

#RET



Revista Española de la Transparencia

Nº 6. Primer Semestre 2018

Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Doctoranda en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Abogada, Contadora Pública Autorizada (auditora) C.P.A, y Administradora Pública. Costa Rica

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Recibido: 03/11/2017

Aceptado: 25/01/2018

RESUMEN

El presente documento aborda la ética pública como piedra angular para el adecuado desarrollo de la gestión pública y su vinculación con otras figuras esenciales tales como el acceso a la información pública, el Gobierno Abierto, la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, la innovación colaborativa, la creación de valor público, la lucha contra la corrupción, los objetivos de desarrollo sostenible y finalmente, el derecho al buen gobierno que los engloba, dado que para desarrollar todos éstos aspectos es necesario contar con un marco ético sólido.

Luego del desarrollo de este marco teórico conceptual se procede a diagnosticar la situación actual y los avances alcanzados en materia ética en la región latinoamericana en general, en donde se reconoce en primer lugar las dificultades y limitaciones que se posee en la materia, pero también los esfuerzos y acciones implementadas por los países para alcanzar niveles éticos adecuados.

Finalmente, como tercer acápite se desarrollan los desafíos que en materia ética poseen las instituciones públicas latinoamericanas y la sociedad en general y que deben ser superados para alcanzar niveles éticos que permitan el fortalecimiento del sistema democrático de la región.

PALABRAS CLAVE

ética pública, lucha contra la corrupción, buen gobierno, prevención de la corrupción.

ABSTRACT

This document speaks about public ethics as a cornerstone for the proper development of public management and its connection with other essential figures such as access to public information, Open Government, transparency, accountability, citizen participation, innovation collaborative, the creation of public value, the fight against corruption, the objectives of sustainable development and finally, the right to good governance that encompasses them, given that to develop all these aspects it is necessary to have a solid ethical framework.

After the development of this conceptual, theoretical framework, we proceed to diagnose the current situation and the progress made in ethical matters in the Latin American region in general, where the difficulties and limitations that are possessed in the

matter are recognized first, but also the efforts and actions implemented by countries to achieve adequate ethical levels.

Finally, as a third section, the challenges posed by Latin American public institutions and society in general, which have to be overcome to reach ethical levels that allow the strengthening of the democratic system of the region, are developed in ethical matters.

KEY WORDS

Public ethics, anti-corruption, good governance, prevention of corruption.

INTRODUCCIÓN

La promoción de la ética es una preocupación que carece de fronteras, preocupa en mayor o menor medida, a todas las naciones del mundo, sin embargo, América Latina, dada la diversidad que posee, cuenta con naciones en donde los sistemas democráticos aún son débiles y existe poca confianza en las autoridades gubernamentales.

Las deficiencias de las administraciones públicas latinoamericanas son multicausales y por ende, deben ser abordadas desde diversos frentes, no obstante, la promoción de la ética es el pilar sobre la cual se basa cualquier otra actuación. Los valores y principios que posee el funcionario residen en su fuero interno, y son en última instancia quienes guían las decisiones de los funcionarios públicos.

La ética es el cimiento sobre el cual se deben construir las naciones del futuro, los nuevos paradigmas, y los nuevos roles que va a desempeñar el nuevo ciudadano y que debe ocupar el nuevo servidor público, de tal manera, que hablar de ética ya no solo es adecuado, sino que resulta en indispensable de cara a los retos de la sociedad actual.

Tomando en consideración la importancia del tema, el presente texto aborda la ética y su vinculación con otras figuras de la administración pública, como el derecho de acceso a la información pública, la transparencia, el Gobierno Abierto, la creación de valor público.

Se analizan las recomendaciones dadas por diversos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que han surgido en la materia, y citando algunos ejemplos concretos de acciones que se han implementado en éstos tópicos.

Seguidamente se realiza una descripción general del estado actual de la ética en América Latina, considerando los avances y pendientes en la materia, dado que si bien es cierto que la región enfrenta problemas de corrupción y ética pública también se deben reconocer las acciones implementadas al respecto.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Finalmente, se estudian los desafíos que aún están pendientes de superar, que tienen de corrupción las administraciones públicas latinoamericanas, y que deben ser consideradas y enlistadas como prioritarias para su atención, con el fin de continuar mejorando en el tema ético regional, por el bien de la ciudadanía y el sistema democrático en general.

I. ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Ética pública

El impacto negativo de la corrupción en la función pública posee múltiples consecuencias: el despilfarro de los fondos públicos involucrados, el servicio público que no se brindó o se dio de mala calidad, el deterioro a la imagen de la institución pública involucrada y pérdida de credibilidad del aparato estatal de cara a la ciudadanía, en virtud de ello resulta indispensable luchar de forma efectiva contra ella.

Ahora bien, la corrupción es el resultado de la pérdida de valores en la sociedad en general y en el funcionariado público en particular, de allí la necesidad de hablar de ética, pues serán los principios y valores del servidor público lo que, en última instancia, le permitirá actuar de manera correcta, por lo que se debe iniciar con la ética en el recurso humano público.

Para Oscar Diego Bautista (2007) los valores en la son indispensables para conocer la cultura organizativa en la función pública, al ser los centinelas de la buena conducta del funcionariado:

Los valores en la administración pública son indispensables al ser parte de la cultura organizativa, la cual es vital en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía con la institución. Son los centinelas de la política y de la gestión pública. Un gobierno que basa su relación con los ciudadanos en la falsedad construye una relación frágil y endeble. En tanto que si se construye sobre la verdad es una relación fuerte. Los valores dan sentido y orientación hacia lo que es conveniente en un momento preciso. En una organización, adquieren una gran importancia pues son pilar en cualquier esfuerzo por transformar el estilo de gestión en la administración pública. Los valores éticos acompañan en cada actuación que se hace en el trabajo y permiten orientar, no dictar o imponer, el comportamiento. (pág. 6)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) se pronuncia sobre la ética y la relación con el empleo público al definir Función Pública como el conjunto de arreglos institucionales que permiten articularlo y gestionarlo en una realidad administrativa determinada, lo cual comprende normas: escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas

cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

La adecuada gestión del recurso humano es básica, no solo para garantizarle al Estado contar con el personal más idóneo que satisfaga los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos; sino también para velar porque se respeten los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales. Velar por la ética en la función pública es una labor que inicia desde la selección del personal y es un pilar tan relevante que incluso supera la formación técnica del aspirante.

La ética pública es un principio que rige la calidad de los servicios públicos, así reconocido por la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) cuando reconoce la ética pública como principio rector de un sistema de calidad, el cual implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como: la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado.

Dentro de la ética pública se engloban todos los principios y valores que debe respetar el funcionariado en el ejercicio de sus labores, no solo los vinculados a la calidad en el servicio, como los anteriormente señalados, sino también aquellos más generales, como los armonizados en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que son: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

La actuación ética es una obligación de la administración pública y un derecho del ciudadano, así reconocido por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), que lo señala como un principio que rige los derechos de la ciudadanía:

12. Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Diego Bautista (2008) define la ética como la “disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta. El ethos del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida” (pág., 21-22).

A manera de conclusión se puede afirmar que la ética pública corresponde al conjunto de valores y principios éticos que deben regir el actuar del funcionario, lo cual le otorga un doble carácter: deber del funcionario y derecho de la ciudadanía.

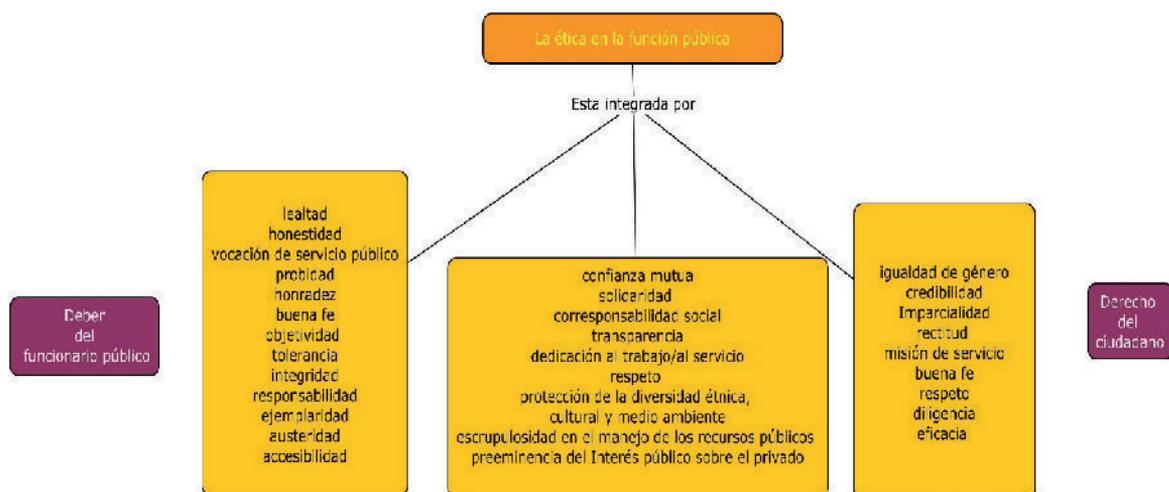


Figura 1 La ética en la función pública
Fuente: Elaboración propia

1.2. La ética y el acceso a la información pública

El acceso a la información pública es un derecho pilar del sistema democrático que le garantiza a la ciudadanía obtener información veraz y oportuna de las decisiones que toman sus gobernantes, en quienes han depositado su confianza; así como fiscalizar la pertinencia de sus decisiones.

Este derecho ha sido ampliamente reconocido por los organismos internacionales, incluso la Organización de los Estados Americanos propuso la Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su Implementación con el fin de colaborar con los Estados para que aprueben e implementan normativa que garantice el acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, lo cual a su vez permite ejercer otros derechos.

El derecho de acceso a la información pública se ubica dentro del derecho a la información que se halla implícito en el derecho a la libertad de pensamiento establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, y ampliado posteriormente por la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1945 con el concepto de "libertad de información".

Existe un vínculo entre la ética y el acceso a la información pública en dos sentidos: el actuar ético del funcionariado público le permite ser consciente de que se encuentra al servicio de la ciudadanía, por lo que debe brindar toda la información que posea en su poder, le permite dar la información sin objeción alguna, al apearse a los principios éticos y normativa legal vigente.

Como segundo aspecto, el acceso a la información pública le permite a la ciudadanía fiscalizar de manera adecuada las actuaciones del funcionariado público, así como denunciar aquellos actos contrarios a la ética pública.

En consecuencia, la ética promueve el acceso a la información pública, y a su vez este derecho incentiva y fiscaliza la ética pública, manteniendo una relación bilateral sana para la democracia.

1.3. La ética pública y su función en el Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto se presenta como un nuevo paradigma que cambia la relación entre ciudadanía y administración pública, rompe los esquemas de supremacía del Estado y lo coloca al servicio del ciudadano.

El Gobierno Abierto es definido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) como:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (pág. 5)

En la construcción de esta nueva relación, la ética pública recobra una enorme trascendencia, la nueva ciudadanía exige un actuar recto y acorde con los principios que integran la función pública –citados anteriormente–, de tal manera que la citada Carta reconoce expresamente a la ética pública y la integridad como un elemento rector del Gobierno Abierto:

d) Principio de ética pública e integridad: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la coresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular. (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016, pág. 9)

La relación entre apertura gubernamental y ética es simétrica, para construir gobiernos transparentes, que rindan cuentas, que estén abiertos al diálogo con la ciudadanía, necesariamente se requiere un actuar ético de parte de los funcionarios públicos, incluso, esa misma transparencia y accountability permitir una detección, denuncia y sanción efectiva de todas aquellas actuaciones contraria a la ética pública. De allí que la ética pública pasa a ser una prioridad para las administraciones públicas, los estados y la ciudadanía.

1.4. La ética pública, transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana e innovación colaborativa

El Gobierno Abierto propugna la transparencia, rendición de cuentas y su respectiva responsabilización -accountability y answerability¹- y la participación ciudadana que permita la innovación colaborativa, todos estos aspectos que se basan en un actuar ético de parte de los funcionarios y dirigentes públicos.

Bajo este nuevo paradigma la ciudadanía exige cuentas de las decisiones públicas y demanda ser tomada en consideración al momento de la toma de decisiones públicas; es decir, el derecho de participar activamente en los aspectos públicos. Valenzuela Mendoza (2013) señala que la participación cívica en un gobierno abierto se define como la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a resolver.

Reconociendo e impulsando esta situación, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009) define participación ciudadana como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (págs. 3-4)

Corresponde a un principio que debe regir todo el actuar público en el cual se reconoce la obligación de los Estados de reconocer formalmente y mediante mecanismos legales y administrativos el derecho del ciudadano de estar presente e influir en todas

¹ Términos utilizados en inglés dado que la traducción al español resulta imprecisa.

las cuestiones de interés general y de controlar las actuaciones administrativas. De igual manera, la administración pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.

Ahora bien, para que dicha participación sea efectiva y la ciudadanía realmente pueda aportar en la toma de decisiones se requiere como primer requisito, el acceso a la información, así lo plasma la citada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009) al señalar que el sustento de todo sistema democrático es el acceso a la información pública para permitir la participación ciudadana, lo cual deberá estar reconocido y regulado mediante mecanismos legales y administrativos pertinentes.

Principio que se convierte en un derecho en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) cuando demanda que el funcionamiento, actuación y estructura estatal debe ser accesible para toda la ciudadanía, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las instituciones gubernamentales, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por terceros que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) enlista las condiciones que deben cumplir las administraciones públicas para facilitar esta información a la ciudadanía para que ésta pueda ejercer una participación efectiva:

41. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

- a. Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.
- b. Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.
- c. Ser asistidos en su búsqueda de información.
- d. Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.
- e. Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

f. Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.

Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago. (pág. 12)

Este análisis permite comprender que la ética pública es la base para la construcción de estados cada vez más democráticos, la participación ciudadana es un eje fundamental en la nueva relación Estado-ciudadano, y para ello se requiere que la ciudadanía tenga acceso a la información pública, lo cual implica transparencia y rendición de cuentas, aspectos que solo se logran con una base ética fuerte en el funcionariado público. En síntesis, la ética es la base sobre la cual descansan todas las demandas de la ciudadanía para con las autoridades gubernamentales.

1.5. La ética, la integridad y la creación del valor público

El principal objetivo que debe perseguir en todo momento el aparato estatal es la satisfacción de los intereses de la ciudadanía, mejorar sus condiciones de vida; es decir la creación de valor público. Este término introducido por Mark Moore en 1984 se puede definir como el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, considerando que toda actuación estatal debe estar enfocada en crear valor. Una actividad que no aporte al valor público no posee razón de ser aun cuando cumpla formalmente con sus funciones.

Para Uvalle Berrones (2014) valor público es *“una categoría que permite situar que la democracia, además de su importancia normativa, tiene los elementos para acceder a una etapa de mejor calidad de vida, partiendo de la convivencia, la tolerancia, la equidad, la civilidad y la responsabilidad que, como valores centrales en el comportamiento de las instituciones, abren la oportunidad para pensar en términos de valor público, lo cual implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración y gobernación.”* (pág. 73)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública desde el 2003 señalaba que la gerencia pública profesional debía regirse por un conjunto de valores centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

El valor público es el fin primordial de la gestión pública, y para lograrlo el actuar del servidor público debe estar regido en todo momento por el servicio público, tal como lo señala la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008):

Principio de servicio público:

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

Se debe implementar un enfoque de evaluación centrado en los resultados que persiga la creación de valor público, lo que se traduce en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Siendo necesario un cambio cultural para lograrlo, lo cual se vincula íntimamente con la ética pública pues se trata de introducir los valores que deben regir el servicio público, como los enlistados anteriormente.

Cambio cultural que fue reconocido inicialmente por Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y posteriormente, por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), la cual reconoce al Gobierno Abierto como un medio para reconfigurar la tarea del Estado hacia el servicio al ciudadano, el bien común, el servicio público, que demanda un cambio cultural y un cambio en la forma de hacer gestión pública prevaleciendo la interacción y el diálogo y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos.

Cambio cultural que se basa en la ética pública como eje rector que vincule de manera virtuosa el quehacer de las autoridades y funcionarios públicos para con la ciudadanía, y viceversa, se trata de rediseñar las dinámicas que definen y contribuyen al mejoramiento y profesionalización de la función pública, y su relación de corresponsabilidad con otros actores de la sociedad en la resolución de problemas públicos; es allí donde reside el valor de sensibilizar, comunicar y fomentar este nuevo paradigma, más allá de las fronteras del sector público.

Siendo precisamente el objetivo perseguido por el Gobierno Abierto, que los estados se vuelquen a la creación de valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de la ciudadanía bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

1.6. La ética pública en la lucha contra la corrupción en la función pública

La ética pública reviste especial importancia al tratar la lucha contra la corrupción; mal que afecta a casi todos los países de la región y que posee impactos realmente negativos en la gestión pública, y pone en riesgo el sistema democrático.

El actuar ético de los funcionarios es la base para luchar contra la corrupción, dado que si bien, pueden existir otros mecanismos, es finalmente una decisión ética del servidor -en su fuero interno- la que determina si ante una posibilidad actuará de una u otra forma, sea respetando los valores públicos o prefiriendo su bienestar personal sobre ellos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003), instrumento de gran relevancia para los países de la región en la lucha contra este mal, reconoce la importancia de implementar mecanismos preventivos de este tipo de actuaciones ilícitas y como primer punto del artículo 5 cita la necesidad de contar con normas éticas, promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y demás institutos ya mencionados en este texto bajo los parámetros de ética pública, aspectos en los que coincide la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, instrumento que igualmente reconoce la participación ciudadana como un mecanismo para luchar contra este flagelo -art. 13 y vinculados-.

La necesidad de poner altos estándares de integridad y ética pública en la función pública, para luchar contra la corrupción, de tal manera que se eviten este tipo de actuaciones, y en los supuestos en que se den sean perseguidos y sancionados como corresponde, forma un pilar relevante en la construcción de un Gobierno Abierto.

Para ello los estados deben elaborar políticas, prácticas y mecanismos sólidos que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la Ley en toda su amplitud y medios para combatir la corrupción y otorgar la debida protección a los denunciantes de este tipo de actos; además de incrementar el número de mecanismos disuasorios del soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, todo ello de acuerdo con las Cartas Iberoamericanas citadas hasta el momento que recopilan todos estos fines.

La importancia de este tema se evidencia en los resultados de la ponencia Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica (Arroyo, 2016) presentada en el Congreso del CLAD Chile, 2016. Se aplicó un instrumento con seis situaciones hipotéticas tendiente a medir las tendencias éticas de los gerentes, aplicado a 73 personas que ocupan cargos de gerencia -38 participantes del sector privado y 34 del sector público-, quienes debían explicar las razones de su decisión, las cuales posteriormente se clasificaron en 5 categorías: a. deontológico cuando el razonamiento ético utilizado se fundamentaba en deberes legales, sean normas, reglamentos, directrices, y cualquier otra que integra el ordenamiento jurídico;

b. axiológico cuando la actuación se orienta por principios éticos, morales, religiosos, culturales y valores; c. utilitarista cuando la decisión tomada se basó en el beneficio o perjuicio que ésta podría conllevar para sus intereses personales u organizacionales, determina cuál decisión causarían un menor perjuicio a su organización y finalmente, d. relativista cuando la conducta se racionaliza desde una ambigüedad ética, justifica su actuación en el accionar de terceras personas, o dificultades del entorno.

De las respuestas dadas por las 73 personas entrevistadas en cada uno de los seis supuestos, se llegó a la conclusión que el razonamiento axiológico resultaba predominante:

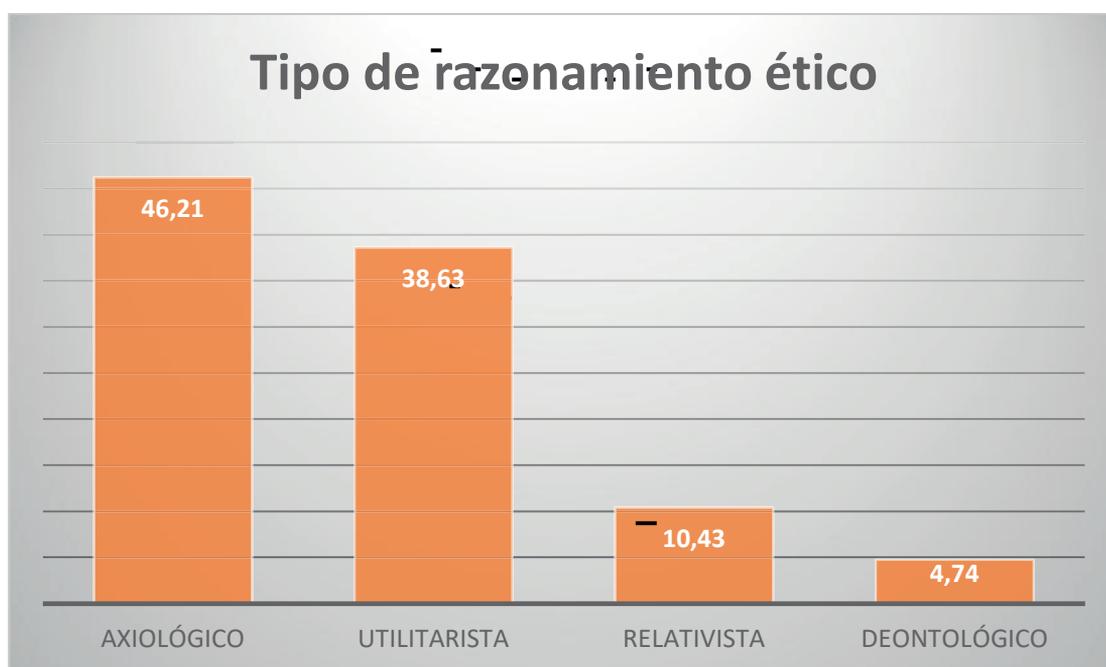


Figura N 2. Tipo de razonamiento ético utilizado por el cuerpo gerencial costarricense
Fuente: Ponencia Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica (Arroyo, 2016)

Los resultados recabados en este estudio determinaron que el razonamiento axiológico, en el cual la conducta se basa en ética y valores, fue el más utilizado, para un 46.21% del total de respuestas dadas, seguido del razonamiento utilitarista en donde la decisión dependerá de las consecuencias positivas o negativas que conlleven a los intereses individuales o empresariales con un 38.63% de los casos, le sigue el pensamiento relativista en el cual se delega la responsabilidad a un tercero para un 10.43% y el razonamiento deontológico relativo a las normas y ordenamiento jurídico sólo fue mencionado en un 4.74% del total de respuestas dadas, lo que permite concluir que al momento de tomar decisiones, el fuero interno, basado en los valores propios de la

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

persona van a predominar sobre los mecanismos de control, las leyes y las sanciones que puedan acarrearle.

Con lo expuesto no se pretende menospreciar la importancia y utilidad de los controles, las normas y las sanciones, pero sí mantener un énfasis en la formación y promoción de los valores individuales y colectivos.

En conclusión, la ética pública sigue siendo el principal mecanismo para luchar contra la corrupción y el inadecuado uso de los fondos públicos, la cual debe materializarse en instrumentos, políticas, códigos de ética, pero también en mecanismos concretos sean preventivos, detectivos y sancionatorios. La ética pública es vital para reducir los niveles de corrupción en la función pública, pero debe pasar del discurso a mecanismos concretos, tales y como los que se pretende exponer en el siguiente acápite de éste documento.

1.7. La ética pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un gran reto para los países de la región latinoamericana, con impactos y condiciones diametralmente desiguales –en varias materias, pero particularmente en los temas de los ODS–.

Los compromisos adquiridos en los ODS son: fin de la pobreza; hambre cero, salud y bienestar; educación de calidad, igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequibles y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

Existe una clara vinculación de dichos tópicos con la materia ambiental y el impacto que está posee en todas las demás áreas de la vida en sociedad, problemática que resulta desigual pues la mayoría de los países de la región carece de gran impacto en el deterioro del medio ambiente, pero sí resulta fuertemente afectado por sus consecuencias.

La situación de los países del Caribe y Centroamérica, solo por poner un ejemplo, ponen de manifiesto esta situación, pues se trata de países pequeños con poco impacto ambiental en términos globales pero que pierden entre un 20% y 40% del producto interno bruto anual por desastres naturales, muchos de ellos provocados por el cambio climático.

De tal manera que, aunado a los retos de alcanzar los objetivos previstos, que corresponden a compromisos difíciles para la región como reducción de la pobreza, del hambre, equidad de género, y similares, también hay que agregarle la lucha contra los efectos del cambio climático.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son esencialmente compromisos éticos, se trata de una conciencia ética de parte de las naciones que se comprometen a cumplirlos, en donde se reconoce que existen condiciones de desigualdad que hay que erradicar, y a su vez demandan una actuación ética de parte del funcionariado público para diseñar, implementar y evaluar de forma adecuada las políticas públicas necesarias para alcanzarlos, unido a un sector privado responsable de su rol en la sociedad, que ante una demanda ética colabora con la administración para cambiar dicha situación.

La ética es el pilar que permite que se firmen este tipo de acuerdos, y que conlleva a los tres sectores: gobierno, administración pública y sector privado a comprometerse a alcanzarlos y es igualmente, el requisito más importante para que finalmente, se logren.



Figura 3 Ética en los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Fuente: Elaboración propia

1.8. La ética pública y el derecho al Buen Gobierno

Para culminar, la importancia de la transparencia, rendición de cuentas, Gobierno Abierto y demás aspectos mencionados radica en garantizarle a la ciudadanía el disfrute de su derecho al "Buen Gobierno".

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) define el buen gobierno como:

Aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho. (págs. 3-4)

Igualmente ha sido reconocido como un derecho del ciudadano y un deber de la administración pública. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

no en Relación con la Administración Pública (2013) lo reconoce como una obligación inherente a todos los poderes públicos y un derecho que debe exigir el ciudadano.

La buena administración pública debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

Adicionalmente, se reconoce como un principio rector de la administración pública y del derecho administrativo; por lo tanto, este carácter tripartito: principio, derecho y obligación deben ser el fin primordial de la función pública, mientras que la ética pública se vincula con ella en la medida en que es la base para la construcción de los elementos que permiten materializarlo; la ética pública es por lo tanto la base que sustenta todos los medios implementados para alcanzar la Buena Administración Pública.

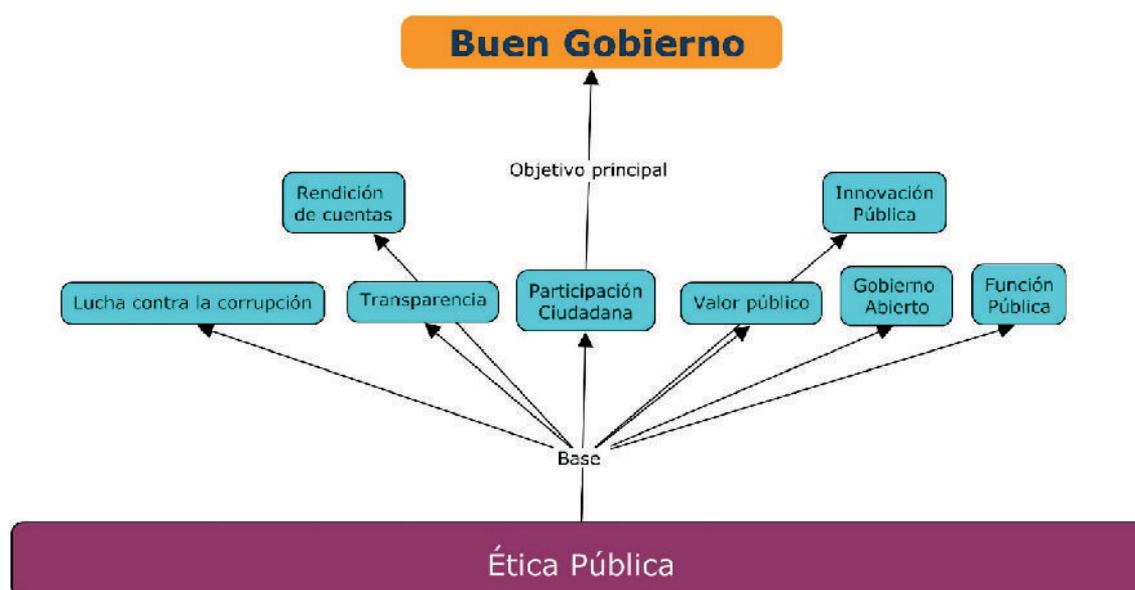


Figura 4 Ética Pública y Buen Gobierno
Fuente: Elaboración propia

II. DIAGNÓSTICO Y AVANCES DE LA SITUACIÓN ÉTICA EN AMÉRICA LATINA

El flagelo de la corrupción ha azotado a la región latinoamericana desde hace ya varios años, los escándalos de corrupción -con mayor o menor dimensión- han surgido en prácticamente todos los países, incluso aquellos que evidencian un problema global, en donde se involucran autoridades de varios países.

El Índice de Percepción de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional ha reflejado esta situación desde sus inicios, y si bien algunos países han realizado esfuerzos por obtener mejores resultados en el ranking, la realidad los supera.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

Lamentablemente, en los resultados del 2016 se manifestó el impacto de los Panamá Papers, Odebrechtel –casos de corrupción globales que involucran autoridades de varios países latinoamericanos–, los casos de corrupción en Chile –país que siempre ha ocupado las mejores posiciones en la región–, la caótica situación de México, la centralización del poder e invisibilización de las instituciones democráticas en Venezuela, entre otras razones que justifican los resultados de la encuesta de ese año.

En términos generales la región sufrió un descenso en su calificación, pues 11 países perdieron posiciones, lo que pone de manifiesto que la corrupción sigue siendo un mal arraigado en América Latina, y que las acciones para combatirla aun resultan insuficientes.

Si bien, se trata de una encuesta de percepción, y no en sí misma de corrupción, –la cual es difícil de medir por ser precisamente una actividad que se realiza al margen de la legalidad, evidencia el impacto negativo que ella posee sobre la gestión pública y sobre la credibilidad que posee la ciudadanía en el modelo democrático.

Entre los países con mejores posiciones en dicho ranking de la región destacan: Uruguay, Chile y Costa Rica.

Pais	2013	2014	2015	2016
Uruguay	19	21	21	21
Chile	22	21	23	24
Costa Rica	47	49	40	41

Tabla 1 Países latinoamericanos con mejores posiciones en el índice de percepción de la corrupción

Fuente: Índices de Percepción de la Corrupción para los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Transparencia Internacional.

Al otro extremo, los países con las peores posiciones han sido Nicaragua, Haití y Venezuela.

Pais	2013	2014	2015	2016
Nicaragua	127	133	130	145
Haití	163	161	158	159
Venezuela	160	161	158	166

Tabla 2 Países latinoamericanos con peores posiciones en el índice de percepción de la corrupción

Fuente: Índices de Percepción de la Corrupción para los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Transparencia Internacional.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Nótese que prácticamente todos los países han perdido posiciones en los últimos años, incluso los países mejor ubicados en la región: Uruguay y Chile, pese a mantener el liderazgo, han perdido posiciones pasando de la 19 y 22 a la 21 y 24.

Se destaca también la situación de México que pasó de la posición 95 en el 2015 a la posición 123 para el 2016; lo cual es una baja importante debido a los serios problemas institucionales, de violencia, crimen organizado y fragilidad democrática que posee el país, y que pese a los esfuerzos que ha realizado no ha logrado cambiar su difícil situación.

Igualmente, Brasil pasó de la posición 76 en el 2015 a 75 en el 2016, país que ha atravesado una fuerte crisis económica y política en los últimos años, con fuertes denuncias de corrupción como el caso Petrobras, el impeachment de Dilma, y las denuncias de corrupción contra las autoridades gubernamentales actuales.

Venezuela, por su parte, casi siempre se ha ubicado en las últimas posiciones del ranking y actualmente atraviesa una difícil situación política y social, que ha terminado con un incremento significativo de la violencia, en donde la corrupción y el debilitamiento de los mecanismos burocráticos han sido notorios.

Lo expuesto refleja que la problemática de la corrupción se encuentra latente en América Latina, que si bien, se han realizado esfuerzos, éstos han resultado insuficientes frente a la magnitud del problema que posee la región y se mantiene un deterioro de la ética pública que atenta contra el derecho de la ciudadanía a un buen gobierno.

Ello ha conllevado a la promoción de la ética pública como un mecanismo necesario para luchar contra dicho flagelo. Incluso se podría asegurar que es el medio más idóneo, pues todos los mecanismos de control poseen un riesgo inherente en su aplicación, y un riesgo de control y detección, que los permite ser vulnerables, ante lo cual, son los valores personales de cada funcionario los que verdaderamente impide que actúen forma incorrecta.

En este sentido los países de la región, reconociendo la necesidad de luchar con la corrupción, que no es más que la evidencia de la ausencia de la ética pública, han aprobado y ratificado importantes instrumentos en la materia.

El Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos en 1996 junto con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales fueron los primeros instrumentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas referentes a la buena conducta de los funcionarios públicos; posteriormente, en 2003 los reiterados casos de corrupción conllevaron a la necesidad de aprobar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, convirtiéndose en referencia en el tema en la región.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

En su preámbulo expresa la preocupación de las naciones por la gravedad y amenazas que posee la corrupción para la estabilidad y seguridad de los países democráticos, considera necesario reforzar el compromiso con los valores de la democracia, la ética y la justicia, estableciendo en su artículo primero la finalidad de promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Por su parte, la Convención de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) ante la constante preocupación de la problemática de la corrupción en la región emitió la Convención Interamericana contra la Corrupción procurando fomentar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y establecer medidas apropiadas para prevenir y sancionar este tipo de actos.

En este instrumento se retoma la importancia de la ética pública como medio de prevención, en el numeral III denominado "medidas preventivas" se incluye la necesidad de contar con instrumentos que incluyan instrucciones claras respecto al cumplimiento de las normas éticas que rigen sus actividades.

La citada Convención posee un mecanismo de Seguimiento e Información denominado MESICIC que corresponde al instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de sus disposiciones, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Cada país debe presentar un informe de avance del grado de cumplimiento de los compromisos de la Convención, además de otro informe que presenta la sociedad civil organizada que permite verificar y contrarrestar la información suministrada por el gobierno.

La problemática de la corrupción incluye a los países más desarrollados, por ello la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) –organización a la cual ya pertenecen y aspiran adherirse varios países de la región-, promulgó en 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

La Alianza para el Gobierno Abierto es otra organización internacional, a la cual se han integrado varios países latinoamericanos, que se han preocupado por impulsar la ética pública como elemento necesario para la apertura gubernamental.

Finalmente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha realizado importantes esfuerzos por promover la ética pública, no solamente para luchar contra corrupción sino como base para el adecuado desarrollo de las funciones públicas, tal como la creación en 1998 de la Red de instituciones de combate a la corrupción y rescate de la ética pública (RICOREP)

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Esta red se integra por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública; así como estudiosos e investigadores del tema. Busca promover el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción, promover eventos relacionados con el tema, el intercambio de profesionales, la realización de actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Igualmente, el CLAD ha realizado importantes esfuerzos en la aprobación de instrumentos que tocan los temas éticos, tales como: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) y finalmente, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016).

Se destaca el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que posee como pilar fundamental la ética pública como fruto del consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta.

Para ello establece todo un acápite dedicado a las reglas vinculadas a la ética gubernamental, con aspectos básicos como:

- Evitar el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.
- Abstenerse de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluír en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
- Someterse a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
- Se les prohíbe a los funcionarios públicos, sin importar su jerarquía, aceptar favores o situaciones que impliquen privilegios o ventajas injustificadas por parte de personas físicas o jurídicas, influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un

privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

- Impedirán el tráfico de influencias, además de utilizar en forma indebida la información a la cual tenga acceso en razón de su cargo.
- Deberán rechazar regalos, favores o servicios, personales o familiares, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
- Aceptar la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
- Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.
- Absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados
- Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

Los instrumentos antes citados establecen la necesidad de contar con actores gubernamentales claves en la promoción de la ética pública, asignar esta labor junto con las competencias para hacerlo a instituciones determinadas, labor que ordinariamente ha recaído en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), Procuradurías de la ética pública, Ministerio público y afines.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) señala, dentro de las medidas preventivas de la corrupción, la necesidad de contar con órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2004) es clara al demandar que cada Estado Parte cuente con órganos encargados de prevenir la corrupción e implementar todos los mecanismos que enlista la Convención y cualquier otro que consideren pertinentes para cumplir con su labor:

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;

b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. (Organización de las Naciones Unidas, 2004)

Entidades cuya labor se ve complementada por las autoridades especializadas en la persecución, investigación y sanción de actos de corrupción, encargadas de ejercer la función coercitiva, tal y como lo menciona en su artículo 36:

Artículo 36. Autoridades especializadas

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones. (Organización de las Naciones Unidas , 2003)

Puede afirmarse que la región ha realizado esfuerzos por aprobar e implementar importantes instrumentos que procuran promover la ética pública, tales como:

Instrumentos internacionales vinculados con la ética pública vigentes en la región			
Organización de las Naciones Unidas	Organización de los Estados Americanos	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos	Convención Interamericana contra la Corrupción	Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	Carta Iberoamericana de la Función Pública
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción			Código Iberoamericano de Buen Gobierno
Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales			Carta Iberoamericana de la Calidad
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional			Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Tabla 3 Instrumentos internacionales referentes a la ética pública

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la firma de cada instrumento es una tarea aún en proceso, la cual se ha dado de manera desigual, algunos países se destacan por los logros alcanzados mientras que en otros los esfuerzos han sido escasos; no obstante, es un reto que poseemos como región.

III. DESAFÍOS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ÉTICA E INTEGRIDAD PÚBLICA

La ética es la base sobre la cual se construyen nuestras sociedades e incide en todas las esferas del ámbito público, resulta determinante para realizar cualquier gestión y alcanzar cualquier meta. Toda actuación con impacto en la esfera pública pasa por una decisión, por una conciencia de la clase política, del funcionariado y del sector privado.

Dada su importancia y carácter pragmático, los países latinoamericanos han tomado las acciones citadas en el presente texto; no obstante, resulta claro que existen grandes retos para alcanzar una gestión pública ética en toda la región.

Se pueden citar por su relevancia, los retos vinculados con el Gobierno Abierto, el cual implica la apertura gubernamental: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación abierta y colaboración, un mayor acceso a la información pública como un derecho del ciudadano y un pilar para la democracia y una lucha efectiva contra la corrupción.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

El Gobierno Abierto es un cambio de paradigma retador para la mayoría de las administraciones públicas y su complejidad desde de la perspectiva ética es aún mayor, pues implica lograr que tanto el funcionariado como la ciudadanía interioricen los principios éticos que deben regir el servicio público; no obstante, pese al reto que ello implica es también la piedra angular para lograrlo, pues sin estos principios éticos no resulta posible alcanzar la añorada apertura gubernamental.

El funcionariado público debe poseer en su fuero interno una claridad del principio de transparencia y rendición de cuentas a tal nivel que le permita no solo entregar la información que se le solicita sino ofrecerla y ponerla a disposición de la ciudadanía sin necesidad que la misma la demande, lo cual aún se visualiza de forma lejana; además del respeto al derecho ciudadano de acceso a la información pública, que debe ejercer no solo en forma pasiva, sino también activa.

Igualmente, la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en el ámbito público se ha convertido en un obstáculo para la participación ciudadana, en la medida en que la ciudadanía desconfíe del aparato estatal, perciba que no es tomado en cuenta, que sus opiniones no son valoradas, que carece de espacios para participar, y que cuando éstos existen se dan únicamente para justificar una actuación o como mera "propaganda", carecerá de total interés en participar en las decisiones públicas.

Recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el aparato estatal es quizás el más importante y difícil obstáculo a superar, el cual resulta fundamental para la construcción del sistema democrático y permitir la innovación abierta y colaboración, en donde se pasa de un aparato estatal dueño de las soluciones de los problemas públicos hacia un modelo en el cual su construcción es colaborativa entre ciudadanía y administración pública.

Ello también demanda apertura de datos, aspecto en el cual se encuentra en estadios iniciales, la disponibilidad de los datos es escasa y el uso de formatos libres es algo que no se logra, situación reflejada en el Open Data Barometer elaborado por la Organización de las Naciones Unidas en los años 2012, 2014 y 2016.

Los resultados del Open Data Barometer del 2016 revela que el 93% de los datos gubernamentales no están abiertos, porcentaje que aplica incluso para los países más desarrollados y con mejores posiciones en el ranking, adicionalmente, releva que los gobiernos no están abriendo los datos que la ciudadanía requiere o demanda, si bien, las autoridades gubernamentales cuentan con portales de datos abiertos, éstos no incluyen los datos más demandados, los cuales aún se encuentran cerrados; por ejemplo, los datos sobre las métricas de rendición de cuentas importantes como el gasto público, los contratos públicos y la propiedad de la empresa son los menos abiertos y de baja calidad, son públicos sólo en el 3% de los países en el mundo. Asimismo, se está dejando por fuera una parte de la población, pues el 71% de los países incluidos en el Open Data Barometer carecen de políticas de inclusión que hagan accesibles dichos datos a toda la ciudadanía.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

De tal manera, que la apertura de datos es un reto no solo para Latinoamérica sino para el mundo entero, pero particularmente la región debe trabajar no solo en transparentar la información sino aperturarlos para uso colaborativo de los diferentes miembros de la sociedad.

El desarrollo tecnológico si bien es una gran oportunidad para colocar el aparato estatal al servicio público por medio del Gobierno Electrónico, es también un gran reto, al tratar de desarrollar e implementar los servicios públicos de manera abierta, garantizando la cobertura, no discriminatoria e inclusiva, aspectos todos que se basan en los principios éticos de inclusión y no discriminación propios de la ética pública.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible traen consigo grandes retos en materia de ética pública, que pasan desde el reconocimiento de la existencia de problemas concretos que deben ser corregidos hasta la ética que debe guiar las decisiones y actuaciones tendientes a alcanzar dichos objetivos.

La ética está presente en la misma conceptualización de desarrollo sostenible, el cual incluye el desarrollo humano, más allá del crecimiento económico, aspectos que no se pueden medir solo con el ingreso per cápita, sino que cuestiona la distribución de la riqueza y el impacto que genera en la vida de los ciudadanos, para ello se debe incorporar en el fuero interno de todos los actores participantes el principio de desarrollo humano sostenible de tal manera que les permita decidir, diseñar, implementar y actuar para alcanzar las metas propuestas.

Por otra parte, la promoción de la ética pública a lo interno de los aparatos estatales debe superar obstáculos generalmente comunes de la estructura interna de las administraciones públicas, como es: cambiar estructuras gubernamentales burocráticas hacia modelos más flexibles, procesos de reclutamiento y selección que no garantizan el ingreso del personal público más competente para el cargo, sino que muchas veces interfieren razones políticas o nepotismo en su selección; mecanismos de control enfocados en el proceso y no en el resultado, bajos salarios para los funcionarios públicos que se convierte en una oportunidad para la corrupción, los problemas de violencia y crimen organizado que logran corromper, amenazar e incluso asesinar al funcionariado público que se le oponga, entre otras problemáticas sociales.

La promoción de la ética pública responde a una reestructuración a lo interno de las administraciones públicas, y al convencimiento del funcionariado público y demás actores involucrados de la necesidad de lograr dichos cambios, que a su vez permitirán poseer administraciones públicas más eficientes, mejorar el servicio público y garantizarle el derecho a la ciudadanía del buen gobierno.

Como último reto, pero no menos importante, es la ética en la sociedad, cuando se piensa en corrupción se parte del funcionario público corrupto, pero para que esta situación se materialice se requiere de un privado corruptor, por lo que la promoción

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

de la ética debe darse en ambos frentes, en el sector público trabajando con los principios y deberes del funcionariado, pero también con los particulares, por medio de mecanismos de control, sanciones y su formación ética tendientes a reducir situaciones contrarias a la ética pública.

En síntesis, la ética en la administración pública posee un carácter bidireccional, por un lado, el actuar ético de los funcionarios permite consolidar derechos de los ciudadanos como el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, incentiva la participación ciudadana y permite la innovación colaborativa, pero igualmente, es un medio para que la ciudadanía le exija a las administraciones públicas cumplir con las demandas de apertura gubernamental, creación de valor público, consolidación y respecto del sistema democrático.

De tal manera, que la ética es un pilar sobre el cual se debe fundamentar la gestión pública latinoamericana, y sin duda es un instrumento que permitirá avanzar en la construcción de administraciones más abiertas y sistemas democráticos más consolidados en beneficio del servicio público.

CONCLUSIONES

La ética es un eje transversal a toda la sociedad, dentro de la cual se encuentra inmersa la administración pública, de tal manera que las debilidades éticas de la sociedad en general repercuten en la ética pública. No obstante, es en este sector en donde adquiere mayor relevancia por los deberes de prestación de servicio público y tutela del bien común que debe cumplir, por un mandato delegado del ciudadano en el funcionariado público y sector político.

El actuar ético de un funcionario no solo impide el uso inadecuado de los fondos públicos, sino que también legitima a los estados democráticos, y garantiza que alcancen su objetivo principal que es crear valor público y garantizarle a la ciudadanía el respeto al derecho al buen gobierno.

Dado su carácter transversal la ética es el sustento de todos los demás pilares sobre los cuales se fundamenta el sistema democrático, como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la innovación colaborativa, la creación de valor público, entre otros.

Asimismo, es la base para el desarrollo del paradigma de Gobierno Abierto que procura un cambio en la relación entre ciudadanía y Estado, en donde el primero sea participe de la toma de decisiones públicas.

La ética pública, por lo tanto, es el presupuesto indispensable para que las anteriores actividades puedan cumplirse cabalmente, y a su vez, es el requerimiento esencial para que los estados cumplan con otros compromisos, como alcanzar los Objetivos

de Desarrollo Sostenible y garantizar el derecho al buen gobierno de parte de la ciudadanía.

Se reconocen los avances que ha tenido la región en la materia, principalmente los esfuerzos por cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, y demás instrumentos internacionales y recomendaciones técnicas de órganos competentes.

Pese a lo anterior, la región aún posee importantes desafíos como la apertura de datos, mayor utilización de las tecnologías para lograr una mayor cercanía con la ciudadanía, mayor transparencia, aumentar la rendición de cuentas, diseñar mecanismos de participación ciudadana, en donde realmente se tomen en consideración los aportes de la ciudadanía, entre otros.

Se trata de grandes e importantes retos para lograr nuevamente legitimar el sistema democrático y la credibilidad de la ciudadanía, todos ellos basado en la ética pública como pilar fundamental para su desarrollo.

Bibliografía

- Arroyo Chacón, J. I. (2016). Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica. *XXI Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Asamblea Legislativa. (2004). *Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: SINALEVI.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado .
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Panamá: CLAD.
- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Colombia: Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* . Uruguay: CLAD.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador: CLAD.
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2016). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Control Interno-Marco Integrado*. España: Instituto de Auditores Internos.
- Congreso Nacional de la República de Chile. (2014). *Ley N° 20.730 denominada El lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Santiago, Chile : Secretaría General de la Presidencia.
- Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana CFR-SICA. (2014). *Normas Técnicas de Control Interno aplicables a los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana NTCI-SICA*. San Salvador, El Salvador : Centroamérica .
- Contraloría General de la República. (2011). *Resolución R-2-2011-DC-DJ denominado Reglamento de Organización y Servicio de las potestades disciplinaria y anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica : Sistema Nacional de Legislación Vigente .
- Diego Bautista, O (2007) *Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas: valores para un buen gobierno*. Revista de las Cortes Generales (65). pp. 123-154. ISSN 0213-0130
- Diego Bautista, O (2008) *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República. (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Grupo Judicial de Reforzamiento. (2001). *Principios de Bangalore sobre la conducta Judicial*. Bangalore, India: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Lozano Aguilar , J. F. (2007). *Códigos éticos y auditorías éticas*. España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Venezuela: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Luxemburgo: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas . (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. México: Organización de las Naciones Unidas .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (1997). *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

- Ospina, L. M., & Pérez Pérez, T. (2008). *Manual de ética pública: cómo incorporar la ética pública en la cultura institucional de los organismos y entidades del Estado*. Paraguay: Programa Umbral Paraguay. Eje Lucha contra la Corrupción y la Impunidad.
- Transparencia Internacional. (2014). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparencia Internacional. (2015). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparency International. (2016). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Uvalle Berrones, R (2014). *La importancia de la ética en la creación de valor público*. Estudios Políticos, novena época, núm. 32 (mayo-agosto, 2014): 59-81
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127-158.