

Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad





Índice

Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad

¿Por qué un planteamiento sustentado en la ética?	272
Los rasgos esenciales de un sistema efectivo de conducción ética	274
Creación de códigos de conducta en el sector público	277
Una 'Oficina de Ética de Gobierno': el planteamiento de los EE.UU.10	278
El planteamiento Queensland.12	279
La Ley de Ética del Servicio Público 1994 (Queensland)	280
Obligaciones de los Jefes Ejecutivos	281
El Papel del Funcionario	282
El planteamiento de Canadá	283
Monitoreo de bienes, ingresos y pasivos	284
Pruebas de Integridad	287
Prueba de integridad en la Ciudad de Nueva York.	287
Algunos indicadores de la efectividad de una política de ética como soporte de un sistema nacional de integridad.....	291

Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad

El gobierno tiene o no tiene integridad. No es posible tener sólo un poco de integridad. La administración se mantiene o cae con la integridad del gobierno; cualquier disminución en la integridad del gobierno significa que el gobierno pierde la confianza del público. Y sin la confianza del público, la democracia no funciona. Entonces ya no hay democracia. Esa es una imagen atemorizante.

Catherine I. Dales, Ministro del Interior, durante una presentación ante la Conferencia Anual de la Unión de Autoridades Locales Holandesas, Junio de 1992

De manera creciente, se ha enfatizado la necesidad de impulsar y mantener altos niveles de ética en el sector público. Existe, casi universalmente, una sospecha constante en muchos países de que los servidores públicos (tanto los miembros del servicio público como sus jefes políticos) han estado forrando sus bolsillos a expensas del público, de manera que ahora se escuchan llamados en todos los continentes para monitorear particularmente los bienes de los encargados de la toma de decisiones de alto rango en el sector público. Estas sospechas están alimentadas por escándalos que tienen implicaciones morales serias, dadas a conocer casi todos los días, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En los países desarrollados, las presiones sobre el servicio público provienen de varios sectores. Incrementos en las privatizaciones y en la contratación de funciones tradicionalmente pertenecientes al gobierno; el traspaso de responsabilidades, incluyendo la responsabilidad financiera dentro de las organizaciones del servicio público; mayores presiones de apertura y un escrutinio más intensivo por parte de los medios sobre el sector público; un cabildeo cada vez mayor y más creciente por parte de quienes se encuentran ansiosos por apoderarse de los asuntos del gobierno; y una voluntad creciente de parte de los miembros del público por presentar quejas cuando la calidad de los servicios es pobre. Todos estos elementos han contribuido a ese aumento en la concientización sobre la necesidad de tomar medidas para fortalecer el sustento ético sobre el cual funciona el servicio público.

Reformas recientes en materia de manejo público que conllevan a una mayor transferencia de responsabilidades por parte de los servidores públicos y nuevas formas en la prestación de servicios públicos, han desafiado los valores tradicionales dentro del servicio público. Teniendo más personal contratado de alto rango, además de otros cambios en el medio ambiente del servicio público, las calidades en la lealtad pueden ser más elusivas. Quizás la ética no haya cambiado, pero al conducir un servicio civil moderno, se han ampliado áreas de discreción en muchos sectores.¹

En los países en desarrollo, y en transición, el problema es todavía mucho mayor. Ahí, para empezar, el servicio público ha tendido a ser disfuncional, y con mucha frecuencia también está profundamente afectado por la corrupción sistémica. Existirían suficientes razones para justificar acciones proactivas en el frente de la ética, incluso sin que hubiera una presión adicional generada por los intentos de "modernizar" un servicio público que no estaba desempeñándose adecuadamente, incluso bajo las reglas anteriores.²

-
1. Ver *An Ethics Framework for the State Sector*, agosto 1999, de la Comisión de Servicios Estatales, Wellington, Nueva Zelanda.
 2. Por ejemplo, la carta anual a los Jefes Ejecutivos, que delineaba una serie de acciones y medidas que se esperaba de parte de la Revisión del Desempeño Departamental de 1997/98 realizada por la Comisión del Servicio Estatal, incluía que cada

Una de las preocupaciones fundamentales en todos los países, es la sospecha creciente, con frecuencia tan sólo con pruebas anecdóticas para apoyarla, de que los estándares en la vida pública están decayendo. Esta sospecha puede estar alimentada, al menos en los países desarrollados, por un cambio en la forma como el público percibe la administración pública. Lo que una vez era una relación puramente administrativa se ha transformado en una relación comercial: la administración pública ha llegado a ser vista como productora y proveedora de ciertos bienes y servicios, transformando a los ciudadanos en consumidores. Al suceder este cambio, el punto focal se ha dirigido a aspectos tales como la eficiencia, los productos y la calidad, desviando quizás la atención de los asuntos menos susceptibles de ser medidos, tales como las actitudes y las convicciones.³ Mas aún, los servidores públicos viven en el mundo real, y la modificación de las actitudes en sus propias comunidades, y de manera particular cualquier ambivalencia creciente sobre lo que es o no es una conducta aceptable, sólo hace que la tarea de la conducción ética sea al mismo tiempo más difícil y más necesaria.

¿Por qué un planteamiento sustentado en la ética?

La integridad puede encontrarse bajo presión de diversas formas, no solamente a partir de una corrupción clara y directa, sino también y sobre todo, a partir del uso indebido del poder. Y el "uso indebido del poder es un concepto amplio, que abarca la degeneración, la descomposición y la erosión de estándares de conducta...(intensificándose) hasta llegar al fraude y a la corrupción".⁴

La mayoría de las personas preferirían ser y ser vistas como honestas y respetadas por su integridad personal, tanto por ellas mismas como por su familia y amigos. Si este supuesto es correcto, esto nos ofrece el punto de partida para un sistema de conducción de la ética que tiene el potencial de minar seriamente las malas conductas éticas, tomando en cuenta el hecho de que la transgresión puede ser tanto el resultado de malos entendidos y percepciones equivocadas como de una ilegalidad flagrante.

Un planteamiento sustentado en la ética es esencialmente preventivo y, por ello, una ruta mucho más rentable que otra que descansa en la lógica del garrote para obligar al cumplimiento y seguir el camino de la persecución. Un servicio público motivado es preferible a otro que opere con base en el temor y la aprehensión, y donde cualquier ejercicio de la iniciativa personal, por más bien intencionada que sea, invita a la investigación y a una posible censura.

departamento definiera un código de conducta y una política de conflicto de intereses. De manera particular, la Comisión esperaba ver pruebas de:

- la elaboración de un código de conducta que abordara la naturaleza del asunto;
 - el desarrollo de estrategias para inculcar, reforzar y monitorear la conducta ética; por ejemplo, planes que abordaran temas de integridad en las declaraciones de misión/visión/valor; estrategias de recursos humanos; políticas de información;
 - planteamientos sistemáticos sobre la consulta al público;
 - directrices para la contratación;
 - mecanismos para enfrentar el conflicto de intereses;
 - medios efectivos de comunicación con el público;
 - el desarrollo de concepciones claras sobre las obligaciones estatutarias y regulatorias; y
 - el desarrollo de un entendimiento común de lo que significa el interés público en el contexto de la organización.
3. Vargas Moniz, Portugal: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, 1995, OCDE.*
 4. Johan Maas, *The Netherlands: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, 1995, OCDE.*

Descoordinado, no sistemático, unilateral, no participativo...

Un Ministro portugués ha descrito la respuesta tradicional del estado a la ética como "descoordinada, no sistemática, unilateral, no participativa" y sujeta a la explotación con propósitos político-partidistas:

La intervención no era coordinada, debido a que no se delineó un plan por anticipado y no se designó un solo centro de responsabilidad de las acciones.

No se tomó en cuenta ni la oportunidad de las iniciativas ni cómo dichas iniciativas podrían interactuar, y los diversos centros de poder administraron sus reformas sin ninguna coordinación entre ellos. Aunque el departamento responsable de la modernización administrativa se encontraba detrás de la mayoría de las iniciativas, es indudable que éstas últimas estuvieron con frecuencia en contra de las sensibilidades, y a veces de la metodología, de otros departamentos de gobierno.

Otra característica de la intervención de las autoridades es que ésta no era sistemática. Las medidas emitidas fueron tomadas de manera individual y estaban desconectadas entre sí, sin ningún seguimiento en su aplicación: todas ellas, e incluso las que consistían en leyes y estándares, fueron ejecutadas con la esperanza de que los servidores públicos las aceptarían de manera espontánea, por iniciativa propia. Así era básicamente para todas las ideas principales concernientes a la modernización administrativa, las cuales, una vez más, fueron hechas circular como un asunto de curso corriente, sin importar si la gente involucrada las tomaba en serio. Si bien es cierto que se llevaron a cabo esfuerzos para crear una intensa familiaridad y capacitar al personal durante la introducción del Código de Procedimientos Administrativos, el cual, como vehículo para transmitir la ética profesional, era tan importante, si no es que más que el Código de Conducta del Servicio Público, parecería que esta capacitación se enfocó más en los procedimientos operacionales que en los principios de acción administrativa relacionados con la conducta.

El tercer rasgo es que la acción fue unilateral. En la medida en que se volvió clara la necesidad de hacer algo acerca de la ética, las autoridades políticas respondieron imponiendo medidas específicas en sectores particulares sin consultar a la gente involucrada. Un buen ejemplo de esto es el Código de Conducta del Servicio Público, que fue diseñado desde las oficinas Ministeriales privadas y sólo después fue enviado a la gente para la cual estaba destinado, a la cual se le impidió, por tanto, tener algún papel en la preparación de un documento tan importante.

Los valores fueron definidos no de abajo hacia arriba, sino dictados al servicio público por

Dicho planteamiento también puede enfrentar de una manera más apropiada la posición en la que los servidores públicos pueden encontrarse en algunos países en desarrollo, en los cuales las sociedades tradicionales esperan que aquellos en posiciones de poder hagan uso de él para promover los intereses de su familia o clan, en lugar del interés general del público.

Dos comentaristas de África han señalado que buena parte de la investigación sobre las causas de la corrupción administrativa en su continente, se ha enfocado en la persistencia de los valores y costumbres tradicionales (usualmente formas de nepotismo) que entran en conflicto con los requisitos de una burocracia moderna. Ellos observan que los burócratas africanos (así como en otros países en desarrollo) se encuentran con frecuencia con dos conjuntos de valores.

Aunque el funcionario haya sido capacitado bajo las normas de las organizaciones modernas, el peso de la tradición es tal que, incluso cuando el burócrata mismo no profesa una creencia pública sustentada en valores tradicionales, éste se encuentra aún sujeto a una presión constante para renunciar a dichas normas. Por ejemplo, para evitar acusaciones de ingratitud, los políticos y servidores civiles de alto rango deben rodearse de los miembros de su clan así como de sus parientes más cercanos. Esta situación conduce a algunos servidores públicos a experimentar dificultades para ajustarse a los requisitos impersonales, desinteresados y legalistas de una burocracia moderna.⁵ Una ruta sustentada en la ética es claramente la más apropiada.

También es importante que el código de ética se ajuste a las condiciones de la sociedad para la cual ha sido diseñado. Mientras que en un país desarrollado puede tener sentido prohibirle a un funcionario que se comprometa en una actividad del sector privado, en algunos países en desarrollo esto es por completo irreal. Actividades de cierto tipo del sector privado pueden ser una necesidad cuando la remuneración obtenida en el sector público es muy baja. El reto es entonces cómo conducir de manera efectiva una situación en la que los funcionarios públicos se encuentran frecuentemente involucrados en actividades del sector privado.

Tal como lo señaló un comentarista sobre África:

Los Códigos de Ética deben ser de tal naturaleza que a los líderes no se les convierta en misioneros afectados por la pobreza ni tan pobres como ratones de Iglesia. Los Códigos tampoco deben ser tan duros e impracticables como para atemorizar a líderes potenciales de asumir papeles de liderazgo.⁶

Descoordinado, no sistemático, unilateral, no participativo... Un Ministro portugués ha descrito la respuesta tradicional del estado a la ética como "descoordinada, no sistemática, unilateral, no participativa" y sujeta a la explotación con propósitos político-partidistas: La intervención no era coordinada, debido a que no se delineó un plan por anticipado y no se designó un solo centro de responsabilidad de las acciones. No se tomó en cuenta ni la oportunidad de las iniciativas ni cómo dichas iniciativas podrían interactuar, y los diversos centros de poder administraron sus reformas sin ninguna coordinación entre ellos. Aunque el departamento responsable de la modernización administrativa se encontraba detrás de la mayoría de las iniciativas, es indudable que éstas últimas estuvieron con frecuencia en contra de las sensibilidades, y a veces de la metodología, de otros departamentos de gobierno. Otra característica de la intervención de las autoridades es que ésta no era sistemática. Las medidas emitidas fueron tomadas de manera individual y estaban desconectadas entre sí, sin ningún seguimiento en su aplicación: todas ellas, e incluso las que consistían en leyes y estándares, fueron ejecutadas con la esperanza de que los servidores públicos las aceptarían de manera espontánea, por iniciativa propia. Así era básicamente para todas las ideas principales concernientes a la modernización administrativa, las cuales, una vez más, fueron hechas circular como un asunto de curso corriente, sin importar si la gente involucrada las tomaba en serio. Si bien es cierto que se llevaron a cabo esfuerzos para crear una intensa familiaridad y capacitar al personal

Las organizaciones del servicio público son diferentes. Una organización del servicio público difiere de la mayor parte del resto de las instituciones al punto que la confianza del público en el gobierno puede descansar en su integridad y desempeño. Es especial porque a los funcionarios del servicio público se les confía el manejo de los fondos y recursos públicos, y porque pueden actuar como defensores de la constitucionalidad y probidad en el gobierno.
Introducción a las Series de Principios, Convenciones y Prácticas Guía, OCDE (1995)

5. *Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, documento elaborado por N. Mhembere y C. Rukobo, del Zimbabwe Institute of Public Administration and Management (Instituto de Zimbabwe de la Administración y Manejo Públicos), 1992.
6. C. H. M. Barlow, "Ethical Codes for African Administrations: Nature, Content, Limitations and Required Improvements", en *Ethics and Accountability in African Public Service*, de Sadig Rasheed y Dele Olowu (Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y la Asociación Africana para la Administración y el Manejo Públicos, 1993), p.270

Los rasgos esenciales de un sistema efectivo de conducción ética

Una creciente preocupación sobre la corrupción y la disminución de la confianza en la administración pública ha provocado que muchos gobiernos revisen sus planteamientos sobre la conducta ética. Para apoyar estos procesos, la OCDE ha desarrollado un conjunto de principios que ayuden a los países a revisar las instituciones, sistemas y mecanismos que poseen para la promoción de la ética en el servicio público.⁷

Los principios pueden ser adaptados a las condiciones nacionales, y los países pueden encontrar sus propias formas de balancear las diversas aspiraciones y elementos de cumplimiento que les permitan llegar a una estructura que se acople a sus propias circunstancias. Los principios no son, por supuesto, suficientes por sí mismos, sino que proporcionan medios para integrar la conducción de la ética en el ambiente más general de la gestión pública.

1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros.

Los servidores públicos necesitan conocer los principios básicos y los estándares que se espera apliquen en su trabajo y saber dónde se ubican las fronteras de un comportamiento aceptable.

Se puede lograr esto por medio de una declaración concisa y bien publicitada sobre estándares y principios éticos centrales, por ejemplo bajo la forma de un código de conducta, que genere un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

(Nota⁸: El énfasis aquí es en declaraciones amplias de principios. La declaración no debe estar escrita en detalle o ser semejante a una legislación, o ser simplemente una lista de prohibiciones y restricciones. Los valores centrales deben ser el foco de la atención. Estos consisten en valores más altos que los límites menores y mínimos prescritos, por ejemplo, en la ley penal. Existen aquí posibilidades para las aspiraciones. Los códigos de conducta se discuten más adelante, y en el contexto del sector privado se abordan en el capítulo titulado El Sector Corporativo Privado.)

2. Los estándares éticos deben estar reflejados en la estructura legal.

La estructura legal es la base de comunicación de los estándares obligatorios mínimos y de los principios de comportamiento para cada uno de los servidores públicos. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deben proporcionar la estructura guía, de investigación, acción disciplinaria y procesamiento.

(Nota: Este es el contrario del anterior. Cuando se legisla, las aspiraciones del código pueden ser establecidas de manera que se refuercen los valores protegidos por las leyes y reglamentaciones que siguen.)

3. La guía ética debe estar disponible para los servidores públicos.

La socialización profesional debe contribuir al desarrollo del juicio y habilidades necesarias que les permitan a los servidores públicos aplicar los principios éticos en circunstancias concretas. La capacitación facilita la concientización ética y puede desarrollar habilidades esenciales para el análisis ético y el razonamiento moral. El consejo imparcial puede ayudar a crear un ambiente en el cual los servido-

7. *Improving Ethical Conduct in the Public Service: Principles for Managing Ethics in the Public Service, Recomendación del Consejo de la OCDE, abril 23 1998.*

8. *Las Notas son del autor y no forman parte del texto.*

res públicos estén más dispuestos a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta interna deben estar disponibles para ayudar a que los servidores públicos apliquen estándares de ética básicos en el lugar de trabajo.

(Nota: Un código que no tenga mentor o consejero es un barco sin timón al garette en un océano tempestuoso. Los servidores públicos necesitan saber a dónde y a quién dirigirse cuando se enfrenten a dificultades potenciales. Estos necesitan ser personas en quienes puedan confiar y con quienes se puedan sentir en confianza.)

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando se expongan malos comportamientos.

Los servidores públicos necesitan conocer sus derechos y obligaciones en términos de la exposición de malos comportamientos que de hecho acontezcan o sobre los cuales se sospeche dentro del servicio público. Estos deben incluir reglas y procedimientos claros para que sean seguidos por los funcionarios, bajo una cadena formal de responsabilidad. Los servidores públicos también necesitan saber de qué protección pueden disponer en caso de que se expongan malos comportamientos.

(Nota: Un valor central en el servicio público es el compromiso con la ley y con el Estado de Derecho. Este es un valor más alto que cualquier responsabilidad con los superiores, colegas o subordinados, y por ello mismo predomina sobre cualquier reclamo de lealtad por parte del partido político en el poder.

El tema de la "denuncia" es discutido en el capítulo Dándoles una Voz a los Ciudadanos. Jamás debe ser necesario, salvo en los casos más excepcionales, que un servidor público se sienta obligado a salir del sistema para llamar la atención sobre un mal comportamiento. Esta es también un área en la que el sector privado va adquiriendo un mayor interés. Aunque anteriormente los directivos de alto nivel preferían no darse por enterados de los problemas, los directivos más progresistas de hoy en día están dispuestos a asegurarse de que el personal se sienta seguro de dar a conocer sus preocupaciones, de manera que los asuntos se puedan componer o que las impresiones equivocadas se corrijan.

Por ello es importante que los canales oficiales para la presentación de quejas sean confiables (de manera que el personal pueda usarlos sin que se sienta expuesto a las represalias por parte del personal de más alto rango, con respecto al cual pueden estar presentando un informe) y efectivos (de manera que el personal los utilice con la confianza de que sus quejas sean tomadas en serio, y no simplemente ignoradas.)

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.

Los líderes políticos son responsables de mantener un alto estándar de rectitud en el desempeño de sus responsabilidades oficiales. Su compromiso se demuestra con el ejemplo y tomando medidas que sólo son posibles al nivel político, por ejemplo estableciendo acuerdos legislativos e institucionales que refuercen el comportamiento ético y establezcan sanciones en contra de los malos comportamientos, proporcionando apoyo y recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética en todo el gobierno y evitando la explotación de las reglas y leyes de ética con propósitos políticos.

(Nota: A menos que los líderes políticos demuestren sus altos estándares, éstos carecen de la autoridad moral sobre la cual sustentar su voluntad de reprimir a otros que se salgan de la línea. Es una verdad de Perogrullo que "el pez se descompone desde la cabeza", y la experiencia ciertamente sugiere que cuando el comportamiento de los superiores es visto como incorrecto, una corrección similar se genera entre los subordinados. Es importante que los líderes políticos articulen claramente su apoyo incondicional e insistan sobre altos estándares éticos.)



6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.

El público tiene el derecho a saber cómo las instituciones públicas ejercen el poder y aplican los recursos confiados a éstas. El escrutinio público se debe facilitar por medio de procesos transparentes y democráticos, con vigilancia por parte de la legislatura y acceso a la información pública. La transparencia se debe fortalecer aún más por medio con medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento al papel de los medios activos e independientes.

(Nota: Una administración corrupta e ineficiente deseará protegerse de sus limitaciones negándose a dar acceso a la información. La disposición de canales para la información, y los derechos de acceso constituyen antídotos importantes para este mal. Mientras mayor sea la transparencia, menores serán las sombras.)

7. Deben existir directrices claras para la interacción entre el sector público y el privado.

Reglas claras que definan los estándares éticos deben guiar el comportamiento de los servidores públicos en su relación con el sector privado, por ejemplo en lo referente a la licitación pública, a la contratación de servicios y bienes o a las condiciones del empleo público. Una mayor interacción entre el sector público y el privado demanda que se ponga más atención en los valores del servicio público y se exija que los socios externos respeten los mismos valores.

(Nota: Gran parte de la "gran corrupción" que afecta a las administraciones de hoy en día en todo el mundo tiene lugar en la interface entre los sectores público y privado. Se da atención especial a este asunto en el capítulo titulado "Las adquisiciones y licitaciones: donde los sectores público y privado hacen negocios". El asunto del respeto de los valores compartidos no es exclusivo del servicio público. Actores líderes en el sector privado, también se encuentran cada vez más preocupados por garantizar que sus propios socios del sector privado respeten y compartan los principios empresariales centrales a los cuales se suscriben.)

8. Los directivos deben demostrar y promover una conducta ética.

Un ambiente organizacional en el que altos estándares de conducta sean promovidos proporcionando incentivos apropiados para el comportamiento ético, tales como condiciones de trabajo adecuadas y evaluaciones de desempeño efectivas, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores y estándares éticos del servicio público. Los directivos juegan un papel importante en este aspecto, proporcionando un liderazgo consistente y sirviendo como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con los líderes políticos, con otros servidores públicos y con los ciudadanos.

(Nota: Este principio refleja, en el contexto de los directivos, las mismas preocupaciones contenidas en el Principio 5 de arriba.)

9. Las políticas de administración, los procedimientos y las prácticas deben promover la conducta ética.

Las políticas y prácticas de administración deben demostrar el compromiso de una organización con los estándares de ética. No es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente. La política de gobierno debe no solamente delinear los estándares mínimos por debajo de los cuales las acciones de un funcionario de gobierno no serán toleradas, sino que también debe articular con claridad un conjunto de valores de servicio público a los que los empleados deben aspirar.

(Nota: Este Principio enfatiza la importancia de los aspectos de aspiración de la conducta ética, y la necesidad de evitar un planteamiento minimalista, amparado en las reglas y bajo el cual todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido está implícitamente permitido.)



10. Las condiciones del servicio público y la administración de los recursos humanos deben promover la conducta ética.

Las condiciones del empleo en el servicio público, tales como las posibilidades futuras de carrera, el desarrollo profesional, una remuneración adecuada y políticas de administración de los recursos humanos, deben crear un ambiente conducente al comportamiento ético. Haciendo uso de principios básicos, tales como el mérito, consistentes con el proceso cotidiano de reclutamiento y promoción, se ayuda a operacionalizar la integridad en el servicio público.

(Nota: La conducta ética debe ser promovida, así como la conducta no ética puede ser contagiosa. Si el nepotismo, el favoritismo y la aplicación selectiva y la renuncia a la aplicación de las reglas están teniendo lugar, se puede esperar que los estándares de todos entren bajo presión.)

11. Los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas deben estar ubicados en su lugar dentro del servicio público.

Los servidores públicos deben rendir cuentas de sus acciones ante sus superiores y, de manera más general, ante el público. La rendición de cuentas debe enfocarse tanto al cumplimiento de las reglas y los principios éticos como al logro de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser internos en un organismo y también abarcar a todo el gobierno, o pueden ser proporcionados por la sociedad civil. Los mecanismos que promuevan la rendición de cuentas pueden ser diseñados para proporcionar controles adecuados y al mismo tiempo permitir una administración apropiadamente flexible.

(Nota: La corrupción y la ineficiencia florecen en un ambiente desprovisto de rendición de cuentas. Sobre este tema, el Ombudsman desempeña un papel particularmente importante.)

12. Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para enfrentar las malas conductas.

Los mecanismos para la detección y la investigación independiente acerca de malos comportamientos tales como la corrupción, son una parte necesaria de una infraestructura de la ética. Es necesario contar con procedimientos y recursos confiables para el monitoreo, información e investigación de faltas a las reglas del servicio público, así como con sanciones administrativas o disciplinarias conmensurables para desmotivar los malos comportamientos. Los directivos deben ejercer un juicio apropiado en el uso de estos mecanismos cuando sea necesario actuar.

(Nota: Los mecanismos necesitan ser justos y confiables. Deben proteger a los inocentes e ingenuos, así como deben detectar y dar a conocer a los culpables. Las penas, cuando sean aplicables, deben ser proporcionadas y deben ser aplicadas de manera consistente. Un régimen de sanciones que sea idiosincrático y visto como no confiable por el personal, puede socavar seriamente los esfuerzos dirigidos a elevar y proteger los estándares éticos en general).

Creación de códigos de conducta en el sector público

Los códigos de conducta en el sector público, así como los del sector privado y en las profesiones, están teniendo un papel cada vez mayor en el desarrollo de sistemas nacionales de integridad. Estos permiten establecer cami-

9. Los códigos de conducta pueden cubrir, por ejemplo, a Ministros, legisladores, a todo el servicio público, a departamentos o agencias individuales, y a una profesión en particular dentro del servicio público. Ejemplos de códigos se pueden encontrar en la sección de Mejores Prácticas en la versión de Internet de este Libro, en <http://www.transparency.org>. Los códigos de conducta se discuten también en el capítulo "El sector privado corporativo".

nos para el desarrollo de estrategias preventivas.⁹ Obviamente, si desde el principio los funcionarios actúan apropiadamente y con base en el entendimiento, cualquier problema será minimizado.

Sin embargo, tal como lo hemos advertido, los códigos del sector privado tienden a ser diseñados desde arriba, por funcionarios públicos de alto rango o directivos, y luego remitidos al personal de menor jerarquía. Con muy poca frecuencia el personal de todos los niveles se involucra activamente en la preparación del código. El resultado es no sólo que el código falla en reflejar adecuadamente las situaciones y aspiraciones del personal de todos los niveles, sino que existe una ausencia completa de apropiación. En algunos aspectos, la forma en que el código es elaborado es tan importante como el código mismo.

También es importante que el código tenga un tono aspiracional al menos en parte, en lugar de ser simplemente una larga lista de acciones prohibidas. Esto le da un carácter positivo en lugar de una apariencia prohibitiva semejante a un estatuto penal.

Una vez que se termina de elaborar un código, muchos consideran que el proceso culmina ahí. Sin embargo, para ser efectivo, el código debe ser divulgado en toda la organización y a los actores externos (incluyendo el público en general), de manera que todos conozcan su contenido. Más aún, debe darse una capacitación regular, de manera que grupos de funcionarios se reúnan de vez en cuando para discutir los dilemas que surgen de la vida real.

La interpretación del código también es importante. Debe proteger al personal que cumple con él. Por esta razón, un código efectivo habrá designado por lo general un recurso de asesoría y guía para el personal que tenga dificultades en determinar cuál es su posición. Incluso si el consejo que se le da al funcionario resulta no ser tomado correctamente, cuando haya habido una divulgación amplia de hechos relevantes y cuando el consejo haya sido seguido, él o ella deberán ser considerados como no culpables.

Una 'Oficina de Ética de Gobierno': el planteamiento de los EE.UU.¹⁰

Para que sea efectiva, la responsabilidad general del desarrollo de la ética pública y la capacitación debe radicar claramente en una agencia particular de gobierno. Frecuentemente se la ubica dentro del Ministerio de Administración del Gobierno.

Sin embargo, en un novedoso experimento (y como secuela del escándalo de Watergate), los Estados Unidos crearon en 1978 una Oficina de Ética de Gobierno (OGE por sus siglas en inglés).¹¹

La OGE proporciona liderazgo en materia de políticas y dirección en el programa de ética dentro del sector Ejecutivo del gobierno. Este sistema es descentralizado, y cada departamento u organismo es responsable de la conducción de su propio programa de ética. Esta responsabilidad descansa en la jefatura de cada organismo, quien a su vez nombra a un Funcionario Designado de la Agencia para asuntos de Ética o "DAEO" quien es responsable de la conducción cotidiana del programa de ética.

La OGE ha emitido un conjunto uniforme de Estándares de Conducta Ética para los Empleados de la Rama Ejecutiva que se aplican a todos los funcionarios y empleados de los organismos y departamentos de la misma.

10. La descripción se toma de Stuart Gilman, *The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, OCDE, diciembre de 1995.

11. La oficina fue establecida por la Ley de Ética de Gobierno de 1978, como un área dentro de la Oficina de Administración de Personal. Fue elevada de rango en 1989, cuando el Congreso estableció que la Oficina de Ética de Gobierno se separara para formar una agencia dentro del área Ejecutiva. La OGE es administrada por un Director nombrado por el Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado, por un período de cinco años. Una descripción completa del esquema organizacional de la OGE, incluyendo los Estándares de Conducta, Principios de Conducta Ética, descripciones y normas del sistema de divulgación financiera, cartas informales de consejo y memoranda, materiales de capacitación y legislación relevante a la ética, está disponible en Internet en www.usoge.gov.

Estas reglamentaciones contienen una declaración de catorce principios generales que deben guiar la conducta de los empleados Federales. Un concepto central en estos principios es que el servicio público es un fideicomiso público. Los empleados Federales deben ser imparciales en sus acciones y no deben usar su cargo público para obtener una ganancia privada. Estas reglamentaciones también contienen estándares específicos que proporcionan una guía detallada para varias áreas: regalos provenientes de fuentes externas, regalos entre empleados, conflictos de intereses financieros, imparcialidad, búsqueda de empleo, mal uso de una posición y actividades externas. Las reglas se hacen cumplir a través del proceso normal disciplinario.

La Oficina también ha implementado sistemas uniformes de divulgación financiera. Estos sistemas, públicos y confidenciales, se hacen cumplir en todos los organismos y están sujetos a una revisión periódica por parte de la OGE.

La OGE mantiene una estrecha relación con los funcionarios de ética en cada una de las 129 oficinas de organismos de ética en toda la rama Ejecutiva a través de su sistema de oficiales de despacho. Cada uno de los oficiales de despacho de la OGE tiene un portafolio de organismos cliente a quienes sirven proporcionando información, asesoría y dando asistencia de programas. La OGE también conduce con regularidad revisiones de los programas de ética de los organismos y hace recomendaciones apropiadas para el mejoramiento de los sistemas de divulgación financiera, de asesoría, capacitación y otros asuntos relativos al programa.

LA OGE conduce con regularidad talleres de capacitación para los oficiales de ética, tanto de Washington D.C. como de otras ciudades de los Estados Unidos. La OGE ha establecido un centro de información de ética en su oficina, el cual pone a disposición de las agencias de la rama Ejecutiva materiales educativos. Tiene un boletín y lleva a cabo una conferencia anual sobre ética para intercambiar información y construir una comunidad fuerte en materia de ética. Un boletín electrónico proporciona abundancia de información a la comunidad en materia de ética, de una forma rápida, conveniente y directa.

Al mismo tiempo, los organismos pueden completar de manera individual los amplios estándares de la rama Ejecutiva con reglas limitadas, diseñadas para cumplir necesidades específicas. Algunas de las áreas consideradas dentro de los estándares suplementarios de los organismos incluyen los intereses financieros prohibidos, las actividades externas prohibidas y la aprobación previa para la realización de actividades externas.

En los años recientes varios países han seguido el camino tomado por los EU, incluyendo Argentina y Sudáfrica.

El planteamiento Queensland.¹²

La Ley del Servicio Público de Queensland de 1996 subraya la expectativa tradicional de los Ministros de Estado, en el sentido de que los servidores públicos profesionales sean apolíticos, de que le respondan al Gobierno del momento y de que sean sensibles a los objetivos de su programa. Una decisión para reforzar los aspectos del "servicio de carrera" del empleo en el Servicio Público fue articulada en 1997 y es apoyada por disposiciones de empleo, despliegue y apelación dentro de la Ley.

De manera separada, la estructura de valores que define la integridad del Servicio Público-profesionalismo, ética (por ejemplo, conducta personalmente desinteresada dentro del cargo), y servicio a la comunidad se encuentra definida por la Ley de Ética del Servicio Público, promulgada en 1994.

Queensland es la única jurisdicción de Australia, y una de las pocas en el mundo, que ha promulgado una legislación específica para la conducta ética en la administración pública. La Ley de Ética del Servicio Público

12. Howard Whitton, *The Ethics of Managing Risk: A Public Sector Ethics Perspective*, (mimeo), julio de 1999. Conversaciones con Howard Whitton proporcionaron gran parte de la información de esta sección.

de 1994 y su legislación acompañante, la Ley de Protección a los Delatores de 1994, constituyen los primeros ejemplos en Australia de legislación específicamente concerniente a la ética, que busca garantizar estándares profesionales altos en el sector público al requerir de los Jefes de los Departamentos del Ejecutivo el desarrollo de códigos, su accesibilidad al personal y al público, la institución de la capacitación y la inclusión de declaraciones de instrumentación en el informe anual del departamento. La legislación reconoce claramente la necesidad de que la administración pública sea ética, profesional y que rinda cuentas.¹³

La Ley de Ética del Sector Público articula explícitamente un conjunto de expectativas profesionales, valores de "socialización", que habían sido en Queensland, hasta 1988, el único tema de la convención. Ambas Leyes fueron una respuesta ante un reclamo explícito de parte de los empleados y directivos por una mayor certeza sobre lo que se esperaba de ellos en su lugar de trabajo. Este reclamo estaba alimentado por preocupaciones cotidianas sobre justicia, equidad, capacidad de respuesta, e integridad y por las expectativas de la comunidad de que los malos comportamientos de los funcionarios serían contrarrestados de manera efectiva por el mismo sistema.

La Ley de Ética del Servicio Público 1994 (Queensland)

La Ley, tal como fue aprobada, establece cinco principios base para las "Obligaciones Éticas", también especificadas en la Ley. Éstos también deben ser la base para los Códigos de Conducta de cada agencia en lo específico. Las agencias individuales del sector público están obligadas a desarrollarlos, en consulta con el personal afectado y los intereses comunitarios relevantes.

Los valores en que se enmarca esta Ley son:

- respeto por la ley y el sistema de gobierno (parlamentario);
- respeto por las personas;
- integridad;
- diligencia; y,
- economía y eficiencia.¹⁴

La obligación de integridad se expresa en los siguientes términos:

Integridad

Reconociendo que el cargo público involucra una confianza pública, un funcionario público deberá buscar:

- (a) mantener y acrecentar la confianza pública en la integridad de la administración pública; y
- (b) favorecer el bien común de la comunidad a la cual sirve el funcionario.

Considerando (dicha obligación), un funcionario público:

- (a) no debe usar inapropiadamente sus poderes o posición, o permitir que éstos sean usados de manera impropia; y

13. Ambas se pueden encontrar en la sección de Buenas Prácticas en la versión de Internet de este Libro: <http://www.transparency.org>.

14. Sección 4(2).

- (b) debe garantizar que cualquier conflicto que pueda emerger entre los intereses personales del funcionario y las responsabilidades oficiales sea resuelto en favor del interés público; y
- (c) debe divulgar los fraudes, los hechos de corrupción y de mala administración sobre los cuales el funcionario llegue a tener conocimiento.¹⁵

En la práctica, esta obligación hace que los funcionarios no deban, por ejemplo, divulgar de manera inapropiada información oficial; que no deban abusar de los poderes o recursos que tengan a su disposición en calidad de oficiales; que deban evitar cualquier conflicto entre intereses personales y responsabilidades oficiales; o que cuando un conflicto no pueda ser evitado, éste se resuelva en favor del interés público.

La obligación también requiere que los oficiales eviten conductas que puedan afectar la confianza pública en el gobierno o en el sistema de administración pública; por ejemplo, no dar a conocer a una autoridad pertinente una conducta fraudulenta o corrupta conocida, o de "mala administración" realizada por otro funcionario.

La obligación de diligencia se define así:

Diligencia

En el desempeño de sus responsabilidades oficiales, el funcionario(a) debe ejercer una diligencia, un cuidado y una atención adecuados, y debe buscar que se alcancen altos estándares de administración pública.

En la práctica, esta obligación exige que el funcionario deba, por ejemplo, ofrecer "un día de trabajo justo", observe los requisitos procedimentales justos ("justicia natural") de una buena toma de decisiones administrativas, haga todos los esfuerzos razonables por ofrecer altos estándares de servicio a los clientes, actúe de acuerdo con los requisitos del "debido cuidado", evite conductas negligentes, proporcione asesoría experto y comprehensivo a los Ministros, y busque mantener altos estándares en la administración pública.¹⁶

Existe también la obligación de economía y eficiencia:

En el desempeño de sus responsabilidades oficiales, un funcionario(a) público debe garantizar que los recursos públicos no sean desperdiciados, que no se abuse de ellos, o que no se usen de manera inapropiada o extravagante.¹⁷

En la práctica, esta obligación requiere que los funcionarios administren todo tipo de recursos públicos (por ejemplo, recursos humanos, materiales y financieros, propiedad intelectual e información) bajo los intereses de salvaguardar los bienes e ingresos públicos y garantizar la eficiencia de los programas y la prestación de servicios.

Obligaciones de los Jefes Ejecutivos

La Ley de Ética requiere que los Jefes Ejecutivos de las agencias del sector público garanticen que la Ley sea instrumentada en su propia agencia, que sea efectuada la capacitación en ética, y de manera muy importante, que las "prácticas y procedimientos administrativos" de la agencia sean consistentes con la Ley y con el Código de Conducta de la agencia.

El no cumplimiento de dichas obligaciones deriva en sanciones que pueden afectar el contrato del Jefe Ejecutivo, o (potencialmente) en una acción legal privada para la compensación que resulte de la falta a la responsabilidad estutaria. Dicha acción puede surgir, en un contexto de ética, cuando los intereses de un ciudadano

15. Sección 9.

16. Sección 10.

17. Sección 11.

o cliente de la agencia se vean perjudicados a causa de una conducta no ética previsible y evitable de un empleado; por ejemplo, en una negociación de un contrato o en un proceso de licitación que involucre al Jefe Ejecutivo de la agencia.

El Papel del Funcionario

La legislación establece claramente un "papel ético" sustentado en la versión tradicional del papel del funcionario nombrado en un sistema de Gobierno Parlamentario responsable.

Las Directrices emitidas para las agencias del sector público de Queensland en 1995 fueron más allá en el reforzamiento de esta visión tradicional de la responsabilidad y rendición de cuentas del funcionario nombrado, y de la relación del funcionario con el poder delegado y la comunidad en su conjunto. Las Directrices incluyen las siguientes declaraciones:

El empleo público involucra una posición de confianza.

Los estándares de conducta que se puedan esperar de un funcionario público en todos los niveles son, por tanto, un asunto de preocupación legítima y continua por parte del Gobierno de turno, de las organizaciones del sector público, y de la comunidad.

Los funcionarios controlan, de varias maneras, el uso de los recursos financieros y otros recursos valiosos proporcionados por la comunidad. El uso, y el uso indebido, de dichos recursos les plantean a los administradores cuestionamientos importantes en materia de ética profesional.

De manera similar, también se espera que aquellos funcionarios que controlan los recursos financieros y otros que son proporcionados por la comunidad, tengan la obligación ética de garantizar que dichos recursos sean usados eficiente y apropiadamente.

Dicha visión tradicional sobre el papel del funcionario no contradice el enfoque moderno de que el servicio público se centra en los consumidores, la prestación eficiente de servicios, la rendición de cuentas, y la evaluación efectiva de riesgos y la administración del riesgo. Sin embargo, la administración ética constituye un mayor reto en el mundo de hoy.

Tal como lo observó el Servicio de Administración Pública de la OCDE (PUMA por sus siglas en inglés), la creciente interacción entre los sectores público y privado está:

...creando mayores situaciones en las que las reglas y guías existentes sobre la conducta de los funcionarios pueden ser inadecuadas; por ejemplo, con relación a los posibles conflictos de intereses. También hacen surgir dilemas éticos para los funcionarios, cuando las directrices y las reglas no pueden proporcionar todas las respuestas, y los funcionarios pueden requerir el ser capaces de emitir juicios éticos sólidos. Existen, más aún, preocupaciones de que, con el desdibujamiento de las fronteras entre los sectores público y privado, puedan diluirse valores esenciales del sector público, en detrimento del interés público.¹⁸

En lugar de desdibujar las distinciones existentes, la Legislatura de Queensland ha establecido una posición "estándar" con relación a la integridad del sector público, para subrayar qué es lo que está en riesgo cuando interactúan los sistemas de valores del sector público y privado.

18. En un documento de discusión preparado para el Seminario sobre Ética en el Sector Público de la OCDE de noviembre de 1997.

El planteamiento de Canadá

En Canadá, varias Provincias y el Gobierno Federal han introducido cargos para guiar a funcionarios del Parlamento y de alto rango en cuestiones de ética. Estas posiciones llevan varios títulos: "Comisionado de Ética" (Alberta); "Comisionado de Integridad" (Ontario); "Comisionado de Conflicto de Intereses" (Columbia Británica, Saskatchewan, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, los Territorios del Noroeste y Yukón), "Comisionado de los Intereses de los Miembros" (New-Foundland) o "Consejero de Ética" (Gobierno Federal).¹⁹

Todas estas Oficinas reconocen que, dentro del área de la ética, existen dos riesgos principales cuando se confía por completo en un sistema estrictamente legalista. En primer lugar, los encargados de las oficinas públicas con frecuencia pueden olvidar qué es una conducta auténticamente ética, concretamente en el mundo real de la vida pública, y en su lugar se defienden, ciñéndose excesivamente a lo que ellos entienden como detalles técnicos jurídicos de las palabras y los conceptos.

En segundo lugar, las reglas con frecuencia son demasiado detalladas con respecto a los asuntos que deberían ser evidentes para cualquiera que tenga un juicio moral sólido, dejando al ciudadano promedio con la impresión de que aquellos que son nombrados para la vida pública no tienen ningún tipo de sentido moral. Cuando esto sucede, ello puede corroer, en vez de mejorar, la confianza pública.

El Gobierno Federal de Canadá ha tomado una posición que asume que los encargados de las oficinas públicas desean actuar de manera ética. Asume que desean ganarse un alto nivel de respeto entre los ciudadanos. Por esta razón ha escogido no tomar el otro camino fundamental al asunto de la ética, es decir, codificar rígidamente el comportamiento ético, usualmente por medio de consignas como "No deberás..."²⁰

La posición de Canadá en la construcción y en la administración de una estructura de ética se sustenta en evitar posibilidades de conflicto de intereses mucho antes de que esto suceda. Esta posición se enfoca en el trabajo con la gente, y se basa en el supuesto de que ésta sí quiere hacer lo correcto.

La Oficina Federal del Consejero de Ética se enfrenta a potenciales conflictos de intereses y a otros asuntos de ética que conciernen a quienes con mayor probabilidad pueden influir en las decisiones fundamentales en el gobierno Federal. Esto cubre a todos los miembros del Gabinete Federal, incluyendo al Primer Ministro. Cubre a sus cónyuges e hijos dependientes; a los miembros del personal político de los Ministros; y a funcionarios de alto rango en el Servicio Público Federal. La Oficina lleva el monitoreo de los bienes, ingresos y pasivos de aquellos a quienes vigila.

19. Para vínculos con sitios de Internet relevantes ver <http://www.ontla.on.ca/Library/BPs/offices/o5.htm>.

20. Esta sección se sustenta en "Ethics and Governance", Notas para una presentación por parte de Howard R. Wilson, Consejero de Ética el Gobierno Federal de Canadá, hechas para el "II Global Forum: Democratic State and Governance in the XXI Century", Brasilia, Brasil, 29 de mayo del 2000.

21. Para ambos, ver la sección de Mejores Prácticas en versión de Internet de este Libro: <http://www.transparency.org>.

22. Por ejemplo, ¿Qué hay de los casos en que un ministro del Gabinete eleva una protesta ante un organismo cuasi-judicial, un tribunal nombrado, a nombre de un representado? Podría involucrar, por ejemplo, la solicitud de una licencia de transmisión; una apelación de pensión; o una solicitud de estatus de refugiado. Un tribunal es parte del gobierno ejecutivo, no del poder judicial. El Consejero Federal de Ética de Canadá dio una amplia razón constitucional para decir por qué esto sería inapropiado. Los miembros del tribunal son nombrados por el Gabinete o por un Ministro, y su integridad se encontraría en riesgo si recibieran casos de aquellos que son responsables de darles su empleo. "Principles respecting government contacts: Backdoor communications: Principles respecting government contact with judicial and quasi-judicial bodies", Notas para una presentación hecha por Howard R. Wilson, Consejero de Ética, ante el 15o. Seminario Anual de Ley Administrativa, Ottawa, Ontario, 2 de abril de 1998.

La Oficina también es responsable de la Ley de Registro de Cabildeo y de su Código de Conducta.²¹ Estos están diseñados para generar un nivel de apertura en las actividades de cabildeo y garantizar la existencia de estándares profesionales sólidos para la gente involucrada en este trabajo.

La Oficina, por supuesto, no reemplaza el papel de la policía, de los fiscales y jueces cuando existen sospechas de faltas a la ley penal. Más bien, trata aquellas situaciones que se encuentran en una zona gris, que, para ser realistas, podrían parecerles erróneas a los ciudadanos, sin ser ilegales en ningún momento.²²

Su papel está diseñado para proporcionar apoyo y asesoría a aquellos que se encuentran en el gobierno, y no para actuar como fiscal, juez y jurado. En la práctica, la Oficina trabaja estrechamente con quienes están incluidos en el Código. Ellos traen preguntas acerca de cómo debe ser tratado un bien o interés dado, y la Oficina ofrece su asesoría. También se le solicita, por parte del Primer Ministro, que investigue y dé sus comentarios sobre asuntos específicos cuando, y si éstos surgen.

¿Esto parece funcionar? El actual titular del cargo cree que sí:

"¿Funciona esto? Yo diría que sí. Las personas con las que trato reconocen que tomar las decisiones correctas ayuda a garantizar la salud política a largo plazo. Reconocen que los canadienses esperan altos estándares de conducta y ello es correcto. Ellas han hecho todo lo posible por alcanzar dichos estándares."²³

El parlamento de Bulgaria aprueba una ley para combatir la corrupción entre los funcionarios. El 26 de abril el Parlamento aprobó una ley que haría públicos el ingreso, los gastos y las propiedades de funcionarios estatales de alto rango, informó la AP, citando a BTA. Con dicha ley, la Cámara para la Rendición de Cuentas, la institución central auditora de Bulgaria, compilará y producirá registros de los ingresos y gastos del presidente, premier, ministros, diputados, funcionarios de gobierno de alto rango y judiciales del país. Los registros se darán a conocer en los medios de comunicación.
Radio Free Europe, 27 de abril del 2000.

Monitoreo de bienes, ingresos y pasivos

En la medida en que se han incrementado las sospechas sobre los funcionarios, alimentadas por revelaciones sobre las formas como algunos han saqueado los tesoros de sus países o por sospechas acerca de los orígenes de los fondos adquiridos para la compra de los vehículos que conducen, también ha aumentado la creencia de que los bienes, ingresos y pasivos de los funcionarios públicos deben ser monitoreados. En el pasado, en los países desarrollados se consideraba que era suficiente que los ministros del gabinete simplemente dieran a conocer sus inversiones al jefe de gobierno de manera informal. En el mundo de hoy, un poco más suspicaz, el jefe de gobierno mismo está, con igual frecuencia, sujeto a sospecha. Parece que se necesita algo más riguroso, y con una agencia independiente para monitorear el cargo si dicha información no fuera abierta por completo al público.

En muchas partes del mundo, el argumento que se escucha es que uno de los instrumentos clave para mantener la integridad en el servicio público, debe ser la declaración periódica, por parte de todos aquellos que se encuentran en posición de influencia, de sus rendimientos, y de los ingresos, bienes y pasivos de sus familiares más cercanos.

Aunque la divulgación de los bienes e ingresos no será, por supuesto, llevada a cabo de manera precisa por quienes estén aceptando sobornos, se piensa que el requisito de que registren de manera formal sus posiciones financieras, sienta un precedente importante para cualquier proceso ulterior. Les impediría, por ejemplo, sugerir que cualquier riqueza obtenida posteriormente y no divulgada fue, de hecho, adquirida legítimamente.

La divulgación, prosigue el argumento, debería extenderse también por un cierto período de tiempo posterior al servicio, como disuasión a recibir pagos corruptos luego del retiro. Los estudios han sugerido que es improbable que los pagos corruptos se lleven a cabo más allá de tres años posteriores al momento en que la persona se retiró.

23. *Ibid.*

¿Pero funciona? Sri Lanka es un país entre varios que ha tratado de combatir la corrupción a través de la ley penal ordinaria, pero esto le ha parecido inadecuado. Tal como les dijo el Procurador General de Sri Lanka a los Ministros de la Justicia de la Commonwealth en 1990, se llegó a la conclusión de que este planteamiento era "insuficientemente comprehensivo". Por tanto, en Sri Lanka se hizo obligatorio que todos los servidores públicos y aquellos en cargos públicos, incluidos los políticos, hicieran una declaración de bienes en el momento de tomar posesión de su cargo y renovaran sus declaraciones de tiempo en tiempo desde ese momento en adelante. Una vez que se hacían las declaraciones, éstas se ponían a disposición del Procurador General, o de cualquier miembro del público a cambio del pago de una cuota necesaria. El tema de los regalos y la hospitalidad también fue controlado.²⁴

Tristemente, si la confianza pública y los encabezados de los diarios en Colombo tienen alguna utilidad, el problema es, en todo caso, más severo de lo que era hace diez años. Es cierto que el monitoreo puede ser entrometido, y afectar la privacidad de un individuo, especialmente si el monitoreo se extiende más allá de los servidores públicos hasta alcanzar a los miembros inmediatos de su hogar. Existen tradicionalistas que se oponen a las reglas de divulgación y prefieren confiar en la tradición informal de Westminster, consistente en su mayoría en reglas no escritas. Se creía que estas reglas guiaban a la élite para alcanzar altos estándares, estándares más altos o flexibles que las demandas impuestas por reglas escritas. Sin embargo, todas las pruebas existentes hoy apuntan hacia lo enormemente inadecuado de dicho sistema informal. Hoy en día, la corrupción sólo puede ser reducida si se le convierte en un gran riesgo y con bajas ganancias. Las reglas informales no funcionan ni convencen al público.²⁵

Habiendo aceptado el argumento en favor de la divulgación, varias preguntas siguen: ¿A quién se le debe dar a conocer? ¿Qué asuntos deben ser incluidos? ¿Qué tan amplia debe ser la cobertura de los miembros del hogar? ¿Con qué frecuencia deben realizarse las divulgaciones? ¿Qué acceso deben tener los medios y los miembros del público a dichas declaraciones? Y en el caso de servidores públicos de carrera, ¿Qué niveles de antigüedad deben ser requeridos para presentarse a este proceso? No existen respuestas sencillas para ninguna de estas preguntas.

La parte difícil de este proceso, no es tanto decidir sobre las categorías de bienes que deben ser divulgados y la categoría de funcionarios que deben presentar su declaración, sino más bien decidir el grado hasta el cual debe existir acceso público a estas declaraciones. La prueba de fuego deberá ser cualquier cosa que sea necesaria para que el público alcance una paz mental, y no lo que deseen los más ruidosos oponentes de la divulgación. Los asuntos tampoco son tan simples como parecen. Un Ministro de Finanzas de Colombia ha sido citado, afirmando que el hecho de que un político dé a conocer su riqueza al público, es una invitación abierta a los secuestradores para que actúen y reclamen los montos divulgados como rescate.

En Australia, se ha considerado como efectivo un sistema por el cual los funcionarios realizan divulgaciones escritas anualmente ante el jefe de su departamento. Estas declaraciones no se hacen públicas. Las oficinas de ética de Canadá administran divulgaciones semejantes a las referidas arriba. Sin embargo, en la mayoría de los países, la práctica común ha sido introducir arreglos completamente falsos para este tipo de divulgaciones.

En Nigeria, la Comisión del Código de Conducta fue fortalecida, desde 1979 en adelante, para requerir de todos los funcionarios el archivo de sus retribuciones. Sin embargo, no cuentan ni con los recursos ni con los poderes legales para verificar de hecho el contenido de ninguno de éstos. Como consecuencia, a lo largo de un prolongado periodo de saqueo por parte de los funcionarios, los únicos procesamientos presentados fueron en contra de aquellos funcionarios que no archivaron su retribución anual, y no por archivar una falsa. En

24. *Minutas de la Reunión de Ministros de Justicia de la Commonwealth, Christchurch, Nueva Zelanda (Secretariado de la Commonwealth, Londres, 1990).*

25. Ver Michael Atkinson y Maureen Macuso, "Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons", en *Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 1, 1992: pp. 1-18.

Tanzania, la argucia del legislador fue tal que, aunque la legislación requería la declaración de todo tipo de propiedad en posesión del funcionario, para cuando todas las excepciones habían sido enumeradas no quedaba virtualmente nada que declarar. La legislación, promulgada durante los días finales de una presidencia particularmente corrupta, fue con toda claridad sólo para consumo público. Durante la presidencia de Yeltsin en Rusia se propuso que cada uno de los funcionarios, desde el Presidente hasta el limpiador de la calle, deberían presentar por escrito sus declaraciones ante la policía de impuestos, considerada como el brazo más corrupto de la administración de Rusia. El conjunto de la propuesta era imposible en términos logísticos, y no fue ninguna sorpresa que no llegara a nada.

Igual de tímidas e ineficaces son las nuevas reglas sobre la divulgación de bienes introducidas en 1999 por los miembros de la entrante Comisión Europea. Éstas fueron preparadas después de la abrupta salida de sus predecesores en medio de una serie de alegatos sobre nepotismo y corrupción. Cuidadosamente estructurada, la disposición legal hace de los Comisionados jueces por su propia causa, y ellos sólo necesitan declarar qué es lo que piensan que en el futuro pueda dar lugar a un conflicto de intereses. No se requiere una divulgación completa. Las declaraciones resultantes que aparecen en el sitio de Internet de la UE hace ver a la mayoría de los Comisionados, y a sus cónyuges, como pobres con respecto a los estándares europeos; es de dudarse que estas declaraciones hubieran ayudado a evitar los escándalos que envolvieron a sus predecesores. La disposición establece:

Intereses y bienes financieros

Los Comisionados deben declarar cualquier interés o bien financiero que pueda crear un conflicto de intereses durante el desempeño de sus responsabilidades. Al hacerse cargo de sus funciones, y siempre que exista algún cambio durante el término de su cargo, ellos deberán hacer, de acuerdo con el modelo que aparece en el Anexo, una declaración de dichos intereses. La declaración deberá incluir cualquier posesión del cónyuge del Comisionado que pueda representar un conflicto de intereses. Las declaraciones deben someterse al escrutinio de la autoridad del Presidente y con la debida referencia a las áreas de responsabilidad de los Miembros. Estas declaraciones serán hechas públicas.

En el mundo de hoy, sin embargo, los gobiernos están introduciendo de manera creciente divulgaciones públicas más significativas. Bulgaria y Tailandia son tan sólo dos ejemplos. Sudáfrica es un tercero, donde se ha introducido un esquema para el monitoreo de todos los miembros del Parlamento (incluidos los Ministros). Allí, se ha alcanzado un compromiso en un esfuerzo por cumplir con el legítimo derecho a la privacidad. Ciertas divulgaciones se hacen de manera abierta y pública; algunas se hacen con base en la substancia del interés, pero el valor real se divulga de manera privada; y los intereses de los familiares son divulgados pero de manera confidencial. El argumento en el último caso es que los familiares y los miembros del Parlamento tienen derecho a la privacidad, y debe ser suficiente que la divulgación se registre, pero no se haga de manera pública.²⁶

El desarrollo de regímenes efectivos y justos para el monitoreo de los ingresos, bienes y pasivos de funcionarios será seguido muy de cerca por los activistas de anticorrupción, ya que si se puede hacer que funcionen, y existen dificultades obvias, estos regímenes pueden servir como una herramienta valiosa para evitar abusos.

Un ministro de Tailandia reclama una "falsa" declaración de bienes. El duro y poderoso ministro del Interior de Tailandia renunció hoy, luego de que una agencia anti-corrupción recientemente creada estableciera que dicho ministro había ocultado sus bienes por medio de la invención de un crédito de un millón de dólares. La renuncia del ministro, Sanan Kachornprasart, constituye un golpe severo al partido gobernante al comienzo de un año electoral durante el cual el Sr. Sanan esperaba jugar un papel primordial. "Soy inocente", afirmó el Sr. Sanan en el momento de dar a conocer su renuncia. "Probaré la verdad ante la Corte Constitucional." Si la Corte emite una sanción en su contra, se le podría prohibir ejercer cualquier actividad política por cinco años, independientemente de si ocupa algún cargo público.

Continúa...

Continúa...
El Sr. Sanan es el funcionario más poderoso que la

26. Para los detalles sobre los acuerdos en Sudáfrica, ver la sección de Mejores Prácticas de este Libro en el sitio de Internet de TI: <http://www.transparency.org>.

Pruebas de Integridad

A menos que un acto corrupto sea expuesto, ¿cómo haremos para saber que un funcionario es corrupto? Lo que es más importante, ¿cómo podremos estar seguros de que dichos funcionarios no sean promovidos a posiciones en donde puedan infligir un daño aún mayor? Al manejar la acusación de corrupción en contra de los funcionarios, ¿cómo podremos asegurarnos de que la moral no sea afectada de manera adversa? ¿y de que los quejosos, y las partes inocentes, se encuentren protegidas? Dichas acusaciones pueden hacerse de forma sencilla. Si éstas no se basan en la verdad, pueden ser moralmente dañinas.

Una complicación más puede darse cuando aquellos que presentan una acusación tienen antecedentes criminales, especialmente cuando las quejas presentadas son hechas en contra de la policía. Esto le da al quejoso una baja credibilidad personal. Entonces ¿cómo producir pruebas confiables (ya sea de integridad o de tendencias corruptas), de manera consistente con los derechos constitucionales de los funcionarios en tanto ciudadanos, y de forma tal que, ni el quejoso ni la persona sobre la cual se presenta la queja, sean indebidamente "amenazados"?

La prueba de integridad ha surgido ahora como una herramienta particularmente útil para eliminar la corrupción de las fuerzas policíacas, y mantenerlas libres de corrupción.

En varias partes del mundo desarrollado, los escándalos de corrupción policíaca se han dado en ciclos. Se ha denunciado la corrupción rampante; se han instrumentado medidas de limpieza; se ha procesado o destituido a policías corruptos. Pero dentro de unos pocos años, una racha de nuevos escándalos habrá surgido. Ahora se comprende que esta situación se debe a que enteras estrategias de reformas han estado mal enfocadas. Se han sustentado en la creencia de que deshacerse de las "manzanas podridas" en forma de funcionarios corruptos sería suficiente para detener el problema. Ahora ha quedado claro que no es suficiente "limpiar" un área de corrupción cuando surgen los problemas. Más bien, se deben desarrollar sistemas que garanticen que no se repitan los problemas. Es en el área esencial del seguimiento y del monitoreo donde la prueba de integridad se apoya realmente.

Prueba de integridad en la Ciudad de Nueva York.

Desde 1994, el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD por sus siglas en inglés) ha estado practicando un programa muy intenso de pruebas de integridad.²⁷

En pocas palabras, esto significa que la Oficina de Asuntos Internos crea guiones basados en actos conocidos de la policía corrupta, tales como el robo de drogas o la obtención de dinero en efectivo proveniente de los vendedores de droga callejeros, para probar la integridad de los oficiales del NYPD. Las pruebas se monitorean cuidadosa-

...Continuación

Comisión Nacional contra la Corrupción haya puesto en su mira desde su creación en 1997 como parte de un amplio esfuerzo por reformar la política en Tailandia. De acuerdo con la comisión en contra de la corrupción, el Sr. Sanan declaró de manera falsa el haber adquirido un préstamo por 45 millones de bahts, equivalente a \$1.21 millones de dólares, de una compañía privada como medida para ocultar sus bienes.

Cualquiera que sea la veracidad de los cargos en su contra, el hecho de que un organismo independiente haya podido derribar a una de las figuras de mayor influencia en la política en Tailandia, es un signo de que el panorama ha comenzado a cambiar dentro del profundamente corrupto sistema político de la nación. Otra comisión, que también fue creada bajo la nueva constitución de Tailandia para monitorear el fraude electoral, ha descalificado en semanas recientes el triunfo de 78 de los 200 ganadores de una elección realizada el mes pasado para conformar el nuevo Senado. Uno de los ganadores descalificados fue la esposa del Sr. Sanan.

New York Times, 29 de marzo del 2000.

La historia de un Comisionado de Policía corrupto...

En 1988, el Gobierno del Estado Australiano de Queensland se dio cuenta de que su Comisionado de Policía era corrupto. No sólo eso, sino que venía siendo corrupto por un largo período de tiempo y a lo largo de una carrera que antes se consideraba como sorprendente. Durante este período él había ascendido en la policía, dejando detrás una densa red de engaños y extorsión. Por cerca de 12 años había presidido, como el policía de más alto rango del Estado, una organización sistemáticamente corrupta; la cual, oficiales honestos habían dejado por disgusto o desesperación, o en la cual habían sido asignados a territorios tan inocuos como la conducción de clases de prevención de crimen en escuelas de niños.

A cambio de compartir los beneficios, él "aseguraba de que los policías corruptos fueran nombrados en posiciones de autoridad e influencia dentro de la fuerza policíaca, lo que les facilitaba la deliberada falta de desempeño de las responsabilidades de los oficiales de policía con respecto a las personas que dieran sobornos," incluyendo pagos mensuales regulares de "dinero para la protección" proveniente de aquellos

Continúa...

27. Esta sección se basa en discusiones con la unidad de anticorrupción de la Policía Metropolitana de Londres y con Kevin Ford, Director de Goldman Sachs y antes Vicecomisionado de Investigación de la Ciudad de Nueva York (1994-98), quien estuvo investigando y persiguiendo por más de 25 años la corrupción en los Estados Unidos.

28. En el Reino Unido, los sindicatos de policía objetaron en un inicio las pruebas aleatorias sobre la base de que las pruebas sólo deberían ser conducidas por alguna "causa". Sin embargo, modificaron su posición cuando se señaló que el pasar una prueba de integridad debería constituir una

mente y son grabadas usando de mecanismos de vigilancia en audio y video, así como la ubicación de numerosos "testigos" en la escena o cerca de ella.

El NYPD lucha por crear guiones lo más realistas posible. Éstos se desarrollan con base en la recopilación y análisis extensivo por medio de mecanismos de inteligencia. Todos los oficiales están conscientes de que dicho programa existe y de que su propia conducta puede estar sujeta, de tiempo en tiempo, a dichas pruebas (aunque no se les hace saber el número exacto de pruebas, lo que ha generado la sensación de que son mucho menos frecuentes de lo que son en realidad).

Las pruebas de integridad son administradas de manera, tanto focalizada como aleatoria. Es decir, ciertas pruebas están dirigidas o "focalizadas" a oficiales específicos de quienes se sospecha que han cometido actos corruptos. Estas pruebas se basan usualmente en una o más acusaciones provenientes de miembros del público, de criminales o incluso de otros oficiales.²⁸

Adicionalmente, ciertas pruebas están dirigidas contra oficiales seleccionados aleatoriamente con base en el conocimiento de que se encuentran involucrados en trabajos susceptibles a ciertos actos de robo o de corrupción. Todas las pruebas son planeadas cuidadosamente para evitar el entrampamiento, y a ningún oficial se le "persuade" para cometer un acto de corrupción. El guión tan sólo crea circunstancias realistas en las cuales un oficial puede elegir involucrarse en un acto corrupto.

Cada año se hacen más de mil quinientas (1.500) pruebas de integridad entre los miembros de una fuerza policiaca compuesta por 40.000 oficiales. La información producida por estas pruebas proporciona pruebas empíricas confiables de la tasa de corrupción entre los oficiales del NYPD. Los resultados han sido tanto útiles como instructivos.

La tasa de fracaso (es decir, cuando el sujeto se involucra en un acto corrupto) en las pruebas "focalizadas" es significativa. Alrededor de 20 por ciento de los oficiales sometidos a prueba sobre esta base fracasan en la prueba, son procesados y removidos de la policía. Esto parecería validar, tanto la confiabilidad de quejas públicas cuidadosamente analizadas y los alegatos de corrupción policiaca, como la eficacia de las pruebas específicas de integridad empleadas.

...Continuación

involucrados en actividades de apuestas ilegales y prostitución.

Quizás lo más notorio fue que aceptó (por la suma de US\$15,000) elaborar un reporte oficial dirigido al Gobierno del Estado recomendando no introducir máquinas de póker en Queensland, no para proteger el interés público, sino para proteger los intereses de aquellos que operaban máquinas ilegalmente en todo el Estado! El juicio de la Corte Suprema de Queensland (por el cual la Corte ordenó la incautación de la pensión del para entonces apresado Comisionado) da un ejemplo instructivo. Así también sucede con el rechazo categórico a la afirmación de la esposa del Comisionado de ser una víctima inocente y, por tanto (como persona que "no estaba al tanto de su conducta"), con derecho a ser protegida del impacto financiero de cualquier orden de la Corte.

Ella había manejado algunos de los sobres de papel café que contenían pagos ilegales (pero de los que afirmó desconocer su contenido); con frecuencia su esposo regresaba a casa luego de alguna noche con ella y con un colega en particular, tras la cual volvían "los bolsillos llenos de grandes fajos de dinero"; y ella debió haber sabido que no había manera de que su esposo, sólo con el legítimo ingreso que recibía como policía, pudiera sostener su estilo de vida, o llevarla a los caros viajes vacacionales de los que disfrutaban.

Ver Re Terence Murray Lews, Corte Suprema de Queensland O.S. No. 156 de 1994; juicio de B.W. Ambrose J., 28 de abril de 1995²⁹

marca positiva de honor, lo que sólo podría ser posible si las pruebas se hicieran de manera aleatoria, y no solamente focalizadas en los oficiales bajo sospecha. De otra manera, el haber pasado una prueba de integridad sería un indicativo de que se había hecho una acusación seria de corrupción en contra de un oficial, pero que éste había podido sobrevivir a la "prueba" posterior. Más aún, el pasar una prueba de integridad debería ser un signo (entre otros) de capacidad para una posible promoción.

29. *Existe un patrón en la existencia de "esposas inocentes", realización de "rompimientos" matrimoniales y "arreglos de propiedad matrimonial" hechos alrededor del mismo tiempo en que surgen escándalos, que en ocasiones parecen estar diseñados para garantizar que las ganancias ilícitamente obtenidas sean vistas en manos de un tercero inocente y por tanto no recuperables. Algunos sistemas legales necesitarán revisar sus prácticas en esta área, ya que está abierta a los abusos. Debe ser posible, o lograr que lo sea, que las ganancias producto de la corrupción sean rastreadas y recuperadas de cualquiera que no sea el comprador de buena fe.*
30. *En Nueva Zelanda, las pruebas del abuso de autoridad por parte del Comisionado de Policía (aunque no como resultado de una prueba de integridad) fueron utilizadas exactamente al día siguiente en la capacitación de los oficiales de policía. Fue este uso el que condujo a la publicidad de los eventos y a la renuncia del Comisionado en enero del 2000.*

La introducción del sistema también ha visto el incremento en el número de informes de intentos de soborno a oficiales de policía. Mientras que antes las ofertas de soborno podían generar risas y no ser tomadas en serio, ahora parece que son reportadas. Ningún oficial de policía puede saber ahora si la oferta de soborno que se le hace es una "prueba de integridad" o no, y es mejor estar seguro y reportar el incidente que arriesgarse al tratarlo como algo irrelevante, sin mencionar el aceptarlo.

En contraste con el comparativamente alto número de oficiales que fallan en la prueba "focalizada", sólo cerca de uno por ciento de los oficiales sujetos a pruebas "aleatorias" las reprobaban. Esto parecería apoyar la percepción largamente sostenida por la administración de alto rango del NYPD, de que la gran mayoría de sus oficiales no son corruptos.

Además de proporcionar pruebas empíricas valiosas acerca de la tasa de corrupción entre los oficiales de policía, la prueba de integridad ha generado lecciones muy útiles acerca de las fortalezas y debilidades de la supervisión y el control de los oficiales de policía en las calles. Dichas lecciones son utilizadas para desarrollar mejores y más efectivas políticas de capacitación para asegurarse de que los servicios policíacos se den de manera efectiva y honesta.³⁰

Tampoco puede haber duda de que las pruebas de integridad son un tremendo mecanismo de disuasión contra las actividades corruptas. Desde que comenzó el programa de pruebas de integridad, el NYPD ha visto incrementarse de manera dramática el número de reportes por parte de los mismos oficiales de policía con respecto a ofrecimientos de sobornos y otro tipo de conductas corruptas de miembros del público o de otros oficiales. Parte de este incremento es sin duda atribuible al hecho de que los oficiales de policía del NYPD están preocupados porque sus acciones están sujetas al monitoreo e incluso el no reportar un incidente corrupto los pueda someter a una acción disciplinaria.

Desde entonces la Policía Metropolitana de Londres ha iniciado un programa similar de pruebas de integridad, y los informes iniciales indican que están obteniendo algunos de los mismos beneficios.

Usos más amplios de las pruebas de integridad.

El concepto no debe estar limitado a las actividades policíacas. En algunos países se han utilizado cámaras de televisión escondidas en procesos ordinarios de investigación criminal para monitorear las actividades ilícitas efectuadas dentro de los despachos (u oficinas privadas) de jueces, captando transacciones corruptas entre jueces y miembros de la profesión jurídica. La técnica de "prueba de integridad" puede ser por tanto desarrollada en el contexto de la prueba de integridad judicial. También parecería tener el potencial para ser utilizada en otras áreas en las que el sector público se encuentra involucrado en transacciones directas con los miembros del público, particularmente en las aduanas.

Sería interesante también ver el efecto de este mismo planteamiento en el área de contratos de licitación gubernamental internacional. Se podría llegar a la situación de que grandes corporaciones internacionales concursantes en un contrato de gobierno en un país en desarrollo, tuvieran que enfrentarse con un programa de prueba de integridad, sabiendo que el pago de un soborno (o incluso el no reportar la solicitud de un soborno) los haría sujetos a la exposición instantánea como una compañía corrupta y a su inclusión en las listas negras públicas.³¹ Parecería ser un asunto simple el uso de la prueba de integridad para eliminar al personal de bajo

31. Sugerido por Kevin Ford en el contexto del Foro de Desarrollo Internacional sobre Estrategias de Anticorrupción 1999/2000, coordinado por el Banco Mundial et al.

nivel que recibe un gran número de sobornos pequeños. No obstante, el personal de bajo rango no se encuentra en el corazón de los problemas de corrupción. Sería más difícil adaptar las metodologías para contrarrestar a los oficiales de alto rango involucrados en un número pequeño de transacciones altamente lucrativas.

Las posibilidades que presenta la técnica para el mundo en desarrollo aún tienen que ser exploradas exhaustivamente. Sin embargo, en primera instancia parecería ser de mérito considerable el establecer un sistema que sea conocido por todos los funcionarios (sea la policía, aduanas o cualquier otro sistema), al menos como un medio para atacar y reducir los niveles de corrupción menor.

Investigaciones encubiertas.

Las investigaciones encubiertas se encuentran estrechamente relacionadas con las pruebas de integridad, pero carecen del elemento aleatorio. Estas investigaciones sólo están buscando lo que está equivocado, y no pretenden establecer lo que va bien ni quién es honesto.

Existe un cierto número de riesgos que deben ser minimizados, y los países deben tener directrices claras para este tipo de investigaciones. Los riesgos pueden incluir:

- daño a empleados encubiertos;
- daño a particulares o negocios privados, y el riesgo de responsabilidad por otras pérdidas en las que el gobierno haya incurrido;³²
- invasión a la privacidad;
- la actividad que resulte en el entrapamiento (es decir, fabricar una infracción en un caso que hubiera sido improbable que ocurriera de otra manera, como el ofrecimiento de un gran soborno); y
- la rectitud de los empleados encubiertos o de los individuos cooperantes que estén participando activamente en la actividad objeto de la operación.

Usualmente se piensa que es recomendable para aquellos que probablemente sean fiscales en un caso, si existe alguno, involucrarse en la vigilancia de la investigación. Esto puede garantizar que las pruebas obtenidas sean tanto relevante como admisibles dentro de los procedimientos de la corte y de una calidad tal que haga posible la generación de una condena.³³

Nota de advertencia.

Las pruebas de integridad tienen que ser desarrolladas y conducidas de manera muy cuidadosa. Es esencial, por ejemplo, que la tentación puesta en el camino de un oficial no sea tan grande que pueda tentar incluso a una persona honesta hasta que sucumba. El objeto es "probar" la integridad del oficial, no hacer que un oficial honesto se vuelva corrupto a través de un proceso de entrapamiento. Más que ello, la mayoría de los países tienen reglas en materia de "agentes provocadores" dentro de sus códigos criminales, que funcionan como mecanismos de vigilancia judicial sobre lo que es permisible. Estas reglas varían de jurisdicción en jurisdicción, pero es obvio que deben tomarse en cuenta. Es importante garantizar que el grado de tentación no sea extremo.

32. *El pagar un soborno a un comisionado de planeación para rezonificar un terreno de una manera inapropiada, puede ser una forma de identificar a un funcionario local corrupto; pero las consecuencias para aquellos que viven en el barrio pueden ser tan severas, que hagan que dicha medida no sea recomendable.*

33. *Las conversaciones con Denis Fitzgerald en Vilnius, Lituania, durante 1998/99 alimentaron buena parte de esta y la sección precedente.*

Dicho lo cual, no existe duda alguna de que la experiencia de Nueva York ha mostrado que las pruebas de integridad, si son conducidas apropiadamente y de manera justa, son potencialmente un arma altamente efectiva para el lanzamiento de una campaña de confrontación con la corrupción sistemática dentro de muchas agencias públicas.

Algunos indicadores de la efectividad de una política de ética como soporte de un sistema nacional de integridad

Ética

- ¿El planteamiento de promoción de la ética se caracteriza por ser participativo, de manera que haya una discusión de ida y vuelta en materia de ética profesional, con un intercambio entre quienes son los más afectados?
- ¿Se encuentra la ética del servicio público despolitizada, en el sentido de que el incremento de los estándares de ética es algo a lo cual todos los ámbitos de la opinión política legítima puedan suscribirse y en la cual puedan participar de manera significativa?
- ¿Existen códigos de conducta en el sector público?
- Si es así, ¿están sustentados en valores que vengan de las bases y no solamente de arriba? ¿Tienen un carácter aspiracional?
- ¿Se llevan a cabo de manera regular sesiones de capacitación en ética para los servidores públicos de todos los niveles? ¿Incluyen éstas el juego de roles y la discusión de situaciones de la vida real (en contraposición a la simple impresión de materiales y conferencias)?

Monitoreo de bienes

- ¿Existen arreglos para el monitoreo regular de los bienes, ingresos y pasivos de los funcionarios encargados de tomar decisiones? Si es así, ¿se perciben éstos como efectivos por parte del público en general?
- ¿El estilo de vida de los funcionarios públicos es visto por el público como coherente con los parámetros generales de los salarios oficiales?

Prueba de Integridad

- ¿Se ha considerado la posibilidad de instrumentar pruebas de integridad?
- Si no se han instrumentado, ¿existen razones válidas para que no se haya hecho?