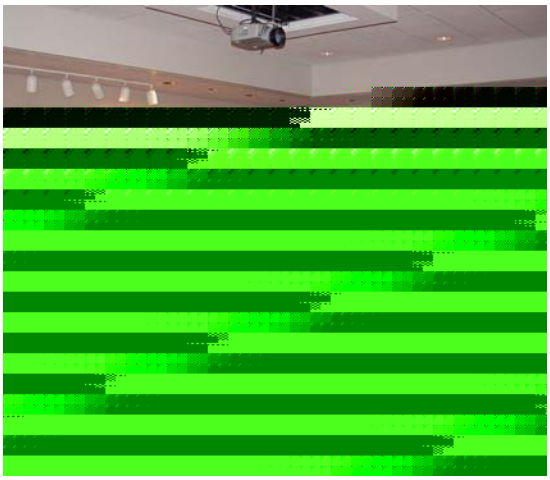
NOTAS ACTUALES

BOLETIN DE LA EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS

12 de mayo de 2003 *No.452*

"LAS UNIVERSIDADES DEBEN CONVERTIRSE EN REFERENTES ETICOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION"

DIJO PROFESOR DE GEORGETOWN



Teleconferencia sobre "La Convención Interamericana contra la Corrupción: El Papel de las Universidades Latinoamericanas", que se llevó a cabo el 23 de abril en el auditorio de la Embajada Americana.

"Si algo hemos aprendido en la lucha contra la corrupción, es que es un asunto de actitud, y que se debe cambiar las actitudes de la población hacia la corrupción. Estamos hablando de educación para cambiar actitudes, comenzando desde las escuelas públicas de primaria, y enseñándoles que la corrupción no es algo que viene como el sol por la mañana ni la luna por la noche; que la corrupción es algo que el ser humano ha creado y que puede solucionar. Estoy evitando usar la palabra "eliminar", sino mas bien disminuir la corrupción hasta que no sea un obstáculo para el desarrollo de nuestros países", manifestó el Asesor Principal Anticorrupción del Departamento de Estado, Dr. Richard Werksman, durante una teleconferencia sobre "La Convención Interamericana contra la Corrupción: El Papel de las Universidades Latinoamericanas", que se llevó a cabo el 23 de abril en el auditorio de la Embajada Americana.

Con respecto a la participación académica Werksman dijo que los académicos deben ser líderes en la lucha para la probidad y la buena ética. Además del liderazgo, el asesor

EN ESTA EDICION

La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. *Pág. 4*

Sistemas de Integridad y ética en el gobierno de los Estados Unidos. *Pág. 15*

gobierno. No parece una suma muy grande en la actualidad, pero a comienzos del siglo XIX representaba una enorme porción de todo el tesoro federal.

Este servicio federal enormemente corrupto se convirtió en un escándalo nacional. Se iniciaron campañas de reforma pero no lograron despertar suficiente indignación del público para forzar un cambio significativo. Finalmente el catalítico para esta reforma fue el asesinato del presidente James Garfield en 1881, por un individuo que sentía que el presidente le debía un puesto específico. El público hizo sus demandas de reforma durante las elecciones legislativas de 1882. En 1883 el nuevo Congreso promulgó la primera ley amplia del servicio civil — la Ley Pendleton — que establecía un examen de aptitud y competencia, promociones en base a mérito y un sistema imparcial de requisitos de empleo y salario para el servicio civil. Los sistemas administrados en la actualidad por la Oficina Nacional de Administración de Personal (siglas en inglés OPM) y la Junta de Protección del Sistema de Mérito se basan en esos cimientos y ahora incluyen procedimientos administrativos estándar para tratar con la incompetencia y la conducta impropia. Ahora se acepta sin cuestionar en el nivel federal un sistema civil basado en méritos y pagado con salarios justos y adecuados, como componente clave de cualquier programa exitoso de protección contra la corrupción.

ACTIVIDADES POLITICAS DE LOS EMPLEADOS

Las restricciones para limitar las actividades políticas de los empleados del gobierno también comenzaron a ponerse en práctica a mediados del siglo XX. A estas restricciones se las llama popularmente con el nombre de la primera ley general promulgada al respecto, la Ley Hatch. Estas restricciones tienen un propósito doble: proteger a los empleados de solicitudes de quienes buscan cargos electivos para que los ayuden en sus comicios, y proteger al público contra empleados del gobierno que usen su autoridad y los recursos de su cargo para ayudar a ciertos candidatos. Las prohibiciones iniciales eran muy restrictivas; las enmiendas más recientes a la Ley Hatch permiten alguna participación personal en las actividades políticas por la mayoría de los empleados.

La Ley Hatch, sin embargo, sigue prohibiendo actividades como usar la autoridad o influencia oficial para interferir en una elección; solicitar o aceptar contribuciones políticas en beneficio de un candidato; participar en actividades políticas mientras se está de servicio, en locales federales o en uniforme del gobierno; o solicitar o desalentar la actividad política de cualquier persona que realice trámites ante la agencia del empleado. En la actualidad la aplicación de esta ley es supervisada por una pequeña agencia en el poder ejecutivo, la Oficina Nacional del Asesor Especial (siglas en inglés OSC) y la penalidad por violarla es la separación del servicio o, bajo ciertas circunstancias, una suspensión sin sueldo de no menos de 30 días.

PROTECCION A LOS DENUNCIANTES

La Oficina del Asesor Especial también es responsable por la aplicación de la Ley de Protección del Denunciante de 1989, uno de los componentes más recientes en la estructura de autorregulación. El término "denunciante" se refiere a la persona de una organización que revela actividades corruptas al público o sobre personas en cargos de autoridad. Conforme a esta ley, la OSC provee un canal seguro por el cual un empleado puede proporcionar pruebas de una violación de cualquier ley, regla o reglamentación, flagrante mala administración, derroche de fondos, abuso de autoridad o peligro sustancial y específico a la salud y la seguridad pública sin temor a represalias y sin revelar la identidad del empleado sin el consentimiento de esa persona. La autoridad de la OSC también se extiende a proteger a

los denunciantes contra represalias porque hayan hecho estas revelaciones protegidas.

CONFLICTOS DE INTERES Y ETICA

Durante más de un siglo y medio los conflictos de interés y cuestiones personales de "ética" de funcionarios y empleados del gobierno fueron tratados casi exclusivamente mediante estatutos y procedimientos penales. Una de las primeras prohibiciones fue vedar el ofrecimiento y aceptación de sobornos por funcionarios públicos. A medida que surgieron otras clases de escándalos, se fueron prohibiendo actividades adicionales. Los primeros escándalos involucraron a funcionarios que presentaban reclamos infundados contra el tesoro del gobierno o se beneficiaron personalmente durante la Guerra Civil con contratos por bienes que nunca llegaban o eran defectuosos (causando por lo tanto muertes y bajas adicionales). Estos escándalos dieron lugar a la promulgación de una serie de leyes penales dirigidas a prohibir que funcionarios del gobierno se beneficiaran personalmente por su participación en decisiones y procedimientos del gobierno. Las prohibiciones básicas de estos estatutos siguen en vigencia en la actualidad.

A comienzos de la década de 1960, el renovado interés en el servicio público como una profesión respetada, generado en parte por la retórica electoral del presidente John F. Kennedy, comenzó a cambiar el énfasis de las simples prohibiciones penales a normas más ambiciosas. Primero, sin embargo, los estatutos penales federales fueron redactados nuevamente para usar términos corrientes y se codificaron en un solo documento en las leyes de Estados Unidos. El gobierno de Kennedy también comenzó un proyecto para establecer un código de conducta administrativo (no penal) para los funcionarios del poder ejecutivo que no solamente se refiere a conflictos de intereses sino también a actividades que presentan la apariencia de esos conflictos. Este nuevo enfoque se basó en la convicción de que la confianza del público en el gobierno estaba dañada cuando surgía la apariencia de conflicto de intereses. Por lo tanto el código administrativo abarcó una gama mucho más amplia de actividades que las prohibidas por el código penal.

En 1965, el presidente Lyndon Johnson continuó el proyecto después de la muerte de Kennedy y emitió la Orden Ejecutiva 11222 estableciendo seis principios de conducta básicos que iban a ser la base del servicio público. Esa Orden Ejecutiva declaró expresamente el principio previamente implícito de que el empleado debía evitar toda acción que pueda resultar, o crear la apariencia, en

1. usar el cargo público para ganancias privadas;
2. dar tratamiento preferencial a cualquier organización o persona;
3. impedir la eficiencia o economía del gobierno;
4. perder la independencia completa o imparcialidad de acción;
5. tomar una decisión del gobierno fuera de los canales oficiales, o
6. afectar adversamente la confianza del público en la integridad del gobierno.

Las violaciones de estas normas no resultarían en prisión o multas, sino en sanciones administrativas como reprimenda, suspensión o despido. Por lo tanto, las expectativas sobre la conducta oficial se colocaron mucho más alto y los principios, aunque aplicables, también tenían una dimensión más ambiciosa.

A mediados de la década de 1970, estas actividades asociadas con los trámites para el juicio político y la renuncia del presidente Richard Nixon, debilitaron severamente la confianza del público en sus gobernantes. En parte, la respuesta del Congreso fue crear un organismo interno de supervisión conocido como "Inspectores Generales". Sin embargo, también se reconoció que la mera aplicación de las leyes que rigen la conducta institucional y de los empleados no era suficiente. También eran necesarias

medidas preventivas. En 1978, junto con la Ley del Inspector General, el Congreso aprobó la Ley de Etica en el Gobierno que creó la Oficina Nacional de Etica Gubernamental (siglas en inglés OGE).

Esta entidad, a diferencia de muchas agencias gubernamentales del mundo que tiene la tarea de tratar con conflictos de intereses y ética, no fue pensado, y no lo es, coma agencia encargada de aplicación de la ley con respecto a la conducta individual. En cambio, la OGE es responsable de un programa de prevención (revelación financiera pública, asesoramiento y educación) y de determinar la política ética para todo el poder ejecutivo. Las investigaciones y aplicación de la ley son efectuadas por otras agencias en el poder ejecutivo, como las oficinas de los Inspectores Generales y el Departamento de Justicia. De esta manera, la OGE no desempeña simultáneamente las funciones de "asesor" y de "policía".

En la rampa legislativa del gobierno, la Constitución hace a cada cámara — Senado o Cámara de Representantes — responsables por determinar las calificaciones de sus propios miembros. Cada una tiene una comisión de "ética" específica integrada por sus propios miembros y cada una ha establecido sus propias reglas de conducta que complementan los estatutos penales. Estas comisiones proporcionan asesoramiento a los miembros del Congreso, reciben denuncias y, si es necesario, formulan recomendaciones de sanciones a sus respectivas cámaras. A pesar de haber sido elegido, cualquier miembro de la Cámara de Representantes o del Senado puede ser expulsado por el resto de los miembros por mala conducta.

La rama judicial ha establecido códigos de conducta para los jueces federales y otros empleados de ese poder y tiene comisiones que proporcionan asesoramiento con respecto a esos códigos. También tiene un procedimiento establecido para oír denuncias contra los jueces federales. En casos graves de mala conducta, los jueces pueden ser retirados de sus cargos por el Senado mediante un proceso de juicio político y convicción y procesados por el Departamento de Justicia por violaciones penales. En casos menos graves de mala conducta, podrían imponerse sanciones como reprimendas públicas o privadas o un cambio en la asignación de casos.

CONFLICTOS DE INTERESES PENALES

En general, los estatutos penales de conflicto de intereses prohíben a los funcionarios y empleados de las tres ramas del gobierno aceptar sobornos o propinas, actuar como representantes de individuos particulares en trámites ante el gobierno, y compartir un reclamo contra el gobierno. Los funcionarios del poder ejecutivo tienen prohibido actuar en cualquier asunto del gobierno en el que tengan un interés financiero ellos, su cónyuge o un hijo o ciertos tipos de organizaciones en las que ellos tengan una relación fiduciaria o de empleo.

También tienen prohibido aceptar de fuentes privadas pagos o un suplemento del salario como compensación por sus servicios gubernamentales. Finalmente, los ex funcionarios y ex empleados de las ramas ejecutiva y legislativa están restringidos por ciertos períodos después que dejan el servicio del gobierno de representar a otros ante el gobierno sobre ciertos tipos de asuntos. Los estatutos penales tienen una penalidad máxima de una multa de 250.000 dólares y/o cinco años de cárcel, pero los infractores también pueden ser acusados de delitos civiles.

REVELACION FINANCIERA

Los funcionarios gubernamentales de alto nivel de las tres ramas del gobierno tienen la obligación de presentar informes de revelación financiera que se ponen a disposición de cualquiera que los solicite en el mundo. Estos informes se requieren para entrar al servicio del gobierno federal, cuando se postula la

candidatura para un cargo federal, anualmente y al terminar el servicio federal.

De esta manera, el público tiene una oportunidad de juzgar por sí mismo si el funcionario puede ser imparcial, ha incurrido en algún conflicto de intereses o si es veraz acerca de sus tenencias financieras y obligaciones. Por lo general estos informes requieren la revelación de la mayor parte de los bienes y orígenes de ingresos, deudas, regalos, empleos o cargos fiduciarios que se desempeñan, arreglos de continuidad con ex empleadores, compras, ventas e intercambios de ciertos bienes y, para quienes presentan los informes por primera vez, los nombres de sus clientes principales si han participado en la provisión de servicios por honorarios antes de su empleo en el gobierno. Los funcionarios de nivel medio en el poder ejecutivo presentan un informe de revelación financiera más limitado con las agencias que los emplean que no se divulga al público.

La revelación financiera por los funcionarios y empleados federales le brinda al gobierno uno de sus mejores instrumentos de prevención. El examen de los informes le permite al gobierno la oportunidad de anticipar conflictos potenciales entre los intereses y actividades financieras del empleado y sus obligaciones oficiales. Las agencias pueden entonces asesorar a los empleados con respecto a las medidas que deben tomar para evitar la ocurrencia de conflictos. Estas acciones pueden incluir recusación, despojo de nombramiento, renuncia de empleos o posiciones privadas o establecimiento de un fondo de fideicomiso cerrado. Desde luego, los informes también se pueden emplear para aplicar la ley si la información en el informe revela la violación de algún estatuto o si se determina que el autor del informe ha presentado datos faltos. No obstante, el sistema federal de revelación financiera no está dirigido a detectar el enriquecimiento ilícito, pues no requiere la revelación del valor neto.

CODIGOS DE CONDUCTA

La gama de actividades cubiertas por los códigos de conducta de las tres ramas del gobierno puede incluir restricciones sobre la aceptación y solicitud de regalos de fuentes fuera del gobierno así como de otros empleados; empleo y otras actividades fuera del gobierno; intereses financieros conflictivos; parcialidad en el desempeño de las funciones oficiales; búsqueda de otro empleo; uso indebido del cargo (por ejemplo, usar el cargo público para ganancias privadas, uso indebido de información que no es pública, uso indebido de propiedad del gobierno y uso indebido del tiempo del gobierno). El código de conducta del poder ejecutivo abarca a todos los funcionarios políticos y de carrera de esa rama. En la medida en que no todas las normas son iguales, el código es más severo para los empleados de mayor jerarquía. Las penalidades en la rama ejecutiva por violación de estas normas abarca desde reprimenda a despido, y cuando se trata de un empleado civil de carrera, estas sanciones deben aplicarse usando los procedimientos del código administrativo del servicio civil.

CONCLUSION

A partir de la propia Constitución, Estados Unidos ha desarrollado un sistema interdependiente de leyes y reglamentaciones que promueven y requieren la autorregulación. Este sistema está dirigido a promover la integridad institucional por medio del establecimiento de procedimientos consistentes, imparciales y públicos para desempeñar las actividades del gobierno y para promover la integridad individual de los empleados mediante el establecimiento de normas imparciales, uniformes y aplicables de conducta ética. Es un sistema que ha evolucionado con el transcurso del tiempo y debe seguir adaptándose a los nuevos desafíos, como la función y alcance cambiantes del propio gobierno y el efecto y algunas veces la presión de las nuevas tecnologías en los procedimientos del gobierno.

La corrupción es uno de los desafíos más grandes que enfrenta el mundo contemporáneo. Debilita a los buenos gobiernos, distorsiona las políticas públicas, conduce a la desacertada asignación de recursos y perjudica al sector privado y su desarrollo. Pero, sobre todo, la corrupción perjudica a aquellos que menos pueden afrontarla. Sólo es posible frenar la corrupción con la cooperación de todos aquellos que tienen interés en la integridad y la transparencia de sus instituciones. Al unir fuerzas, las instituciones internacionales, el estado, los ciudadanos comprometidos y el sector privado pueden derrotar la corrupción. Erradicar la corrupción implica mejorar la vida de hombres y mujeres en todo el mundo.

Informe Anual 2002 - Transparencia Internacional.

IRC
CENTRO DE INFORMACION Y REFERENCIA

SITIO RECOMENDADO • Transparencia Internacional • *www.transparency.org*

IRC Centro de Información y Referencia
Sección Cultural e Informativa• Embajada de los Estados Unidos • Tel. 243-5078 • Fax 243-3006
Sugerencias y comentarios: irclapaz@pd.state.gov

PAS - Public Affairs Section
Embajada de los Estados Unidos
Casilla 425
La Paz, Bolivia