



ÉTICA PÚBLICA Y ACTIVIDAD CONTRALORA

INTRODUCCIÓN

En tiempos en que parecería que los valores han sido trastocados y aceptados casi como institución los antivalores; en tiempos en que a pesar de la multiplicación de los esfuerzos de los estados y en especial de sus órganos de control, la corrupción, entendida como cualquier violación cometida por un servidor público en el ejercicio de su cargo en beneficio privado, ha crecido como una plaga que exige mayores cosechas que devorar; en tiempos en que se necesita volver los ojos a los conceptos y no solo a las leyes o normas, se impone la necesidad de reencontrarnos con la ética, redescubrir sus fundamentos y reimpulsar su ejercicio.

Es con este motivo, que presento a nombre de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, CEPAT, esta ponencia que contiene una visión amplia sobre la Ética Pública en función del rol que en la práctica corresponde desarrollar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, EFS.

En la primera parte, haré una revisión breve del marco teórico de la ética con un enfoque más reflexivo que doctrinario, sin ser el objetivo por supuesto, decir la última palabra sobre este profundo tema, y con la descripción de lo que considero serían los aspectos que vulneran la conducta ética de los servidores públicos; luego, en la segunda parte, haré una relación de la Ética en las EFS con especial énfasis en: los procesos, herramientas éticas y estrategias de mejora de la ética; la rendición de cuentas y transparencia de la información; la corrupción y las EFS; la participación ciudadana y la actividad contralora; y, un tema tan actual en la región como es la relación entre los procesos democráticos de elaboración de nuevas Constituciones (Asamblea Constituyente en el caso ecuatoriano) y las EFS.

Al final presentaré a la audiencia, las conclusiones y recomendaciones que resumen mi ponencia.

1. MARCO TEÓRICO

Clásicamente la ética se ha entendido desde sus raíces etimológicas en un doble sentido. Por un lado como *“costumbre”* y por otro como *“deber ser”*. Como costumbre nos remite al carácter **social** de la ética, a la norma acatada por todos y que se transmite a través de la enseñanza ya pública ya familiar de las “buenas costumbres”. Como “deber ser” generalmente se ha entendido la ética circunscrita al ámbito **individual** de las personas, a “hacer lo correcto” frente a los demás. A partir de Kant el aspecto individual de la ética tomó una fuerza histórica inusitada y se la entendió como un ámbito privativo de las personas, como un aspecto del fuero interno autónomo que estaba bien siempre y cuando no chocara contra las leyes establecidas en una sociedad. De este modo la ética se redujo a ser una cuestión individual antes que social.

1.1. Ética Pública

La ética pública que me ocupa en esta intervención dice sin embargo en primer lugar a lo público, a lo que nos atañe a todos, a lo que nos concierne a cada uno de los que formamos una determinada sociedad. De aquí el concepto de “república” como aquella invención política que delimita el territorio de los ciudadanos interesados por la “res pública” o sea interesados por una misma “cuestión pública”. La ética pública supera entonces el ámbito individual de la ética aunque por supuesto no lo anula. La ética pública tiene que ver con los asuntos que nos atañen a todos dentro de una sociedad y en este sentido es de interés de todos que los “negocios” públicos se lleven a cabo con probidad, transparencia, integridad, en atención a la ventaja recíproca que es la ventaja de todos.

Sin embargo, en nuestro sistema económico vigente, la cuestión social no es un asunto obvio ni gravitante dentro de la teoría económica ni dentro de su aplicación práctica. Toda la lógica y la práctica económica giran alrededor de la maximización del “beneficio individual”, de la “minimización de costos” para alcanzar dicho beneficio particular, el cual consiste en una preferencia seleccionada de entre un *stock* de posibilidades. En este punto surge el problema básico de la ética pública: ¿cómo conciliar el interés particular con el interés social?, ¿cómo hacer posible que en la búsqueda del beneficio individual no se lesione, no se deje de lado, no se menoscabe el beneficio público?

1.2 Ética de la buena conciencia y Ética institucional.

Al respecto una posible respuesta es la de la ética individual, que es generalmente a la que recurre el común de la gente, los políticos en campaña, los medios de comunicación y todo aquel que a primera vista está de acuerdo en que la moral y las buenas costumbres se aprenden en casa y que una vez que somos adultos ya tenemos grabados en nuestra personalidad los valores morales que nos van a distinguir como personas. Esta respuesta suena así: para conservar un canasto de manzanas buenas, bonitas y apetitosas hay que separar las manzanas podridas del canasto. Para guardar la moral pública hay que separar a los malos elementos, a los malos funcionarios y escoger a los mejores moralmente hablando. Sin embargo, no toma en cuenta la calidad del canasto, o sea del sistema en que los individuos trabajan. Esta solución apela a la buena conciencia de los individuos para que de ser necesario en medio de elementos corruptos den ejemplo heroico de comportamiento ético hasta las últimas consecuencias.

Esta vía insiste en la formación, la capacitación, la selección de personal, el conocimiento individual de cada funcionario, de su hoja de vida, trayectoria, inclinaciones, gustos, preferencias y debilidades. Es una vía agotadora porque demanda mucho tiempo y recursos en conocer y formar a cada uno de los funcionarios públicos. Es una vía insegura porque librados a la buena conciencia del funcionario, habrá que confiar en que algún día no se levante del lado equivocado de la cama y mal genio trate mal al usuario, tome prestado algún bien o fondo público con la buena intención de devolverlo más tarde, o muestre preferencia en sus gestiones hacia aquellos que él considera ser también de buena conciencia, a aquellos que él conoce, y deje de lado a aquellos que considera no ser de buena conciencia o que simplemente no conoce o no le interesan. La solución individualista para resolver el problema de la falta de ética pública recurre a grandes campañas televisivas, radiofónicas o de prensa para promover la buena conducta pública, no sólo la del funcionario público sino la del ciudadano común para que por ejemplo, no eche basura en la calle, no convierta en servicios higiénicos los parques, no conduzca en estado etílico, pague sus impuestos, sea puntual, etc. Si en estas campañas hay rostros reconocidos que aparezcan como modelo de conducta, de éxito o de simpatía, tanto mejor.

Las prédicas de domingo insisten sistemáticamente en la necesidad de buscar el bien, trabajar por la paz, ayudar al prójimo y tener una conducta moralmente ejemplar. ¿Quién de nosotros está a favor de la guerra? ¿Quién está en contra del amor? ¿Quién considera que la violencia es el camino para arreglar todo conflicto? ¿Quién cree que robar está bien? Nadie en sano juicio estaría de acuerdo con estos planteamientos. Sin embargo la guerra, el odio, la violencia, el robo, existen.

Desde luego, no quiero decir que no sea necesario un cultivo de la ética individual, que no haya que capacitar a nuestros funcionarios públicos también en temas de ética, que no haya que seleccionar el personal desde una dimensión que considere su calidad moral o que se dejen de lado las campañas motivadoras de conductas socialmente deseables. Lo que quiero subrayar es que esas acciones por sí solas no han conseguido ni conseguirán, en las actuales condiciones socioeconómicas, que los individuos cambien sus conductas, dejando de lado su beneficio particular para buscar en primer lugar el beneficio común. Para ir más allá del interés individual, es necesario un sistema de reglas y controles que delimiten y orienten la acción individual en orden a alcanzar el beneficio colectivo.

Justamente la ética social basada en la teoría económica institucional, permite modelar las conductas individuales para el beneficio recíproco, sobre la base de instituciones entendidas como sistemas de reglas de juego, que regulan la interacción de los particulares, permitiendo que a más del beneficio individual se logren beneficios sociales. Buchanan (1991), Rawls (1979), Homann (2002), Panchi (2004) son autores que han trabajado esta perspectiva.

En la ética social no son los individuos quienes primariamente determinan las conductas morales de los organismos del Estado. Son los sistemas de reglas de juego los que establecen la conducta de los individuos dentro de las organizaciones. En esta perspectiva las conductas no surgen sólo de la determinación del libre albedrío sin más. Hay condiciones que posibilitan una u otra conducta. ¿Cómo exigir al empleado público o al policía, que siempre y en todo lugar rechace la coima, el soborno, la gratificación por el cumplimiento de su deber; si gana un salario que no cubre la canasta básica familiar? ¿Cómo exigir honestidad y méritos para la promoción dentro de la estructura laboral, si las organizaciones no cuentan con un sistema que asegure imparcialidad, buen juicio e independencia para la promoción laboral?

No se trata de formar héroes morales que mantengan su palabra y conducta moral a toda prueba dentro de la función pública y privada. Se trata de crear condiciones que promuevan un compromiso social acorde con las prestaciones que esa misma sociedad brinda. Se trata de expedir leyes y reglamentos que prevean la protección del usuario ante posibles fallos, que solventen la solución de conflictos a través de un debido proceso con lugar a la defensa y a través de pruebas que superen la subjetividad de las partes.

1.3 Consenso y Ética Pública.

Un factor clave para conseguir instituciones legítimas y socialmente aceptadas, como lo acentúan Habermas (1981) y Ulrich (2001), es el consenso. Todos los agentes dentro de una interacción han de estar de acuerdo en que la búsqueda de un determinado fin constituye una ventaja para cada uno y lo coloca en una mejor posición que antes. Desde la ética pública, los intereses particulares están sujetos al consenso y determinados por los medios escasos. Las restricciones de la conducta individual brotan del acuerdo social y la praxis cultural. Los individuos por sí mismos y en conjunto

deciden el mejor sistema de reglas a qué sujetarse para alcanzar beneficios comunes. En un momento primigenio como la conformación de los estados o la elaboración de una nueva Constitución, las aspiraciones éticas de los ciudadanos deben condensarse en normas legales que permitan en la práctica, alcanzar beneficios recíprocos para todos, dentro de la estructura del Estado. Para determinar lo que es “moral” se requiere la participación de todos los involucrados y afectados, y además el reconocimiento del principio intrínseco de apertura y acogida al otro como un imperativo categórico que se realiza previamente al acto comunicativo del consenso, como ya lo manifestó de modo genial Levinas (1987).

Citando a Panchi (2004: p. 217) afirmamos que *“los máximos beneficios individuales sólo son alcanzados con la participación de otros individuos que conforman una interacción y se someten a la estructura institucional aprobada por la sociedad en su conjunto”*.

En las sociedades modernas, funcionalmente diferenciadas según Luhman (1984) y masivamente pobladas, el consenso directo resulta imposible. No todos estamos disponibles para participar en cada uno de los asuntos públicos cada vez que se nos requiera, ya que tenemos que dedicarnos también a nuestros negocios y ocupaciones particulares. No todos tenemos los mismos conocimientos ni estamos capacitados para atender técnicamente cada una de las implicaciones posibles que un asunto conlleva, para ello están los expertos que sí pueden dar cuenta de las profundas implicaciones de un asunto público. No todos tenemos tampoco el interés de estar presentes y comprometidos en los asuntos que atañen a la administración de la cosa pública. Por ello se recurre a la simulación del consenso, que busca la más alta la mayor participación en el mayor número de cuestiones públicas posible. Esta simulación es la democracia participativa y representativa.

Participativa en cuanto busca el involucramiento de todos los ciudadanos en las cuestiones que atañen a la convivencia social y a las interacciones de los individuos organizados socialmente. Representativa porque delegamos representantes como mandatarios para cumplir un mandato entregado por el pueblo soberano, un mandato con límites y con un objetivo claro. La participación implica también apertura a la intervención como representantes y mandatarios, es decir apertura a la renovación de la dirigencia política.

1.4 Motivación y control.

Dos conceptos centrales rigen la lógica de la ética pública desde la perspectiva institucional: motivación y control.

La motivación es en el fondo el concepto central de la economía; según ésta, cada individuo sigue sus preferencias traducidas en términos monetarios. La economía recomienda el modo eficiente cómo los individuos alcanzan sus preferencias, es decir sus intereses, pero no entra en la cuestión normativa de qué intereses seguir o cuáles abandonar, cada individuo ante sí deberá examinar la legitimidad de sus intereses. Ésta es una cuestión eminentemente ética.

Precisamente cuando entramos a la cuestión central del control y de allí a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), nos encontramos en el meollo de nuestra actividad y en el motivo de nuestro encuentro para tratar estos temas. El control es un tema que atañe de lleno a la ética, que abarca un control interno del individuo sobre sí mismo, como moderación en el sentido que Aristóteles lo planteó en su *Ética a Nicómaco*.

El autocontrol individual nos lleva a la moderación, virtud tan necesaria hoy en día en tiempos de consumismo, que nos impulsa a tener mejor auto que el vecino, mejor casa, mejor salario, mejores muebles, y en general mejores bienes que el otro. Cuando la escala del consumo y de la competencia individual nos lleva sólo a aumentar nuestros recursos económicos para gastarlos con mayor rapidez que lo que los conseguimos, es hora de potenciar la virtud de la moderación, del autocontrol. Virtud que debería convertirse, como señalan muchos autores, en la virtud económica por excelencia. Moderando el consumo, moderamos la destrucción del planeta; moderando el uso de los recursos naturales aseguramos alimento, vestido y energía para las próximas generaciones. Si disminuimos los niveles de gasto y consumo del norte desarrollado, se puede mejorar la calidad de vida del sur empobrecido.

Pero como hemos dicho, en ética pública no se trata sólo ni principalmente de la virtud y buena conciencia individual, sino sobre todo de un control público sobre los recursos y negocios del Estado, idea que encuentra su concreción formal en la acción de las EFS como organismos estatales de control y moderación en el gasto de recursos, pero también en la acción de las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y los procesos de transparencia de la gestión administrativa del Estado.

La motivación mueve la economía pero el control de las instituciones factibiliza el beneficio social de las interacciones económicas de los particulares. Las instituciones de control son las que garantizan un equilibrio entre ventaja recíproca e interés propio, garantizan la dinámica de la economía y hacen de ésta una producción social. Atender al juego de intereses particulares y recíprocos, sus condiciones de posibilidad, sus problemas y alcances son tareas de la ética pública. Estas tareas no pueden ser llevadas a cabo sin una acción contralora; la cosa pública que es el Estado no puede garantizar el bienestar común de los ciudadanos sin una acción fiscalizadora permanente, sistemática y autónoma.

1.5 Interés particular y beneficio común

La **motivación** atiende a la búsqueda del interés particular; el **control** dice del logro de los beneficios comunes. Se trata de dos dimensiones correspondientes del quehacer económico y social. Debemos entender que la ética social no prohíbe buscar intereses particulares; por el contrario, ve en su búsqueda un instrumento legítimo para la realización del beneficio colectivo, como lo expresó Adam Smith (2004: libro1, cap. 2):

No esperamos obtener nuestro alimento de la benevolencia del carnicero, del cervecero sino de la consideración de su propio interés. No apelamos a sus sentimientos humanitarios sino a su amor a sí mismo y nunca les mencionamos nuestras propias necesidades sino su beneficio.

El interés particular debe coordinarse al interés del bien común, esa es la tarea de la ética pública a través del instrumento privilegiado de las instituciones. Las instituciones modelan la conducta individual de modo que más allá de la intención de los individuos, los actos particulares redunden en beneficios sociales. La actividad de control se enfoca en que dichas instituciones se respeten, es decir el control se centra en el cumplimiento de reglas de juego acordadas socialmente; la actividad contralora atiende al cumplimiento de reglamentos que definen el quehacer social y económico de las organizaciones, el control abarca la auditoría de los debidos procesos administrativos, de inversión y gasto.

1.6. Instituciones y Entidades Fiscalizadoras Superiores

El Estado y sus aparatos coactivo, legal y de control generan las condiciones que permiten el establecimiento de un consenso entre los involucrados y afectados de las transacciones de mercado e interacciones sociales. El Estado y sus funciones deben garantizar el beneficio recíproco de los agentes del mercado, pero también el beneficio común, es decir de aquellos que no intervienen directamente como agentes pero que resultan o pueden resultar afectados por los agentes activos. El Estado en este sentido es el garante de la ética pública.

La determinación de reglas va unida con el control y sanción que las mismas prevén. Las instituciones reconocidas por el consenso sociopolítico tienen fuerza coactiva y la ejercen en las funciones de control y sanción. El control y la sanción pueden provenir de la propia acción de los interactuantes como es el caso del autocontrol, la responsabilidad ciudadana y la responsabilidad social corporativa. Pueden y deben provenir también de la acción mutua y refleja de cada uno sobre el otro -miembros familiares, equipo de colegas, contraparte del contrato, veedurías ciudadanas- y por supuesto de las instancias formales como el Estado de derecho y las EFS.

Sin embargo, no sería conveniente tampoco que las instituciones regularan al detalle todas las interacciones, porque una actitud de control al detalle implicaría dejar de lado el potencial creativo y productivo de los individuos, que pueden modelar sus acciones de tal modo que en las circunstancias concretas empleen lo más eficientemente posible los recursos escasos, suponiendo, bajo el principio ético kantiano de universalización, que sus actos serán admitidos dentro del consenso social. Una actitud de control excesiva sobre las producciones humanas puede ahogar la inventiva y el desarrollo no sólo socioeconómico sino también humano.

Extendiéndonos al control y coacción que las instituciones implican, se puede también afirmar que un control pormenorizado de las interacciones humanas trae consigo enormes costos y hiere el principio de confianza sobre el que se asientan. “La confianza es un bien que crece con su uso y tiende a desaparecer si no se usa” (Panchi 2004: p. 157). Así pues, resulta contraproducente establecer sistemas de control que no dejen espacio a un sano nivel de confianza en las acciones del otro, aparte de los enormes costos –tiempo, trámites, recursos físicos, humanos y financieros- que un sistema pormenorizado de control significa.

Lo dicho por supuesto, no menoscaba la importancia de la actividad que en materia de control ejercen las EFS; pues, es incuestionable que su objetivo fundamental es el control de los recursos públicos, cuya correcta administración tiene una finalidad de orden público.

1.7. Factores que vulneran la conducta ética de los servidores públicos

En este marco teórico, no se puede soslayar la existencia de factores internos y externos, que inciden en la conducta de los funcionarios públicos y de las EFS en particular, que pueden inducir a que se aparte de los lineamientos éticos ideales. Así tenemos:

- Exagerado materialismo típico de muchas sociedades;

- La “importación” de íconos y conductas que alientan un altísimo consumo de bienes y servicios suntuarios;
- La “competencia” que se genera entre los servidores públicos por alcanzar las metas que sus colegas han logrado;
- La actitud gerencial marcada por la no observancia de las leyes o por el despotismo en la administración del personal;
- El diseño del sistema, que independiente de los esfuerzos en el ejercicio de las responsabilidades de cada servidor, no permite su reconocimiento, incentivo y promoción;
- La influencia del sector privado o presiones para la toma de decisiones que lo beneficien; entre otros aspectos.

Cabe entonces preguntarse si la instrumentación de acciones para mantener la tensión ética, puede superar las presiones que ejercen sobre los servidores públicos los factores negativos anotados. Si la respuesta es positiva debemos trabajar en fortalecer aquellas acciones, caso contrario, los esfuerzos deberán encaminarse a las causas de estructura, de base, de sociedad, de vida.

2. ÉTICA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Después de haber delineado el marco teórico, a continuación abordaré cuestiones prácticas del ser y quehacer de las EFS, de su personal y actividades, en relación con la ética pública.

Las EFS son organizaciones que se distinguen por su función, su identidad gira alrededor del control de los recursos públicos atendiendo a su correcta administración en orden al servicio que deben prestar a la comunidad. Si la actividad contralora es lo que distingue a las EFS, su personal, sus recursos humanos les dan un rostro concreto con el que se presentan a la sociedad. Las organizaciones como tales no existen sino en sus funcionarios y empleados, éstos corporizan a la organización, sus valores y antivalores.

De allí que el tema de la formación ética de los funcionarios públicos no sea un problema menor. Del mismo modo que se incentiva y se exige la participación en cursos, seminarios y talleres para aprender destrezas y técnicas contables, gerenciales y otras, hace falta el mismo esfuerzo para aprender teorías, hábitos, costumbres y procesos que implementen la ética en nuestra actividad diaria. Tales capacitaciones deben también integrarse en la hoja de vida del funcionario público, de modo que sean consideradas como puntos para la calificación de incentivos laborales.

Sin embargo, no basta con insistir en la formación individual para conseguir un ambiente de responsabilidad en el trabajo, de transparencia, de honestidad en el manejo de los recursos públicos. No basta con aprobar cursos de ética para conseguir igualdad de oportunidades en el ambiente laboral, puntualidad en el cumplimiento de responsabilidades, cordialidad en el trato al usuario y entre compañeros de trabajo. Desde la perspectiva institucional hay también que establecer *procesos y herramientas* de gestión que viabilicen, promuevan y premien las conductas éticas.

Puede suceder que en materia de ética, las EFS no tomen en cuenta que ella debe ser una de sus características esenciales. Puede suceder también que se considere que solo

la ética en las entidades públicas bajo el control de la EFS debe ponerse a prueba o bajo la lupa. Pero esto es un error.

Se debe comenzar por casa y poner en orden todos aquellos aspectos que involucran a la ética institucional, con el fin de dotarle a la propia EFS, del mayor carácter y autoridad moral para el ejercicio de sus delicadas, privativas y sagradas responsabilidades del control de los bienes colectivos.

La ética de las EFS y de sus servidores, debe ser una carta de presentación incuestionable, algo de lo que no se deba dudar y el boleto de entrada al juicio público, canalizado a través del rendimiento de cuentas sociales, que es un derecho indiscutible de la ciudadanía. Los controles internos de las EFS deberán poner a salvaguarda la integridad e intangibilidad de su propia ética.

2.1 Procesos, herramientas y estrategias éticas

2.1.1. Procesos

Entre los procesos para la implementación de conductas éticas en el ambiente de trabajo se hallan: los códigos de ética, la definición de principios morales de la organización, el establecimiento de una oficina de asuntos éticos o de un comité de ética institucional, la gerencia de procesos éticos y en especial, el sistema de control interno, por nombrar algunas instancias de las más importantes.

A pesar de que varios de los procesos mencionados son de conocimiento general, a continuación me referiré brevemente a cada uno de ellos:

2.1.1.1. Código de Ética

El código de ética constituye el compendio del comportamiento esperado, que es la expectativa de la entidad pública respecto de sus servidores, de los gremios en relación con sus asociados y en general de la comunidad respecto de sus miembros.

2.1.1.2. Principios morales de la organización

Constituyen los pilares en los que se fundamenta la existencia de la organización. Los principios deben ser conocidos y publicados junto con la misión y visión institucionales. Los principios morales dan forma o son parte del comportamiento esperado de las personas en la organización. La Comisión Nolan del Reino Unido, en 1995, presentó los siguientes principios básicos, como aquellos que deben ser el fundamento de la administración pública: neutralidad, integridad, objetividad, rendición de cuentas, sinceridad, honestidad y liderazgo.

2.1.1.3. Oficina de Asuntos Éticos o Comité de Ética Institucional

Es recomendable la creación, dentro de la estructura organizacional, de una oficina con personal exclusivo y calificado, que se encargue de la elaboración, implantación, difusión y evaluación del código de ética institucional y que, además, maneje los conflictos

internos y externos relacionados con su cumplimiento, entre ellos, las denuncias sobre transgresiones del código de ética y sus sanciones, en coordinación con las áreas administrativas competentes. Posiblemente la Oficina de Asuntos Éticos es más recomendable que el Comité de Ética, debido a que este último, en su conformación y deliberaciones, puede retrasar las acciones a tomarse por la dificultad de llegar a consensos y de reunirse con la periodicidad necesaria.

Como apéndice de mi ponencia, incluyo una propuesta para la implementación de la Oficina de Asuntos Éticos en nuestras EFS, a base del modelo desarrollado para la EFS ecuatoriana.

2.1.1.4. El sistema de control interno

El informe COSO define ampliamente al control interno como:

“Un proceso realizado por el consejo de directores, administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías:

- *Efectividad y eficiencia de las operaciones.*
- *Confiabilidad de la información financiera.*
- *Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.”*

Al ser un proceso realizado por las personas, el grado de eficiencia y eficacia, dependerá de cómo ellas, pongan en funcionamiento los procedimientos de control establecidos para el sistema. La ética de cada uno de los individuos en el ejercicio de sus responsabilidades, permitirá que el nivel de desempeño de los controles específicos alcance el mismo nivel en que se apliquen los principios de la ética, es decir, a una alta observancia de la ética en el cumplimiento de las funciones, se obtendrá un alto nivel de desempeño de los controles; y, a un menor nivel de observancia de la conducta ética en las funciones, corresponderá un menor nivel de desempeño de los controles.

En el establecimiento de estos procesos es muy importante la participación de todo el personal y directivos de las organizaciones. Los valores institucionales se definen dentro de la más amplia participación de todos quienes conforman la institución o sus delegados. Además el nivel en el cual se realiza esta definición es el nivel directivo máximo de la organización; las políticas éticas emanan desde la cabeza de la organización. Es la mejor vacuna para, en el ámbito de la ética, evitar el viejo adagio japonés que señala *que “el pescado empieza a podrirse por la cabeza”*; por el contrario, si desde la cabeza lideramos la ética, obtendremos resultados corporativos satisfactorios.

Otro aspecto esencial en el establecimiento de procesos éticos dentro de las organizaciones es el factor comunicativo. Tanto la invitación a participar en la definición de los procedimientos como los resultados de los mismos deben encontrar la más amplia difusión interna. Así por ejemplo, los valores corporativos deben conocerlos todos y cada uno de los empleados de la organización; deben saber también que las directrices para su implementación emanan desde la dirección o gerencia de la organización. Las declaraciones de los valores corporativos deben estar convenientemente publicadas en folletos, páginas web u otros medios comunicativos institucionales y deben ser conocidos por todos los empleados, de modo particular por los nuevos a partir de un proceso de inducción que atienda también a los contenidos éticos.

Desde la perspectiva de la ética institucional, las conductas socialmente deseables requieren de motivación y condiciones para su desarrollo. En el ámbito de las

organizaciones no se puede olvidar este principio, de tal manera que el personal esté siempre dispuesto a elegir de entre dos opciones de comportamiento, el más ético. Esta propuesta no apunta a hacer “el bien” sin más, esto puede ser muy relativo dependiendo de qué considere cada uno como su bien, la propuesta apunta a hacer “lo mejor” entre varias opciones posibles. La ética pública por tanto en esta perspectiva, no apunta a hacer lo bueno, apunta a hacer lo mejor en las circunstancias dadas. La motivación del funcionario público encuentra su base en una remuneración justa, suficiente como para favorecer el ahorro y acorde con el nivel de responsabilidad exigido. No sería deseable que un funcionario público carente de medios de subsistencia tenga bajo su plena responsabilidad la fiscalización de obras o recursos públicos en un ambiente marcado por la coima, la colusión, la concusión, el dolo.

Dentro de la motivación legítima que requiere el funcionario público, se encuentra también el incentivo recibido como fruto de un elevado comportamiento ético en el ejercicio de sus atribuciones, o como resultado del logro de beneficios sociales derivados del impedimento de actos dolosos o de recuperación de fondos públicos. Estas motivaciones formarán parte de un escalafón del funcionario público debidamente reglamentado y conocido por todos los miembros de la organización. No cabe duda que en la perspectiva económica institucional, los incentivos promueven la competencia individual, generan inventiva, eficiencia y compromiso con la organización.

La vía contraria a la de la motivación y que busca el mismo objetivo de la eficiencia y conducta ética del funcionario público, es la del endurecimiento del régimen disciplinario. Esta vía negativa que sanciona los actos dolosos, si bien no debe descuidarse ni soslayarse, tampoco debe ser la única alternativa, pues es preciso recordar que varias tendencias cuestionan su efectividad en la práctica.

2.1.2. Herramientas éticas

En cuanto a las herramientas éticas para las organizaciones, tenemos los reportes de gestión ética que el responsable de la Oficina de esa área debe elaborar sistemáticamente para hacerlos llegar a la dirección. En tales reportes de carácter reservado se recogen los asuntos tratados por la Oficina a lo largo de un período de tiempo determinado –mensual y/o anual-, las denuncias de casos, el tratamiento dado y la solución encontrada. Las Oficinas de gestión ética tienen una doble función: endógena y exógena. Endógena de cara a las relaciones y procedimientos dentro de la organización, la capacitación ética, la resolución de conflictos internos. Exógena de frente a los usuarios y sus reclamos éticos respecto de los productos y/o servicios de la organización o reclamos frente a la conducta de funcionarios públicos identificados personalmente.

Otras herramientas de gestión ética son, por ejemplo: líneas telefónicas dedicadas a la recepción de denuncias anónimas –denominadas también *hot lines*-, buzones de denuncias y sugerencias, páginas web de reclamos y felicitaciones.

2.1.3. Estrategias para mejorar el nivel ético de las organizaciones públicas

La mejora ética en la Administración Pública, incluidas las EFS, es un proceso de cambio que debe ser afrontado, como ya mencioné, con liderazgo y compromiso de los niveles directivos de las organizaciones. El diseño e implementación de estrategias específicas para fortalecer la ética, deben enfocarse, entre otros, en los siguientes aspectos importantes:

- Procesos de selección y formación de personas
- Aplicación correcta de las normas.
- Formación del personal hacia la ética
- Creación de incentivos al mejor comportamiento ético
- Mejora de los niveles remunerativos de los servidores
- Endurecimiento razonable del régimen disciplinario
- Afianzamiento de la obligación de la rendición de cuentas sociales y transparencia de la información
- Fortalecimiento de los sistemas de información de libre acceso por parte de la ciudadanía

Indudablemente que los procesos, herramientas y estrategias éticas que he propuesto anteriormente, son recomendables no solo para la EFS sino para todas las entidades públicas, cuidando por supuesto las características propias de cada una de ellas.

2. 2. Rendición de cuentas y transparencia de la información.

Cabe, en este punto de mi exposición, hacer énfasis en lo que he planteado como dos de los aspectos sustanciales en cuanto a estrategias para fortalecer la ética, esto es, la rendición de cuentas sociales y la transparencia de la información.

Un proceso particular de uso ético del poder político es la rendición de cuentas. Esta se entiende como *“la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”* (Hickok 1995: p. 9), para prevenir y corregir abusos de poder. La rendición de cuentas de quien ejerce poder político hacia los ciudadanos que le delegaron tal poder dentro de la democracia, exige información amplia y abierta sobre la gestión pública, requiere justificación sobre los actos administrativos y mantiene la capacidad de sanción sobre los funcionarios públicos que han abusado de sus facultades. Se configuran así los tres pilares básicos de la rendición de cuentas: información, justificación y sanción (Schedler 2004: p. 12).

La información entonces debe ser accesible para el ciudadano, para las organizaciones sociales no gubernamentales y gremiales. Pero no sólo que la información debe ser accesible sino también verídica, transparente.

La transparencia es un principio que orienta la acción de quienes ejercen el poder público, que se expresa en una serie de obligaciones a presentar de forma clara y comprensible sus actuaciones. Implica poner a disposición de las personas, así no lo pidan expresamente, la mayor cantidad de información pública (Bonilla 2005: p. 23).

La rendición de cuentas recoge la tradición de la Ilustración de supeditar el ejercicio del poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. Establece una razón dialógica entre los actores que dan cuentas y los que exigen cuentas. Un paso adelante de la rendición de cuentas es la deliberación pública, en la que antes de una acción se debate abiertamente la conveniencia o inconveniencia de futuras acciones o inversiones públicas, que traerán consecuencias para los involucrados y afectados en particular y para los ciudadanos en general.

La esencia del debate público es la justificación de las acciones pasadas o futuras que están bajo la responsabilidad del poder público. La justificación requiere de argumentos, no de imposición de fuerza ni de demostraciones de poder que cohiban cualquier reclamo. Hay que entender que la exigencia de justificación en la rendición de cuentas es

un derecho del ciudadano, basado en el derecho de acceso a la información. No se trata de una dádiva de un gobernante magnánimo, ni de una generosa concesión para contentar al pueblo, sino de un derecho de los electores y los mandantes hacia sus mandatarios. Es el derecho de los ciudadanos para controlar al poder y que éste no desemboque en una dictadura o autocracia.

Los estados han implementado una serie de leyes para asegurar la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. La actividad contralora debe asegurarse el cumplir y hacer cumplir con dichas leyes. Pero hay que recordar que en ética no basta sólo el cumplimiento de la ley, ni la ética se reduce a la observancia de lo legal. La ética proporciona un “aditivo” en la conducta de las personas, va más allá de lo legalmente exigible para convertirse en una cultura de respeto y consideración por el otro. En este punto es pertinente citar la regla de oro de la ética, presente en todas las culturas: “no hagas a otro lo que no te gustaría que te hagan a ti”, o mejor positivamente: “trata a los otros como te gustaría ser tratado”. Dar cuentas de los recursos públicos que no son recursos individuales, rendir cuentas sobre lo que no es mío, es poner en juego una actitud de respeto y consideración por los demás y es expresar que del mismo modo espero ser tratado.

2.3. Corrupción y Entidades Fiscalizadoras Superiores

Como lo expresan Schwarz y Trompa (2007): la falta y la indebida rendición de cuentas generan “el ambiente propicio para la corrupción administrativa”. La Convención Interamericana Contra la Corrupción suscrita por muchos gobiernos latinoamericanos en Caracas el 29 de mayo de 1996 señala: “que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” (Mella 1999: p. 111s.). La primera tarea ética de las EFS es la lucha contra la corrupción.

“La corrupción debe ser definida no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad) sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (legitimidad)” (Saltos 1999: p. 40). Cuando hablamos de valores hablamos de ética y como manifesté anteriormente ésta rebasa el ámbito de la legalidad. Si en nuestros países logramos construir ambientes de respeto mutuo, de acogida al otro, de respeto a las diferencias y a las leyes, entonces podremos hablar de un auténtico desarrollo humano.

Pero la corrupción no solo es la violación de valores, es también la consecuencia monetaria o los efectos de esa violación en la intangibilidad de los recursos públicos, aspecto que más allá de lo conceptual, es la materialización del perjuicio a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Se calcula que en los últimos 25 años la corrupción le ha costado a América Latina 24 mil millones de dólares por año (Saltos 1999: p. 20).

La corrupción en las esferas gubernamentales y privadas sumada a la inequidad distributiva del ingreso y a otros factores que le pueden ser asociados como agravantes, le dan forma a la máquina de drenaje de los recursos públicos. Sin lugar a duda que en Latinoamérica y en general donde quiera que haya una interacción de intereses, la ética pasa de ser un asunto claro y obvio a otro no tan claro y no tan obvio, pues se flexibiliza o se suprime de acuerdo a las conveniencias de los interactuantes; será por ello, que muchos afirman que “la ética se mide en lo económico”.

Las EFS tenemos la gran oportunidad de aportar significativamente al cambio de la estructura de pobreza e inequidad en nuestro continente, a través del control documentado y fehaciente de la inversión de recursos públicos a los sectores donde más los necesitan. Como servidores públicos tenemos la oportunidad de contribuir al desarrollo social, cultural, político y económico de nuestros respectivos países, cumpliendo cabalmente nuestras tareas de revisión, rendición y justificación de cuentas, poniendo al alcance de los ciudadanos y sus organizaciones la información pública sobre las inversiones del Estado y sancionando a quienes incurran en malos usos o abusos de los recursos públicos. Es la tarea institucional que nuestros conciudadanos nos han delegado.

La misma Convención Interamericana Contra la Corrupción apunta “que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.

La corrupción, aunque es un fenómeno universal, no tiene por qué ser distintiva de América Latina. Tenemos los recursos humanos, las herramientas, el conocimiento y la capacidad para corregir las conductas dolosas, pero debemos recordar de acuerdo a la perspectiva institucional, que derrotar la corrupción no es básicamente un asunto de personas particulares y de recurrir a su buena conciencia, sino de crear estructuras administrativas y sociales que motiven a la conducta honesta. No se trata tampoco sólo de castigar la corrupción sino de crear condiciones para que la gente actúe honradamente y cumpla a cabalidad de un modo motivado sus responsabilidades. Que en nuestras organizaciones se recompense la dedicación del empleado honesto, que se premie la excelencia en el trabajo, que se establezcan incentivos para ir más allá de lo que la ley exige en vistas al servicio, la colaboración, la construcción conjunta de mejores condiciones de vida para todos.

Las EFS pueden hacer uso de varios instrumentos prácticos para el logro de los objetivos de combate a la corrupción, a saber:

- Establecimiento de portales electrónicos para conocimiento público, donde conste la información de los casos de análisis de la inversión y gasto público, la estructura jerárquica y salarios de los funcionarios públicos de nuestras organizaciones.
- Entrega oportuna y completa de información pública para su estudio y justificación, cuando fuere requerida según las leyes de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública.
- Desarrollo del debido proceso de indagación y acusación cuando fuere el caso, siempre con elementos probatorios suficientemente analizados.

En la actividad contralora hemos de poner énfasis en mantener incólumes los pilares sobre los que se asientan nuestras organizaciones, según lo estableció la Declaración de Cartagena de Indias, Transparencia contra la Corrupción, de 21 de abril de 2006, y que son: autonomía, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Autonomía que nos libera de ataduras políticas e ideológicas para exigir la rendición de cuentas a los organismos del Estado y a los funcionarios públicos. Nuestro trabajo es técnico y debe permanecer ajeno a las manipulaciones ideológico-políticas a fin de que las cifras no pierdan su claridad, ni las conclusiones se desvíen del objetivo último de la

administración pública: el bienestar de la población a través del cumplimiento de reglas de juego avaladas por el consenso.

Rendición de cuentas hacia dentro y hacia fuera de nuestras organizaciones, lo cual nos obliga a llevar procesos claros, transparentes, abiertos al juicio ciudadano. La rendición de cuentas nos permite adecuar nuestras metodologías, afianzar la reputación social de nuestras organizaciones.

Participación ciudadana es la instancia que nos permite evaluar nuestra actividad, tener un retorno acerca de nuestra actividad por parte de la ciudadanía, para afirmar el curso o cambiar si fuere el caso. La participación ciudadana nos permite una permanente actualización de nuestra gestión y nos otorga la posibilidad de contar con una mirada independiente para solventar conflictos. Cuestiones como la eficiencia en el uso del tiempo para nuestras gestiones, la simplificación de procesos, la comunicación entendible, amplia, suficiente y a tiempo, el apoyo a las tareas de control, entre otras, pueden mejorarse con la participación ciudadana. Así mismo nos abre a la consideración social de nuestras organizaciones, las mismas que se revalorizan por la acción y recomendación de terceros.

2.4. Participación Ciudadana y Actividad Contralora

Cabe hacer especial énfasis en lo que he expresado sobre la participación ciudadana, y sobre todo en los instrumentos de participación, como son entre otros las veedurías ciudadanas.

Varios son los modelos ensayados en los países de la región para lograr el monitoreo permanente por parte de la ciudadanía, sobre el desempeño de las funciones del Estado y de la ética en la administración pública. Entre esos modelos, tenemos:

- Creación de órganos de control paralelos a aquellos contemplados en las constituciones de cada uno de los países.
- Constitución de órganos en la estructura del Estado, que desagreguen la capacidad de éste, de procesar las demandas de la población en cuanto al goce de sus derechos constitucionales.
- Formación de veedurías ciudadanas.
- Asociación de integrantes de la sociedad civil para el seguimiento del desempeño de áreas específicas del Estado.

Al respecto debemos reflexionar si es o no conveniente para elevar el nivel de eficacia de las EFS, que se implementen estas modalidades y si éstas pueden verse como una oportunidad y no como una amenaza para la supervivencia de las EFS.

Al hacer énfasis en lo que constituyen las veedurías, un instrumento de la participación ciudadana, diremos que en definitiva es un observatorio del comportamiento de las actuaciones de la administración pública y de aquellos ciudadanos que son parte de ella. Estas veedurías deben instrumentarse con un marco legal que garantice su existencia y funcionamiento, y que prevea que sus resultados sean comunicados a los órganos de control competentes, para el establecimiento de las responsabilidades y sanciones pertinentes a que hubiere lugar.

Considero que las veedurías ciudadanas, se convierten en una oportunidad para elevar el nivel de eficacia del control por parte de las EFS, para cuyo aprovechamiento deberán instrumentarse además, los canales de comunicación y coordinación apropiados.

2.5. Constitución y Entidades Fiscalizadoras Superiores

En América Latina asistimos a una renovación institucional marcada por un giro en el modo de hacer política y por procesos democráticos de redacción de nuevas Constituciones. La experiencia histórica de las naciones da cuenta de Constituciones generalmente aceptadas por la ciudadanía, dentro de condiciones de renovación, cambio e interpretación. Constituciones que en democracia se imponen por la necesidad histórica de vivir organizadamente, por la fuerza racional de los argumentos y por la disposición de los individuos a vivir en comunidad.

No cabe duda que las EFS tienen un lugar especial dentro de los nuevos proyectos de Constituciones como ocurre en Bolivia, Venezuela y Ecuador. A las EFS les está asignada la administración contralora. La aspiración ciudadana sobre el rol de las EFS, en el caso de Ecuador, coincide con los pilares de la Declaración de Cartagena de Indias: autonomía, independencia de partidos políticos y del gobierno de turno, rendición de cuentas del actual y anteriores gobiernos, libre acceso a la información pública y participación ciudadana en las actividades fiscalizadoras. A éstas pudiéramos añadir también otras exigencias ciudadanas: promoción de los funcionarios públicos a base de méritos y no de relaciones políticas, consejos directivos con representación ciudadana, procesos de auditoría con representantes ciudadanos o de colegios electorales y nominación de máximas autoridades sobre la base de concursos de merecimientos.

Nuevos vientos soplan a favor de la gestión ética en la Administración Pública. La Convención Interamericana Contra la Corrupción concluye que “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”. En estas tareas la responsabilidad de las EFS es innegable. Para afianzar éticamente esa responsabilidad estamos aquí reunidos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. CONCLUSIONES

- La ética pública supera el ámbito individual de la ética aunque por supuesto, no lo anula, por lo que, es necesario un sistema de reglas y controles que delimiten y orienten la acción individual en orden a alcanzar el beneficio colectivo. De allí, el interés particular debe coordinarse con el interés del bien común, a través del instrumento privilegiado constituido por las instituciones que son las que moldean la conducta individual.
- El Estado y sus funciones deben garantizar el beneficio recíproco de los agentes del mercado, pero también el beneficio común, es decir de aquellos que no intervienen directamente como agentes pero que resultan o pueden resultar afectados por los agentes activos. El Estado en este sentido es el garante de la ética pública, pero no es conveniente que regule todas las interacciones ya que aquello obstaculizaría el desarrollo y creatividad humanos.

- La ética debe ser si no la más importante, una de las características de mayor relevancia de las EFS, que debe ser asegurada en la estructura y cultura organizacionales. La ética en la actividad contralora debe multiplicarse en las entidades bajo control de las EFS, a las que, como es natural, también les son aplicables la implementación de los procesos, herramientas y estrategias éticas.
- En la actividad contralora, hemos de poner énfasis en mantener incólumes los pilares sobre los que se asientan nuestras organizaciones, es decir, autonomía, rendición de cuentas y participación ciudadana; este último puede encontrar en la constitución y funcionamiento de las veedurías, una oportunidad para elevar el nivel de la ética en la Administración Pública y de eficacia en el control.

3.2. RECOMENDACIONES

- Para el fortalecimiento de la ética en las EFS y en general en la Administración Pública, recomiendo que se analice desde las realidades individuales, la conveniencia de la implantación de los procesos, herramientas o estrategias que he presentado; y, en el caso de ya encontrarse implantados, efectuar las actividades de evaluación y seguimiento que garanticen su sostenimiento, perfeccionamiento y eficacia.
- La implementación de la Oficina de Asuntos Éticos o del Comité de Ética en cada EFS, que se encargarían de la gestión de los conflictos internos y externos relacionados con el cumplimiento del Código de Ética en el ámbito de la legitimidad, desde nuestro punto de vista, es necesaria y recomendable; mas, la decisión de cada EFS debe estar en función de sus experiencias y necesidades propias.
- La participación ciudadana en el control de los asuntos éticos de la Administración Pública y de las EFS, a través de varios mecanismos, en especial de las veedurías, constituye una oportunidad que debe ser aprovechada para fortalecer la eficacia del control, para lo cual, se debe diseñar métodos de comunicación y coordinación que permitan adoptar las acciones oportunas, por parte de las EFS.
- Es recomendable que las EFS, en los escenarios de los procesos democráticos para la reforma del marco constitucional de los estados, formulen a través de los canales pertinentes, sus propios proyectos como un aporte al fortalecimiento del control de los recursos públicos, con énfasis en la inclusión de los principios, prácticas, códigos y controles de la ética en la Administración Pública.