

MECANISMOS DE BUEN GOBIERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, BAJO EL ENFOQUE DE PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO¹

Hugo Fernando Guerrero Sierra²

Fecha de recibido: 28.9.07

Fecha de aceptación: 30.11.07

Evaluado por:
Alejandra Monteoliva

Resumen

Partiendo del Enfoque de Planteamiento Estratégico, este trabajo supone una reflexión sobre el fomento de la ética en el ámbito de la administración pública, con el propósito de aportar un conjunto de medidas que permitan combatir el fenómeno de la corrupción.

La aplicación del Pensamiento Estratégico al ámbito del Buen Gobierno en la Administración Pública permite la propuesta de una serie de acciones que configuran una estrategia integrada y permanente, adaptada al contexto de globalización, turbulencia e incertidumbre en que están insertas las organizaciones públicas contemporáneas.

Palabras claves

Planteamiento Estratégico, Administración Pública, Ética Pública, Buen Gobierno, Corrupción.

¹ Avance del proyecto "Cooperación Internacional y desarrollo institucional", en el marco de la línea de investigación en Derechos Humanos y Construcción Democrática. Universidad Santo Tomás. Tunja.
² Abogado Universidad Nacional de Colombia. Candidato a Doctor en Relaciones Internacionales. (Universidad Complutense de Madrid), Master en Desarrollo Internacional (Universidad Complutense de Madrid), Master en Gobernabilidad y Gestión Pública (Instituto Ortega y Gasset de Madrid), Especialista en Derecho Internacional Público (Universidad Complutense de Madrid), Especialista en Altos Estudios Internacionales (Sociedad de Estudios Internacionales de España). Profesor Universidad Nacional de Colombia y Docente Investigador Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. E-mail. hguerreros@hotmail.com

Abstract

Starting from the Strategic Approach, this work assumes a reflection about the promotion of ethics in the ambit of the Public Administration, with the purpose of contributing a set of strategies that would allow fighting the phenomenon of corruption.

The application of Strategic Approach to the ambit of Good Governance in the Public Administration allows the proposal of a set of actions that form an integrated and permanent strategy, adapted to the globalization context, turbulence and uncertainty in which contemporary public organizations are inserted in.

Key words

Strategic Approach, Public Administration, Public Ethics, Good Governance, Political Corruption.

1. Introducción

La necesidad del "Pensamiento Estratégico", como enfoque de estudio de la acción pública en contextos de globalización, turbulencia e incertidumbre.

Una primera aproximación para seleccionar los mecanismos de Buen Gobierno en el ámbito público requiere reflexionar sobre la necesidad del pensamiento estratégico, como enfoque de estudio de la acción pública en contextos de globalización, turbulencia e incertidumbre (Bazaga, 1997).

Ante el surgimiento de problemas relacionados con la corrupción, la inclinación natural de los más altos responsables públicos suele ser la de reaccionar, actuar con la mayor intensidad y con la mayor rapidez frente a ellos, conscientes de la terrible erosión que con seguridad producen sobre la legitimidad de todo gobierno. Y está bien que así sea, pues ello demuestra interés por el buen servicio a los ciudadanos, como verdaderos dueños de la cosa pública.

Además, esas reacciones con frecuencia incorporan medidas que terminan encontrando arraigo social y normativo y, por tanto, beneficiando al sistema político en su conjunto.

Desde el convencimiento de que el único modo de construir políticas de Buen Gobierno sólidas y duraderas, es el de plantearlas desde un Enfoque de Planteamiento Estratégico, este informe configura una estrategia integrada y permanente de prácticas que fomenten la Ética Pública, como elemento central del derecho al Buen Gobierno y a la Buena Administración en las instituciones públicas. En cuanto tal documento estratégico, se trata de un enfoque a la vez sistemático y prospectivo, de medidas interdependientes y fundadas en la visión a largo plazo. El propósito de este artículo será, en todo caso, descriptivo y de contenido general, tratando de presentar con él un amplio elenco de posibles actuaciones, que en función de las necesidades a corto, medio o largo plazo, podrán ir adoptando los gobiernos en la Administración Pública para responder a las necesidades de la sociedad, desde el Enfoque de Planteamiento Estratégico.

La globalización, la incertidumbre y la velocidad de los cambios son rasgos que caracterizan el ámbito en el que se desenvuelven las administraciones públicas (Bazaga, 1997: 106-108). Ante la complejidad que caracteriza el panorama mundial no es posible explicar ningún fenómeno del mundo real, remitiéndolo a un solo factor, puesto que todos los fenómenos se deben a un conjunto de factores que interrelacionan entre sí. Es por ello, que ante la situación de incertidumbre que genera la globalización se necesitan soluciones sólidas fundamentadas en planteamientos largoplacistas y orientadas por valores, dejando para casos muy concretos las soluciones a corto plazo. Por tanto, las administraciones públicas tienen el reto de adaptarse a la nueva coyuntura, dejando atrás las reglas y orientaciones miopes (Cortina, 1998) mediante la utilización de nuevos enfoques. El enfoque de Planteamiento Estratégico es flexible y posibilita una visión integral de las nuevas circunstancias, que permite a las administraciones públicas desenvolverse con destreza en el mundo global y siendo conscientes del entorno en el que están insertas.

La necesidad del pensamiento estratégico, para la elaboración de este informe se basa en que la aplicación de este enfoque permite:

- por una parte, tener una visión integral del tema a tratar: la corrupción
- por otra parte, formular estrategias (dentro de un plan estratégico) no sólo de remedio o de reacción ante el problema de falta de ética en el ámbito público sino también estrategias que se anticipen a los problemas o estrategias que permitan a otros adaptarse a las fórmulas propuestas³.

Modelos estratégicos, en el ámbito del Buen Gobierno y la Buena Administración, pueden sin duda encontrarse en el panorama comparado, tanto procedentes de organizaciones internacionales, como de países determinados. Transparencia Internacional, por ejemplo, tiene una publicación titulada Anticorrupción Toolkit⁴, es decir, "maletín de herramientas anticorrupción", o conjunto de medidas que debieran implantarse en cualquier país para prevenir este mal y luchar contra él. Incluso, algunos de los más importantes documentos internacionales sobre corrupción aparecidos recientemente hacen algo parecido: el más relevante es sin duda la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" de 31 de octubre de 2003⁵. En línea muy semejante están redactadas las cláusulas de la llamada "Política Global de la Unión Europea contra la Corrupción" de 2003⁶.

Una de las herramientas para combatir la corrupción es la Ética Pública, que en los últimos años ha cobrado importancia y a la que la mayoría de los poderes públicos considera preponderante de cara a su implementación transversal.

1.1 El poder público al servicio del Interés general

Una de las dimensiones fundamentales en el ámbito de la gobernabilidad de instituciones públicas es la cuestión ética. Mas aún, una perspectiva transversal de la vertiente ética es necesaria en el desarrollo de las diferentes políticas públicas, porque así lo requiere un postulado incuestionable, la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas (Putnam, 1997: 90-104).

³ Siguiendo a Wechsler y Bechoff (1987) en Bazaga (1997:111) "son al menos tres las estrategias que una organización pública puede seguir en relación con el entorno: anticipativa, adaptativa y reactiva".

⁴ Transparencia Internacional. Anticorruption Toolkit.
http://www.transparency.org/tools/e_toolkit

⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf

⁶ Política Global de la Unión Europea contra la corrupción.
<http://europa.eu/scadplus/leg/es/ivb/l33301.htm>

Siguiendo a Villoría (2002), estudioso de la ética pública, para exponer los mecanismos de Buen Gobierno en la Administración Pública, partimos de la idea de que la ética y la política son dos fenómenos que no se pueden disociar. La ética es una herramienta fundamental que debe ser aplicada a la política, porque esta última está dirigida a satisfacer la pluralidad de intereses de la ciudadanía. Al estar las acciones de los funcionarios públicos y de la elite gobernante, orientadas al servicio de la ciudadanía, el principal desafío para fomentar la ética en el ámbito de la administración pública, es encontrar la forma de que los gobernantes y funcionarios públicos tomen conciencia sobre la importancia de asumir ciertos principios éticos con el objetivo de brindar un mejor servicio a los ciudadanos.

El tema de la corrupción es un problema social que ha pasado a formar parte de la mayoría de las agendas de los gobiernos a nivel mundial. Aunque es necesario precisar que la incidencia de la corrupción no es la misma en todos los países, sin embargo, es clara su incidencia sobre la estabilidad de las instituciones democráticas, sobre el crecimiento económico y la competitividad.

La corrupción, por tanto, afecta al Buen Gobierno y este "es aquel que debe simultáneamente mantener la legitimidad moral y democrática y promover el desarrollo socioeconómico" (Alcántara 1995).

Es por ello, que la corrupción se ha "problematizado" es decir, se ha hecho visible en las agendas de los gobiernos y, por tanto, estos deben actuar respondiendo al interés general. Ahora bien, cualquier medida que tomen las instituciones del Estado, dirigida a combatir la corrupción debe tener en cuenta el nuevo contexto en el que se desenvuelven

los acontecimientos, dejando de manifiesto la necesidad de remitirnos a la utilidad del pensamiento global y estratégico por parte del ámbito público, para ponerse al servicio del interés general.

1.2 Premisas Estructurales

Antes de comenzar con el estudio de las medidas aplicables en materia de Buen Gobierno y Buena Administración, lanzamos dos premisas:

- Instalar o mejorar la dimensión ética en el Buen Gobierno y la Buena Administración Pública exige voluntad política, tanto de parte de los poderes públicos, como de parte de la sociedad. El éxito del caso de Chile viene claramente a demostrarlo: a comienzos de los noventa, las autoridades de ese país, inserto en un continente caracterizado por la inestabilidad política, la desigualdad económica y social, y la corrupción, decidieron avanzar en este terreno, y los poco más de diez años, desde entonces, han situado a Chile como uno de los países, políticamente, más estables de América Latina, y el más eficaz, ya no sólo de Latinoamérica, sino de todo el mundo hispano (España incluida) en materia anticorrupción⁷. Asimismo, esa voluntad política de propiciar o mejorar un entorno ético, en la acción de gobierno, tiene que venir desde la cabeza del gobierno. Si la cabeza del gobierno se implica, es más fácil alcanzar los objetivos propuestos.
- Así mismo, también es necesario llamar la atención sobre la importancia que tiene el hecho de que la voluntad política vaya acompañada de medios materiales, como recomienda la Organización para la

⁷ Transparencia Internacional Chile.
<http://www.chiletransparente.cl/home/doc/IndicePercepcionCorrupcionTI06.pdf>

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006). Y junto a los medios materiales, son imprescindibles los medios humanos, que lógicamente también habrán de ser suficientes si se desea desarrollar una labor eficaz. La necesidad de dotarse de medios humanos nos sitúa ante el reto de la profesionalización de la función pública.

1.3 El fortalecimiento de la profesionalización de la función pública

La importancia de determinados puestos directivos en la administración pública, lleva a la creencia de que lo más aconsejable es el nombramiento de personas en virtud, solamente, de la confianza política. Sin embargo, esto no impide que se considere la posibilidad del nombramiento en ocasiones con base en una verdadera carrera administrativa. Para ello se hace necesaria una revisión de los puestos directivos. En este sentido se requiere de la existencia de una política de función pública congruente, es decir, una política de calidad de personal en la Administración, a través de medidas que ayuden a racionalizar los sistemas de selección y de acceso a la función pública. Al mismo tiempo, habría que dar cabida junto a los especialistas, a la participación ciudadana. Además las políticas de función pública requieren que, junto a la participación del personal especializado, se sume a la de los sindicatos y asociaciones ciudadanas, a quienes debe convocarse a participar.

Junto a estas medidas, habría que añadir la elaboración de una norma jurídica, en la que quede claro que, en materia de personal, es de obligada observancia el mérito y la capacidad y que en el ámbito de la contratación los principios de publicidad y concurrencia igualmente son imperativos para todos los entes públicos.

En este punto, como en muchos otros, las iniciativas normativas han de ir acompañadas de un plan de formación adecuado. Y también en este punto tales iniciativas deben acompañarse de actuaciones que propicien la entrada de la sociedad en los procedimientos de evaluación de las políticas públicas; un buen cauce al respecto podrían ser Consejos ciudadanos ordenados a tal fin (Font y Medina, 2001: 153-159).

Sin embargo, todo este conjunto de propuestas no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. La necesidad de códigos de conducta y la enseñanza de la ética son imprescindibles a este respecto (Villoria, 2000: 175). Ambos aspectos se abordan con más detenimiento en el siguiente epígrafe.

2. El entorno ético del Gobierno y de la Administración Pública.

El enfoque de Planteamiento Estratégico introduce la idea de la toma de conciencia del entorno, como requisito para que las organizaciones públicas hagan frente a la incertidumbre y a la globalidad que caracterizan el entorno en el que se desenvuelven las administraciones públicas: "En un contexto de globalización, caracterizado por el riesgo y la incertidumbre, la mejor forma de gestionar lo público es mirando hacia el exterior aunque poniéndolo en relación con lo interno" (Bazaga, 1997: 109).

Una marcada diferencia del enfoque de planteamiento estratégico frente a otros enfoques tradicionales, es que, el primero, aborda el estudio de las organizaciones públicas concentrándose tanto en sus componentes internos, como externos, considerándolos a todos como parte de la misma unidad. En este

sentido, ningún fenómeno que afecte al ámbito público, debe ser separado del contexto en el que esta inserto. Este enfoque se concentra, por tanto, en las relaciones externas (con los demás fenómenos del entorno) como internas (entre sus partes) de las administraciones públicas. Teniendo en cuenta este aspecto se mencionaran a continuación aquellos elementos del entorno que deben tener en cuenta las administraciones públicas en el fomento y creación de la ética pública.

Los estudiosos en el tema de la ética en el servicio público, proponen medidas que van más allá de la mera aplicación de normas (Villoria 2000: 175) y leyes. A este respecto Adela Cortina, piensa "Si un ciudadano no esta convencido de las bondades de una ley, personal o colectivamente, intentará todos los medios no cumplirla. Las leyes tan solo establecen mínimos indispensables..." (Cortina, citado por Londoño, 2005: 237). En este sentido se recomiendan cambios estructurales encaminados a modificar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. Sobre todo medidas encaminadas a modificar el comportamiento de toda la sociedad, (que suele tolerar casos insignificantes de corrupción) y medidas de carácter preventivo contra conductas corruptas de funcionarios. Con esto se pretende generar e incrementar la confianza de la ciudadanía en el Estado y además, adquirir mayores niveles de gobernabilidad, eficiencia, integridad y transparencia.

2.1.1 Medidas Educativas

La corrupción es un problema que afecta los cimientos sociales, económicos y políticos de un país, es decir en términos generales la corrupción genera un impacto negativo en la sociedad como un todo. De ahí que sea necesario llamar la atención acerca de la

importancia de la educación como instrumento para la prevención y para remediar la corrupción. La educación en este sentido estaría dirigida en varias direcciones (Villoria, 2000: 184):

- *Por una parte hacia la ciudadanía, de manera que ésta interiorice ciertos principios éticos que debe aplicar en su día a día. Ya que al fin y al cabo de una ciudadanía educada en ciertos principios surgirán los futuros gobernantes, altos cargos y funcionarios. En este sentido van encaminadas las políticas educativas de los países europeos en los que el concepto de ciudadanía ha ido ocupando un lugar importante en las agendas políticas con el objetivo de que los jóvenes en el ámbito escolar "reciban información específica sobre el significado de la ciudadanía, los tipos de derechos y deberes que ésta conlleva, y sobre qué hacer para portarse como un buen ciudadano" (Eurydice, 2005).*
- *Por otra parte, hacia los servidores públicos o funcionarios, de manera que se introduzcan en los programas formativos, además de los conocimientos técnicos propios de su función, sesiones de Ética pública, y la vez se transmita adecuadamente la idea democrática sobre el poder público. Se deben además potenciar los estudios de Ética pública en el plano universitario, promover tesis doctorales, e incluso premios de investigación. La propuesta de actuación en este campo sería por tanto la elaboración de un Plan Estratégico de formación en Ética Pública que contemplara actuaciones en edad escolar, en edad universitaria, en los cursos preparatorios para las pruebas de acceso a la función pública y también medidas educativas a lo largo*

de la vida activa del personal al servicio de la Administración Pública (Londoño, 2005:165-177).

Un plan estratégico abierto, dinámico y permanente de Ética Pública, constituye una gran oportunidad para promocionar la ética pública, como respuesta a los casos de corrupción. Desde la educación básica hasta la especialización universitaria. Dicha estrategia formativa permite precisamente subrayar la trascendencia de los valores cívicos y también la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

2.1.2 Sensibilidad Empresarial

Una de las formas de controlar la corrupción pública es que las empresas que contratan con el Estado acudan cada vez menos al soborno para conseguir nuevos contratos. De manera que es de vital importancia fomentar entre directivos y empleados de las empresas contratistas, valores y principios éticos.

La globalización y las políticas de libre mercado han dado lugar a que muchas compañías que quieren establecer alianzas con otras, establezcan criterios y principios éticos similares o compatibles a nivel internacional.

De esta forma muchas compañías internacionales, comprometidas con la erradicación del soborno, hacen esfuerzos por introducir en su cultura organizativa códigos de Buen Gobierno Corporativo, adoptados de compañías de otros países, aunque adaptándolos a sus propias peculiaridades.

Para que el delito del soborno fomentado por empresas privadas se reduzca se necesitan en

primer lugar, presidentes, gerentes y juntas directivas que estén en sintonía con la realidad internacional, y en segundo lugar, funcionarios de las compañías con principios éticos y morales y con capacidad de ponerlos en práctica. Para lograr esto, las compañías han de contar con tres requisitos fundamentales (Londoño, 2005: 217-238):

- *Un código de valores éticos*
- *Entrenamiento y promoción de dichos valores*
- *Y, el establecimiento de sistemas de información que los apoyen.*

Un ejemplo de responsabilidad empresarial en este sentido es el "Pacto Mundial"⁸ puesto en marcha en 2000 por las Naciones Unidas, y que, desde 2004, "invita también a las empresas a trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno". Esa misma línea seguía la "Política Global de la Unión Europea contra la Corrupción" de 2003, así como las empresas firmantes de la llamada "Declaración de Davos" de enero de 2005.

Quizá el mejor modelo a este respecto es el del ya citado "Pacto Mundial", suscrito tanto por empresas como por gobiernos de todo el mundo. La experiencia ha sido muy satisfactoria, siendo creciente el número e importancia de empresas que lo vienen suscribiendo, en el convencimiento de que la frontera entre lo público y lo privado es puramente artificial en materia de buen gobierno, siendo exigible la misma conducta de los poderes públicos y del sector empresarial. Hasta ahora, en lo que se refiere al Pacto Mundial, el mayor problema ha sido la lenta incorporación de las empresas norteamericanas.

⁸ Naciones Unidas, El Pacto Mundial
<http://www.un.org/spanish/globalcompact/>

2.1.3 Los Códigos de Valores.

Resulta también esencial para obtener un adecuado entorno ético-público que propicie el buen gobierno, la existencia de los llamados Códigos de Valores o Conducta. Estos constituyen conjuntos ordenados de principios y de pautas de actuación, más amplias y genéricas que las normas jurídicas, constituyendo una verdadera cultura de valores de una institución, sea pública o privada.

Los códigos de conducta son instrumentos esencialmente preventivos, ideales para la configuración de ese entorno ético-público de que venimos tratando. Según Cortina (1998) esto es así por dos razones: primero, por su fin, ya que pretenden persuadir a sus destinatarios, que éstos interioricen sus principios, y de este modo actúen éticamente por propio convencimiento. Y segundo, por su método, ya que promueven actuaciones ético-públicas acudiendo a criterios éticos y morales puramente normativos, formulados "en positivo".

Cabe destacar dentro de esta línea los siguientes códigos éticos:

- *El "Código Internacional de Conducta" para los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas de 1997 (Resolución 51/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas)*⁹.
- *El "Código Europeo de Buena Conducta Administrativa" de 2000*¹⁰.
- *El "Informe NOLAN" del Reino Unido*¹¹.

La complejidad del ambiente en el que se desenvuelven las acciones públicas, ha dado lugar a una falta de referentes que orienten las conductas individuales, por ello se hace necesario crear códigos de buen gobierno y ética en el sector público que guíen a los funcionarios públicos en sus actuaciones generando servicios públicos de mayor calidad, eficacia y eficiencia, a la vez que la existencia de códigos éticos escritos permiten evaluar con mayor objetividad y transparencia todas las actuaciones públicas.

Por todo lo anterior, la elaboración de códigos de conducta adecuados para los funcionarios es una corriente cada vez más generalizada; así, Australia, Nueva Zelanda, Portugal, el Reino Unido, Estados Unidos y Holanda han establecido recientemente códigos de conducta para sus empleados públicos. (Villoria, 2000: 177)

2.2 La Participación Ciudadana

La globalización y la liberalización ha puesto a las instituciones públicas ante nuevos desafíos a los que deben adaptarse, la evolución de los Estados sociales y democráticos de derecho hacia modelos más liberales han dado lugar a una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, por lo que se hace necesario crear espacios donde la sociedad civil pueda participar.

Una participación efectiva de los distintos sectores sociales constituye una herramienta para alcanzar la transparencia de las

⁹ Resolución 51/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN010933.pdf>

¹⁰ Comisión Europea. Código de Buena Conducta Administrativa.

http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_es.pdf

¹¹ El Informe Nolan constituye el primer informe sobre "Normas de conducta para la vida pública" Los siete principios de la Vida Pública, según el Informe NOLAN, son los siguientes: a) Desinterés. b) Integridad. c) Objetividad. d) Responsabilidad. e) Transparencia. f) Honestidad g) Liderazgo. La versión completa del informe puede verse en Normas de conducta para la Vida Pública (Informe Nolan), Documentos nº 9, INAP, Madrid, 1996.

actuaciones del Estado¹². De acuerdo con esta afirmación, es necesario constituir mecanismos a través de los cuales, la sociedad misma pueda tomar parte en la toma de decisiones que afectan al interés general. La creación de estos espacios, bien sea a través de consejos ciudadanos o consejos de usuarios de determinados servicios públicos, permite otorgarles a los ciudadanos su papel en el Buen Gobierno y la Buena Administración de instituciones públicas.

Los consejos de participación ciudadana, o de usuarios de servicios públicos, existen en el mundo anglosajón en las áreas de sanidad y educación, y también han sido experimentados en el mundo iberoamericano, especialmente en Brasil con el relevante ejemplo de Portoalegre. En Colombia, existen asociaciones voluntarias de ciudadanos que por iniciativa propia se organizan para investigar el uso del dinero del Gobierno central, la calidad de las obras públicas y de las políticas sociales, son las llamadas veedurías ciudadanas (aunque no tienen carácter vinculante).

2.3 Fortalecimiento del acceso a la información pública

Otro mecanismo para alcanzar la transparencia en los actos del Estado, es fortalecer el derecho de acceso a la información pública, para lo cual se debe:

- *Facilitar el acceso público a archivos y registros de la Administración.*
- *Hacer públicas las sesiones de trabajo de los cargos y funcionarios públicos.*

Ambas actuaciones generan beneficios indiscutibles, porque por una parte permiten al ciudadano conocer más y mejor los fines y los métodos de la Administración y a los medios de comunicación los motivos y detalles de las decisiones que se adopten, de este modo se hace así más efectivo el control social.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en particular la Internet, constituyen una herramienta para hacer realidad en nuestros días el acceso ciudadano a la información de la Administración. En los países nórdicos, especialmente, dónde existe una clara conciencia de la transparencia como parámetro de normalidad del funcionamiento de las instituciones públicas, el procedimiento de contratación está a disposición general en la Red.

La tecnología de la información y los nuevos medios de comunicación plantean un reto para las administraciones públicas. En este sentido la Internet permite una comunicación en forma rápida, efectiva y a bajo costo con los ciudadanos. La Internet ofrece una gran oportunidad para que los gobiernos locales logren contactar a los ciudadanos transmitirles información y motivarlos para que participen activamente en los programas que el ayuntamiento ha desarrollado para ellos¹³. Cabe mencionar, en este apartado, varios casos de éxito en cuanto al uso de las nuevas tecnologías:

- *En España, el Instituto de Estudio Fiscales en colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria han creado un portal en internet de*

¹² Transparencia por Colombia. (2000) Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. Cuadernos de Transparencia. N° 2.
http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/_download/publicacionestransparenciaporcolombia/cuaderno2.pdf

¹³ CDT & InfoDev "E-Government Handbook",
<http://www.cdt.org/egov/handbook/transparency.shtml>.

Educación Cívico-Tributaria con el fin de acercar a los más jóvenes los valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras¹⁴.

- *En Reino Unido (Birmingham), se llevo a cabo la iniciativa, Uso de Internet como herramienta de ayuda a los Gobiernos Locales, con el objetivo de proporcionar una plataforma de comunicación global, de fácil manejo y de bajo coste, que permita el intercambio eficaz de información entre todos aquellos interesados en la promoción de gobiernos locales democráticos, eficientes, responsables y entusiastas, especialmente en los países en desarrollo¹⁵.*
- *En EE.UU., una ley garantiza los derechos de los ciudadanos a la información sobre las decisiones y conductas de los funcionarios públicos, es la Ley de Libertad de información. Esta ley forma parte de un conjunto de mecanismos más amplios que tienen como objetivo el fomento de la transparencia, de la rendición de cuentas y de valores éticos en el ámbito del Gobierno y de la Administración Pública, y que en EE.UU. el conjunto de todos ellos se ha venido a denominar bajo el concepto de "Gobierno Abierto". Esta ley tiene carácter federal y garantiza la realización de los procedimientos gubernamentales de manera abierta y facilita a los*

ciudadanos el acceso a documentos e información del gobierno.

2.4 Atención a las áreas más sensibles

Los mecanismos de buen gobierno y buena administración han de prestar especial atención a las áreas más sensibles a la ausencia de criterios éticos en el gobierno. Así y según el Barómetro¹⁶ de la Corrupción de Transparencia Internacional, la contratación pública y las fuerzas de seguridad constituyen dos ámbitos susceptibles de corrupción en el área del Gobierno y Buena Administración. No obstante, un elenco completo de estas áreas puede encontrarse en el llamado Barómetro Global de Transparencia Internacional¹⁷, que las identifica con todo rigor.

• La Contratación Pública

El Estado debe ser eficiente en la búsqueda de procedimientos que garanticen el Buen Gobierno. Y cuando de la contratación pública se trata, el Estado debe encontrar adicionalmente, criterios de transparencia y justicia. Ya que la contratación pública es un ámbito susceptible de los favores y procedimientos ilícitos, con el fin de satisfacer intereses privados, tanto de parte de funcionarios, como de empresas del sector privado que se valen de mecanismos como el soborno, en un entorno de globalización y de competencia feroz entre empresas. La Comisión Europea en su Libro verde, "La contratación pública en la Unión Europea. Reflexiones para el futuro"¹⁸ proclama que,

¹⁴ Agencia Tributaria, Portal de educación cívico-tributaria
<http://www.aeat.es/educacioncivicotributaria/>

¹⁵ UN-Hábitat (1998) "Uso de Internet como Herramienta de Ayuda a los Gobiernos Locales",
<http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp538.html>

¹⁶ El Barómetro de la Corrupción es un índice internacional creado por Transparencia Internacional para medir la corrupción. El objetivo de dicho índice es identificar las causas que generan la corrupción en los Estados con el fin de que estos dirijan sus actuaciones hacia los sectores concretos que causan la corrupción.

¹⁷ Barómetro Global de la Corrupción
<http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO%20GLOBAL%202006/INDEX%20BAROMETRO%20GLOBAL%202006.htm>

¹⁸ Comisión Europea (1996), Libro Verde. La contratación pública en la Unión Europea. Reflexiones para el futuro. pp.1
http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf

"...Una política eficaz en materia de contratos públicos es vital para el éxito del mercado interior en todos sus aspectos. Con la implantación del marco jurídico comunitario de contratación pública, es importante iniciar un proceso de reflexión sobre a mejor forma de aprovechar todas sus posibilidades para, seguidamente, someter la materia a debate entre los estados miembros, el Parlamento Europeo, las entidades y poderes adjudicadores (cuya contribución es esencial), y las propias empresas."
(Subrayado propio)

Igualmente y con el objetivo de encontrar procedimientos justos, equitativos y transparentes en la contratación pública el Mackinac Center for Public Policy, en un documento titulado "Making Privatization Work"¹⁹, publicado en Junio de 1997, establece una serie de principios para llevar a cabo una contratación transparente:

1. *promover al máximo la competencia*
2. *prohibir a los empleados que participan en la contratación, cualquier interés directo o indirecto.*
3. *prohibir a los ex empleados de la empresa contratante representar a los (futuros o no) contratistas*
4. *permitir la apertura de ofertas solo en audiencias públicas abiertas*
5. *todos los análisis de ofertas deben ser de dominio público*
6. *evitar utilizar las características particulares del producto de un posible proveedor.*
7. *al adjudicar un contrato, explicar con detalle y objetividad la conveniencia de*

que este sea adjudicado al proveedor elegido.

8. *utilizar asesoría legal en el proceso*
9. *una vez iniciado el proceso de licitación evitar los contactos con los posibles proveedores*
10. *publicar en la forma más amplia posible los términos de una licitación y su adjudicación*

• Las Fuerzas de Seguridad del Estado

En el orden de áreas susceptibles de prácticas corruptas, se encuentran las fuerzas del orden de un Estado, que a la par juegan un papel importante en la erradicación de la corrupción. La vulnerabilidad ante hechos de corrupción reside en que este sector dispone de "tres ingredientes para poder cumplir su labor: poder, selectividad y secreto" (Londoño, 2005:110) Sin embargo y sin tener que prescindir de estos tres elementos inherentes a las fuerzas del orden, se deben promover la transparencia y la ética como principios que orienten sus acciones. En este sentido y siguiendo la línea que orienta este trabajo, de propuestas integrales en un ámbito global e incierto bajo el Enfoque de Planteamiento Estratégico, se proponen en este apartado los estándares globales para combatir la corrupción en las fuerzas de seguridad del Estado, orientadas por la INTERPOL²⁰, que es la organización policial internacional más grande del mundo, con 186 países miembros. INTERPOL se refiere al tema de la corrupción de la siguiente manera:

"...Se estima que otras iniciativas anteriores de lucha contra la corrupción han sido demasiado limitadas tanto en sus objetivos como en su duración. INTERPOL considera que es necesario

¹⁹ Mackinac Center for Public Policy (1997), "Making Privatization Work" The Ten Principles of Successful Contracting <http://www.mackinac.org/article.aspx?ID=593>

²⁰ INTERPOL. Estándares Globales para combatir la Corrupción en las fuerzas del orden del Estado. <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

un enfoque global, mundial y con garantías de continuidad para luchar de manera eficaz contra esta lacra...”

Y con ese objetivo la INTERPOL ha creado una Escuela Anticorrupción²¹:

“...La Escuela Anticorrupción de INTERPOL será la primera institución educativa del mundo dedicada a la lucha contra la corrupción. Permitirá a los profesionales encargados de la aplicación de la ley y a otros estudiantes recibir enseñanzas de las máximas autoridades mundiales en materia de formación, investigación y pesquisas sobre la lucha contra la corrupción y, al mismo tiempo, sentar las bases para el futuro desarrollo de literatura erudita y de leyes que contribuyan a esta lucha...”

Igualmente con el objetivo de combatir la corrupción en las fuerzas de seguridad del Estado la INTERPOL subraya dos objetivos dentro de unos estándares globales anticorrupción, dichos objetivos son:

- 1. asegurar que todas las fuerzas del orden de los Estados miembros tengan los más altos estándares de honestidad, integridad y conducta ética en la prestación de sus funciones.*
- 2. Promover y reforzar el desarrollo de las medidas necesarias para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción de las fuerzas del orden de cada Estado miembro (de la INTERPOL) y llevar a la justicia a los funcionarios públicos que cometan actos corruptos.*

3. Medidas de control

La necesidad de equilibrio entre las medidas extra-jurídicas y las medidas jurídicas en la promoción de la Ética pública en los programas de Buen Gobierno y Buena Administración aconseja proponer también medidas de este último carácter. Y si bien las extra-jurídicas son generalmente de más rápida y fácil adopción, y además, constituyen un excelente primer paso, un enfoque estratégico, y por ende, sistémico y prospectivo, como el que aquí se propone, obliga a referirse también a las medidas de índole jurídica.

3.1 Medidas de control político y jurisdiccional

En cuanto a las medidas de control político, se hace necesaria desde una perspectiva de Buen Gobierno y Buena Administración la existencia de una ratificación por parte de los parlamentos de los nombramientos, tanto de los altos cargos, como de los órganos consultivos. En cuanto a las medidas de carácter jurisdiccional, se propone la creación de unidades especializadas en corrupción, como la Fiscalía Anticorrupción, creada en España en 1995²².

3.2 Control en el interior de la Administración pública

Para ejercer el control al interior de la administración pública se utilizan órganos administrativos cuyo papel es exigir responsabilidades a los encargados del poder público. En este sentido existen dos modelos:

²¹ INTERPOL. Escuela Anticorrupción. En <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/AntiCorruptionAcademyES.pdf>

²² La Fiscalía Anticorrupción tiene como misión intervenir directamente en procesos penales de especial trascendencia tales como: delitos contra la Hacienda Pública, contrabando y en materia de control de cambios; prevaricación; abuso o uso indebido de información privilegiada; malversación de caudales públicos; fraudes y exacciones ilegales; tráfico de influencias; cohecho; negociación prohibida a los funcionarios y delitos conexos con los anteriores. Oficina de Ética Pública de los EE.UU. <http://www.usoge.gov/home.html>

- *El modelo estadounidense, que cuenta con un órgano de control centralizado y otro descentralizado. En cuanto al primero, la "Oficina de Ética Pública de los EE.UU."²³, que es de referencia mundial. Esta oficina de control centralizado es utilizada como un instrumento de control sobre la legislación que dirime los conflictos de intereses del poder ejecutivo de los EE.UU. y además es un órgano de control ético-público. Este órgano está encargado de: la potestad reglamentaria en materia de conflictos de intereses; la inspección de las declaraciones de intereses; la educación y formación ético-públicas del personal del poder ejecutivo; o la garantía del cumplimiento de la legislación mencionada, mediante la inspección de los programas ético-públicos de las distintas agencias y de su correspondiente puesta en práctica. En cuanto al control descentralizado, este está encarnado por los Inspectores Generales y por los llamados "agentes éticos delegados en agencias".*
- *El segundo modelo, es el europeo, materializado en la llamada "Oficina de Lucha Anti-Fraude"²⁴ (OLAF) de la Unión Europea". Esta oficina es un órgano independiente en el seno de la Comisión Europea, creada en 1999. Las funciones de la Oficina son predominantemente de investigación, y la realiza un comité de expertos independientes, es decir, ajenos a las instituciones de la Unión Europea.*

4. Recomendaciones

No resta sino ocuparse de las recomendaciones que a lo largo de este trabajo se han venido proponiendo. A tal efecto, y por un lado, resultará de singular utilidad recopilar consecutiva y sintéticamente las recomendaciones mencionadas; por otro, concluir dejando constancia de una última y relevante reflexión final.

- *Adoptar una estrategia integrada y permanente de prácticas de fomento de la Ética pública como elemento central del derecho al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas.*
- *Implicar al presidente del gobierno, institucional y personalmente, en una estrategia integral de mejores prácticas de buen gobierno y buena administración pública.*
- *Dedicar a la estrategia de buen gobierno los recursos humanos y materiales suficientes.*
- *Fortalecer la profesionalización de la función pública, con la debida participación del personal y de los sindicatos*
- *Elaborar un Plan Estratégico de Formación en Ética Pública en todos los niveles educativos y con especial atención al funcionariado público.*
- *Involucrar al sector empresarial en la defensa y fomento de los valores éticos del Buen Gobierno y de la buena administración.*
- *Elaborar un Código de los valores del servicio público.*
- *Constituir Consejos de participación*

²³ Oficina de Ética Pública de los EE.UU.
<http://www.usoge.gov/home.html>

²⁴ Unión Europea. Oficina de Lucha Anti-Fraude
http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_es.html

ciudadana o Consejos de usuarios de determinados servicios públicos.

- *Facilitar en la mayor medida posible el acceso de los ciudadanos a la información pública.*
- *Fortalecer las áreas más susceptibles a prácticas corruptas: contratación pública y fuerzas de seguridad.*
- *Adoptar medidas de índole jurídica que equilibren las medidas extrajudiciales. A nivel político se propone la ratificación parlamentaria de los altos cargos. A nivel jurídico se propone crear organismos especializados de control al interior de las administraciones.*

5. Reflexión final

la oportunidad de un enfoque abierto, plural, dinámico y complementario.

Terminamos de modo muy semejante a como empezábamos: la implementación de una estrategia permanente e integrada de promoción de la ética pública, como aspecto esencial del Buen Gobierno y la Buena Administración depende del grado e intensidad de la voluntad política del jefe del gobierno. No es infrecuente que en muchos países la política de Buen Gobierno, sea una competencia directa del Jefe del Ejecutivo, por la sencilla razón de que esta materia entronca directamente con la calidad de la democracia, con la idea de gobernar pensando más en la gente. Los programas de Buen Gobierno y Buena Administración de nuestras democracias buscan devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones públicas, para lo que es necesario colocar en el centro de estas políticas la consideración de que el poder público y sus instituciones de gobierno y administración son de la gente.

Hoy la Buena Administración y el Buen Gobierno de instituciones públicas constituyen un derecho fundamental de la persona. Consideración que tiene una evidente carga ética y que justifica una estrategia permanente e integrada de promoción de la ética pública.

Es verdad que todos los gobiernos están empeñados en esta tarea. Lo que ocurre es que unos, la mayoría, están empeñados en conseguir estos objetivos por decreto, puesto que siguen los postulados de la unilateralidad, y están confiados en que su posición de gobierno, por mandato popular, les habilita para dictar unas normas que creen infalibles y, por sí solas, transformadoras de la realidad. Por el contrario, otros gobiernos parten de una perspectiva abierta, plural, dinámica y complementaria, expresión de una manera de hacer política con la gente y para la gente, y se embarcan en estrategias permanentes, integradas y constructivas dirigidas a mejorar la calidad de la democracia. La estrategia definida en este documento es abierta, porque huye de la unilateralidad y busca el acuerdo y el entendimiento con todos los actores sociales que puedan aportar algo. Es plural porque es consciente de que se debe contar, para su elaboración y desarrollo con los partidos políticos, entidades empresariales e instituciones sociales dispuestas a colaborar. Es una estrategia dinámica porque, al hacerse desde la realidad, necesariamente ha de participar de su naturaleza esencialmente cambiante. Y, finalmente, es también complementaria porque no aspira a erigirse en un modelo cerrado y acabado, en el único y mejor modelo. Al contrario, se es consciente de que se puede y se debe mejorar en el tiempo con la aportación de todos los interlocutores, porque en todos, sin excepción, siempre hay ideas positivas.

La facilidad de la aplicación de estas medidas dependerá del apoyo político con que cuenten. Su impacto, si se decide contar desde el principio con la ciudadanía, será intenso. Ciertamente, las políticas de Buen Gobierno y Buena Administración son expresión de la cultura cívica. Por eso, el plan integral y la estrategia permanente de Ética pública que se propone, lejos de versiones moralizadoras, trata de despertar la dimensión cívica de la ciudadanía.

Bibliografía

- Bazaga, I. (1997) "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), La nueva Administración Pública, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Cortina, A. (1998) Democracia Participativa y Sociedad Civil. Una ética empresarial. Fundación Social de Colombia.
- Eurydice, la Red europea de información en educación (2005). La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo. http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/055ES.pdf
- Font, J. y Medina, L. (2001) "Los Consejos ciudadanos en España" en Font, J. (Coord.), Ciudadanos y Decisiones Públicas, Ariel, Barcelona.
- OCDE (2006) Participación Ciudadana. Manual de la OCDE, sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, Secretaria de la Función Pública, pp. 50-51. <http://www.oecd.org/dataoecd/20/37/37873406.pdf>
- Putnam, R. (2001) "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública". En Zona Abierta, número 94/95, pp. 90-104.
- Querubín Londoño, R. (2005) La lucha anticorrupción y la ética pública y privada. Carrera 7ª. Bogotá.
- Resolución 51/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN010933.pdf>
- Transparencia por Colombia (2000): "Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana", Cuadernos de Transparencia. nº 2. http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/_download/publicacionestransparenciaporcolombia/cuaderno2.pdf
- Villoría Mendieta, M. (2002) "Ética Pública y Corrupción en el transcurso del nuevo milenio". Foro Internacional. El Colegio de México, Vol. 42(4), nº 170 (Octubre-Diciembre 2002). pp. 645-682.
- Villoría Mendieta, M. (2000) Ética Pública y Corrupción. Tecnos. Madrid.