, 2009: 15).

Otro de los casos que destaca es el del municipio del Toribio, en Colombia, donde “sucesivos líderes indígenas asumen la alcaldía municipal realizando una gestión participativa basada en las tradiciones de la etnia *nasa* -con un plan de vida de 25 años- que integra componentes culturales, económicos y de seguridad ciudadana asentados en las tradiciones locales. De este modo, Toribio y otros municipios indígenas cercanos, logran escapar al cerco del narcotráfico, guerrilla y paramilitares que los rodea, revalorizando su cultura pacífica y sus instituciones locales tradicionales” (Rosales, 2009: 15). En Mérida, México, la “adaptación de la ‘calidad total’ y la informática a la gestión municipal, abriendo el municipio a la participación ciudadana, con Xavier Abreu. Este es el continuador de la acción innovadora de otros alcaldes anteriores pertenecientes el Partido de Acción Nacional, PAN” (Rosales, 2009: 15).

En un plano espacial más amplio y de concentraciones urbanas considerables, Rosales subraya la experiencia de la asociación de municipios ABC de São Paulo, Brasil, con “7 municipios de varios signos ideológicos coaligados, que lidera la generación de consensos sociales para defender la gran industria paulista y generar empleos, creando una compleja institucionalidad para ello. En el proceso participan las grandes empresas, sindicalistas y organizaciones ciudadanas, que acuden al llamado consorcio municipal” (Rosales, 2009: 15).

La Central de Cooperativas del Estado Lara (CECOSESOLA) es la mayor organización comunitaria que distribuye bienes y servicios en Venezuela. Factura unos 180 millones de dólares anualmente que se reinvierten en beneficio de la institución en la que participan unos 1.700 trabajadores, otorga créditos a intereses bajos que son cancelados oportunamente por sus beneficiarios y ofrece formación permanente sobre el trabajo en comunidad y la economía solidaria. Es una experiencia exitosa de ONG que bien puede ser considerada como promotora del desarrollo humano en tanto se potencian las capacidades de sus socios, que de manera autónoma y durante cinco décadas han logrado preservar esta organización que promueve la cogestión e integra a diversos actores de la sociedad civil en la lucha por una sociedad más justa. Para el año 2012, un total de 53 cooperativas conformaban CECOCESOLA han logrado sortear diversas dificultades y las presiones políticas por ceder su autonomía al control del Estado. El funcionamiento de instituciones de este tipo favorece la democracia, la justicia y la agencia colectiva, por lo que merece el apoyo de las instancias gubernamentales para replicarlas, pero no tuteladas por el Estado sino para favorecer su concreción que debe ser tarea de las personas como agentes. Parte del éxito de CECOCESOLA se debe al compromiso de sus integrantes por mantenerla y a la autogestión de sus recursos (CECOCESOLA, 2017).

Como afirma Nuria Cunil Grau, “aprendemos a responsabilizarnos por los otros y a asumir como propios los intereses de otros en el mundo de la sociedad civil. Las redes asociacionales constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria” (Cunill Grau, 2004: 64).

## A MODO DE CIERRE

Todas las reflexiones aquí abordadas dejan claro que es menester un verdadero compromiso de parte de los ciudadanos en el rol de escrutadores de lo que hacen sus gobernantes, pero también como agentes del desarrollo humano. Y si asumen ambos compromisos en forma conjunta, aún mejor. A su vez se

precisa de un sistema que garantice el cumplimiento de la norma; aunque los administradores y el gobierno pongan empeño o tengan la intención en cumplirla, necesitan del monitoreo constante. Los avances de la tecnología pueden servir para un mejor ejercicio de ciudadanía en aras de garantizar la transparencia como una libertad instrumental, pero aún falta mucho en el proceso de formación de ciudadanía.

Si bien el gobierno abierto ha tenido avances significativos, como en Uruguay, tiene aún un largo camino por recorrer en la región. La tecnología ha sido un aliado eficaz en Estados Unidos y el Reino Unido, pero lo que se ha impulsado luego de la Alianza del Gobierno Abierto en América Latina no ha sido lo suficientemente efectivo por la escasa participación de la ciudadanía, las políticas de datos abiertos emanadas de las autoridades de manera vertical, la escasez de conocimiento tanto de funcionarios como de ciudadanos sobre la utilidad de estos recursos, la dispersión de formatos poco conocidos, la falta de colaboración entre agencias gubernamentales y las licencias para datos abiertos que dificultan el acceso a la información (Quintanilla y Gil García, 2016: 86 y 87).

Por ejemplo, muchas de las páginas web de las alcaldías venezolanas publican las inversiones en obras y contrataciones, pero no dan detalles de manera discriminada acerca de cómo se distribuyen recursos para la infraestructura y otras políticas de carácter social, ni cómo se tomaron las decisiones para sus ejecuciones, ni si realmente hubo participación de la comunidad y cómo la hubo. Aplicaría aquí una forma de “rendición de cuentas”, que para Rocío Aceves, encargada de Evaluación en el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, “es más efectiva que la transparencia, porque mientras la segunda es la presentación pública, sin más, de la información del gobierno, la primera abarca tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Aceves, 2014: 7).

Sobre la base del permanente debate público se pueden promover poderes cada vez más independientes del control político en aras de la transparencia y la rendición de cuentas. Aun cuando la designación de los contralores, por ejemplo, suele hacerse por el consenso de los actores políticos en el seno del poder legislativo (habitualmente se designa para tal cargo a personas de la oposición al gobierno, pero ello no es garantía de que no haya componendas), es de mucha ayuda el papel de organizaciones no gubernamentales también independientes con un capital acumulado basado en la trayectoria del escrutinio público y alta profesionalización. Las universidades pueden ser aliadas importantes para tal fin, más que un factor de obstaculización pueden ser de mucho apoyo para una gestión transparente y la rendición de cuentas en la administración pública.

Como dice Martha Nussbaum: "Otro rasgo importante de una nación moderna protectora de las capacidades humanas tiene que ser la presencia de *agencias administrativas independientes*, cuya especialización resulta esencial para proteger las capacidades relacionadas con la sanidad, el medio ambiente y otros ámbitos, y cuya independencia del control partidista constituye, pues, un elemento estructural relevante de toda nación que esté adecuadamente diseñada para la protección de las capacidades. Puesto que la corrupción es uno de los problemas que más seriamente amenazan las capacidades humanas en las naciones modernas, la instauración de mecanismos para detectar e impedir la corrupción, tanto en el ámbito estatal como en el privado, es absolutamente imprescindible para la estabilidad de las capacidades y de la concepción basada en éstas" (Nussbaum, 2007: 308).

En virtud de lo que se ha señalado, la responsabilidad compartida entre diversos estamentos de la sociedad tiene un alto valor en este enfoque. Por ejemplo, los medios de comunicación como escrutadores de la función pública, pero con sentido ético. Medios sesgados, limitan el deber ser y pueden tener un resultado que revierte la denuncia, ya que los gobiernos pueden presentarse como víctimas de campañas difamatorias con intenciones ocultas. Citando nuevamente a Nussbaum: "deberíamos insistir en que el orden público en su conjunto esté diseñado para impedir la existencia de desigualdades flagrantes de acceso y de poder. Una nación puede estar dotada de una constitución admirable y, al mismo tiempo, funcionar cotidianamente como una plutocracia si los medios de comunicación y las campañas políticas están bajo el control indebido de individuos y grupos adinerados. Tal es el caso en el Estados Unidos actual; ese es el motivo de que las capacidades humanas corran hoy un grave riesgo" (Nussbaum, 2012: 308).

Por otra parte, quedan estas ideas para ratificar la necesidad de reformas del Estado, que sigue siendo un tema pendiente en la región. Advertía en 2011 Cristina Zurbriggen, que: "Luego de veinte años de recomendaciones y transformaciones, resulta claro que la reforma del Estado en América Latina continúa agendada. Alcanzar un Estado más eficiente y, básicamente, más democrático, es un desafío que persiste, para el cual se requiere una comprensión más profunda de los procesos políticos y de la forma en que algunas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y en la calidad de las reformas. Ello demanda estudios con nuevos marcos teóricos y analíticos que permitan indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política propia de América Latina, con sus particularidades, formatos clientelistas y corporativos, afectan la administración de las políticas públicas, a partir de la incorporación de nuevos formatos de gobernanza emergentes, además de entender las transformaciones del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil. En última instancia, cómo

impactan en la capacidad de los Estados para gestionar políticas orientadas al bienestar público” (Zurbriggen, 2011).

El proceso de gobernanza, por cierto, no fue del todo exitoso en la región en los tiempos del modelo neoliberal y del auge globalizador en sus inicios, según Zurbriggen. “En términos generales, se concluiría que los procesos de descentralización bajo el predominio del paradigma neoliberal han creado un marco institucional que poco ayuda al fortalecimiento democrático y al desarrollo territorial”. La especialista afirma que es necesario la consolidación del “poder democrático” y una nueva visión del Estado. “América Latina es la región con mayor concentración de ingresos del mundo, por lo que tiene lugar una brecha entre ciudadanos e instituciones, y entre ciudadanos y partidos”. Además, “la conformación histórica de la relación Estado-sociedad no ha permitido la constitución de una sociedad autónoma, tampoco limita una forma de gestionar el Estado fuertemente permeado por las lógicas políticas. El dilema de los asuntos colectivos no se reduce a la definición de la agenda y el objetivo de una política, sino que es interdependiente del contexto político-institucional en que está inserto” (Zurbriggen, 2011).

Las características históricas de esta región, con una insuficiente tradición deliberativa, es uno de los óbices que debe superar un proyecto de democracia como el planteado en este escrito. Revisar, por ejemplo, las experiencias europeas y de Estados Unidos de los foros temáticos, los círculos de estudio, las visiones de la comunidad y las conferencias de consenso (Font, 2004), en los que se discuten temas de interés común, podría servir para favorecer la democracia por discusión y, por ende, la justicia. Son procedimientos que permiten la deliberación directa sin cortapisas de representación, que es mayormente monopolizada por los partidos políticos. No obstante, debe haber una maduración y disposición de participación por parte del ciudadano común, lo que implica un proceso de formación en el que la gente se sienta parte del sistema y con responsabilidades para con él: “el desafío es desarrollar instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, así como que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la producción de servicios sociales equitativos, eficientes y que den cuenta de la diversidad social” (Cunill Grau, 2004: 60).

Por otra parte, no sería descabellado pensar en una suerte de “panóptico global” para combatir la corrupción a través de recursos que puede ofrecer la Internet. La pesquisa de decenas de periodistas de diversos lugares del mundo sobre el caso “Panamá Papers” -con la que se hicieron de un premio Pulitzer compartido- demuestra que hay posibilidades de éxito con la voluntad conjunta de sondear rutas y ardidés de los transgresores para burlar controles. Si se puede hablar de una economía globalizada gracias al avance de la sociedad red (Castells, 2001) también se puede hacer una “contraloría global” que haga

seguimiento de lo que han robado del erario público funcionarios y particulares deshonestos. “La publicación de los documentos de Panamá el 3 de abril del año 2016 fue un disparo que se oyó en todo el mundo contra la corrupción. De repente, uno de los secretos mejor mantenidos de los mayores criminales fue revelado -dónde y cómo ocultar su dinero” (Transparencia Internacional, 2017). La deliberación pública sobre estos temas, sin duda, facilitó el trabajo de los investigadores que se hicieron de información a través de colaboradores en la red.

Acá se reitera el papel de la sociedad civil para monitorear la gestión de los gobernantes y velar por la justicia y la democracia. “Lo que se ha venido a denominar ‘tercer sector’ expresa, precisamente, una voluntad de auto-organización social en pos de la satisfacción de necesidades colectivas, cuyo sustento básico es la solidaridad social. Los entes que integran el tercer sector constituyen, en tal sentido, una escuela de la democracia, habida cuenta de que es en las organizaciones voluntarias basadas en la libertad e igualdad donde se puede aprender la virtud de la obligación mutua, y, por ende, cultivar ese sentido de la civilidad que hace a la democracia posible” (Cunill Grau, 2004: 67).

Como ingrediente a estas disquisiciones vale destacar el último Informe de Human Rights Watch (2017) en el que se da cuenta del riesgo para los derechos humanos de los gobiernos populistas con pretensiones de perpetuarse en el poder, un mal del que, por cierto, cuesta zafarse en la región. Kenneth Roth, director ejecutivo de HRW, asevera en el último Informe Mundial del organismo -“El peligroso avance del populismo”- que “Los gobiernos comprometidos con el respeto de los derechos humanos sirven mejor a su pueblo si son más proclives a evitar la corrupción, la auto magnificación y la arbitrariedad que tan a menudo van de la mano de gobiernos autocráticos. Los gobiernos fundados en los derechos humanos están mejor posicionados para escuchar a sus ciudadanos, y para reconocer y dar respuesta a sus problemas. Y los gobiernos que respetan los derechos humanos son más fácilmente reemplazados cuando las personas comienzan a sentirse disconformes” (Roth, 2017). Así, se puede ver la congruencia entre los desafíos que emprenden importantes organizaciones como HRW, e incluso organismos multilaterales como el CLAD, la CEPAL y Naciones Unidas, y el enfoque de desarrollo humano que se abordó en este trabajo.

Para terminar, se traen algunos párrafos del discurso que Andrés Bello, “poeta prestado a la política”, pronunciara en ocasión del 108° Aniversario de la Batalla de Carabobo con la que se selló la independencia de Venezuela. Fue una sesión solemne en el Congreso Nacional de ese país, el 24 de junio de 1939, en la que Bello, orador de orden y diputado, dijo: “Yo he venido aquí, y hemos venido casi todos, a ver corregido nuestro error cuando erramos, y a ver triunfar la justicia cuando pida nuestra ayuda (...)

"La finalidad, es el encauzamiento del esfuerzo y el encauzamiento del beneficio. Las discrepancias, sí, son generadoras de luz; pero que se agregue el generoso reconocimiento del valor de la opinión y la honradez ajenas. (*Aplausos*). Elevemos el alma sobre todo egoísmo, suspendamos la conciencia sobre consideraciones de menor cuantía (...)

"Sólo de amarga sal y rumbo incierto se hacen el pulso y la voluntad de los pilotos. Pero quedará algo; quedará un compromiso con Venezuela y con América: el compromiso de que cada vez que en este recinto surja una proposición o un proyecto injusto, será rechazado, y cada vez que venga aquí un proyecto, del ejecutivo o de nosotros que signifique un paso atrás de la barbarie y un paso delante de la cultura, Venezuela, representada en nosotros, saludará la iniciativa con la señal de costumbre. (*Aplausos*).

"Aquí me detengo. Esto es todo cuanto tenía que decir, y creo que es bastante. Nuestro homenaje a Carabobo ha de ser la voluntad indeclinable de hacer buenas leyes. El número de leyes no es lo que vale, sino la justicia que ellas contengan. Hagamos tres leyes; pero tres leyes justas, tres leyes hermosas, tres leyes que se parezcan al pueblo de Venezuela, tres leyes que contengan la equivalencia de su angustia. Hagamos tres leyes que apacigüen el sueño de los desamparados, tres leyes que hagan entrar a sus casas a los trabajadores de los campos y de las ciudades, para anunciarles a sus hijos: ¡Hijos!, ¡Está naciendo la justicia en esta tierra del pan amargo y la esperanza dulce!" (Blanco, 2003: 66 y 67).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aceves Ramírez, Rocío Selene (2014), "Transparencia en el contexto de gobiernos locales: retos y perspectivas", documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- Annan, Kofi (2004), "Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", New York, Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito.
- Aristóteles (1978), *Obras filosóficas*, México, Grolier Internacional.
- Blanco, Andrés Eloy (2003), *De Bolívar a Vargas: próceres militares y civiles en fechas patrias conmemorativas. Discursos y escritos de Andrés Eloy Blanco*, Caracas, El Centauro Ediciones.
- CAF (2017), Ciudades, Banco de Desarrollo de América Latina, <https://www.caf.com/es/temas/c/ciudades>, 27-03-2017.
- Castells, Manuel (2001), "Internet y la sociedad red", en *La Factoría*, Nos. 14-15, Gijón, febrero-septiembre, [http://www.cabuenes.org/03/documentos/cursos/globalizacion/bloque2/glob\\_blq2\\_08.pdf](http://www.cabuenes.org/03/documentos/cursos/globalizacion/bloque2/glob_blq2_08.pdf), 15-05-2017.
- CECOSESOLA (2017), Central de Cooperativas del Estado Lara, Barquisimeto, CECOSOLA, [http://www.gestionparticipativa.coop/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=215&Itemid=435](http://www.gestionparticipativa.coop/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=215&Itemid=435), 16-05-2017.



- CEPAL (2007), *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL. División de Desarrollo Social (Serie Políticas Sociales; N° 139).
- CLAD (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, octubre, pp. 221-228.
- Cortina, Adela (1996), *Ética mínima: introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Cunill Grau, Nuria (2004), "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: propuesta de un marco analítico", en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Dubois Migoya, Alfonso (2014), *Marco teórico y metodológico del desarrollo humano local*, Bilbao, Universidad del País Vasco. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- Font, Joan (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- García Pelayo, Manuel (1968), Idea de la política, [http://www.cs.usb.ve/sites/default/files/.../García\\_Pelayo\\_IDEA\\_DE\\_LA\\_POLÍTICA.doc](http://www.cs.usb.ve/sites/default/files/.../García_Pelayo_IDEA_DE_LA_POLÍTICA.doc), 03-05-2017.
- Hernández, Ángel y Escala Muñoz, Zouleyma (2011), *Enfoques de la capacidad y el desarrollo humano: origen, evolución y aplicaciones*, Caracas, PNUD; Total Oil and Gas Venezuela.
- Mac Donald, Joan (2005), *La otra agenda urbana. Tareas experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo).
- Machuca, Luciano (2016), "El Área Metropolitana de Buenos Aires de Argentina: estrategias rumbo al crecimiento sostenible de sus ciudades", en *Aspectos estratégicos de la gestión pública para el crecimiento sostenible de las ciudades*, VV. AA., Caracas, CLAD; Banco de Desarrollo de América Latina (Serie Documentos Debate del CLAD; N° 21).
- Max Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; y Hopenhayn, Martín (1998), *Desarrollo a escala humana*, Barcelona, Editorial Nordan Comunidad; Icaria Editorial. 2. ed.
- Nussbaum, Martha (2007), *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Paidós (Estado y Sociedad).
- \_\_\_\_\_ (2012), *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Paidós.
- PNUD (1990), *Informe sobre desarrollo humano. Concepto y medición del desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Informe sobre desarrollo humano. Participación de las personas o participación popular*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Informe sobre desarrollo humano. Desarrollo humano para todos*, New York, PNUD.

- Quintanilla, Gabriela y Gil García, José Ramón (2016), "Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, junio, pp. 69-102.
- Ramírez, Alfonso (1997), *Biografía de Andrés Eloy Blanco y memoria de su época*, Mérida, Gobernación del Estado Mérida. Instituto de Acción Cultural; El Centauro.
- Rivero, Mirtha (2017), "Javier Valdez (1967-2017). El narco no tiene competencia", en *Prodavinci*, 15 de mayo, <http://prodavinci.com/2017/05/15/actualidad/javier-valdez-1967-2017-el-narco-no-tiene-competencia-por-mirtha-rivero>, 18-05-2017.
- Romero, Francisco (1978), "Estudio preliminar", en *Obras filosóficas*, Aristóteles, México, Grolier Internacional.
- Rosales, Mario (2009), "Descentralización del Estado, surgimiento del buen gobierno local y nuevas opciones para el desarrollo local endógeno en América Latina", documento presentado en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Madrid 2009, Cooperación Ciudad de Madrid, Red Universitaria de Investigación en Cooperación, Madrid, España, <http://www.reduniversitaria.es/ficheros/PONENCIA%20Mario%20Rosales.pdf>, 11-05-2017.
- Roth, Kenneth (2017), "El peligroso avance del populismo: ataques globales a los valores de derechos humanos", en *Informe Mundial de Human Rights Watch*, New York, Human Right Watch, <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298722>, 15-05-2017.
- Sen, Amartya (2009), *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana. 9. ed.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La idea de la justicia*, México, Taurus.
- Transparencia Internacional (2017), "Un año después de los Papeles de Panamá, ¿se está haciendo lo suficiente para detener las finanzas ilícitas?", Berlín, Transparencia Internacional, [https://www.transparency.org/news/feature/a\\_year\\_after\\_panama\\_papers\\_is\\_enough\\_being\\_done\\_to\\_stop\\_illicit\\_finance](https://www.transparency.org/news/feature/a_year_after_panama_papers_is_enough_being_done_to_stop_illicit_finance), 30-04-2017, 30-04-2017.
- \_\_\_\_\_ (2015), Índice de Percepción de la Corrupción 2015, [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf), 16-05-2017.
- Transparencia Internacional España (2016), Índice de Percepción de la Corrupción 2016, <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion>, 16-05-2017.
- Unidad de Datos (2015), "El escalafón del riesgo de la corrupción en Colombia", en *El Tiempo*, Bogotá, <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/corrupcion-en-colombia/15798518/1>, 01-05-2017.
- Voanoticias (2017), "Transparencia: corrupción es un problema sistémico en América Latina", en *Voanoticias*, Washington, <http://www.voanoticias.com/a/transparencia-internacional-corrupcion-latinoamerica-alejandro-salas/3736766.html>, 03-06-2017.
- Villoria, Manuel (2016), "El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, junio, pp. 5-38.
- Ziccardi, Alicia (2008), "Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI", en *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Alicia Ziccardi (comp.), Bogotá, CLACSO, Siglo del Hombre Editores.
- Zurbruggen, Cristina (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 19 N° 38, julio-diciembre, pp. 39-64, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_arttext), 22-05-2017.

# ENFOQUE DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: TRANSFORMACIÓN DEL PARADIGMA DE DESARROLLO ACTUAL HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

Mariluz Llanes Font\*  
*Mención Honorífica*

## Introducción

La lucha por consolidar una gestión pública fundada en valores éticos continúa siendo una tarea inconclusa en América Latina y el Caribe. Son necesarias metas concretas que contribuyan a garantizar la ética y la integridad en el ejercicio de la función pública, para que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos adecuadamente.

El compromiso de la ética en el contexto público cobró relevancia en el año 1978 en los Estados Unidos a raíz del Watergate, escándalo que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon, manifestando conductas antiéticas de algunos servidores públicos hacia los ciudadanos. Este suceso desencadenó la creación de mecanismos para el fomento de la ética.

Antecedentes como la creación de oficinas de ética en el gobierno, aprobación de leyes, congresos de ética pública, conferencias internacionales, comités para la elaboración de normas, códigos de conductas y de ética, manuales, organismos responsables del fomento de la ética, entre otros, son ejemplos de cómo la ética y la integridad cobran cada vez mayor espacio en el análisis de los principales estudiosos y actores involucrados en la gestión pública.

Bautista (2009b), citando al modelo de infraestructura ética de la OCDE, describe que "la propuesta de infraestructura ética del Código para los Consejeros de Organismos Públicos (OCDE) integra ocho componentes: el compromiso

---

\* Profesora e Investigadora de la Facultad de Ingeniería Industrial, de la Universidad de Holguín, Cuba.  
E-mail: ysalvadorh@uho.edu.cu.

político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación, y la participación y escrutinios públicos". Señala además, "cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta".

No obstante, se considera que implantar los valores de la ética pública es una tarea difícil, porque como todo proceso de cambio cultural, de reforzamiento de ciertos valores, implica tiempo y esfuerzo para su desarrollo y depende de las particularidades de su historia, cultura y contexto.

De acuerdo con Naessens (2010) la ética pública proyecta al ser humano hacia una finalidad, lo hace autodeterminarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo.

A lo largo del tiempo han surgido varias perspectivas teóricas, por lo que es necesario distinguir algunos aspectos comunes. La ética pública: a) señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre; b) establece como obligación que el servidor público considere las probables consecuencias de sus actos; c) demanda la actuación de los servidores públicos en un marco institucional; d) promueve la transparencia de la información del servidor público, sin ocultar información en el ejercicio de su desempeño laboral; e) se manifiesta en el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos; f) señala lo moralmente positivo, permitiendo establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas.

Autores como Bautista (2001: 14) y Martínez Chávez (2003: 4) dirigen críticas para remarcar que no debe esperarse que con la sola creación de códigos éticos los servidores públicos actúen por deber y señalan que se requiere actuar conforme a un orden previsto de acciones y responsabilidades a fin de instrumentar, controlar y evaluar lo programado para actuar con pertinencia, ratificando o corrigiendo rumbos. Conocer los valores no significa ser portador de esas virtudes, debe haber convicción para que realmente regulen la conducta.

Se coincide con estos investigadores en que asumir la ética y la integridad en la función pública pasa por pensar cuidadosa y críticamente qué valores deben guiar las decisiones de los servidores públicos y cuáles instrumentos permitirán elegir a los representantes más idóneos para gobernar, evitando la corrupción. Las reglas vinculadas a la ética gubernamental, expuestas por el CLAD (2006: 5-7), se centran en: a) los valores legales, b) el servicio al ciudadano, c) la honradez en el manejo de los recursos públicos, d) la transparencia y la integridad.

Los servidores públicos participan en el servicio público del gobierno al cual se incorporan por elección, nombramiento o selección en un puesto de trabajo,

formando parte de la burocracia. Estos servidores están sujetos al juicio público de sus actos y resultados; los ciudadanos esperan que sus decisiones de política, programas y proyectos públicos estén contextualizadas para alcanzar impactos positivos y rendir cuentas por sus acciones.

En el capítulo quinto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública se exponen las consideraciones específicas sobre la función directiva y se explicita que su "función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél [el gobierno], las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos" (CLAD, 2003).

En la actualidad, conforme a Bárcena, los representantes de los Gobiernos, la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado están convocados a apropiarse de una nueva hoja de ruta, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que "presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros" (CEPAL, 2016: 5).

Esto implica esbozar un perfil transformador de la ética y la integridad del servidor público en el contexto actual, basado en los requerimientos del Desarrollo Sostenible. Además deberá desplegarse un sistema eficaz de control para resultados y rendición de cuentas que facilite la exigencia de sus responsabilidades, todo lo cual condicionará la capacidad de los gobiernos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) para el año 2030.

Se presenta entonces como imperiosa la necesidad de que los servidores públicos se pronuncien por: a) el multilateralismo, la cooperación internacional y los bienes públicos globales para redefinir la gobernanza internacional; b) recuperar la capacidad de actuar coordinadamente para estabilizar las finanzas globales y para regular y controlar sus efectos sobre las economías nacionales, evitando burbujas de precios de distintos tipos de activos, en especial de los alimentos y los activos inmobiliarios; c) retomar la construcción del Estado de bienestar y proteger el mundo del trabajo; d) prevenir los conflictos migratorios y lograr una paz sostenible; e) cambiar los patrones de producción y consumo y dirigirlos hacia senderos de crecimiento sostenible; y f) revigorizar el papel de la integración regional latinoamericana (CEPAL, 2017).

Esta perspectiva de actuación de los servidores públicos deberá estar sustentada en los valores éticos y de integridad, premisa de conformación de la plataforma gubernamental, asociada a los ODS de la región de América Latina y el Caribe.

En Cuba el pensamiento martiano guía el actuar de los servidores públicos -cuadros del Estado cubano-. Las ideas éticas de José Martí evidencian un conjunto de valores éticos y de integridad deseables para los servidores públicos: “yo quiero que la ley primera de nuestra república sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre”, “para mi tierra, vivo. Y para mantener la honradez vivo”, “no hay problema que no se pueda resolver con honor y justicia”, “emplear en nuestro beneficio exclusivo lo que no es nuestro, es un robo”, “dejar de prever es un delito público: y un delito mayor no obrar, por incapacidad o por miedo, en acuerdo con lo que se prevé” (Martí, 1885).

La conceptualización del modelo económico y social de desarrollo socialista, en su artículo 49 (Gobierno de Cuba, 2016), expone que: “el objetivo estratégico del modelo es impulsar y consolidar la construcción de una sociedad socialista, próspera y sostenible en lo económico, social y medioambiental, comprometida con el fortalecimiento de los valores éticos, culturales y políticos, forjados por la revolución, en un país soberano, independiente, democrático, próspero y sostenible”. Para contribuir con este objetivo del gobierno cubano, los servidores públicos tendrán que asumir diversos retos y nuevos paradigmas para potenciar la dimensión de sostenibilidad en su gestión.

En función de los análisis anteriores, se propone como objetivo general de este trabajo examinar la dimensión ética de los servidores públicos y su interacción con los ODS para América Latina y el Caribe. Los objetivos específicos son: 1) realizar un análisis de los juicios sobre la ética pública y el perfil transformador del servidor público para el Desarrollo Sostenible, bajo el enfoque de la profesionalización de la función pública; 2) examinar la convergencia de la ética pública y los ODS; 3) presentar una propuesta de instrumento metodológico para evaluar la ética pública de los servidores públicos en función de los ODS.

El documento está estructurado en cinco secciones. La primera analiza siete criterios teóricos para establecer una definición operacional de la ética pública a partir del análisis de las interrelaciones de los términos claves en diferentes definiciones. La segunda sección examina la importancia de que los servidores públicos manifiesten conductas éticas en su actuación y modifiquen su perfil con la aprehensión de nuevas competencias para enfrentar los retos que les impone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprovechando las potencialidades que ofrece la profesionalización de los recursos humanos del sector público. En la tercera sección se valora la relación entre principios, valores éticos y los ODS. La cuarta sección describe las particularidades de la ética pública en Cuba. La quinta sección propone un instrumento estructurado que permita evaluar las conductas éticas de los servidores públicos en función de la implementación,

seguimiento y evaluación de los ODS en América Latina y el Caribe. Para terminar se realizan consideraciones finales, se referencia la bibliografía consultada y se anexa un cuadro como complemento del estudio realizado.

## ACERCAMIENTO A UN JUICIO SOBRE ÉTICA PÚBLICA: PRINCIPIOS Y VALORES

Los antecedentes históricos de la ética pública se remontan a las antiguas civilizaciones. Ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política, al realizar acciones acompañadas de principios y valores que han beneficiado a los ciudadanos. En los años 1978 y 1979 comenzó a convertirse en un tema importante para los investigadores de la administración pública en general. En la Figura 1 se representan los hitos más relevantes del curso histórico de la ética pública.

**Figura 1**  
**Hitos relevantes para la ética pública**



**IASIA:** Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública.

Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea del Sur (1996) y la República Eslovaca (2000).

Fuente: adaptado de Diego (2009).

Sin dudas, la cuestión ética es una preocupación que se debate cada vez más en las administraciones públicas. Tal preocupación se explica, entre otras cosas, por una disminución de la confianza de los ciudadanos en relación con

la legitimidad de las actuaciones de los servidores públicos en el manejo de los recursos y en las insatisfacciones de sus necesidades y expectativas.

Tras consultar a un grupo de gestores públicos se determinaron los efectos adversos que provoca, generalmente, la falta de una ética pública: a) disminución de la confianza y confiabilidad en las organizaciones públicas; b) debilitamiento de la moral y el espíritu de equipo de los servidores públicos; c) disminución en el nivel de cumplimiento del marco legal vigente; y d) disminución de la seguridad nacional y protección a la comunidad. El impacto de estos efectos, indudablemente, provocará un debilitamiento o destrucción de la legitimidad de la administración pública.

Tales efectos han originado que un segmento significativo de investigadores de la administración pública reseñe la ética pública, los principios y valores éticos. A continuación, se analiza un conjunto de ideas que permitirán delinear los aspectos esenciales que distinguen la ética pública, los principios y valores éticos.

## **Ética pública**

Según Cortina (1997) la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar lo moral e intentar una aplicación de los principios fundamentados a los diferentes ámbitos de la vida social.

Canales Aliende (2002: 2), citando a Rodríguez Arana, expone que la ética pública es la señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el servicio público o, más gratificante, por el servicio al público, que son dos manifestaciones de la misma disposición general en la medida en que se orienta a la consecución del bien común.

Martínez Chávez (2003: 1) declara que la ética pública son virtudes que sirven para la realización del orden de la vida del Estado.

Villoria (2007: 112) explica que la ética recoge los valores básicos de las diversas éticas comprensivas y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad para personas libres e iguales.

Para Bautista (2009b: 32) la ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Según este autor, la ética pública debe entenderse desde la colectividad, es la sociedad la que crea una serie de valores éticos y pautas de conducta que los individuos al servicio de la administración pública aceptan como propios y que posibilitan un bien común.



Zamora Leclére (2009: 18) define la ética pública como “el desempeño de los empleados públicos basado en la observancia de valores, principios y deberes que garantizan el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública, la que a su vez, es definida como toda actividad temporal o permanente, remunerada u ordinaria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

Basora (2012) plantea que “la ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en el gobierno. Es la guía de la conducta del servidor público en sus relaciones con el poder y los administrados, que permite que este pueda orientar su comportamiento en favor del bien común, que es el objeto del servicio público”.

En tales disquisiciones es posible acotar un conjunto de ideas que reflejan los aspectos neurálgicos de la ética pública, tales como: se identifica con la moral; se asocia con la función pública; se dirige al servicio público; se manifiesta a través de las virtudes, principios, valores, conductas, deberes; destaca el comportamiento en el servicio a la ciudadanía; y es una guía de la conducta del servidor público.

A partir del análisis de la interrelación de estos términos, se entiende la ética pública como el comportamiento que tiene su manifestación en un conjunto de conductas basadas en principios y valores éticos que guían las decisiones y acciones del servidor público en función de dignificar el servicio a la ciudadanía y obtener los resultados previstos.

La Figura 2 representa la lógica operacional del criterio de ética pública asumido en este trabajo. A continuación se esclarecerán términos como principios, valores, servidor público y servicio a la ciudadanía con el propósito de enriquecer el sentido de estas ideas.

## **Principios**

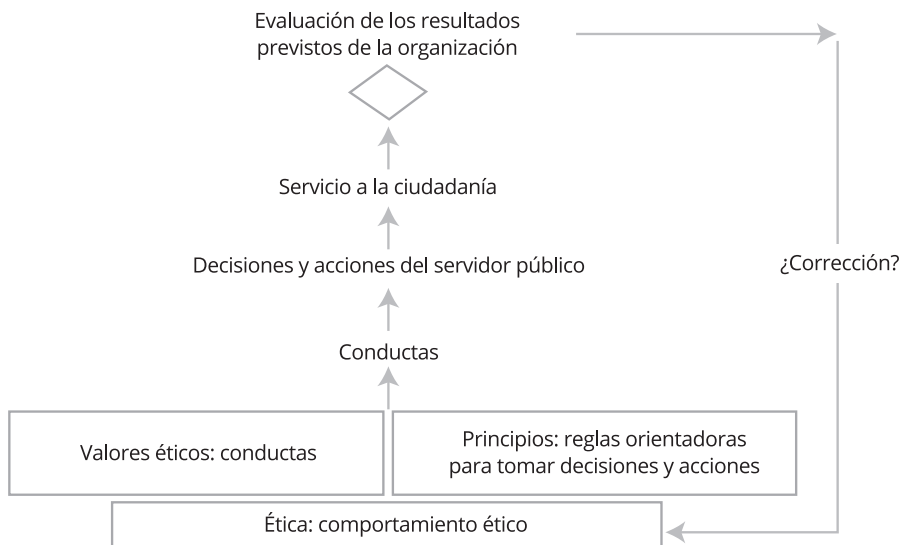
Kant (2001) considera como principios a aquellas proposiciones que contienen la idea de una determinación general de la voluntad que abraza muchas reglas prácticas.

Los principios son normas, reglas que orientan la acción de los servidores públicos. Por ejemplo, en la Carta Iberoamericana del Buen Gobierno (CLAD, 2006) los principios básicos son: a) el respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana, b) la búsqueda permanente del interés general, c) la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos, y d) el respeto y promoción de las instituciones del

Estado de Derecho y la justicia social. En Cuba, la Constitución de la República (1976: 15) deja explícito, en su artículo 82, el principio por el cual la condición de diputado no entraña privilegios personales ni beneficios económicos. Tales principios son verdades profundas y justas de aplicación universal.

En síntesis, los principios son reglas orientadoras de las decisiones y acciones.

**Figura 2**  
**Lógica operacional del criterio de ética pública**



Fuente: elaboración propia.

## Valores

Bautista (2009b: 129-130) plantea que los valores dan sentido y orientación hacia lo que es conveniente en un momento preciso: “los valores éticos acompañan en cada actuación laboral y permiten orientar, no dictar o imponer, el comportamiento”. Más adelante explica, “la mejor transparencia en sus actividades incluye la claridad y explicación de la información que maneja, respondiendo a los planteamientos que se soliciten demostrando que posee ética”.

Para Naessens (2010: 2016) la ética pública aglutina un conjunto de valores como la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia, la atención y el servicio al ciudadano, la imparcialidad, la objetividad y otros que hacen del trabajo en el sector público una inmensa tarea de la cual la sociedad espera frutos de calidad.

El análisis de los valores en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) y la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), todos documentos del CLAD, destaca los valores de la transparencia, la responsabilidad, la honradez, la dedicación al servicio y la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos.

Los valores éticos son entonces las creencias para definir lo que es bueno en contraste de lo que es malo. Principios y valores condicionan las decisiones y acciones de los servidores públicos para obtener los resultados planificados; la evaluación interna y externa de estos resultados contribuirá a corregir o no su comportamiento ético.

### **Servidor público**

Es suficiente referirse a una definición operativa de servidor público, de manera que resulta útil adoptar la de Naessens (2010: 2117) que entiende que “el servidor público, es aquella persona que presta sus servicios al Estado o a la administración pública. Desempeña una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados”.

En esta perspectiva se distinguen tres elementos clave de los servidores públicos: el primero es que presta servicios al Estado o a la administración, el segundo es que desempeña una función de servicio y el tercero es que está obligado a respetar los derechos e intereses de los gobernados. El servidor público participa en el servicio público de gobierno al cual se incorpora por elección, nombramiento o selección en un puesto de trabajo, formando parte de la burocracia.

Se comparte con CLAD (2003), CEAP (2011) e Iglesias Morell (2011) que a los servidores públicos los distinguen las siguientes actuaciones: a) preeminencia por el buen funcionamiento de los servicios públicos; b) profesionalidad como garantía de mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos; c) estricto apego al marco constitucional y legal; d) estar sujetos a normas propias del cargo que desempeñan para evitar que hagan un ejercicio abusivo de sus funciones; e) en el ejercicio de sus funciones, la posibilidad de ejercer responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa, responsabilidad económica y responsabilidad penal; f) actitud flexible para adaptarse a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad; y g) observancia de los principios éticos del servicio público como la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

## Servicio a la ciudadanía

La tendencia actual de gobierno centrado en el ciudadano coloca a la ciudadanía como elemento central de todos los esfuerzos y propósitos realizados. La mayoría de los códigos de ética implementados refieren que la función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía. Ramírez Alujas y Dassen (2014) convergen también en este sentido: “es necesario fomentar gobiernos que involucren activamente a sus ciudadanos”.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006: 2) también plantea que cualquier sociedad “debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión”.

No obstante, resulta significativo en el contexto iberoamericano reconocer la importancia, cada vez más creciente, de la participación y la transparencia en el servicio a la ciudadanía; y es desde estas perspectivas que se dignificará el servicio a la ciudadanía, entendiéndolo por ello al acto de articular en el servicio las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para el desarrollo sostenible.

De la interacción de estos elementos del servicio a la ciudadanía -transparencia, participación ciudadana, colaboración de diversos actores y desarrollo sostenible- surgirá un ciudadano con valores éticos nuevos, integral y cualitativamente superior, cuya conciencia se irá transformando para la conservación y protección del bien común. En otras palabras, dignificar el servicio a los ciudadanos será escalar un nuevo peldaño por parte de los servidores públicos en función de alcanzar el desarrollo sostenible.

En resumen, los principios de la ética pública instituyen las reglas de comportamiento de los servidores públicos -es él quien la adopta y la pone en práctica- y orientan el camino conveniente de su actuación, mientras que los valores establecen la buena conducta de estos servidores públicos para concretar esas reglas por el bien ciudadano. Principios y valores son dos caras de una misma moneda: la ética pública. A partir de esta concepción, el servidor público a través del servicio a la ciudadanía le transfiere a la ética pública la posibilidad de armonizar con su contexto económico, social y ambiental. Como queda enunciado en el documento *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* (CLAD, 2010): “el Estado del presente siglo debe producir desarrollo sostenido en términos sociales, políticos, económicos y ambientales”.

## LA ÉTICA PÚBLICA Y EL PERFIL TRANSFORMADOR DEL SERVIDOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO SOSTÉN IMPRESCINDIBLE

Como se explicó, la ética pública es la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ellas al inculcarles valores de servicio público.

Calves Hernández y Gutiérrez Castillo (2015: 24), establecen que: “el servidor público participa en el servicio público de gobierno, al cual se incorpora por elección, nombramiento, selección o mediante el empleo en un puesto de trabajo, formando parte de la burocracia”.

La gestión de las organizaciones públicas implica conducir una red de relaciones que integra diferentes actores y grupos de interés disímiles, con exigencias y expectativas diversas. Esto imprime un significado de complejidad a la labor de los servidores públicos y les exige contextualizar las decisiones de política, programas y proyectos públicos para alcanzar impactos positivos y rendir cuentas por sus consecuencias.

El contexto internacional cada vez más global, dinámico y cambiante en sus tendencias económicas, tecnológicas, políticas, sociales y ambientales, obliga al servidor público no solo a analizar y evaluar sistemáticamente estas tendencias, sino también a comprender el impacto de las mismas en su ámbito de actuación.

Esta exigencia requerirá promover un cambio de actitud por parte del servidor público, lo que implica que desarrollen nuevas estrategias en las políticas públicas para abordar las necesidades y exigencias de la sociedad en general y que sean capaces de asumir nuevos paradigmas.

Las diversas coyunturas económicas, políticas y sociales han quebrado el crecimiento de las burocracias públicas y provocaron su distanciamiento progresivo de la sociedad. Modernizar la Administración Pública significa, fundamentalmente, adaptarse al ritmo de modernización de la sociedad misma, pero no cambiando cuando la presión de ésta se hace insostenible, sino liderando y anticipando el cambio. Con ello se hará posible una nueva cultura, un nuevo sistema de valores que la sociedad reclama para su sistema colectivo.

El servidor público debe: a) potenciar la dimensión humana en su gestión, b) la efectividad, c) la eficacia, d) la eficiencia en los propósitos y acciones, e) fomentar la participación y el impacto generador de transformación social que este provoca y f) consolidar un accionar proactivo en los procesos decisionales que contribuyan al desarrollo de la sociedad (Calves Hernández y Gutiérrez Castillo, 2015: 25).

Hay coincidencia en que los servidores públicos van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas al actuar de un modo éticamente correcto, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

El servidor público toma las decisiones en función de los ciudadanos, para elevar su calidad de vida, disponiendo y utilizando recursos públicos. De ahí la necesidad de asumir el principio de valor público en todos los ámbitos con elevada ética pública en su conducta.

No hay una ley que obligue al servidor público a actuar de un modo éticamente correcto. Todo gobierno debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento de los miembros que lo integran, es decir gobernantes y gobernados, educando a la ciudadanía, ordenándola, organizándola, conservando su cultura y su identidad.

Sin dudas, el análisis realizado aquí sobre la ética pública y su influencia en los servidores públicos, conduce a la necesidad de esbozar un perfil transformador de estos actores en el contexto actual. La hiperglobalización, el unilateralismo emergente y una región de América Latina y el Caribe, hoy fragmentada y debilitada, demandan una nueva generación de políticas sociales, de educación y de desarrollo productivo que inserten a la región en la nueva revolución tecnológica, en la que convergen la innovación, la inclusión social y la protección del medio ambiente. En este sentido, se deben delinear las competencias y comportamientos éticos públicos que posibiliten el cambio de mentalidad necesario para enfrentar los requerimientos del desarrollo sostenible.

En este esquema de gestión de personas, recursos humanos o capital humano, como se denomina indistintamente tanto en el ámbito público como en el privado, la Carta Iberoamericana de la Función Pública sostiene que: “Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea” (CLAD, 2003).

Desde esa óptica, se aprecia la necesidad de identificar un grupo de competencias -conjunto de habilidades, aptitudes y actitudes que una persona necesita tener para cumplir con las tareas del puesto- y comportamientos éticos públicos deseables en el servidor público que estén alineados a los ODS 2030 para América Latina y el Caribe. Se explican esas competencias y comportamientos a continuación:

- *Servicio a la ciudadanía*: se requiere de una mirada hacia el ciudadano colocando sus necesidades y expectativas en el centro de todas las acciones, en el

diseño y formulación de las políticas públicas, pasando del enfoque del servicio arraigado en la creencia que los ciudadanos deben agradecer por su cualidad de gratuidad al servicio en función de los intereses del ciudadano. Dignificar el servicio a la ciudadanía significa transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para el desarrollo sostenible.

- *Responsabilidad, estricto apego al orden jurídico establecido y rendición de cuentas sobre el desarrollo sostenible*: es necesario que se incorporen las consideraciones sociales y ambientales en la toma de decisiones y de rendición de cuentas de los servidores públicos, por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medio ambiente. Esto implica un comportamiento ético que contribuya al desarrollo sostenible, cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento. También implica que la responsabilidad social esté integrada en toda la organización, se lleve a la práctica en sus relaciones y tenga en cuenta los intereses de todas las partes.

- *Pensamiento sistémico y estratégico*: los servidores públicos deberán analizar de manera holística, todos los asuntos y su interdependencia, en lugar de concentrarse en un solo asunto. Deberían ser conscientes de que los esfuerzos para abordar un asunto podrían implicar ceder en relación con otros asuntos. Las mejoras concretas dirigidas a un asunto específico no deberían provocar impactos adversos en las partes interesadas o en la cadena de valor. El valor estratégico, no solo debe estar dirigido en el sentido de un enfoque universal, para buscar incluir a todos los países, sino que además debe dirigirse a alcanzar la cooperación internacional como mecanismo articulador de la implementación de los ODS.

- *Pensamiento flexible y dinámico*: el servicio debe ser principalmente flexible y creativo, enfocado a resolver las necesidades de los ciudadanos mediante la adaptabilidad de las reglas a los escenarios y no viceversa. En consecuencia, el impacto de la aplicación del marco regulatorio tendrá que ser analizado para dotar al sistema de mecanismos de adaptación y aprendizaje interno auto regulables, cuyo fin sea otorgarle la flexibilidad necesaria para adaptarse a un entorno como el actual a través de la mejora de las prestaciones para satisfacer unos requisitos cambiantes; es decir, los servidores públicos deben tener la capacidad de modificar las reglas, políticas, procedimientos con los que interactúan y de introducir nuevas tecnologías (conocimientos, técnicas) de diversas organizaciones de su entorno o de otros sectores de servicios.

- *Pensamiento basado en la cooperación multilateral*: desarrollar la capacidad de los servidores públicos de actuar coordinadamente para estabilizar las finanzas globales, para regular y controlar sus efectos sobre las economías nacionales y para mitigar el flujo migratorio.

- *Pensamiento basado en el vínculo entre tecnología y medioambiente*: desarrollar el conocimiento en el servidor público de las interrelaciones entre los problemas ambientales y la aplicación de la tecnología. Desplegar procesos de formación para interiorizar la necesidad de fortalecer las capacidades tecnológicas del país -invertir en educación, investigación y desarrollo e innovación en el diseño de productos y procesos-, conocer en profundidad la contaminación generada en cada uno de los puntos del ciclo del producto y entender la dinámica y los factores de riesgo en el manejo de los recursos naturales, entre otros desafíos tecnológicos.

- *Capacidad de promover la integración internacional*: desplegar formación en el servidor público en torno a bienes públicos globales que den estabilidad al comercio y a las finanzas y promuevan un cambio en los patrones productivos hacia el crecimiento sostenible internacional, para avanzar hacia el pleno empleo, la igualdad y la reducción de los impactos negativos de un mayor proteccionismo en la economía internacional.

En el proceso de tránsito hacia unos servidores públicos con un pensamiento sistémico y estratégico, flexible y dinámico, multilateral, integracionista y colaborador en el contexto de la Agenda 2030, es indispensable asumir un proceso de desarrollo cualitativo de la función pública y no solo la definición de las competencias necesarias y de un conjunto de comportamientos éticos adecuados. Se necesita además que los servidores públicos se apropien del nuevo rol que les otorga la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS.

En sintonía con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, “la función pública debe ser diseñada y operada como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas” (CLAD, 2003: 10).

De igual manera, se coincide con Montero (2012: 31) cuando expresa que “no hay duda en que en el sector público la gestión de las personas tiene un valor estratégico, ya que ésta debe estar estrechamente conectada, no solo con la estrategia organizacional, sino con la estrategia nacional con perspectiva de desarrollo que debe darse cada país en un mundo como el de hoy; de ahí que debe existir un enfoque sistémico de gestión de personal que aborde todos los subsistemas de recursos humanos de forma interrelacionada y con criterio de política pública”.

Hintze (2011: 11) puntualiza que la función pública o servicio civil “es el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios y, en sus estadios más avanzados, para procurar que dichas estructuras tengan menores o mayores grados de racionalidad técnica.”. Esta incluye un conjunto de “reglas de juego aplicadas a lograr la disponibilidad del tiempo de trabajo de personas con la calificación requerida por los puestos de trabajo de la burocracia”.



De estas interpretaciones es necesario distinguir la idea que la función pública debe concebirse mediante la estructuración de un sistema integrado, es decir, analizado a través del enfoque sistémico para determinar las interrelaciones entre sus subsistemas y el contexto que lo determina.

De acuerdo a las nuevas tendencias sobre gestión de los recursos humanos, el perfil transformador del servidor público hacia el desarrollo sostenible debe diseñarse con una base sólida de personas competentes, motivadas y con responsabilidades bien definidas. Asumir la profesionalización de los recursos humanos del sector público -entendida como el tránsito hacia un empleo público estable, planificado y bien calificado (Sanginés y Strazza, 2016)-, constituye una oportunidad para promover una mejor respuesta de los gobiernos a las demandas de la sociedad.

Indudablemente la profesionalización de los recursos humanos también deberá incidir en la elevación de los estándares éticos de los servidores públicos. Conforme a Longo (2004), el modelo integrado de gestión de recursos humanos (GRH) centra su atención en los servidores públicos que son los responsables de generar y cumplir con los objetivos y metas previstos en la organización para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Factores externos, como el marco legal y el mercado laboral, e internos, caracterizados principalmente por la estructura organizativa y la cultura organizacional, condicionan el funcionamiento de los subsistemas que integran la GRH. El marco legal, por ejemplo, debe también establecer los principios y conductas éticas de los servidores públicos para ejercer las funciones de GRH de forma coherente con las políticas instituidas por los directivos de la organización.

El subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales involucra los temas de clima laboral, comunicación interna y relaciones laborales, que encontrarán en los patrones éticos el abono eficaz o no para potenciar favorablemente los aspectos subjetivos de la GRH.

No obstante las bondades que se infieren de la profesionalización de los recursos humanos del sector público, el tratamiento del perfil transformador del servidor público hacia el desarrollo sostenible se verá limitado por un conjunto de aspectos (Sanginés y Strazza, 2016) que integran la GRH. Esos aspectos son los siguientes:

- Tendencia a priorizar los requisitos de educación formal y experiencia por sobre las competencias. La gestión de competencias es un enfoque relativamente nuevo en América Latina y con implantación incipiente en comparación con el enfoque tradicional basado en la educación y la experiencia. Además, la gestión por competencias entraña complejidades, requiere de criterios para su desarrollo conceptual y de instrumentos para su administración.

- Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH que dificulta la conexión entre las prioridades de gobierno y el accionar organizacional.

- Ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH, caracterizado por una multiplicación de diferentes plataformas o archivos con información no necesariamente actualizada, interconectada y abierta a consulta de sus usuarios. La prioridad de almacenamiento la tienen las funciones de administración de nóminas y capacitación en detrimento de otras (selección, evaluación del desempeño, desarrollo y gestión del clima laboral, entre otras). Como consecuencia, la toma de decisiones puede verse afectada, porque no se cuenta con insumos que la sustenten o bien porque se debe consumir tiempo valioso en su generación una vez surgida la necesidad.

- Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito, caracterizada por gestionar el ingreso del personal a través de dos canales alternativos al concurso abierto de mérito y oposición. El primero es el nombramiento directo, mayormente utilizado para incorporar a personal de confianza de todos los niveles, pero en particular mandos medios. El segundo canal es la prueba de aptitud realizada a un único postulante al cargo, normalmente de base. El test suele basarse en el perfil incluido en el manual o cédula del puesto, no se realiza la comparación entre diferentes candidatos.

- Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza. En el caso de los puestos de base la rigidez no solo obstaculiza la alineación de las plantillas con las cambiantes necesidades institucionales, sino que además ejerce presión sobre el gasto. Por su parte, la rotación en los niveles intermedios de la estructura perjudica a la administración porque dificulta el aprendizaje institucional, las capacidades de diseño e implementación y la sostenibilidad de las políticas públicas.

- Ausencia de evaluación del desempeño o bien evaluación centrada solo en aspectos formales; se destaca que en la etapa de evaluación se producen distintas situaciones que van desde la ausencia de instrumentos consistentes hasta tendencias a la "autoevaluación" y al sesgo benevolente.

- Inequidad remunerativa vertical. Se observa un deterioro de la progresividad de la curva salarial, porque los sueldos de los puestos de base de grados más altos se aproximan bastante a los que reciben los puestos de confianza de nivel más bajo. En otras palabras, se observa en el tabulador de sueldos un resquebrajamiento de la lógica progresiva que liga el nivel de remuneración con la complejidad y responsabilidad de los puestos.

- Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional, predomina la baja presencia de canales de desarrollo profesional que permitan a los servidores públicos acceder a posiciones de mayor responsabilidad y remuneración.

- Detección de necesidades de capacitación insuficientemente ligadas a las funciones del puesto y los objetivos funcionales, se ha constatado que es insuficiente la conexión entre las funciones del puesto y los objetivos institucionales.

- Baja presencia de la política de profesionalización del segmento directivo en la agenda de GRH, la selección de los puestos directivos muestra todavía una fuerte preeminencia de la confianza política por sobre el criterio de mérito. Los concursos, ya de por sí acotados en cobertura y frecuencia, muy excepcionalmente se utilizan para seleccionar gerentes públicos.

Las insuficiencias descritas revelan la necesidad de profesionalizar las administraciones públicas estatales mediante el fortalecimiento de la GRH. Se apuesta por la propuesta de agenda con 10 tareas clave para mejorar la GRH y por el reconocimiento de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003: 12-19) de los requerimientos para la función pública, a partir de los cuales se considera esencial para el desarrollo de los servidores públicos en el contexto de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, realizar una distinción de aquellos requerimientos relacionados con la organización del trabajo, acceso al empleo, evaluación del rendimiento y compensación.

- *Organización del trabajo*: en la descripción de los puestos de trabajo deberán definirse las tareas relacionadas con el desarrollo de la dimensión económica, social y ambiental que corresponda, así como establecerse la estructura de responsabilidades y atribuciones. La elaboración de perfiles de competencias y comportamientos éticos públicos del servidor público debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de las tareas. Deberá fomentarse el servicio a la ciudadanía, la responsabilidad, el estricto apego al orden jurídico establecido y la rendición de cuentas sobre el desarrollo sostenible, así como el pensamiento sistémico y estratégico, flexible y dinámico, basado en la cooperación multilateral y en el vínculo entre tecnología y medioambiente y, por último, la capacidad de promover la integración internacional, tal como se describió en párrafos anteriores.

- *Acceso al empleo*: convocatorias que especifiquen los requisitos curriculares para enfrentar el desarrollo sostenible en la organización. La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas y la ejecución de pruebas de las capacidades cognitivas sobre el desarrollo sostenible. La acreditación de la cualificación necesaria para la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS.

- *Evaluación del rendimiento*: evaluación centrada en los resultados previstos en la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS de acuerdo a las finalidades del puesto ocupado. Identificación de indicadores cuantitativos y cualitativos para evidenciar el desempeño del desarrollo sostenible.

- *Compensación*: las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder al conjunto de prioridades y objetivos vinculados al desarrollo sostenible. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y desarrollo de competencias necesarias para la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS.

## CONVERGENCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA Y LOS ODS: RESORTE SUBJETIVO VALIOSO

Las conductas éticas, basadas en los principios y valores éticos, guiarán las decisiones y acciones del servidor público en función de dignificar el servicio a la ciudadanía y obtener los resultados previstos de los ODS 2030. Principios y valores éticos de los servidores públicos constituyen la premisa clave para que germinen las semillas que contrarrestarán el hambre, la pobreza y la desigualdad.

### Principios y ODS

En el Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, derivado del Foro sobre el Desarrollo Sostenible celebrado del 26 al 28 de abril de 2017, la comunidad que integra la CEPAL declara que: “se urge de nuevas reglas y prácticas para corregir el rumbo de la hiperglobalización de los últimos 20 años. Esta no solo ha tenido elevados costos sociales y económicos, sino que también ha dejado un legado político que podría comprometer la capacidad de acción de la comunidad internacional y, a la larga, la propia sostenibilidad del desarrollo y de la paz entre las naciones” (CEPAL, 2017).

Es decir, los países de América Latina y el Caribe necesitan reconceptualizar los principios éticos públicos para adoptar un conjunto de reglas y normas que permitan la materialización de los ODS y las metas determinadas. Conforme a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), son imprescindibles principios tales como: a) constitucionalización, b) igualdad, c) autonomía, d) gratuidad, e) institucionalización, f) corresponsabilidad social, g) respeto a la diversidad y no discriminación y h) adecuación tecnológica.

Estos principios serán contextualizados a los requerimientos actuales de cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Resulta necesario que los servidores públicos enmarquen la *constitucionalización* en el reconocimiento

del derecho de los ciudadanos a la participación en la implementación, seguimiento y evaluación de sus políticas y estrategias en favor de la Agenda 2030 y el logro de los ODS.

De igual manera, los servidores públicos deberán regular los mecanismos, procedimientos y garantías que el reconocimiento del derecho de participación de los ciudadanos requiere y asegurar que sea ejercido en *igualdad* de condiciones; con total *autonomía* de los ciudadanos; de forma gratuita; respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea en *corresponsabilidad* con los poderes públicos y de todos los ciudadanos; respetando las particularidades, características y necesidades de toda la población; universalizando el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación, de manera que contribuya a la reducción de asimetrías y el ataque a los problemas del desarrollo y del rezago tecnológico.

La igualdad es una condición necesaria para el crecimiento económico. La igualdad genera incentivos y oportunidades que se traducen en más educación, progreso técnico y competitividad. Los trabajadores y empresarios de economías más igualitarias, dotadas de una amplia red de protección social, se sienten menos vulnerables, aceptan y se adaptan mejor a los inevitables vaivenes de una economía abierta. Una de las razones por las cuales la hiperglobalización generó respuestas proteccionistas fue la fuerte erosión de la igualdad y la protección social en las economías desarrolladas y en varias de las economías en desarrollo.

Ejemplo de principios que convergen hacia la igualdad, de forma explícita, en los ODS (CEPAL, 2017) son los siguientes:

- *Fin de la pobreza*: erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema; protección social para todos; que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación; implementar programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

- *Hambre cero*: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; poner fin a todas las formas de malnutrición; acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

- *Salud y bienestar*: poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años; poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis,

la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas; acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales; cobertura sanitaria universal.

- *Educación de calidad*: asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria; que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad; el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad; asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética; que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible.

- *Igualdad de género*: poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina; participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública; acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes.

- *Agua limpia y saneamiento*: acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre.

- *Energía asequible y no contaminante*: acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

- *Industria, innovación e infraestructura*: lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Para avanzar hacia sociedades más abiertas es preciso avanzar hacia sociedades más igualitarias (CEPAL, 2017: 19). El ODS número 10 habla de reducir la desigualdad en y entre los países y establece que con el fin de reducir la desigualdad se ha recomendado la aplicación de políticas universales que

presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas (CEPAL, 2016: 27).

En las metas 4.1 y 17.3 de los ODS (CEPAL, 2016: 15 y 42) la intencionalidad de asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos, así como movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países, evidencian la armonización con el principio de *gratuidad*. De igual manera, el respeto a la *diversidad y no discriminación queda reflejado* al puntualizarse que se debe garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (CEPAL, 2016: 13).

En lo que respecta a la *institucionalización* la mirada se dirige hacia la producción estadística. Los resultados corroboran el carácter interdisciplinario y transversal de los ODS, identificándose una gran cantidad de instituciones que participan en el proceso de elaboración de los indicadores. Esta situación subraya la necesidad imperiosa de coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades que conforman el sistema nacional de estadística y de involucrar crecientemente a todos los organismos productores de estadísticas oficiales en programas de mejoramiento y planes estratégicos a largo plazo (CEPAL, 2017: 82).

Un equipo de la CEPAL se encuentra trabajando en un sistema de información en línea (CEPAL, 2017: 92) que compila la información entregada por los países en el cuestionario. Esto constituye un hito mundial como bien público para el fortalecimiento institucional de las capacidades estadísticas nacionales, para producir los indicadores mundiales establecidos para los ODS y un conjunto de datos que describen las características de los procesos de producción de cada uno de ellos, y para el estímulo de la cooperación horizontal entre países y con los organismos regionales y especializados. Esto permitirá la *adecuación tecnológica* con el fin de incrementar la accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública del desarrollo sostenible.

## Valores y ODS

El análisis realizado de los valores describe en los preceptos del enfoque del Buen Gobierno: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

En las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública (CLAD, 2003), de Buen Gobierno (CLAD, 2006) y de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008), se pudo constatar que el valor común explícito es el de la transparencia, como se observa en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Presencia de valores en Cartas Iberoamericanas**

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)	Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006)	Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008)
	Objetividad, Tolerancia, Integridad, Credibilidad, Imparcialidad, Ejemplaridad, Austeridad, Accesibilidad, Eficacia, Igualdad de género, Protección de la diversidad étnica y cultural y medioambiente	
		Vocación de servicio
Principios y valores constitucionales		
		Probidad
<b>Honradez</b>		<b>Honradez</b>
		Buena fe
		Confianza mutua
		Solidaridad
		Corresponsabilidad social
<b>Responsabilidad</b>	<b>Responsabilidad</b>	
<b>Transparencia</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Transparencia</b>
	<b>Dedicación al servicio</b>	<b>Dedicación al trabajo</b>
		Respeto a las personas
<b>Escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos</b>		<b>Escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos</b>
		Preeminencia del interés público sobre el privado

Fuente: CLAD (2003, 2006 y 2008).

Como señala Zamora Leclére (2009: 20), la transparencia en la gestión pública, la vigilancia ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son consustanciales para el desarrollo de una sociedad democrática y para desterrar la “cultura del secreto” tan arraigada en la administración pública. La vigencia de esta cultura favorece la corrupción y dificulta su erradicación.

Asimismo, Sousa Oliva (2010), al describir la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado N° 20.285 de 2008 (LAIP) de Chile, señala que a través de esta se abre la posibilidad para que la calidad de la democracia chilena avance con la instalación de



un canal formal e institucional de participación ciudadana que limita el poder y, por otro lado, involucra una transformación de la cultura en los servidores de gobierno sobre la concepción tradicional del “secretismo” en la provisión de información al público.

Colateralmente, instituciones de otras regiones del planeta, como Australia, Canadá, Estados Unidos, México, Reino Unido, Escocia, proponen fortalecer la ética y transparencia con la creación de diferentes órganos encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones de ética y transparencia, emitir nueva normativa relacionada y sancionar, entre otras funciones, confirmando la relevancia que tiene el valor de la transparencia en la gestión de los servidores públicos.

La región de América Latina y el Caribe no está al margen de este requerimiento. Las crecientes demandas ciudadanas de mayor transparencia, accesibilidad a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, han originado el desarrollo de múltiples iniciativas hacia la apertura de los datos de la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS 2030. La apertura constituye un ejercicio de apropiación ciudadana de estos datos como bienes públicos.

Lo anterior no deja lugar a dudas, los servidores públicos tienen la posibilidad de contar con datos que pueden ser procesados para obtener información, haciendo posible que cualquier ciudadano pueda construir sobre esa base una nueva idea que se traduzca en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios.

La tarea eminente será el despliegue de mecanismos que contribuyan con esta intención, como pueden ser los portales de transparencia y el proceso de rendición de cuentas, para elaborar, construir, implementar a largo plazo, una cultura del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía en el contexto de la organización pública.

La ética pública, *principios y valores*, por el bien común de todos los ciudadanos, es el resorte subjetivo que intervendrá en las decisiones de los servidores públicos para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 ODS de América Latina y el Caribe, lo que requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad.

## ESBOZO DE LA ÉTICA EN CUBA: INICIATIVAS QUE SE VINCULAN A LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En Cuba el Sistema de Control Interno -Resolución N° 60 de 2011- se sustenta en la observancia de valores éticos por parte de los directivos superiores, directivos, ejecutivos, servidores y trabajadores de los órganos, organismos, organizaciones y demás entidades cuya dirección desempeña un papel principal al contribuir

con su ejemplo personal a elevar el compromiso ético y sentido de pertenencia de todos sus integrantes, los que deben conocer y cumplir el Código de Ética de los Cuadros del Estado Cubano, el Reglamento Orgánico, el Manual de Procedimiento, el Convenio Colectivo de Trabajo, el Código de Conducta Específico y su Reglamento Disciplinario Interno, según corresponda.

El desarrollo de estos valores conforma una cultura organizacional definida, la cual permite preservarlos y contribuir a su fortalecimiento en el marco de la organización y su entorno. Para esto los órganos, organismos, organizaciones y demás entidades deben definir de manera participativa sus valores, los que deben formar parte de la gestión y se miden de forma cualitativa mediante el actuar de sus miembros.

Acciones de carácter ético-moral están dirigidas de modo consciente a eliminar las actuaciones contrarias a las normas legales y a la ética de los cuadros, caracterizadas por una pérdida de valores ético-morales incompatibles con la sociedad cubana que se cometen para satisfacer intereses personales o de un tercero. El plan de prevención de riesgos que se documenta va encaminado a despertar motivaciones, cultivar atributos, formar valores éticos y morales, fortalecer principios y convicciones de los servidores públicos en general. La finalidad de todas estas acciones es trabajar con mayor integralidad en la formación de una cultura ética, con un carácter educativo sobre las conductas de las personas.

Este precedente de la ética pública cubana fertiliza el camino para asumir el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Entre otras iniciativas que se vinculan a la Agenda, Cuba ha establecido 274 Lineamientos para el período 2016-2021 -resultado de un largo lapso de trabajo que culminó con su aprobación por el 7mo. Congreso del Partido- que no son más que un conjunto de políticas públicas, sustentadas en los principios y valores éticos que caracterizan a los servidores públicos cubanos que integran la Asamblea Nacional del Poder Popular, dirigidas al ámbito económico, social y medioambiental.

Según la CEPAL (2017: 59) "en Cuba, el mecanismo institucional para la implementación de la Agenda 2030 corresponde a un grupo de trabajo nacional en el que participan múltiples actores (académicos y de la sociedad civil), liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y compuesto por todos los ministerios y departamentos del Estado. Entre otras iniciativas que se vinculan a la Agenda, Cuba cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, que está encabezado por el Ministerio de Economía y Planificación".

Este mecanismo instituido es responsable de la implementación de la Agenda 2030 y tiene como objeto orientar la política para el logro de los ODS; llevar a cabo la coordinación institucional e intersectorial; movilizar recursos y orientar el

gasto; gestionar alianzas; presentar informes, monitorear y evaluar; y coordinar la cooperación internacional.

Algunos de los valores que se enfatizan para el desarrollo humano en Cuba son la dignidad, honradez, modestia, honestidad, solidaridad, laboriosidad, altruismo, humanismo, justicia, responsabilidad, desinterés, heroísmo, audacia, patriotismo, antiimperialismo e internacionalismo. Los decisores cubanos deberán crear las condiciones para que estos valores sean reproducidos de manera natural por la propia dinámica social, se consolide su asimilación como valores éticos colectivos y contribuyan, desde su área de influencia, a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Un resumen de las principales acciones previstas, con el apoyo sostenido del gobierno, que contribuyen a la implementación de los ODS en Cuba son las siguientes:

#### **Ámbito social:**

- El Programa de la Salud.
- El Programa del Transporte.
- El Programa de la Vivienda.
- El Plan de Conservación y Rehabilitación.
- El Programa de Producciones Locales de Materiales de la Construcción.
- El Programa de la Cultura, Deporte y Educación.
- El Programa del Sistema de Prevención, Asistencia y Trabajo Social.
- El Programa de Atención a la Tercera Edad.
- El Programa para Estimular la Fecundidad.
- El Programa para el Uso de la Red Telemática y la Tecnología Educativa.
- El Programa Nacional de Medicamentos.

#### **Ámbito medioambiental:**

- Desarrollo del Polo Científico Productivo.
- El Programa para el Cambio de la Matriz Energética hacia fuentes renovables de energía.
  - El Programa de Desarrollo de la Biotecnología.
  - El Programa para la Producción Médico Farmacéutica.
  - El Programa para la Producción de Equipos de Tecnología Avanzada.
  - El Programa Integral de Protección del Medioambiente.
  - El Programa de Educación Ambiental en todos los niveles de enseñanza.
  - El Programa de Enfrentamiento al Cambio Climático.
  - El Programa de Reconversión de la Industria Constructiva, con mayor empleo de tecnologías de avanzada y eficiencia en el uso de recursos.
  - El Programa de Balance de Agua para medir la eficiencia en el consumo.

### **Ámbito económico:**

- El Programa Integral de las Políticas Comercial, Fiscal, Crediticia, Arancelaria, Laboral y otras; así como consolidar los mecanismos de protección de precios de los productos que se cotizan en bolsa y que Cuba comercializa.
- El Programa de Participación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).
- El Programa de Participación en los Esquemas Regionales de Integración Comercial: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comunidad del Caribe (CARICOM), Asociación de Estados del Caribe (AEC), PETROCARIBE.
- El Plan de Diversificación de los Destinos de los Bienes y Servicios Exportables.
- El Plan de Exportación de Servicios, con énfasis en los Servicios Médicos y de Salud.
- El Programa para el Fortalecimiento de la Industria del Turismo.
- La Integración Regional para el Fortalecimiento de la Participación Internacional.
- Diversificación de las Fuentes de Financiamiento Externo de Mediano y Largo Plazos.
- La Cantera de Proyectos para la Inversión Extranjera.
- El Programa de Fortalecimiento de la Industria Nacional.
- El Plan de Diversificación de los Mercados de Exportación de Langostas y Camarones.
- Acuerdos Internacionales de Cooperación y Complementación en el Sector Industrial.
- El Programa de la Diversificación de la Producción de la Industria del Níquel.

Para materializar este conjunto de acciones se han establecido seis ejes estratégicos de la nación, que deberán articularse en la actuación y decisiones de los directivos cubanos, para la consecución de los ODS a largo plazo.

### **ALINEACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA Y LOS ODS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA OPORTUNIDAD DE MEJORA INSOSPECHADA**

La protección de la ética pública y su mejora son objetivos fundamentales para una administración pública moderna, eficaz y eficiente que respalde y consolide la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible. Los directivos públicos deben fomentar una formación sólida y un enfoque de mejora de la ética pública a todos los niveles de la organización, así como una cultura ética que demuestre la coherencia, transparencia, honestidad y justicia de sus actuaciones para alcanzar los ODS.

Mediante el desarrollo de dinámicas grupales, aplicando diversas técnicas con actores que participaron en el Diplomado de la Administración Pública de la Provincia de Holguín y liderado por el Grupo de Investigación de la Administración Pública de la Universidad de Holguín, se realizaron varias sesiones de trabajo para identificar un conjunto de criterios esenciales a incluir en un

instrumento metodológico sobre la ética pública en función de la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS en América Latina y el Caribe.

Como se conoce, las condiciones de la hiperglobalización de los últimos 20 años han tenido elevados costos sociales y económicos y han dejado un legado político que podría comprometer la actuación ética de los servidores públicos en pos de alcanzar el desarrollo sostenible. Toda acción que se encamine a mejorar los principios y valores éticos de los servidores públicos comprometidos con los ODS en América Latina y el Caribe contribuirá a delinear el camino irrevocable hacia la Agenda 2030.

Se proponen las siguientes perspectivas de análisis: a) principios; b) etapas metodológicas; c) cuestionarios sobre los elementos de la estructura de la ética pública; y d) establecimiento de prioridades para la acción, formato para el plan de acción de la ética pública y estrategia de comunicación.

## Principios

***Enfoque continuo hacia la mejora de la ética pública en función de los ODS:*** es esencial que los directivos públicos se comprometan con el logro de altos niveles de ética pública de los servidores públicos en la organización que dirigen, reaccionen a los cambios internos y externos originados por los ODS y determinen nuevas oportunidades para mejorar la ética pública en función de su implementación, seguimiento y evaluación.

***Enfoque al ciudadano:*** los servidores públicos deben reflejar los principios y valores de la ética pública que les permitan atraer y conservar la confianza de los ciudadanos y la de otras partes interesadas; enfocarse en la generación del valor público desde las tres dimensiones del desarrollo sostenible -económica, social y ambiental-.

***Liderazgo ético en función de los ODS:*** los líderes, en todos los niveles, deben establecer los valores de unidad de propósito y la dirección y crear condiciones para que los servidores públicos se impliquen en el logro de los ODS.

***Transparencia de datos e información de los ODS:*** se deberán crear las condiciones para el acceso a la información, confiabilidad y protección de los datos e información sobre los ODS en correspondencia con la legislación vigente.

***Compromiso de los servidores públicos:*** los servidores públicos competentes, empoderados y comprometidos en toda la organización son esenciales para aumentar la capacidad de generar planes de acciones para la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS. Es importante implicar a todos los servidores públicos de todos los niveles en la ejecución y mejora de los ODS.

***Toma de decisiones basadas en las evidencias de los ODS:*** las decisiones basadas en el análisis y la evaluación de datos e información tienen mayor

probabilidad de alcanzar los resultados planificados de los ODS. El análisis de los hechos, evidencias y datos conduce a una mayor objetividad y confianza en la toma de decisiones.

## **Etapas metodológicas**

**Diagnóstico y Autoevaluación:** consiste en la recopilación de información sobre los retos actuales que afrontan los servidores públicos de las organizaciones en términos de ética pública, identificando el nivel de compromiso de los directivos, el análisis de las causas, así como las acciones e iniciativas en curso para hacer frente a los ODS, formulados en cada país en el marco de la Agenda 2030 y personalizados en la organización.

**Análisis y Desarrollo de Soluciones:** los elementos identificados durante el proceso de autoevaluación son analizados en un segundo paso para comprender su impacto y desarrollar soluciones relevantes y específicas. Estas soluciones y sus respectivos resultados deseados constituirán el plan de acción de la ética en contribución a los ODS, en el cual se describirán los objetivos, actividades, responsables, plazos e indicadores de ejecución. Una vez que el plan de acción de la ética esté finalizado se debe someter a la consideración de los directivos públicos tanto de la organización como de otros actores influyentes en la consecución del plan de acción.

**Implementación:** la fase de implementación es la más crucial, ya que son los directivos los responsables de asegurar que las actividades que figuran en el plan de acción se lleven a cabo según los plazos establecidos. La puesta en práctica de iniciativas de ética prioritarias puede ser más específica y alcanzable si se inicia con un proyecto piloto. Los directivos pueden elegir uno o más elementos de su plan de acción de ética de acuerdo a sus prioridades y poner a prueba su aplicación de manera progresiva. Este enfoque orientado a los resultados genera un impacto real en un corto período de tiempo.

**Monitoreo y Evaluación:** el monitoreo y la evaluación son esenciales para asegurar que el plan cumpla con las etapas para alcanzar los resultados deseados. El monitoreo debe centrarse en la implementación del plan y proponer los reajustes que sean necesarios. La evaluación debe examinar los productos y resultados del proyecto piloto. Esto puede hacerse teniendo en cuenta tanto los indicadores de resultados como el nivel de conciencia de los empleados y grupos de partes interesadas antes y después de la implementación del plan de acción de ética. Este paso también es fundamental para mostrar los resultados de la iniciativa y, en consecuencia, asegurar el financiamiento futuro.

## **Cuestionarios de los elementos de la estructura de la ética pública**

### ***Cuestionario de liderazgo y compromiso ético:***

- ¿De qué manera promueve activamente el directivo público el mantenimiento de un alto nivel de ética dentro de la organización en función de los ODS formulados?

- ¿Cuál es el papel de las partes interesadas externas, que influyen en el cumplimiento de los ODS, en relación con la ética de los servidores públicos de la organización?

- ¿Qué mecanismos existen para asegurar que el directivo público reciba los recursos necesarios para poder cumplir el plan de acción de la ética en contribución a los ODS?

- ¿El directivo público tiene una estrategia de ética bien articulada como parte de su visión, misión, valores y objetivos? ¿Puede proporcionar una copia de dicha estrategia?

- ¿Este compromiso se da a conocer y se difunde dentro y fuera de la organización? ¿Puede proporcionar la documentación?

- ¿La estrategia se traduce en acciones tales como: el proceso de los mecanismos para denunciar las violaciones de ética, sistemas de recompensa, la implementación de un Código de Conducta, las auditorías internas y las medidas disciplinarias?

- ¿Existe un mecanismo para evaluar la salud ética de la organización?

- ¿De qué manera el Director General y el equipo directivo proporcionan liderazgo y demuestran un compromiso activo con el programa de ética? ¿Cómo predicán con el ejemplo?

- ¿Qué estrategias se aplican para abordar la cuestión de la ética dentro del equipo directivo?

- ¿Todos los niveles de dirección adoptan un papel fuerte de liderazgo para promover la ética y predicar con el ejemplo? ¿Es este un requisito de su cargo? ¿Cómo son considerados responsables por las violaciones de la ética?

- ¿De qué manera trabajan los directivos públicos con el resto de los servidores públicos para identificar las debilidades y vulnerabilidades en relación con los procesos y procedimientos que contribuyen a la implementación de los ODS?

- ¿Cómo se seleccionan los puestos directivos? ¿Se da una consideración adecuada a la ética pública personal de los servidores públicos? ¿Se da una consideración adecuada a la comprensión y compromiso de los ODS en los servidores públicos?

- ¿De qué manera los programas internos de formación abordan temas relacionados con los ODS?

- ¿Son examinados todos los proyectos, políticas e iniciativas nuevas afines a los ODS a fin de incluir los riesgos contra la ética?

***Cuestionario del marco regulatorio:***

- ¿La legislación nacional se encuentra alineada con los instrumentos internacionales de ética pública y ODS?

- ¿Están definidos los principios y valores éticos para la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS?

- ¿La legislación actual estipula claramente cuáles son los procedimientos y prácticas a seguir para la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS?

- ¿Qué nivel de cooperación y coordinación existe en los distintos departamentos de su organización para facilitar la aplicación de la ética pública y los ODS?

- ¿La aplicación de cualquier sistema de sanción administrativa es transparente y comprensible? ¿Se aplica de manera consistente?

***Cuestionario sobre transparencia:***

- ¿Reciben los ciudadanos información suficiente, precisa, consistente, accesible y fácil de comprender que les permita cumplir con sus responsabilidades ante la organización?

- ¿Qué mecanismos existen para informar sobre nuevas iniciativas, decisiones o cambios en los requisitos y procedimientos legislativos relacionados con los ODS que podrían tener un impacto en los ciudadanos?

- ¿Cuáles son los procedimientos para informar a los ciudadanos sobre sus derechos en el momento de tratar con la organización? ¿Cómo se comunican éstos procedimientos?

- ¿Puede dar ejemplos de las herramientas de comunicación que utiliza, tales como servicios de atención al ciudadano / centros de llamadas, líneas, números de teléfono gratuitos, centros de información?

- ¿La organización ha documentado patrones internos detallando los plazos dentro de los cuales los servidores públicos deben responder a los ciudadanos, dentro de los plazos señalados en los estándares de servicios?

- ¿Cómo se utilizan los medios de comunicación electrónicos e impresos para la difusión de información sobre los ODS a los ciudadanos?

- ¿La información crucial sobre las reglas, políticas, normas y prácticas es resumida o simplificada en folletos, etc.? ¿Son estos materiales traducidos en diferentes idiomas (cuando es necesario y posible) para una amplia distribución?

- ¿Cómo se informan y justifican las desviaciones de las normas y procedimientos establecidos?



- ¿Qué mecanismos de apelación y revisión han sido implementados para permitir a los ciudadanos la oportunidad de solicitar la revisión o recurrir las decisiones de la administración, con la posibilidad de adjudicación independiente si fuera necesario?

***Cuestionario sobre reforma y modernización:***

- ¿Qué mecanismos existen para asegurar que hayan sido asignados recursos humanos y financieros suficientes al programa de reforma y modernización?

- ¿Cómo se miden los programas de reforma y modernización? Por ejemplo, ¿hay una evaluación externa para garantizar que la reforma es costo-efectiva y eficiente?

- ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación establecidos para asegurar que todos los actores involucrados estén informados y tengan un fuerte sentido de participación en el proceso de reforma y modernización?

- ¿Existe un código de conducta eficaz?

- ¿Cómo están diseñados los controles para disuadir la corrupción y fomentar la integridad de modo sostenible?

- ¿Cómo se establecen las metas de desempeño de las iniciativas de reforma y modernización de los principales procesos?

***Cuestionario sobre gestión de riesgos, investigación y auditoría:***

- ¿Cómo se identifican, evalúan, gestionan y comunican efectivamente los riesgos asociados con los ODS?

- ¿Se ha desarrollado e implementado un proceso de evaluación de riesgos consistente?

- ¿Se aplica consistentemente un proceso de gestión integral de riesgos en todos los ámbitos y a todos los niveles?

- ¿Hay una consulta permanente con las partes interesadas internas y externas?

- ¿Se capacita debidamente a los servidores públicos responsables de la función de gestión de riesgos?

- ¿Los investigadores reciben formación en técnicas de interrogatorio y entrevista?

- ¿Los investigadores tienen la autoridad legal para llevar a cabo las investigaciones?

- ¿Las estrategias de prevención y educación para todos los servidores públicos están desarrolladas con base en los hallazgos de las investigaciones?

- ¿Existe un proceso disciplinario formal para tomar acción como resultado de una investigación?

- ¿Existe un plan de auditoría interna, para la administración, desarrollado sobre una base anual o cíclica?

- ¿Las auditorías internas son realizadas por un equipo cualificado e independiente de las investigaciones y áreas de inspección?
- ¿Las auditorías internas se realizan utilizando un enfoque sistemático y basado en la evidencia?
- ¿Las auditorías internas proporcionan información independiente y basada en pruebas?
- ¿Los planes de acción correctivos se desarrollan sobre la base de los resultados de una auditoría interna?
- ¿La sección de auditoría interna está sujeta a una revisión externa?

### ***Cuestionario sobre código de conductas:***

- ¿Tiene su organización un código de conducta formal?
- ¿Fue el código de su organización desarrollado en consulta con los ciudadanos, otras entidades públicas y servidores públicos de todos los niveles?
- ¿Proporciona el código ejemplos prácticos y orientación para lidiar con temas éticos que sean relevantes a los diferentes tipos de tareas relacionadas con los ODS?
- ¿Reciben los servidores públicos, nuevos y antiguos, capacitación sobre la aplicación del código?
- ¿Se encuentra el código fácilmente disponible a todos los servidores públicos?
- ¿Promueven los directivos el código ante sus servidores públicos y predicán con el ejemplo?
- ¿Toman los supervisores y directivos acciones adecuadas cuando los servidores públicos no cumplen con los estándares esperados?

### ***Cuestionario sobre gestión del empleo y recursos humanos:***

- ¿Son los niveles de remuneración para los servidores públicos comparables a puestos similares en el sector público/privado?
- ¿Existe un sistema de recompensas no monetario? ¿Es este administrado de manera justa?
- ¿Existe un plan de salud, vivienda y/o pensión?
- ¿Se orientan los criterios de selección hacia elevados estándares éticos, así como al conocimiento y competencia técnica específicos a la función?
- ¿Se eligen comités de selección garantizando que sean imparciales?
- ¿Se verifican siempre las referencias y calificaciones de los postulantes?
- ¿Se evita que el personal ocupe cargos vulnerables por largos períodos de tiempo?
- ¿Espera el personal ser transferido o rotado en intervalos regulares?

- ¿Son claros los lineamientos de rotación y es la rotación/movilidad una condición de servicio claramente entendida?
- ¿Se ha considerado tener un esquema de rotación independiente para los cargos técnicos?
- ¿Promueve el ambiente de trabajo el desarrollo de una relación inadecuada entre el personal y los ciudadanos?
- ¿Cubre y consolida la capacitación formal el mensaje de ética/anticorrupción y se orienta hacia los estándares de comportamiento esperados de todos los servidores?
- ¿Se evalúa periódicamente la eficacia de la capacitación?
- ¿Identifica el sistema de gestión/evaluación del desempeño las necesidades de desarrollo y afianza los principios de ética?
- ¿Existe un vínculo entre el sistema de evaluación del desempeño y el código de conducta?
- ¿Existe un vínculo entre el sistema de evaluación del desempeño y el desarrollo de los ODS?
- ¿El proceso de evaluación de desempeño incluye específicamente la demostración de un elevado nivel de ética personal, profesional y resultados en los ODS?

### ***Cuestionario sobre moral y cultura ética:***

- ¿Predican los directivos públicos con el ejemplo y demuestran compromiso con la ética y los ODS?
- ¿Es el proceso de toma de decisiones de los directivos públicos abierto y transparente?
- ¿Se alienta, reconoce o recompensa al personal por identificar métodos por los cuales las conductas antiéticas pueden ocurrir o por sugerir mejores mecanismos de control?
- ¿Se utilizan equipos de proyectos especiales para desarrollar estrategias de ética en sus áreas de trabajo? ¿Tiene todo el personal la oportunidad de contribuir?
- ¿Se llevan a cabo actividades para medir los niveles de moral, tales como encuestas a los servidores públicos para obtener retroalimentación y sugerencias?
- ¿Existen mecanismos por los cuales el personal pueda plantear, discutir y resolver cualquier tema cultural y/o moral que tenga un impacto en los esfuerzos que realiza la administración en su lucha contra la corrupción?
- ¿Se usan reuniones y boletines del personal para comunicar los estándares de comportamiento ético?
- ¿Se utilizan mecanismos de comunicación interna para discutir temas de ética y de los ODS?

- ¿Se toma una acción inmediata contra aquellos que no cumplen con los estándares de ética?

## **Establecimiento de prioridades para la acción, plan de acción y estrategia de comunicación de la ética y ODS**

### ***Prioridades***

Una vez que las preguntas de los cuestionarios hayan sido respondidas se deben identificar las áreas que requieren acción y/o presentan oportunidades de desarrollo. Estas deben ser priorizadas y se debe preparar un plan de acción sobre la ética pública en función de la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS. Ha de formarse un equipo de implementación de ética para que supervise la implementación de estas estrategias.

Los criterios utilizados para determinar los temas prioritarios deben incluir (pero no limitarse) a:

- importancia;
- urgencia;
- consecuencia de fallar;
- probabilidad de obtener compromiso de los directivos y de los servidores públicos;
- impacto en los ODS;
- obligaciones nacionales/internacionales;
- facilidad de implementación;
- costo.

### ***Plan de acción***

Al planificar las actividades, los implicados deben determinar:

- qué se va a hacer;
- qué recursos se requerirán;
- quién será el responsable;
- cuándo se finalizará;
- cómo se evaluarán los resultados.

### ***Estrategia de comunicación de la ética y ODS***

A fin de asegurar que los resultados de los procesos de auto-evaluación y planeamiento de acciones sean bien entendidos, aceptados por el ejecutivo y avalados por la mayoría de los servidores públicos de la organización, es

importante desarrollar la comunicación. Para obtener el mayor beneficio y sinergia cualquier estrategia de ética pública desarrollada debería, idealmente, sincronizarse con otros planes nacionales o regionales en curso.

El enfoque debe estar basado en diversos principios fundamentales. Estos incluyen la necesidad de:

- involucrar a tantas personas como sea posible en el proceso;
- garantizar el respaldo político y de los medios;
- comunicar a todo el personal los beneficios reales de un régimen de ética mejorado;
- obtener el compromiso de los directivos para con el plan;
- asegurar que todos los servidores públicos desempeñen un papel activo en la implementación del plan.

## REFLEXIONES FINALES

La dimensión de la ética pública se basa en los principios y valores éticos. Mientras los principios establecen reglas y normas de comportamientos, los valores acompañan la aplicación de estos principios durante las decisiones y acciones del servidor público en función de dignificar el servicio a la ciudadanía y obtener los resultados previstos. El comportamiento ético de los servidores públicos constituye la premisa necesaria para articular la transformación del paradigma de desarrollo actual hacia el de desarrollo sostenible.

Los servidores públicos, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud a fin de forjar en los servidores públicos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma. El perfil transformador de estos actores en el contexto actual de hiperglobalización, unilateralismo emergente y una región de América Latina y el Caribe hoy fragmentada y debilitada, demanda de nuevos enfoques que favorezcan el desarrollo sostenible, por el bien de toda la humanidad.

En el proceso de tránsito hacia unos servidores públicos con un pensamiento sistémico y estratégico, flexible y dinámico, multilateral, integracionista y colaborador en el contexto de la Agenda 2030, es indispensable asumir un proceso de desarrollo cualitativo de la función pública, que abarque no solo la definición de las competencias necesarias y de un conjunto de

comportamientos éticos adecuados. Se necesita además que los servidores públicos se apropien del nuevo rol que le otorga la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS.

Hace falta una reflexión profunda en torno al rol de la profesionalización en la ética de los servidores públicos; esta constituye una oportunidad para promover una mejor respuesta de los gobiernos a las demandas de la sociedad. Es prudente que los directivos públicos adopten la estrategia de profesionalización que resulte más adecuada a los objetivos y metas propuestas en su organización. Es necesario distinguir la idea que la función pública debe concebirse mediante la estructuración de un sistema de GRH. De acuerdo a las nuevas tendencias sobre GRH, el perfil transformador del servidor público hacia el desarrollo sostenible debe diseñarse con una base sólida de personas competentes, motivadas y con responsabilidades bien definidas.

La convergencia de la ética pública, sus principios y valores y los ODS, es el resorte subjetivo que intervendrá en las decisiones de los servidores públicos para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS de América Latina y el Caribe, lo que requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad.

Entre las iniciativas cubanas que se vinculan a la Agenda se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, encabezado por el Ministerio de Economía y Planificación. Este mecanismo instituido es responsable de la implementación de la Agenda 2030 y tiene como objeto orientar la política para el logro de los ODS; llevar a cabo la coordinación institucional e intersectorial; movilizar recursos y orientar el gasto; gestionar alianzas; presentar informes, monitorear y evaluar; y coordinar la cooperación internacional.

La propuesta realizada de un instrumento metodológico sobre la ética pública en función de la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS en América Latina y el Caribe permitirá a todos los actores involucrados fomentar una formación sólida y un enfoque de mejora de la ética pública a todos los niveles de la organización, así como una cultura ética que demuestre la coherencia, transparencia, honestidad y justicia de sus actuaciones para alcanzar los ODS.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera García, Luis O. (2006), *La universidad del siglo XXI. Una epistemología de la educación superior ante la sociedad del conocimiento*, México, Comité Regional Norte de Cooperación con UNESCO.
- Álvarez Bernal, María Elena (2008), *La ética en la función pública*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Basora, Rafael Alberto (2012), "Ética e integridad en la administración pública", Santo Domingo, Presidencia de la República Dominicana. Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, <https://www.sib.gob.do/pdf/comision-etica/PresentacionIntegridadyEticaPublicaSIB.pdf>.
- Bautista, Oscar Diego (2001), "La ética en los servidores públicos", México, Universidad Pedagógica Nacional. Tesis de Maestría en Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_ (2009a), *Necesidad de la ética pública*, México, Poder Legislativo del Estado de México; Universidad Autónoma del Estado de México (Serie Cuadernos de Ética Pública; N° 1).
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Calves Hernández, Silvio y Gutiérrez Castillo, Orlando (2015), "Problemas de la gestión en la administración pública", La Habana, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno.
- Canales Aliende, Juan Manuel (2002), "Algunas reflexiones sobre la ética pública", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 octubre, <http://siare.clad.org/fulltext/0044121.pdf>.
- Castro Ruz, Raúl (2011), "Informe central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba", en *Cubadebate*, La Habana, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/texto-integro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/#.W0fx2dVKjDc>.
- CEAP (2011), Programa de Diplomado en Administración Pública, La Habana, Universidad de La Habana. Centro de Estudios de Administración Pública, octubre.
- CEPAL (2016), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475_es.pdf).
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra,

- Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003, <http://siare.clad.org/fulltext/0046100.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio de 2006, <http://siare.clad.org/fulltext/0054001.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, <http://siare.clad.org/fulltext/0061101.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, <http://siare.clad.org/fulltext/0064101.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre de 2010, <http://siare.clad.org/fulltext/0067700.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016, <http://siare.clad.org/fulltext/0082401.pdf>.
- Constitución de la República de Cuba (2003), *Gaceta de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria N° 3, La Habana, Editora Política.
- Cortina, Adela (1994), *La ética de la sociedad civil*, Madrid, Editorial Anaya.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Intervención", en *Jornadas de ética pública*, VV. AA., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Duarte Díaz, Emilio (2015), "Actualización del modelo ¿solo económico? A propósito de las relaciones entre reformas políticas e irreversibilidad del socialismo en Cuba", en *Revista UH*, N° 279, enero-junio.
- Gobierno de Cuba (2017), "Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos", en *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017 (I)*, La Habana, UEB Gráfica, pp. 14-22, <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/ultimo%20PDF%2032.pdf>.



- Hintze L., Jorge Orlando (2011), "El servicio civil como sistema político", documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre.
- Iglesias Morell, Antonio (2011), *Diferentes enfoques conceptuales sobre la administración pública*, La Habana, Universidad de La Habana. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección.
- Kant, Immanuel (2001), *Crítica de la razón práctica*, Madrid, Mestas Ediciones.
- Martí, José (1885), *Obras completas*, La Habana, Editorial Nacional de Cuba.
- Martínez Chávez, Víctor M. (2003), "La ética como factor primordial de la función pública", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Montero Montero, Gregorio (2012), "La profesionalización de la función pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nos. 62-63, pp. 25-38.
- Naessens, Hilda (2010), "Ética pública y transparencia", documento presentado en el Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, Santiago de Compostela, España, 15 al 18 de septiembre.
- Lezcano Calcines, José Ramón (2007), *El delegado Poder Popular*, La Habana, Asamblea Nacional.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014), *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Ricoy Casas, José María (2011), "Comentarios sobre el principio de igualdad y género en la constitución de Cádiz", en *Revista de Derecho Político*, N° 82, septiembre-diciembre, pp. 457-486.
- Sanginés, Mario y Strazza, Luciano (2016), *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Washington, BID.
- Sousa Oliva, José Daniel (2010), "La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas", Santiago, Universidad de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Villoria, M. (2007), "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 117, pp. 109-140.

Zamora Leclére, Julia (2009), *Ética de la función pública y buen gobierno*, Surco, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; Corporación Gráfica Andina, <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Publicacion-de-Etica-de-la-funcion-Publica.pdf>.

# FALLAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE COLOMBIA

---

María Angélica Cruz Herrera<sup>1</sup>, José Miguel Rueda Vásquez<sup>2</sup>,  
Karen Daniela Rosero Narváez<sup>3</sup> y Jeisson Riveros Gavilanes<sup>4</sup>  
*Mención Honorífica*

## Introducción

Tanto el preámbulo constitucional como el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional garantizan y protegen la efectividad de los principios, derechos y deberes fundamentales en favor de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado colombiano. Ello implica la obligación de apropiación y promoción de los Derechos Humanos (DD. HH.) por parte de la administración pública y, por ende, todas las autoridades administrativas.

Lo anterior ha llevado a que se desarrollen conceptos como la Gestión Pública de los Derechos Humanos (GPDH), noción específica y necesaria para este propósito. A partir de ese concepto una investigación, adelantada por el Semillero de Estudios en Gobierno y Justicia de la Universidad de La Sabana y el Grupo de Investigación en Minería Ilegal/Criminal en el Postconflicto de la

---

<sup>1</sup> Coordinadora del Programa “Al Colegio Bici”, de la Secretaría Distrital de Educación, Bogotá, Colombia.

E-mail: angelicac0311@gmail.com.

<sup>2</sup> Líder Semillero Gobierno y Justicia, de la Universidad de La Sabana, Colombia.

E-mail: joseruva@unisabana.edu.co.

<sup>3</sup> Monitora Clínica Jurídica, de la Universidad de La Sabana, Colombia.

E-mail: karen.rosero.n@gmail.com.

<sup>4</sup> Director del Grupo de Investigación de Minería Ilegal/Criminal en el Postconflicto, de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

E-mail: jeissonriveros@gmail.com.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), busca establecer cuáles han sido las principales fallas de la GPDH en Colombia durante el período 2002-2016. Frente a esto, intentará sostener que la GPDH en Colombia falla debido a la falta de apropiación del concepto de DD. HH. por parte de los funcionarios públicos, entre otras razones.

En este sentido, el trabajo se dividirá en dos grandes partes: la primera presenta aproximaciones teórico-conceptuales a la ética e integridad en la administración pública, y la segunda se concentra en el estudio de tres casos concretos de análisis de la GPDH. La primera parte se inicia con una relación de las aproximaciones conceptuales a la ética pública a partir de las visiones de algunos pensadores. En segundo lugar se realizará una breve disertación sobre el enfoque que debería tener la ética pública para las instituciones o para las personas. En tercer lugar se hará una breve aproximación al concepto de racionalidad cultural del Neo-Taylorismo, en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP). En cuarto lugar, se hará un rastreo de las disposiciones normativas nacionales e internacionales sobre DD. HH. que establecen las obligaciones por parte del Estado. En quinto lugar, se establecerá la importancia de la promoción y apropiación de los DD. HH., como herramientas fundamentales para asegurar el éxito de la GPDH. La segunda parte del trabajo se inicia con la metodología usada para interpretar las decisiones del Estado en los casos de estudio. En séptimo lugar se hará una aproximación al desarrollo de las políticas de capacitación de funcionarios públicos en materia de DD. HH. como extensión de la ética pública. En octavo lugar, se realizará la revisión de algunos de los hechos que en el período 2002-2016 dan muestra de fallas en la GPDH. En noveno lugar se hará una recapitulación de los avances del último año por parte de la administración pública respecto a la capacitación de los funcionarios. Posteriormente se presentarán los resultados parciales.

## APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LA ÉTICA PÚBLICA

Hablar de ética en la administración pública sin duda requiere repasar el contexto en que esta se inserta, pues cada tiempo y espacio de la humanidad ha establecido la propia ética de acuerdo a sus modos de ver la vida y las relaciones de poder.

Pese a los avances que los Estados han tenido en materia de gestión administrativa con la formalización de procesos y procedimientos, así como con la introducción más reciente de sistemas de gestión y de las tecnologías de la información y las comunicaciones, hay elementos que los opacan. Estos elementos están relacionados también a lo que podría enmarcarse en la gestión

pública, esto es, la cuestionable ética de los funcionarios del Estado. En sus casos más representativos conllevan un espectáculo público hasta cierto punto grotesco por la aberración que genera que un alto funcionario público adolezca de una ética que guíe correctamente sus acciones en el marco de la legitimidad y legalidad que se le ha conferido en el ejercicio de su cargo. Esto afecta no solo la credibilidad institucional, sino también la prevalencia de los derechos sobre otros que pueden verse afectados por las acciones corruptas de un funcionario público.

Este fenómeno se presenta no solamente en los países en vías de desarrollo sino también en los considerados países del primer mundo, lo cual es un tema de estudio de este documento en mérito de las recientes discusiones sobre el tema ya que, como es sabido, para algunas de las organizaciones supranacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional, era un tema vedado hasta hace algunos años (Misas, Oviedo y Franco, 2005).

Existen consideraciones que ligan la existencia de la corrupción en las Repúblicas a la herencia colonial dejada por el Imperio Español en buena parte de los países de América Latina y el Caribe, toda vez que se relaciona la estructura del Estado organizado bajo una forma de centralización política y administrativa que favorece la existencia de la corrupción (Martínez Cárdenas y Ramírez Mora, 2010) y así mismo la convierte en un elemento que dinamiza la existencia misma de progreso del Estado.

En el territorio latinoamericano históricamente sucedieron hechos que marcan el hoy, la cultura latinoamericana actual proviene de una cultura occidental y de unos valores occidentales. Hacia 1810 no se erigían monarquías ni se establecían imperios al estilo oriental sino que se erigían Repúblicas como forma de organización social, las cuales tienen implícitos códigos éticos y valores republicanos asociados a la doctrina política liberal.

Todo eso se aúna a una construcción identitaria bastante ambigua en la época de conformación de las Repúblicas latinoamericanas -que estaban inspiradas en buena parte por los hitos de la independencia norteamericana (1776) y la Revolución Francesa (1789)- con una estructura política, económica, social, cultural y organizacional heredada de los virreinos, que fueron la base para la construcción de las naciones independizadas de la Corona Española. Esto implicó dejar de lado un modelo claro de ética que guiara el desarrollo político y administrativo de los nuevos Estados, debido a la diversidad de referencias existentes. Por lo cual, la creación y consolidación de un modelo de ética pública se da sobre los ideales que fueron considerados como socialmente deseables en el marco de la doctrina liberal.

El caso colombiano no fue ajeno a esa ambigüedad de construcción identitaria que rodeó el desarrollo político e institucional de los países de la región desde hace casi dos siglos. De ello se rescata que, desde los principios de la independencia, se dieron concepciones encontradas para la consolidación de la República, lo que se ha evidenciado en las pugnas liberales y conservadoras como la generalidad de las ideologías políticas y que llegaron a su máxima divergencia con la violencia partidista de mediados del siglo XX.

Si bien hoy en día se siguen pregonando los postulados liberales, algo ha fallado en la comprensión del accionar político o, si se quiere, en el accionar administrativo público. Pues como argumentaba Max Weber en su Conferencia sobre la Política como Vocación (Weber, 1991: 81 y ss.) existen dos máximas de acción ética irremediamente opuestas: la primera, la “ética de la convicción” está orientada a la acción en torno a la satisfacción de las convicciones de la persona, independientemente de cuales sean sus resultados; y la segunda, la “ética de la responsabilidad” toma en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

Ahora bien, las condiciones actuales de la Función Administrativa Pública es a lo que Weber (1991) llamó la pérdida del sentido de la acción política, pues para él había dos grandes pecados: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad.

Aquí se puede establecer el primer marco conceptual sobre la concepción de ética y su relación con la Administración Pública. Sin embargo, la ética es una cuestión filosófica cuyas interpretaciones son muy variadas, por ello se analizarán más perspectivas sobre el problema de la ética en la función pública.

Una interpretación complementaria es considerar la ética como el conjunto de valores que caracterizan a una sociedad. En una sociedad democrática lo que logra configurar ese conjunto son los valores democráticos. Norberto Bobbio (1984) establecía unas condiciones para que exista una democracia mínima, estas son: primero, el derecho a la participación directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; segundo, la existencia de reglas procesales a que se someten los actores del juego democrático; y tercero, la existencia de alternativas reales que permitan al ciudadano seleccionar libremente entre una y otra.

Estos tres principios expresados por Bobbio (1984) para sostener una sociedad democrática acarrear un profundo contenido ético pues se expresan en la tolerancia, el reconocimiento del pluralismo político, el florecimiento del diálogo, la aceptación de la otredad.

Una tercera forma de concebir el problema de la ética en el accionar administrativo público es la perspectiva del Control Social que establece que a mayor control por parte de los ciudadanos y ciudadanas, menor es la posibilidad de

corruptibilidad o fuga de recursos. Por lo tanto, hoy no se entiende la representatividad sin la rendición de cuentas de forma precisa y oportuna por parte de los gobernantes y de los partidos políticos.

En este contexto toda la población añora más ética y responsabilidad de sus dirigentes. Así, la perspectiva para responder al problema se encuentra íntimamente ligada a la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. Se entiende que la corrupción emana de financiación de campañas por parte de privados, lo que ata y compromete a los funcionarios una vez que estos resultan electos.

En otras palabras, el problema de la ética en la administración pública se puede concebir como un problema en el que un individuo, o grupo de individuos no pueden cumplir sus objetivos si estos se limitan a gozar de prerrogativas prepolíticas. Es decir, el objetivo de quienes gobiernan no es alcanzable si quienes detentan el poder solo se limitan a gozar de los beneficios materiales, personales y administrativos.

Por lo anterior, el problema de la ética en la administración pública se analiza desde una perspectiva estructural en la cual se hace observancia de los beneficios que se obtienen al estar en una posición de poder y más en un sistema competitivo como el capitalista. En esta línea ha teorizado de manera similar el pensador Erich Fromm, psicoanalista nacido a inicios del siglo XX, perteneciente a la escuela de Frankfurt y contemporáneo de Freud, quien define otra forma de entender el problema de la ética en las acciones públicas.

En su libro "Ética y psicoanálisis" (1986), Fromm señala que el problema histórico del sistema ético en las sociedades capitalistas se debe a que en este predomina la ética del mercader-consumidor. Según esta, el actor interesado en el lucro y sus beneficios busca seguridad y ve todas las cosas como medios para un fin comercial. Esto se opone al sistema ético inmanente de la sociedad comunista, en el cual predomina la ética del trabajador-productor fundada sobre valores "heroicos" de creatividad desinteresada, cooperación, emulación e indiferencia ante el lucro y las recompensas indebidas o inmerecidas. Es obvio que estos dos sistemas entrarán en un conflicto inevitable donde exista una formación económico-social con estructuras, clases sociales y valores contrapuestos. ¿Es posible esperar que un sistema corrupto, que estructuralmente promueve la corrupción, se auto modifique para eliminar la corrupción del sistema?

Debe reconocerse que pese a que se han presentado significativos avances en materia de desarrollo institucional, lo que ha permitido la consolidación de administraciones en los niveles nacional, departamental y territorial así como la participación y control político por parte de la ciudadanía, es evidente que hay un significativo deterioro de la institucionalidad del Estado. Esto se aprecia en los

continuos y crecientes hechos de corrupción que han acogido a cada presidente de Colombia desde la constitución de la República y con mayor énfasis en los últimos cuarenta años. Estos casos de corrupción y falta a la ética en las altas esferas del poder estatal son los más representativos, pero ello no implica desconocer que la corrupción es potencial en todos los niveles de la administración.

### **La ética desde la perspectiva weberiana**

Max Weber (1991) identificó que la ética que manejaban los de su tiempo se encontraba errada pues para él la ética religiosa, aquella de poner la otra mejilla, era una ética de la indignidad. Argumentaba que esa ética está bien para un mundo solo de santos, en el cual la pasión y la compasión es la esencia de la vida, pero aplicar esta misma ética para los hombres es un acto de indignidad.

Así, Weber (1991) rechaza el mandato ético de su tiempo y realiza la diferenciación entre la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción. “Con esto llegamos al punto decisivo. Tenemos que ver con claridad que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientarse mediante la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad. No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad o la ética de la responsabilidad a la falta de convicción. No se trata en absoluto de esto. Pero sí hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) “el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios” o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción”.

En Colombia no hace falta mirar tan lejos para poder encontrar ejemplos en los cuales apliquen tales condiciones. Por ejemplo la ética de la convicción llevó a que existiera la guerrilla más longeva de todo el mundo y, sin embargo, la ética de la responsabilidad hace que en este momento se consideren las consecuencias previsibles de seguir llevando la guerra a la escala en la que se encontraba.

Con lo cual, no se modifica el objetivo último de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que es la toma del poder. Por el contrario, se afianza dando un salto cualitativo en su responsabilidad histórica con el país dejando de lado la convicción de la lucha armada. Las FARC-EP (Ejército del Pueblo) entonces modifican su ética, pasando de la convicción a la responsabilidad.



## La democracia como configurador de la ética pública

A medida que la humanidad avanza hacia nuevas formas organizativas se van haciendo necesarios nuevos parámetros de conducta que regulen el accionar y la continuidad de las reglas de juego. Es así como la democracia y la doctrina liberal configuran una emergente ética que reemplazaría la versión eclesiástica de la que hablaba Weber.

La doctrina liberal burguesa trae consigo valores pilares, tales como libertad, igualdad y fraternidad, que configuran un accionar de la sociedad desde la revolución francesa. Hoy en día es sabido que se referían a la libertad de comprar y vender, a la igualdad ante la ley y a la fraternidad entre burgueses, a lo que más adelante se denominará en este documento como ética de consumo.

Otra arista para entender la democracia como configuradora de la ética pública fue la propuesta por Norberto Bobbio (1984) quien teorizó sobre la democracia mínima. Para Bobbio era imprescindible que existieran tres mínimas para que existiera el juego de la democracia:

- El derecho a la participación directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas.
- La existencia de reglas procesales a que se someten los actores del juego democrático.
- La existencia de alternativas reales que permitan al ciudadano seleccionar libremente entre una y otra.

Ahora bien, teniendo en cuenta que deben existir estas tres condiciones para que la sociedad no caiga en la dictadura, o peor en un régimen autoritario sin garantías políticas ni civiles, la sociedad que se quiera someter al juego democrático tendrá que ser tolerante, reconocer la existencia del pluralismo político y valorar y promover diálogo pacífico, en definitiva, aceptar la otredad y su capacidad de gobernar.

Esta cuestión difiere un poco de la realidad y más específicamente en el caso colombiano en donde no hay una sólida trayectoria de estos lineamientos. Solo por mencionar un caso, se puede relacionar con la propuesta de Revocatoria en curso del Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa. Como ha sido noticia en los medios nacionales, la revocatoria ha tenido muchos tropiezos tales como el presentado en el Consejo Nacional Electoral<sup>5</sup> con la intención de realizar cambios a las reglas de revocatoria con carácter retroactivo, modificando las reglas de

<sup>5</sup> El Consejo Nacional Electoral es un órgano independiente del poder público colombiano que tiene como principal función velar por la transparencia en los procesos electorales y democráticos de la Nación.

juego, obstaculizando el proceso democrático y el derecho constitucional a la revocatoria de mandato.

Este caso se relaciona con la debilidad institucional mencionada por Bautista (2009) evidenciando una forma de actuar por parte de las instituciones públicas que no está acorde a la configuración ética de la democracia. ¿Qué se esconde detrás de la cortina de humo institucional? ¿Cuáles son los verdaderos objetivos de quienes detentan el poder institucional? Es claro que la institución y su cuerpo de funcionarios no actúan bajo los postulados éticos democráticos, entonces ¿cuál es su ética?

### **Atomismo político y su repercusión en la ética pública**

Desde las teorías individualistas, la ética de la era moderna concibe el problema de la ética en la administración pública como un problema en el que un individuo, o grupo de individuos, no puede cumplir sus objetivos si estos se limitan a gozar de prerrogativas prepolíticas, es decir, el objetivo de quienes gobiernan no es alcanzable si quienes detentan el poder solo se limitan a gozar de los beneficios materiales, personales y administrativos.

Es probable entonces que los individuos que detentan un poder político no cumplan su objetivo como político, pues se encuentran en una franja de seguridad y confort por los beneficios de su posición.

Tal teoría se puede contextualizar para el caso colombiano, con la propuesta de algunos sectores de la sociedad civil de reducir el salario a los congresistas de la República, que devengan aproximadamente 28 millones de pesos colombianos, es decir, casi 38 veces el salario mínimo de un trabajador. Tal propuesta tiene que pasar por la aprobación del Congreso de la República pues es una modificación de orden legislativo. En el primer debate la propuesta fue hundida. Entonces, vale la pena preguntarse, si no es el bien de la República ¿cuál es su ética?

Desde las épocas de Platón (s.f.) se decía que ningún gobernante gobierna para sí mismo, sino que su utilidad se ve reflejada en lo que es útil para los sujetos gobernados. Los gobernantes en mérito de sus funciones no se dejarían llevar por el oro o la plata -que son elementos corruptibles para el hombre y que contaminan el don que se ha entregado a los dioses- ya que, por la función que realizan (gobernar), tienen un beneficio inmortal en la guarda de sus almas y mientras ello ocurre la retribución por sus funciones será únicamente aquello que procuren necesitar para existir sin que le sobre nada pero sin que nada les sea propio, esta será su salvación y la de la ciudad.

Esta es una cuestión que difiere significativamente en la actualidad toda vez que se observa que los gobernantes son quienes gozan de la mejor calidad de

vida que su país puede llegar a ofrecer, no solamente en los lujos que un Estado puede entregarles en el desarrollo de las funciones propias de su cargo, sino también en aquellos lujos que los gobernantes pueden llegar a adquirir como parte de las retribuciones por las labores cumplidas.

### **Ética y psicoanálisis: la lógica de mercader-consumidor**

Erich Fromm en su texto “Ética y psicoanálisis” (1986) realiza una aproximación al problema de la ética en las funciones públicas. Argumenta que el problema histórico del sistema ético en las sociedades capitalistas se debe a que en este predomina la ética del mercader-consumidor, en el cual el actor interesado en el lucro y sus beneficios busca seguridad y ve todas las cosas y situaciones como medios para conseguir bien, sea un fin comercial o un interés particular.

En este sentido todos los individuos que quieran y cuenten con los recursos para acceder a cargos de poder político lo verán como un medio para el fin último que es el lucro, o su relación con el beneficio particular. Considerando buena parte de la trayectoria política de los países latinoamericanos, para lo cual se rescatan diversos estudios del BID, CEPAL e incluso del CLAD sobre las razones de la persistencia de la pobreza y la riqueza en la región, se puede concluir que la propuesta de Fromm es una de las formas más acertadas de apreciar el problema de la ética en la administración y la fuerte presencia de la corrupción institucional, pues los desarrollos administrativos traídos con el fin del siglo XX y la globalización han perforado la moralidad pública.

También se puede hacer una crítica a la Nueva Gestión Pública (NGP) por malograr la moralidad pública pues, como ha sido puesto en evidencia, los valores del individualismo, afán de lucro e inmediatez, corrompen el objetivo de las instituciones públicas y su fin último relacionado al bien común. Sus individuos se encuentran más preocupados por sacar beneficios de la situación, es decir, son individuos en una lógica de mercader-consumidor con poderes públicos.

Con atención a los acápites anteriores es posible dar cuenta de la dificultad que se presenta para que el sistema se auto modifique y se sanee la corrupción en una relación inversamente proporcional al aumento de la ética pública. Se está ante una cooptación del Estado por parte de individuos que responden a lógicas económicas, un aparataje estatal viciado y una corrupción como virus en el sistema. El virus establece sus defensas y se resiste a ser atacado pues de la cooptación del sistema obtiene su objetivo, el objetivo de la modernidad capitalista: individuos mercaderes o consumidores en afán de lucro.

Entonces, ¿es el control social una forma efectiva de combatir la corrupción o, por el contrario, es un instrumento más del aparataje estatal que legitima su existencia y su accionar corrupto?

## ÉTICA PARA LAS INSTITUCIONES O PARA LAS PERSONAS

Como se mencionaba, la integridad de los funcionarios estatales no solamente puede verse comprometida en los altos cargos, sino que también puede estar potencialmente comprometida desde los cargos operativos de la administración pública, es decir aquellos que componen la base de la jerarquía organizacional que puede ir desde la relación más directa con el ciudadano hasta aquella gestión más alejada e indirecta. En otras palabras, los cargos operativos de la administración pública son lo que se conoce en la lógica organizacional bajo el esquema de *front office*, *middle office* y *back office* (Mardones Leiva, 2016). Los primeros son aquellos cargos dedicados a la interrelación directa con el usuario o el ciudadano, sean estos apreciables directamente por los usuarios o ciudadanos de manera física o visual. El *middle office* se refiere al caso de lo que no es apreciable por el usuario o ciudadano y que puede hacer alusión a los procesos o procedimientos, así como a la gestión de aquellos funcionarios que no están directamente relacionados a las y los ciudadanos sino que tramitan y gestionan sus requerimientos. Esta última cuestión es lo que está relacionado al *back office* como la gestión derivada de los requerimientos internos realizados por otros funcionarios e instituciones.

En cada uno de estos niveles está potencialmente el riesgo de corrupción. En el *front* y *middle office*, el riesgo se presenta al existir la posibilidad de que los funcionarios públicos actúen como tramitadores al interior de la organización para que el petionario pueda obtener una respuesta favorable o más expedita a sus demandas por parte de la administración, sea a través de un incentivo -generalmente de carácter económico- que el propio funcionario solicite o que se le incite a aceptarlo.

Esto lleva a cuestionarse acerca de la ética en el funcionariado público y el papel de las instituciones estatales dedicadas al control y prevención de la corrupción en Colombia que, para el caso del orden nacional, atienden a dos organizaciones de carácter constitucional. Una de ellas es la Procuraduría General de la República, encargada del control disciplinario de los funcionarios públicos a excepción de los funcionarios del Poder Público Judicial, y la segunda es la Contraloría General de la Nación, encargada del control y vigilancia de la gestión fiscal así como los resultados de la administración pública y la gestión ambiental en las entidades del Estado.

Estas organizaciones de control constitucional tienen la posibilidad de movilizar un gran número de recursos políticos, económicos e institucionales al momento de desarrollar una investigación. Sin embargo, hay una falencia significativa en la lucha contra la corrupción y el bajo nivel de ética pública en parte del funcionariado como es la existencia de controles posteriores y selectivos que terminan descubriendo las irregularidades varios años e incluso décadas después de que los hechos han ocurrido, incluso tiempo después que los funcionarios se hayan desvinculado del servicio público.

Esto deja la función de prevención y control en manos de la sociedad civil y los medios de comunicación, recayendo sobre estos últimos el mérito de la investigación de los hechos de corrupción más grandes que se han dado en Colombia en las últimas dos décadas. Se pueden rescatar las investigaciones de la Revista Semana, el diario El Tiempo y el canal Caracol, aunque por el hecho de la publicidad que se les atribuye a estos medios de comunicación, y por el ánimo de ganarle a otros, dichas investigaciones se concentran en sacar a la luz escándalos de reconocidas personalidades de la vida pública.

En este sentido, se puede decir que la ética pública se ve seriamente comprometida cuando existe un bajo nivel de control institucional y social acompañado de una rendición de cuentas que pretende no dar cuenta de la realidad de la administración, sino mostrar eufemismos acerca de los avances y logros que ha desarrollado cada jefe de entidad pública, a fin de que no se los juzgue como ineficientes, ineficaces e incluso incompetentes para la dirección de una organización -en la medida en que estos factores permiten contrastar las agendas de gobierno propuestas, o los planes de desarrollo o gestión, con lo que verdaderamente se llegó a cumplir de los mismos-. Pese a ello, es prudente reconocer que el incumplimiento de las metas institucionales no siempre es por razones de desinterés de la alta administración, sino que también existe una falla no detectada y/o corregida en los niveles inferiores de la organización, es decir, aquellos operativos.

Si bien el aparato institucional debe jugar un papel significativo en la reducción de los niveles de corrupción e ineficiencia, a través de la implementación de sistemas y mecanismos de verificación, la existencia potencial está determinada porque "el funcionario público puede tener entre su mapa de elección ser corrupto y no ser corrupto, sopesando cada una de las alternativas de acuerdo a los costos o beneficios que cada una de ellas acarrea. Si el castigo es improbable o si es muy leve frente a lo cometido, se optará por cometer faltas a la ética" (González Montilla, 2011: 20), es frente a este punto que entran a jugar un papel más relevante dos factores a considerar, el primero de ellos el control social y en segundo lugar el autocontrol que cada funcionario debe tener en el ejercicio de las funciones de su cargo.

Esto implica entonces que la corrupción no se puede entender únicamente como aquella gestión que se realice en favor propio o de un tercero, sino que debe proponerse una conciencia de falta a la ética cuando no se ejecutan adecuadamente aquellas funciones y/o responsabilidades que se esperan de la persona que ocupa un determinado cargo. Buena parte de la ineficiencia de las instituciones no radica en que haya necesariamente una corrupción invisible, sino en que los funcionarios o empleados de esa organización no siempre están dispuestos a actuar con el máximo de sus capacidades para cumplir con la función que se les ha encomendado.

Como se ha visto hasta aquí, el incumplimiento de las funciones puede deberse a que el funcionario sabe que el control propio, social, y/o institucional es inoperante o bien por el bajo nivel de motivación que pueda llegar a tener un funcionario de carrera en una organización. A su vez, la falta de motivación puede ser por factores económicos o de reconocimiento intrínseco, como señalan los estudios de Herzberg ...[et al] (2010) y Perry y Hondeghe (2008), supliéndose los primeros a partir de las dádivas a terceros y relacionándose los segundos a bajos niveles de eficiencia y efectividad en el cumplimiento de las funciones.

Parte de las organizaciones públicas están llenas de personalismos, por lo menos en Colombia, lo que implica que el requerimiento de la información sobre la gestión es usualmente visto como una afrenta o presunción de desconfianza sobre la gestión que un funcionario o dependencia está realizando. Es por ello que las oficinas de control interno suelen ser las menos apreciadas en cualquier organización, generando discusiones entre los líderes de las dependencias e incluso al interior de los mismos equipos auditores, entre quienes quieren dar el beneplácito a los jefes de la organización y quienes quieren ceñirse a una estricta evaluación con fundamento en la norma y la responsabilidad del cargo que se les ha entregado.

En Colombia, esto ha llevado a que buena parte de las entidades del nivel nacional, como las de orden ministerial, deriven la función de control y vigilancia de los procesos y procedimientos hacia otras organizaciones en virtud de las posibilidades que otorga la legislación existente en la materia.

Sin embargo, es en este punto donde, indistintamente de la responsabilidad interna o externa que tenga una entidad, la ética juega un papel preponderante para la determinación de las buenas y malas prácticas de los funcionarios, que en su conjunto pueden determinar buenas o malas prácticas del gobierno.

Según Bautista (2009), la ética que se convierte en una disciplina o área del conocimiento que además de señalar los principios supremos, permite la diferenciación de los valores y antivalores. Mientras que los valores se entienden como pautas socialmente aceptadas que pueden ir cambiando paulatinamente

con el tiempo, los antivalores se presentan como contravenciones a esas pautas establecidas. Es a partir de ello que se da la discusión entre lo bueno y lo malo, lo debido y lo indebido, que se ve representada en el quehacer del público por una continua tensión que va ser únicamente dirimida de acuerdo a la claridad y fortaleza que tenga la escala de valores de cada funcionario público.

Esta cuestión a la larga terminará determinando la integridad del funcionario estatal, el cual puede mantenerse firme en sus convicciones y actuar conforme a lo que la ley y la sociedad espera -cuestión que le permitiría sentirse gratificado por las labores pese a los esfuerzos realizados- o bien dejarse contaminar por un medio (contexto) corrupto que le impida tener una clara diferenciación entre lo debido y lo indebido en el quehacer de sus funciones -cuestión en la que solamente el control externo podría llegar a influenciar en alguna medida-.

En este sentido, Bautista (2009) plantea una discusión significativa al cuestionarse si es referente el gobierno de los hombres o el de las instituciones, para delimitar si es necesario enfocar la ética hacia las instituciones o por el contrario si tiene que concentrarse en las personas que trabajan en las organizaciones públicas. El autor hace referencia a que la ética ha pasado de ser una cuestión estética, cerrada y propuesta desde las normas, a ser un elemento con mucho énfasis en la elaboración de los programas de gobierno.

Pese a los avances que se han dado en materia institucional y organizacional sobre la temática, la adopción de la ética no puede darse en una persona sino a partir de un cambio de actitud y de conciencia con respecto a aquellos valores que son socialmente deseados en este sentido. El neo institucionalismo propugna que las faltas de los funcionarios estatales o servidores públicos no son necesariamente un problema de ellos, sino que más bien refieren a un problema de operación de las instituciones -entendidas estas no en sentido organizacional sino como aquellas reglas o normas de juego que dirigen el comportamiento de los diferentes actores-.

Esto implica que las instituciones tienen que promoverse e interiorizarse desde los principios y valores que son entregados por la propia familia, considerada como el conjunto primario de asociación humana y núcleo básico de cualquier sociedad, cuestión que para las sociedades latinoamericanas era bastante arraigado hasta hace unas pocas décadas cuando las lógicas de mercado propiciaron la transformación de tradiciones social y culturalmente realizadas en estas sociedades, tal como la composición de la familia.

Habiendo entonces establecido que la corrupción y el bajo nivel de ética era ya un problema global, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina contra las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas propuso la elaboración de un Código Internacional de Ética para los Servidores

Públicos. El Código relaciona siete líneas de acción entre las que se encuentran: los principios rectores, la inhabilitación cuando existe conflicto de intereses, la publicación de declaración de bienes, la relación de la corrupción con la aceptación de regalos u otros favores, el tratamiento de información considerada secreta o confidencial, la realización de actividades políticas y proselitismo y la presentación de informes de gestión y aplicación de medidas disciplinarias para controlar la conducta de los servidores estatales (Bautista, 2009).

Estos avances han visto una acogida significativa en diversos países de América Latina y el Caribe a partir de dos iniciativas que Bautista (2009) relaciona. La primera de ellas, por iniciativa promulgada en 1998 la entonces Agencia Española de Cooperación Internacional propugnaba la participación de entidades públicas y privadas y del tercer sector en países latinoamericanos e ibéricos para la promoción de la ética pública como forma de gestión e investigación estatal.

La segunda, siguiendo estas mismas iniciativas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece hacia el año 2001 una serie de encuentros entre los países del continente a fin de identificar los rasgos que han favorecido la existencia de la corrupción y de los bajos niveles de ética, llegando a establecer que la preeminencia del individualismo en las sociedades latinoamericanas ha sido un factor explicativo de la existencia de la corrupción toda vez que se dejan de lado las lógicas de creación comunitaria y de interés por la pobreza y la dignidad de las personas (Bautista, 2009).

Esto coincide con los estudios de Bautista que relacionan el desarrollo económico, la calidad de vida y la existencia de sistemas democráticos fuertemente consolidados con un nivel significativo de capital social y valores éticos por parte de los funcionarios públicos. Esto a su vez permite inferir que las sociedades latinoamericanas requieren de un conjunto significativo de valores comunitarios que favorezcan la comprensión y gestión pública orientada hacia los otros con especial énfasis en aquellos menos favorecidos.

Esta iniciativa del BID ha tenido gran acogida no solo por parte de los gobiernos de la región sino también de diferentes actores sociales, privados y multilaterales que se encuentran interesados en participar de la gestión y el mejoramiento de la ética pública desde lo que se ha conocido como lo “público comunitario”.

Es decir, ya no es responsabilidad solamente del actor estatal hacer un seguimiento continuo de control y evaluación de los resultados de la gestión pública y del cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos sean estos del alto nivel ejecutivo, del medio o del nivel operativo- sino que hay un conjunto de actores adicionales que componen el “triángulo de hierro” incluyendo al mercado y a la sociedad civil como parte de la gestión y acción pública (Zimmermann, 2004).



Así, la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (<https://www.iadb.org>) procura recopilar seis líneas de acción entre las cuales se encuentran: la responsabilidad social empresarial; la responsabilidad social relacionada a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; el patrocinio del voluntariado; el fortalecimiento de la participación ciudadana, acompañado de la promoción de la ética y el capital social en programas universitarios; y la creación e implementación de mecanismos de apoderamiento de aquellas poblaciones menos favorecidas o en desventaja frente a los grupos mayoritarios para crear una lógica de interacción compartida de carácter comunitario que se ve representado desde lo local hacia lo nacional.

#### APROXIMACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de la década de los 80 se considera necesaria una reestructuración organizacional de lo público, en la cual la gestión pública logre superar la “bancarrotas de la burocracia”<sup>6</sup>. Es así como, inspirado en la nueva racionalidad económica abanderada por Estados Unidos y el Reino Unido durante las décadas pasadas, nace el concepto de Nueva Gestión Pública (NGP) que propugna un acercamiento entre lo público y el espíritu empresarial como solución a las problemáticas identificadas en el capítulo precedente.

La NGP ha sido desarrollada principalmente sobre tres teorías, a saber: el *Public Choice*, el Neo-Taylorismo y la Teoría de la Agencia. Cada una ofrece una serie de lineamientos y acciones que deben implementarse para lograr la reforma del sector público. A los fines de esta investigación, se abordará la Teoría del Neo-Taylorismo, la cual establece que: “la causa de una mala gestión tiene que ver con la administración en sí misma. Para el neo-taylorismo, el carecer de un sistema de gestión adecuado -información fidedigna relativa a los costes de las actividades y a los logros conseguidos- y el perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia” (García, 2007: 40-41).

En esta teoría se han establecido dos actividades básicas que logran el fin de la NGP, estas son: la racionalización normativa -basada en la concientización de los procedimientos administrativos y la desburocratización- y la racionalización

---

<sup>6</sup> La tesis de Osborne y Gaebler (Guerrero, 2001) respecto a la “bancarrotas de la burocracia” radica en determinar que para los años noventa las estructuras organizativas existentes no cambiaron lo suficiente para satisfacer las necesidades que se presentaban, pues las anquilosadas burocracias de principio de siglo se volvieron perezosas y centralistas al primar en su funcionamiento las reglas y procedimientos en vez de los resultados.

cultural -que busca mejorar el desarrollo de las políticas de personal-. Cabe señalar que para el Neo-Taylorismo la formación continua y flexible del personal es un aspecto fundamental en el mejoramiento de la administración pública.

Esta formación continua del personal, en palabras de Parker Follett (1999), permite generar pautas de hábitos que se concretan en valores y llevan a cumplir de forma eficiente los fines del Estado. Es decir, se necesita cambiar los patrones de conducta de los funcionarios públicos para que ellos absorban los valores compartidos de la organización, al igual que en el sector privado: "Los valores compartidos absorben la complejidad organizativa, orientan la visión estratégica y aumentan el compromiso profesional, a la vez que constituyen una herramienta que permite identificar, promover y legitimar el tipo de cambio organizacional para lograr la implementación de la dirección estratégica en las empresas, lo cual contribuiría a elevar la efectividad en el proceso de cambio en las mismas" (Ronda, s.f.: 2).

#### DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE DD. HH.

Para el caso colombiano la organización estatal se basa en el concepto de respeto y garantía de los DD. HH. como valores orientadores de la estructura administrativa, estos deben ser los parámetros que rijan a todos los funcionarios públicos. En este orden de ideas se justifica y se hacen necesarias las actividades de promoción y, sobre todo, de apropiación de DD. HH.

Las obligaciones generales del Estado en materia de DD. HH. encuentran su consagración en la normativa tanto nacional como internacional. Con solo un vistazo a la Constitución y diferentes tratados internacionales a los que Colombia se ha adherido se evidencia el compromiso estatal con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dichos instrumentos. Algunas de las normas más relevantes para esta investigación dentro del marco regulatorio de DD. HH. vigentes en Colombia son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)<sup>7</sup>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966)<sup>8</sup>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> En específico los artículos 1 (dignidad humana); 2 (no discriminación); 3 (vida, seguridad, libertad); 7 (igualdad ante la ley); 25 (nivel de vida adecuado, atención especial para maternidad e infancia); 28 (orden social justo), entre otros.

<sup>8</sup> En especial los artículos 2 (respeto y garantía), 3 (igualdad), 6 (vida), 24 (protección de la infancia), 26 (igualdad), 27 (protección de minorías), entre otros.

<sup>9</sup> A propósito, destacan artículos 1 (respeto y garantía de DD. HH.), 2 (disposiciones de derecho interno), 4 (vida), 5 (integridad personal), 11 (honra y dignidad), 19 (derechos de los niños), 24 (igualdad), entre otros.

- Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)<sup>10</sup>.
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup>, y de la Corte Constitucional de Colombia<sup>12</sup>.

Sin lugar a duda, la consagración o réplica de normas internacionales en disposiciones locales que reconocen a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado como titulares de DD. HH. es un gran avance, pero no es per se el cumplimiento del estándar trazado por el Derecho Internacional. A propósito de esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dicho: “Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público, lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1989a: artículo 178).

La CIDH reitera la obligación de los Estados sobre la aplicación real y concreta de estas garantías fundamentales y no su mera reproducción normativa.

#### PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN DE DD. HH.

Con el objeto de asegurar el éxito de la GPDH y por ende el cumplimiento de las normativas antes reseñadas, el Estado cuenta entre otras herramientas con la promoción y la apropiación de los DD. HH. La promoción consiste en la divulgación de la cultura de los DD. HH. convirtiéndola en un elemento cotidiano de la vida nacional a través de seminarios, congresos, reuniones, pautas en radio, diarios y televisión, formulación de políticas públicas, producción de normativa, entre otras formas. Por otro lado, en el cumplimiento de las obligaciones del Estado es la apropiación de los bienes jurídicos el elemento diferenciador, entendiendo por apropiación la incorporación de pautas de hábitos en DD. HH. como un “hacer propio” por parte de los funcionarios públicos.

La adopción de medidas que partan de la base de los estándares fijados a nivel internacional por parte de las autoridades públicas, es poca en el estado

<sup>10</sup> Se destacan artículos 2 (prosperidad general y garantía de derechos), 5 (no discriminación), 7 (reconocimiento y protección de la diversidad), 11 (vida), 13 (igualdad), 44 (protección a los niños), entre otros.

<sup>11</sup> Cfr. caso Godínez Cruz vs. Honduras (1989), caso Perozo vs. Venezuela (2009), caso Garbí Corrales vs. Honduras (1989), y caso Velásquez vs. Honduras (1988) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1989a, 2009, 1989b y 1988 respectivamente).

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia T-535 de 2015, Sentencia C-084 de 2016 y Sentencia C-086 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2015, 2016a y 2016b).

actual de las cosas. Y si bien la promoción pretende acercar los DD. HH. día a día a las realidades de las personas y las entidades públicas son constantemente inundadas con publicidad relativa a la salvaguarda de estos, es posible identificar ciertas decisiones en las que no se atisba una consideración siquiera mínima de los derechos, haciendo infructuoso el proceso de incorporación de los estándares promovidos.

A propósito de esto, autores como Parker Follett (1999) se han preocupado por la importancia de generar hábitos organizacionales que permitan espacios de apropiación de los valores compartidos por la organización. En otras palabras, estos hábitos o actividades reiteradas permiten el grado de incorporación deseado frente a los principios que se promueven y, en este caso particular, permitirían la adopción específica de los DD. HH. como finalidad y máxima del Estado colombiano.

Debe por tanto existir una correspondencia entre la promoción de los DD. HH. y su operatividad. Es el Estado el único órgano que cuenta con los mecanismos y las instituciones que pueden reforzar de manera legítima el ejercicio de los DD. HH. Por ello es vital que las acciones y medidas utilizadas por los agentes públicos permitan la configuración de la promoción y la apropiación de estos derechos.

## METODOLOGÍA

En este orden de ideas, la presente investigación se llevó a cabo con el uso de dos herramientas cualitativas: por un lado, se empleó la interpretación hermenéutica de documentos estatales y, por el otro, el estudio de tres casos específicos.

Se inició entonces con la interpretación hermenéutica de documentos estatales en los que se identificaron avances respecto a la puesta en marcha de la GPDH, en tanto se planteaban las capacitaciones a los servidores públicos de acuerdo con los principios rectores de la NGP del Estado.

Una vez descrito el marco jurídico general, las categorías que se analizaron en cada caso fueron: I) problemática, II) disposiciones aplicables y III) resultados parciales.

Cabe aclarar que los casos se seleccionaron en primer lugar porque corresponden a tres escenarios temporales diferentes, que remiten a los últimos catorce años, donde se han cruzado dos administraciones opuestas en relación a objetivos políticos y desarrollo de proyectos sociales -la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y la de Juan Manuel Santos (2010-2016)-. Además debían ser entidades con diferentes objetivos y temáticas institucionales, ya que la Gestión Pública de Derechos Humanos (GPDH) debe ser transversal

a las mismas, como lo afirma Parker Follett (1999), y finalmente debían ser relevantes en relación con la protección no solo de los derechos humanos sino también de la población.

## DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MATERIA DE DD. HH.

En el marco de la NGP las capacitaciones a los funcionarios públicos son cruciales para el alcance de los objetivos de la administración. Desde este punto, se buscará identificar diferentes disposiciones como leyes, sentencias, decretos y resoluciones que den cuenta de la implementación de capacitaciones sobre DD. HH. a funcionarios públicos o capacitaciones en el marco de la ética pública. Luego, a través de los informes de gestión y las evaluaciones que se realizan en el orden nacional a entidades públicas, específicamente a las cabezas de los distintos sectores en Colombia, se verificará si efectivamente se han cumplido las capacitaciones así como las condiciones en las cuales se encuentran las cabezas de sector en materia de ética.

Aunado a lo anterior, identificar fallas o procesos errados por parte del Estado es la primera fase para buscar una solución en el marco de la efectiva gestión pública, determinando cuáles son los errores que se presentan dentro de los sectores administrativos y, de encontrarse estas fallas, evidenciando que la ausencia de hábitos reiterados en la organización estatal, en el sentido de la apropiación de la cultura de Derechos Humanos por parte de funcionarios del Estado, es la causa del descontento de la ciudadanía la labor del Gobierno de Colombia.

Así, en este capítulo se abordará: a) el marco jurídico general en materia de capacitaciones de funcionarios públicos, b) el alcance y diseño del “Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profundización y la Profesionalización del Servidor Público (PNFC)”, y c) un análisis cuantitativo de la evaluación sobre la implementación de códigos de ética y capacitaciones por parte de las entidades cabeza de sector en el país, con base en los informes de Transparencia por Colombia.

### **Marco jurídico general**

Las normas que se citarán consagran la obligación de las entidades territoriales y nacionales de realizar capacitaciones para los servidores públicos, de acuerdo a los principios rectores de la NGP del Estado -es decir, la eficacia y eficiencia de la

gestión de los funcionarios públicos-. Según las funciones, servicios, jurisdicciones y necesidades de cada entidad, se estructura un programa de capacitación o un plan de acción que regirá a los funcionarios públicos. A continuación se listan las normas generales sobre el tema.

### ***Decreto 1567 de 1998***

El Decreto 1567 crea el Sistema Nacional de Capacitación y estímulos para los Empleados Públicos en 1998 (Presidencia de la República, 1998). Este Decreto, que aún se encuentra vigente, busca establecer: “el conjunto coherente de políticas, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar en las entidades y en los empleados del Estado una mayor capacidad de aprendizaje y de acción, en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, actuando para ello de manera coordinada y con unidad de criterios” (Presidencia de la República, 1998: artículo 2).

El mismo Decreto en su artículo 5 establece como objetivos principales del sistema de capacitaciones (Presidencia de la República, 1998: artículo 5):

a) Contribuir al mejoramiento institucional fortaleciendo la capacidad de sus entidades y organismos.

b) Promover el desarrollo integral del recurso humano y el afianzamiento de una ética del servicio público.

c) Elevar el nivel de compromiso de los empleados con respecto a las políticas, los planes, los programas, los proyectos y los objetivos del Estado y de sus respectivas entidades.

d) Fortalecer la capacidad, tanto individual como colectiva, de aportar conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño laboral y para el logro de los objetivos institucionales.

e) Facilitar la preparación permanente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal y laboral, así como de incrementar sus posibilidades de ascenso dentro de la carrera administrativa.

### ***Ley 909 de 2004***

La Ley 909 de 2004 (Congreso de la República de Colombia, 2004) regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. En el capítulo VI establece lo concerniente a la capacitación y evaluación del desempeño de los empleados públicos cuyo objetivo es elevar los niveles de eficacia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y así propender por el mejoramiento en la prestación de los servicios.

También contempla cuatro principios básicos que orientan la permanencia en el servicio: mérito, cumplimiento, evaluación y promoción de lo público. Cabe destacar entre estos el principio de promoción de lo público por cuanto hace referencia al margen de apreciación en el marco de la ética y los derechos humanos:

“d) Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos” (Congreso de la República de Colombia, 2004: artículo 37).

Sin embargo, debe aclararse que estos criterios solamente se aplican a los empleados de carrera administrativa, dejando fuera otro tipo de empleados públicos que constituyen un porcentaje alto de la planta del gobierno como son el personal de libre nombramiento y remoción, de período personal o individual y de período electoral o institucional, así como los empleados provisionales y contratistas. Estas dos últimas clasificaciones no se entienden dentro del lineamiento de empleados públicos sino de servidores públicos.

### ***Decreto 2539 de 2005 (compilado en el Decreto 1083 de 2015)***

El Decreto 2539 de 2005 (Presidencia de la República, 2005) establece las competencias laborales generales para los empleados públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades nacionales y territoriales. En el marco de este Decreto cabe destacar las competencias comunes a todos los servidores públicos, establecidas en el artículo 7, y específicamente tres competencias enmarcadas en el sentido ético y de valores organizacionales:

- *Competencia de Orientación al usuario y al ciudadano*: esta competencia tiene como conducta asociada la consideración de las necesidades de los usuarios al diseñar proyectos o servicios. Se deduce la importancia de conocer a los usuarios que en muchos casos son víctimas de vulneración de sus derechos.

Así, diseñar los proyectos y servicios se hace una tarea transversal en el esquema jerárquico de los servidores públicos por cuanto, desde la respuesta a una solicitud mediante el contacto directo, hasta el marco del diseño de una política pública nacional, entender la realidad de los usuarios es y debe ser el eje fundamental del servicio público. Este compromiso va de mano con los valores organizacionales del Estado como son los Derechos Humanos.

- *Competencia de Transparencia*: en este acápite el Decreto plantea: “Hacer uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad

*indebida en su utilización y garantizar el acceso a la información gubernamental*". Si bien en principio para ciertos sectores resulta inadecuado entender la transparencia en el marco de la ética pública, en los últimos años organizaciones como Transparencia Internacional han contemplado que la transparencia es transversal a la función pública. Por eso, cuando se analiza qué tan transparente es un gobierno, uno de los factores de evaluación es la implementación de un Código de Ética y su posterior socialización.

Entender la transparencia como una competencia que deben tener los servidores públicos, es entender que la información que estos poseen debe ser transmitida sin discrecionalidad, bajo condiciones iguales y en el marco del respeto de las normas. La información privilegiada es una de las principales causas de corrupción y por ende de vulneración de los derechos humanos. De ahí la importancia de rescatar esta competencia para generar valores organizacionales efectivos y en el marco del cumplimiento de las obligaciones nacionales con los organismos de protección de derechos humanos.

- *Competencia de Compromiso con la Organización*: esta competencia es la que más se asemeja a la importancia de los valores compartidos en el marco de las instituciones públicas, así como el deber de todo servidor público de armonizar su trabajo con dichos valores. Como tal, los funcionarios públicos deben cumplir ciertas conductas asociadas entre las que están: a) la promoción de las metas de la organización y respetar sus normas, b) la anteposición de las necesidades de la organización a sus propias necesidades, c) el apoyo a la organización en situaciones difíciles, y d) la demostración del sentido de pertenencia en todas sus actuaciones.

Esta concepción de compromiso con la organización representa la importancia que incluso para la administración desde el marco normativo ha tenido entender que las dinámicas de los servidores públicos deben responder a valores organizacionales, específicamente hacia una cultura organizacional que impregna el actuar del servidor público a lo largo de la ejecución de sus funciones.

Sin embargo, como se verá más adelante, lo que puede entenderse claramente en el marco normativo general no es tan fácil de entender en el marco de capacitaciones y competencias ejecutables, representando una incorporación casi nula de las competencias comportamentales en el marco de la apropiación de los derechos humanos.

### ***Decreto 4665 de 2007 (compilado en el Decreto 1083 de 2015)***

El Decreto 4665 de 2007 (Presidencia de la República, 2007) adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos. Sin embargo el plan ha recibido diferentes modificaciones desde su aprobación, la última



en marzo de 2017. En el siguiente subcapítulo se hará una evaluación y diagnóstico del contenido de la última versión del Plan respecto a valores organizacionales que fomenten la ética pública y más específicamente la apropiación de DD. HH.

Se observa la obligación del Estado en materia de capacitación de sus funcionarios, capacitaciones que -según lo expuesto anteriormente- deberían enmarcarse en la promoción y apropiación de DD. HH. como eje fundamental y como pilar de los valores organizacionales en las diferentes instituciones públicas. En tal sentido, se buscará constatar mediante un análisis a las cabezas de sector si dicha aplicación es real. También se analizarán casos concretos escogidos como muestra para entender si se cumple el enfoque transversal de derechos humanos.

### **Alcance y diseño del “Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profundización y la Profesionalización del Servidor Público (PNFC)”**

El PNFC (DAFP, 2017) surge con el objetivo de fortalecer la gestión pública colombiana. En esta iniciativa, de origen normativo, se han realizado varios avances y modificaciones respecto a los contenidos del Plan. De estas actualizaciones, que han estado encabezadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), cabe destacar la de 2007 (que fue la primera), la de 2010 (segunda edición) y la de marzo de 2017.

Merece especial atención uno de los esfuerzos que demuestra un cambio coyuntural en la política de capacitación a los servidores públicos a partir de 2015, derivado del proceso de paz adelantado con las FARC. Este nuevo enfoque es el de “capacitar a los gobiernos locales y ciudadanía en general para el fortalecimiento institucional y gobernanza para la paz” (DAFP, 2017: 22).

## **FALLAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En este acápite se darán a conocer algunos ejemplos que han sido escogidos debido a su relevancia en el ámbito nacional, específicamente por ser muestra de actos de corrupción y falta de ética pública de los servidores encargados de funciones específicas. Estos ejemplos corresponden a marcos temporales y sectores públicos diferentes.

En primer lugar, se darán a conocer las entidades públicas que se analizarán en los estudios de caso y la verificación de la formación en competencias de derechos humanos y ética pública que han brindado a sus funcionarios.

## **Entidades**

### ***Ministerio de Defensa***

El Informe de Gestión del Plan de Acción del año 2015 (Ministerio de Defensa, 2015) señala que se realizaron dos talleres de capacitación interinstitucional en Derecho Internacional Humanitario (DIH) y derecho operacional para fiscales y asesores jurídicos operacionales en Medellín y Cali. También se dio cumplimiento a la Directiva No. 13 de 2015 de capacitación coyuntural y extracurricular en DD. HH. y DIH participando en la formación un total de 673 integrantes de la fuerza pública.

En el mismo sentido, en su Plan de Acción 2016 (Ministerio de Defensa, 2016) estableció el objetivo de actualizar a los integrantes de la fuerza pública en temas de exigencia a nivel nacional e internacional en el ámbito de los DD. HH. y DIH, entre ellos el Decreto 1567 de 1998 y el Decreto 4665 de 2007.

### ***Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)***

El INCODER (2012), al establecer las directrices que rigen las actividades de capacitación de la entidad, incluye en sus principios rectores la integralidad referida a desarrollar un aprendizaje organizacional como respuesta de la participación activa de los empleados en integración con los ciudadanos con el fin de mejorar los niveles de gobernabilidad. Aun así no considera los DD. HH. como un elemento trascendental de la formación que deben recibir los empleados y que implique la dedicación de un espacio, recursos y personal para la materia.

Es más, en este panorama la evaluación realizada por Transparencia por Colombia (2013) evidenció que la entidad no realizaba capacitaciones a sus funcionarios públicos en temas de ética, anticorrupción y transparencia, que son en todo caso los que más se acercan a una posible capacitación en DD. HH.

### ***Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)***

El Informe de Gestión de 2015 (ICBF, 2015) señala que, dentro de los talleres y capacitaciones para la actualización profesional y técnica de los servidores públicos que son parte de la institución, se realizó un taller virtual sobre DD. HH. De acuerdo a la entidad, en términos generales se capacitó el 87,13% de los funcionarios a través de los distintos programas.

La Resolución 3000 del 8 de abril de 2016 (ICBF, 2016) presenta el Plan Institucional de Capacitación, que busca capacitar y mejorar las competencias de los servidores públicos que son parte del ICBF y establece la implementación de un curso virtual en DD. HH.

## **Casos objeto de estudio**

### ***Falsos positivos***

La problemática de los “falsos positivos” refiere a un actuar reiterado y sistemático por parte de miembros de las Fuerzas Armadas colombianas que mediante el asesinato de civiles en zonas periféricas, su encubrimiento y posterior presentación como presuntas bajas en combate, obtenían estímulos dentro de la organización castrense.

Si bien las disposiciones normativas antes mencionadas son amplias y reconocen el valor y la importancia de los DD. HH. desde la perspectiva de la promoción o divulgación, no contemplan su apropiación. Aun cuando las normas consagraban obligaciones de respeto y garantía, desafortunadamente en Colombia se presentaron graves violaciones de DD. HH. como los falsos positivos.

Estos sucesos inician en 2005 en el marco del desarrollo y ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Ministerio de Defensa, 2003). Dicha política no reconoció la apropiación de los DD. HH. como un prerrequisito en las actuaciones de las autoridades nacionales, pero sí promovió de manera constante su protección, defensa, respeto y su ejercicio pleno y libre.

“La autoridad de las Fuerzas Militares reposa en la alta legitimidad que gozan entre la población. Para mantener y afianzar esa legitimidad, continuarán prestando especial atención al respeto, promoción y defensa de los derechos humanos” (Ministerio de Defensa, 2003: 38).

Sobre la catástrofe que representó la ejecución sesgada de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la misma Corte Constitucional en su jurisprudencia, Sentencia T-535 de 2015, definió a los falsos positivos en los siguientes términos:

“Esta modalidad de crimen, ha sido comúnmente denominado en Colombia con la expresión ‘falsos positivos’, que alude a la ejecución extrajudicial de civiles para ser presentados como insurgentes pertenecientes a grupos armados al margen de la ley y que en el caso colombiano se han caracterizado por dos aspectos recurrentes. De una parte, que las víctimas son personas

jóvenes pertenecientes a sectores sociales vulnerables y, de otra, la constante alteración de la escena del crimen con el propósito de dar visos de legalidad a las ejecuciones; (...). Es decir, que los llamados ‘falsos positivos’ son una especie de las ejecuciones extrajudiciales” (Corte Constitucional de Colombia, 2015: párr. 4.4.).

Pese a la reiteración de la promoción de los DD. HH. el Estado sigue fallando en los procesos de apropiación de los funcionarios públicos sobre esta materia. La Directiva 29 de 2005 del Ministerio de Defensa (2005), en ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, derivó en unas prácticas nefastas a causa de una omisión de la apropiación de los DD. HH. Es decir, no obstante las disposiciones nacionales propendían por la promoción de estos bienes jurídicos, en ningún momento los agentes públicos se apropiaron en la práctica de su contenido y alcance en favor de la población.

Lo anterior evidenció el divorcio entre la promoción de los DD. HH. en las diferentes normas del ordenamiento jurídico y la apropiación de los mismos en la realidad. Un fracaso de una administración preocupada por legislar de manera sostenida sobre un tema al que daba poca aplicación.

### ***Crisis en las comunidades afrodescendientes por falta de garantía en sus derechos por parte del INCODER***

Es indiscutible que existe una crisis debido a que la discriminación, el aislamiento y la falta de oportunidades impiden el cumplimiento del principio de dignidad humana de la población afrodescendiente.

Las construcciones históricas de discriminación, exclusión y ausencia de voluntad política han provocado daños irreparables en las comunidades afrocolombiana y han sido los factores determinantes en el incumplimiento de su derecho a la dignidad (Bohórquez, 2013: 7).

En parte de los territorios que ocupan estas comunidades hay una baja presencia institucional que permita la garantía de los DD. HH., lo que implica que entidades que sí tienen competencia en dichos territorios posean mayor libertad y que exista un menor control de sus actuaciones.

Para el caso concreto, uno de los derechos de las comunidades afrodescendientes reconocido como derecho humano es la titulación colectiva. A nivel colombiano este derecho era declarado por el INCODER en el marco de las funciones establecidas en el artículo 4 del Decreto 1300 de 2003<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Actualmente el INCODER se encuentra en estado de liquidación y el decreto que determinó sus funciones ha sido derogado.

El INCODER es una entidad que ha sido objeto de graves denuncias por los órganos de control y civiles al considerarse que sus funcionarios públicos realizaban actos de corrupción e iban por del marco legal para favorecer a personas que contaban con múltiples propiedades, vulnerando los derechos de personas afrodescendientes y otras poblaciones minoritarias a la adquisición de predios.

En el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Caserío de Orika, en Islas del Rosario, el INCODER se demoró más del tiempo previsto en responder la solicitud de titulación colectiva de la comunidad, lo que privilegió en gran medida a los hoteles que se ubican en las Islas del Rosario. Al respecto la Corte Constitucional, en la Sentencia T-680 de 2012, decidió tutelar los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y propiedad colectiva de la comunidad y, además, previno al INCODER para que sus decisiones administrativas se tomen con base en los resultados de las consultas previas realizadas a las comunidades, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y en privilegio de los DD. HH. de esta comunidad (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

De lo anterior se concluye que, a pesar de la existencia de un gran número de normas de diferente carácter y rango, subsiste una brecha entre la realidad y el deber ser consignado en las disposiciones jurídicas. Esto repercute indudablemente en la acción de los entes públicos que al inobservar los lineamientos establecidos por el Estado Social de Derecho, afectan de manera grave los DD. HH. de las poblaciones más vulnerables.

### ***Crisis de nutrición en la Guajira***

Otro caso que evidencia fallas en la GPDH, en específico por la falta de apropiación de hábitos en DD. HH., es el caso de la Guajira. En este departamento desde hace años se vive una crisis humanitaria de proporciones enormes. Es un hecho notorio que las comunidades indígenas de la Guajira se enfrentan a una situación de desabastecimiento de los bienes mínimos que garantizan la supervivencia y dignidad humana.

Frente al acercamiento insuficiente del ICBF, la Defensoría identificó que no había una estrategia coordinada desde las instituciones competentes y que no existía una búsqueda activa de los casos a tratar: “Las políticas públicas de nutrición ejecutadas por la gobernación, alcaldías municipales y el ICBF no garantizan la cobertura plena para la totalidad de niños y niñas en riesgo de desnutrición y la sostenibilidad de los mismos; esta situación se recrudece por las dificultades de desplazamiento de las comunidades, para acceder a dichos servicios debido a las distancias y los costos de transporte” (Defensoría del Pueblo, 2014: 15).

Según cifras del ICBF, presentadas por la Defensoría del Pueblo (2014), un estudio hecho a 147 comunidades del municipio de Riohacha arrojó que fueron encontrados más de 2.223 menores de entre 0 y 5 años de edad de los cuales 2.065 no tenían atención del Estado, solo 158 se encontraban en programas de primera infancia del ICBF. Fueron encontrados, además, 525 menores con desnutrición y 253 madres gestantes y lactantes que requerían atención inmediata en salud y alimento.

Pese a la existencia del Código de Infancia y la Adolescencia en la legislación nacional -que en su artículo 13 consagra el goce en igualdad de condiciones para los niños y niñas pertenecientes a grupos indígenas, además de establecer en su artículo 11 la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes-, de los derechos consagrados en la Constitución y de los tratados internacionales, el Estado de manera injustificada incumplió en su totalidad las obligaciones de protección especial que requiere esta población.

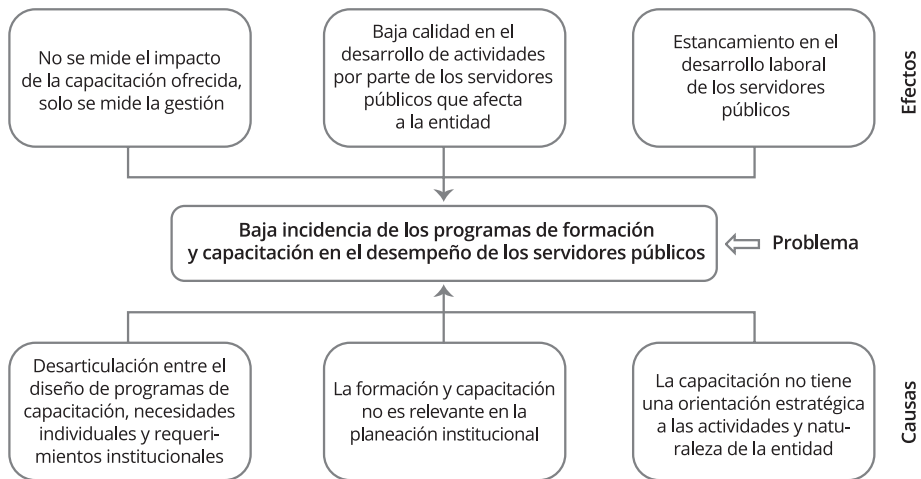
Dada la inclemente situación de los niños y niñas de comunidades indígenas en la Guajira, el Tribunal Superior de Riohacha (2016) ordenó al Gobierno Nacional trazar o dar continuidad a un plan de acción urgente que garantice el bienestar integral de los niños wayuu para evitar que continúe la mortandad de niños en un término de 48 horas.

El breve repaso realizado por esta problemática deja en evidencia la inaplicación de la GPDH por parte de las entidades de orden tanto nacional como regional, dado que no se ha avanzado en el cumplimiento y garantía de los DD. HH. El aparente afán de la legislación de replicar disposiciones en materia de DD. HH. no redundó en la efectiva apropiación de los mismos y en beneficio de la comunidad.

## AVANCES DEL ÚLTIMO AÑO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Respecto de la actualización del PNFC presentado en marzo de 2017, y que proyecta una vigencia de diez años, se evidencia que se realizó un análisis mediante la metodología de árbol de problemas, en el cual el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) pudo establecer las situaciones problemáticas del anterior sistema de capacitaciones, obteniendo como resultado un conjunto de causas y efectos asociados al problema (Figura 1).

**Figura 1**  
**Árbol de problemas en la formación de servidores públicos**



Fuente: DAFP (2017).

Como se puede observar, las conclusiones del DAFP respecto a las causas y los efectos de la problemática de la capacitación son similares a las conclusiones parciales que se han adelantado en el marco de esta investigación. Las capacitaciones no han logrado el objetivo de incidir de forma efectiva en los servidores públicos, lo que redundará en que estos no tengan una apropiación racional de los valores compartidos que maneja la estructura gubernativa y que, a su vez, constituye una falta generalizada de la apropiación del enfoque en DD. HH. como una forma de percibir la administración pública.

Como corolario de lo anterior, en el documento que contiene el PNFC de 2017 el Departamento Administrativo de la Función Pública manifiesta: “Otro aspecto que se observa es que, aunque el reporte de gestión en materia de capacitación muestra que las entidades surten en su gran mayoría los hitos o pasos para la formulación de los programas de formación y capacitación, no se puede concluir si los resultados son favorables para el desarrollo personal o la productividad institucional. A nivel territorial no se reporta gestión alguna sobre la evaluación de la capacitación o la valoración de resultados. En el orden nacional, 65% de las entidades reportan haber realizado evaluación, no obstante, se consultó con las entidades sobre estas evaluaciones y no se encontró información concluyente” (DAFP, 2017: 28).

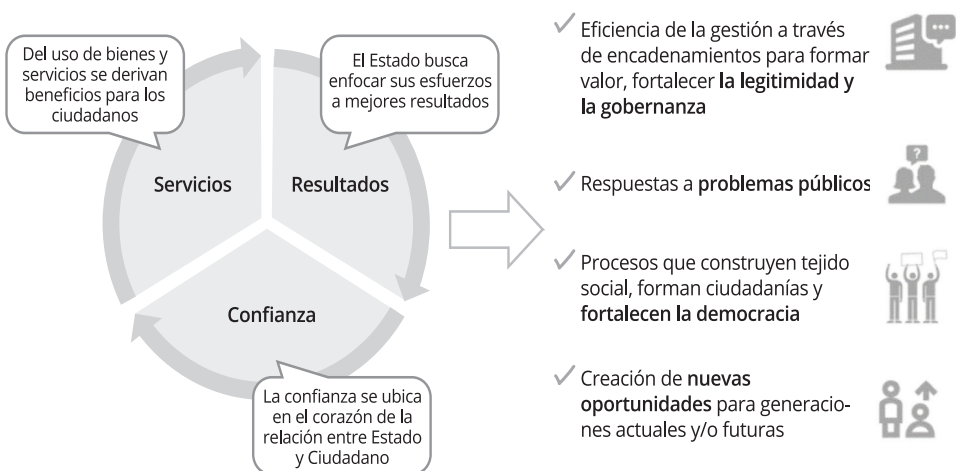
Es importante rescatar que en este nuevo PNFC se concluye lo que se ha venido sosteniendo, de las capacitaciones realizadas en el orden nacional y

territorial la mayoría aunque de las temáticas responden a procesos transversales como es la cultura organizacional, la evidencia de que logren el objetivo de aplicabilidad por los servidores públicos es baja o nula. Esto se debe a que las capacitaciones de 2016 para atrás han abordado las dimensiones del “hacer” y del “saber-hacer”, pero no la dimensión del “ser” en la que consiste la apropiación de una competencia, especialmente en lo que respecta a los DD. HH. Como se puede comprobar de los documentos aportados por la Función Pública, los DD. HH. ni siquiera son uno de los componentes de las capacitaciones hasta 2016.

Ahora bien, en el marco de la nueva propuesta de PNFC presentada a inicios de 2017, se desarrollan tres ejes temáticos prioritarios, de los cuales tanto el segundo como el tercero harán parte de un pequeño análisis respecto a las expectativas que generan tras su implementación.

El segundo eje hace referencia a la “**Creación de valor público**”. En este eje es importante destacar lo que en el marco teórico se mencionó como valores organizacionales. Estos valores, que constituyen un parámetro para la generación de la ética pública y el cumplimiento con la garantía de derechos humanos, llevan a que se entienda la generación de valor público no solamente dentro de la organización, sino también hacia afuera. Específicamente, el Sector de Función Pública lo esquematiza a partir de tres componentes principales: servicios, resultados y confianza (Figura 2).

**Figura 2**  
**Creación de valor público DAFP**



Fuente: DAFP (2017) con base en Moore (2009).



Sin embargo, el enfoque en el marco de este eje sigue teniendo como estrategia las dimensiones del hacer y el saber-hacer, en tanto busca fortalecer específicamente los procesos de formación de directivos públicos, dejando en ellos la responsabilidad de alinear las decisiones con el resto de personal a su cargo. Desde la investigación adelantada se puede estimar que la estrategia no es solo formar a los directivos públicos sino a todos los servidores públicos, incluyendo a los contratistas y provisionales que tienen en la mayoría de los casos contacto directo con la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, otro aspecto en el cual se puede comprobar que solo se enfocan en las dos dimensiones mencionadas (hacer y saber-hacer), es en el marco de los aspectos que contiene este eje específicamente los aspectos c y f que establecen: “c) Desarrollar acciones de promoción y divulgación para los servidores públicos sobre buenas prácticas para la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas (...). f) Diseñar e implementar un mecanismo de medición del impacto del fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos a nivel nacional y territorial sobre la generación de valor público en grupos de interés y ciudadanía en general” (DAFP, 2017: 62).

Como se ha sustentado a lo largo de este trabajo, el entender los derechos humanos y las buenas prácticas que fomentan la ética pública como una política de promoción y divulgación en sí no genera valores compartidos dentro de las entidades públicas, por cuanto los servidores públicos no se apropian de estos conceptos y no se sensibilizan respecto a estas situaciones.

Desde la teoría y desde el marco de evaluaciones a las competencias desarrolladas en el sector público se ha evidenciado que es baja o nula la apropiación de estos valores y que por ende no se cumple con el fin último de la administración pública. Por el contrario, si se orientan las políticas de capacitaciones a un ambiente de valores compartidos, en donde en el día a día el funcionario se desempeña en un ambiente laboral con enfoque de derechos humanos y buenas prácticas, la exteriorización de estos valores será natural e inherente al servidor público, generando mejores resultados de cara a la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía.

El tercer eje hace referencia a “**Gobernanza para la paz**”. En el marco de este eje -el cual ha sido innovador desde la perspectiva de formación y capacitación- la función pública busca que, teniendo en cuenta el contexto de Postconflicto, los servidores públicos tengan un referente de cómo deben ser las interacciones con los ciudadanos, específicamente buscando una construcción de convivencia pacífica y de superación para el conflicto. Por eso, se busca que los servidores orienten su gestión con un enfoque de derechos humanos.

Este eje, que resulta un hito desde la visión de capacitación pública en el contexto de NGP, contempla varios factores como son: a) buenas prácticas en el ejercicio de gobernar, también conocido como buen gobierno, b) procesos

de fortalecimiento de la participación ciudadana, y c) garantía de los Derechos Humanos. Resulta de gran interés para esta investigación entender a qué se hace referencia con garantía de derechos humanos, el PNFC 2017 contempla lo siguiente: “*La garantía de los Derechos Humanos*: en el ejercicio de toma de decisiones de políticas públicas, así como en su respectiva implementación para asegurar dos cosas: por un lado, las entidades públicas en sus procesos misionales e institucionales incorporen las garantías de los derechos humanos. Por otro lado, que los servidores públicos desarrollen una nueva forma de relacionamiento entre el Estado, los ciudadanos y demás grupos de interés, asumiendo un mayor compromiso con el respeto por los derechos” (DAFP, 2017: 63).

En este eje también se encuentran aspectos que buscan ser los propósitos para lograr la gobernanza para la paz. Sin embargo, como se ha sostenido, este enfoque sigue siendo en materia de dos de las tres dimensiones que deben ser transversales a la labor del servidor público. No se puede generar una apropiación real de derechos humanos y ética pública si solo se queda en una política de difusión y promoción.

**Tabla 1**  
**Estrategias y dimensiones del servidor público - DAFP**

<b>Eje temático</b>	<b>Dimensión de competencias</b>	<b>Contenidos temáticos</b>
<b>Gobernanza para la Paz:</b> Fomentar en el ámbito público la formación, respeto y práctica de los derechos humanos y la convivencia, los ejercicios de transparencia y participación ciudadana	<b>Ser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidades comunicativas y de relacionamiento</li> <li>- Creatividad y adaptación</li> <li>- Vocación de servicio</li> <li>- Convivencia y reconocimiento de la diversidad</li> <li>- Ética y transparencia en la gestión pública</li> <li>- Inteligencia emocional</li> </ul>
	<b>Hacer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de protección de DD. HH.</li> <li>- <i>Accountability</i></li> <li>- Mecanismos de participación ciudadana</li> <li>- Resolución de conflictos</li> <li>- Optimización de recursos disponibles</li> </ul>
	<b>Saber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos Humanos</li> <li>- Principios y fines del Estado</li> <li>- Enfoque de derechos geográfico y espacial</li> <li>- Planificación y gestión de los recursos naturales</li> </ul>

Eje temático	Dimensión de competencias	Contenidos temáticos
<p><b>Gestión del Conocimiento:</b>                      Desarrollar mecanismos que permitan el aumento del desempeño institucional, la optimización de recursos y la generación y desarrollo de conocimiento al interior de las organizaciones</p>	<p><b>Ser</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación al servicio</li> <li>- Innovación y experimentación</li> <li>- Flexibilidad y adaptación al cambio</li> <li>- Trabajo en equipo</li> <li>- Gestión por resultados</li> <li>- Formas de interacción</li> </ul>
	<p><b>Hacer</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración de datos</li> <li>- Gestión de aprendizaje institucional</li> <li>- Gestión contractual</li> <li>- Planificación y organización</li> <li>- Gestión de la información</li> <li>- Mecanismos para la medición del desempeño institucional</li> </ul>
	<p><b>Saber</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura orientada al conocimiento</li> <li>- Cambio cultural</li> <li>- Modelos basados en el trabajo en equipo</li> <li>- Generación y promoción del conocimiento</li> <li>- Estrategias de desarrollo</li> <li>- Diversidad de canales de comunicación</li> <li>- Incremento del capital intelectual</li> <li>- Procesamiento de datos e información</li> <li>- Orientación a la calidad</li> <li>- Innovación</li> <li>- Razonamiento matemático</li> <li>- Manejo de sistemas de información geográfica</li> </ul>

Eje temático	Dimensión de competencias	Contenidos temáticos
<b>Valor Público:</b> Encauzar el funcionamiento de la administración pública y de toma de decisiones hacia la obtención de resultados con calidad y efectividad, garantizando la oportuna satisfacción de las demandas de la sociedad	<b>Ser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio al ciudadano</li> <li>- Calidad del servicio</li> <li>- Desarrollo humano</li> <li>- Liderazgo</li> <li>- Proactividad</li> </ul>
	<b>Hacer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerencia estratégica</li> <li>- Gerencia financiera</li> <li>- Gestión y desarrollo del talento humano</li> <li>- Promoción del liderazgo</li> <li>- Flujo de la información de manera pública</li> <li>- Fortalecer la legitimidad</li> </ul>
	<b>Saber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consecución de recursos</li> <li>- Gestión presupuestal</li> <li>- Desarrollo organizacional</li> <li>- Logro de metas y propósitos organizacionales</li> <li>- Solución de problemas</li> <li>- Fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos</li> <li>- Derechos políticos y electorales</li> <li>- Rol del servidor público en la generación de valor público</li> <li>- Orientación estratégica</li> <li>- Empoderamiento</li> </ul>

Fuente: DAFP (2017).

Sin embargo, las estrategias no son coherentes con los objetivos que se busca alcanzar. Como se puede observar en la Tabla 1, la dimensión del “ser” sí es tomada en cuenta, pero el ser conlleva a una apropiación de una cultura administrativa por parte del servidor y si las estrategias no se implementan, pues los objetivos difícilmente se cumplan.

El PNFC también contempla una herramienta de evaluación de los objetivos. En el segundo nivel a evaluar se plantea como **el nivel de apropiación de conocimientos**, pero al momento de detallar las herramientas de evaluación se hace referencia a exámenes técnicos y teóricos de contenidos para verificar la apropiación de información. Así pues, surge la siguiente pregunta: ¿Mediante exámenes técnicos y teóricos se puede evaluar la dimensión del ser ético, vivir

en un entorno de derechos humanos y apropiarse de una cultura organizacional humana?

Por último, se felicita el esfuerzo realizado por las autoridades colombianas competentes respecto a estos avances en materia de generación de ética pública y apropiación de derechos humanos. Y se espera ver cómo se implementa este nuevo PNFC para evidenciar si se sigue comprobando la hipótesis que se ha planteado desde el comienzo de esta investigación o si, por el contrario, con el nuevo enfoque de paz como eje transversal el papel de los servidores públicos en el escenario social, económico, político y cultural cambia para prestar un mejor servicio a los ciudadanos.

## RESULTADOS PARCIALES

- En el marco de la NGP, conceptos como la racionalidad cultural del Neo-Taylorismo propenden por un mejoramiento en la eficiencia y eficacia de las entidades públicas a través de valores organizacionales compartidos.

- El Estado debe no solamente reiterar las obligaciones en materia de DD. HH. dictadas por los estándares internacionales en su ordenamiento, sino también garantizar la promoción y apropiación de estos bienes jurídicos en las conductas uniformes y ajustadas de sus funcionarios.

- En materia de capacitaciones en DD. HH. el Estado ha cumplido con su realización. No obstante, estas capacitaciones no han sido suficientes para lograr los objetivos concernientes a la materialización exitosa de la Gestión Pública de los DD. HH.

- A lo largo del texto se puede identificar un claro divorcio entre las obligaciones del Estado en relación con la apropiación y promoción de los DD. HH., por cuanto solamente se realiza una promoción institucional y generalizada de políticas de DD. HH. sin tener en cuenta que los agentes públicos deben apropiarse de dichos conceptos.

- El análisis de los tres casos planteados evidencia cómo la hipótesis central de este estudio se comprueba, específicamente ilustra cómo las violaciones de DD. HH. son producto de las acciones u omisiones de algunos funcionarios públicos que no se apropian de una cultura en DD. HH.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente (1991), "Constitución Política de Colombia", Bogotá, Asamblea Nacional Constituyente.

- Bautista, Oscar Diego (2009), *Ética pública y buen gobierno*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, <http://eprints.ucm.es/9829/1/eticapublica.pdf>.
- Bobbio, Norberto (1984), "El futuro de la democracia", en *Revista de las Cortes Generales*, N° 2, pp. 9-26, [http://www.congreso.es/est\\_revistas](http://www.congreso.es/est_revistas).
- Bohórquez Beltrán, Juan (2013), "¿Cómo garantizar la titulación colectiva de tierras a comunidades afro del Caribe colombiano en el marco de las tensiones del conflicto armado interno?", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Disertación Doctoral.
- CLAD (1997), *Ética y administración pública*, Caracas, CLAD, 178 p. Estos documentos fueron presentados en el Foro Iberoamericano sobre Ética y Administración Pública, el 15 de diciembre en la Isla de Margarita, Venezuela.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), "Resolución 60 de 2015: Medidas Cautelares N° 51/15. Asunto niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayuu, asentados en el Departamento de la Guajira, respecto de Colombia", Washington, CIDH, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/3-17MC51-15-CO.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia (2004), "Ley 909 de 2004: por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones", Bogotá, Congreso de la República de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Ley 1098 de 2006: Código de Infancia y Adolescencia", Bogotá, Congreso de la República de Colombia.
- Consejería de Derechos Humanos (2016), *¿Quiénes somos?*, Bogotá, Consejería de Derechos Humanos, <http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/paginas/QuienesSomos.aspx>.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2007), "CONPES 113: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional", Bogotá, CONPES, <http://www.orasconhu.org/sites/default/files/files/Conpes%20113%202008%20PSAN.pdf>.
- Corte Constitucional de Colombia (2012), "Sentencia T-680 de 2012", Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-680-12.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Sentencia T-535 de 2015", Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-535-15.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2016a), "Sentencia C-084 de 2016", Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-084-16.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2016b), "Sentencia C-086 de 2016", Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-086-16.htm>.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988), "Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988", San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.doc).
- \_\_\_\_\_ (1989a), "Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989", San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1989b), "Caso Garbí Corrales vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989", San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_06_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2009), "Caso Perozo vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 28 de enero de 2009", San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf).
- DAFP (2017), "Plan nacional de formación y capacitación para el desarrollo y la profesionalización del servidor público", Bogotá, Departamento Administrativo de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/16091256/Plan+Nacional+de+Formacio%C2%B4n+y+Capacitacio%C2%B4n+28-03-2017.pdf/abb6888d-64cb-4c88-95a2-2af633a05189>.
- Defensoría del Pueblo (2014), "Resolución Defensoría N° 065: Crisis humanitaria en el Departamento de la Guajira", Bogotá, Defensoría del Pueblo, <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/informedefensorialguajira11.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación (2003), "Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario", Bogotá, DNP.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos", Bogotá, DNP.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Plan de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos", Bogotá, DNP.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país", Bogotá, DNP.
- Foro Mundial de Soberanía Alimentaria (2007), Declaración de Nyé-lény.
- Fromm, Erich (1986), *Ética y psicoanálisis*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Sánchez, I. M. (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 47, pp. 37-64.
- González Montilla, Wilson (2011), "Crisis de la ética pública en Colombia: ¿fatídica herencia?, ¿sublime ineptitud de una gerencia estatal? (Ensayo)", Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3471/2/GonzalezMontillaWilson2011.pdf>.
- Guerrero, Omar (2001), "Nuevos modelos de gestión pública", en *Revista Digital Universitaria*, Vol. 2 N° 3, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>.

- Herzberg, Frederick; Mausner, Bernar; y Snyderman, Barbara (2010), *The Motivation to Work*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015), "Informe de gestión", Bogotá, ICBF, [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Informes/tab/INFORME-GESTION-ICBF2015\\_CONSOLIDADOFINAL29012016-1.pdf](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Informes/tab/INFORME-GESTION-ICBF2015_CONSOLIDADOFINAL29012016-1.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016), "Resolución 3000 de 2016", Bogotá, ICBF.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2012), "Plan Institucional de Desarrollo Administrativo: vigencia 2012", Bogotá, INCODER, [http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/Plan\\_Desarrollo\\_Administrativo/PDA\\_2012.xls](http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/Plan_Desarrollo_Administrativo/PDA_2012.xls).
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (2007), "Módulo gestión pública", Lima, IDEA.
- Machado Cartagena, Absalón (2003), *Ensayos sobre seguridad alimentaria*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 204 p.
- Mardones Leiva, Marjorie Andrea (2016), "Cadena documental y cadena bibliotecológica: front, middle y back office", en *Biblios: Revista de Bibliotecología y Ciencias de la Información*, N° 64, pp. 52-59, <http://www.redalyc.org/pdf/161/16148511005.pdf>.
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel (2010), "La corrupción en la administración pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana", en *Reflexión Política*, Vol. 12 N° 23, junio, pp. 68-80, <http://www.redalyc.org/pdf/110/11015102006.pdf>.
- Ministerio de Defensa (2003), "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Bogotá, Ministerio de Defensa.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Directiva 029", Bogotá, Ministerio de Defensa.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Informe de gestión", Bogotá, Ministerio de Defensa, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia\\_planeacion/desa\\_organizacional/info\\_gestion\\_planaccion2015.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/info_gestion_planaccion2015.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016), "Plan de acción 2016: Unidad de Gestión General", Bogotá, Ministerio de Defensa, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia\\_planeacion/desa\\_organizacional/plan\\_accionMDNUGG2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/plan_accionMDNUGG2016.pdf).
- Misas, Gabriel; Oviedo, Mónica; y Franco, Andrés (2005), "Un marco analítico para entender la corrupción", en *Economía Política*, N° 307, pp. 8-45.
- Organización de Estados Americanos (1969a), "Convención Americana sobre Derechos Humanos", Washington, OEA.
- \_\_\_\_\_ (1969b), "Convención Interamericana sobre Derechos Humanos", Washington, OEA, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).
- Organización de las Naciones Unidas (1948), "Declaración Universal de Derechos Humanos", New York, ONU.



- \_\_\_\_\_ (1966), "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", New York, ONU.
- Parker Follett, Mary (1999), "Cómo dar órdenes", en *Clásicos de la Administración Pública*, Jay M. Shafritz y Alberto C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica, pp. 141-155.
- Perry, James y Hondeghem, Annie (2008), *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, Oxford, Oxford University Press.
- Platón (s.f.), *La República*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, <http://www.kimera.com/RECURSOS/PLATON/la%20republica.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia (1998), "Decreto 1567 por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado", Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Decreto 2539 por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-Ley 770 y 785 de 2005", Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Decreto 4665 por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos", Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Decreto 4100 por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones", Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación de Colombia (2016), "La Guajira: Pueblo Wayuu, con hambre de dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas", Bogotá, Procuraduría General de la Nación de Colombia.
- Ronda Pupo, Guillermo (s.f.), Los valores compartidos, una herramienta para legitimar la implementación de la dirección estratégica en nuestras empresas, [http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/infodir/valores\\_compartidos,\\_una\\_herramienta\\_estrategica.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/infodir/valores_compartidos,_una_herramienta_estrategica.pdf).
- Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1996), "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 6, pp. 147-164.
- Transparencia por Colombia (2013), "Índice de Transparencia del INCODER", Bogotá, Transparencia por Colombia, [http://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/Fichas\\_NAL\\_2013-2014/InstitutoColombianodeDesarrolloRural-INCODERFICHA.pdf](http://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/Fichas_NAL_2013-2014/InstitutoColombianodeDesarrolloRural-INCODERFICHA.pdf).

- Tribunal Superior de Riohacha (2016), "Sala Civil, fallo de tutela del 31 de mayo de 2016, radicado 44001-22-14-002-2016-403-00, accionante: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán", Riohacha, Tribunal Superior de Riohacha.
- Weber, Max (1991), "El político y el científico", Madrid, Alianza Editorial.
- Zimmermann, Arthur (2004), *La gestión de redes: caminos y herramientas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Este ejemplar se terminó de imprimir en  
agosto de 2019 en:  
Tipografía Arte-Tip, C.A.  
Calle Torondoy, Edif. Codazzi, El Llanito  
Caracas 1070, Venezuela  
Tel.: (58-212) 256 4243 / 256 2262  
Correo electrónico: [info@artetip.com](mailto:info@artetip.com)  
Tiraje: 300 ejemplares.

# Integridad y Ética en la Función Pública



**CLAD**

ISBN: 978-980-6125-96-4



9 789806 125964



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO