



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA (U.N.I.)

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE
ADMINISTRACION Y FINANZAS PÚBLICAS PARA EL
DESARROLLO - CEMAF

POSTGRADO DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
GUBERNAMENTAL
CEMAF/UNI



TRABAJO DE INVESTIGACION

LA PRÁCTICA DE LA ETICA EN LA FUNCION PÚBLICA:
BENEFICIOS PARA LA GESTIÓN DE GOBIERNO

Integrantes:

Lic. Luz Mabel Alfonso Solalinde
Lic. Ángel Guillermo Britez Alonso
Lic. Perla Diana Candia Crechi



Año 2009-2010

INDICE	Página
1. Introducción.....	1
PARTE I.....	2
CAPITULO I Marco Conceptual.....	2
1. Ética.....	2
1.1. Ética y la Función Pública.....	2
2. Ética Pública. Marco Legal.....	4
3. Corrupción.....	5
3.1. Concepto de Corrupción.....	5
CAPITULO II La Realidad de la Administración Pública en Paraguay.....	6
1. La Administración Pública.....	6
a. Función de las Administraciones Públicas.....	7
b. La Burocracia.....	8
2. Los Funcionarios Públicos.....	9
2.1. Servidores Públicos.....	9
2.2. Perfil del Servidor Público.....	9
2.3. La Imagen del Funcionario Público.....	11
3.2. La Corrupción como un problema social.....	14
3.1. Impacto de la Corrupción.....	15
3.1.1. Político.....	15
3.1.2. Económico.....	15
3.1.3. Social.....	16
3.2. Ley de Gresham.....	16
3.3. Formas de Corrupción.....	16
3.4. Causas de la corrupción.....	17
3.4.1. Causas formales.....	17
3.4.2. Causas culturales.....	17
3.4.3. Causas materiales.....	17
3.5. Tipología de la Corrupción.....	18
3.5.1. Abuso de funciones.....	18
3.5.2. Comisiones y obsequios ilegales.....	18
3.5.3. Contribuciones ilegales.....	18
3.5.4. Evasión o Fraude.....	19
3.5.5. Cohecho.....	19
3.5.6. Nepotismo.....	19
PARTE II.....	20
CAPITULO III Estrategias para una buena gestión de Gobierno.....	20
1. Hacia un nuevo modelo de Administración Pública.....	20
1.1. La Gestión Pública en una sociedad globalizada.....	21
1.2. Probidad Administrativa.....	22
2. Construir una Ética Pública.....	23
3. La Ética como base de un buen Gobierno.....	24

INDICE	Página
CONCLUSIONES.....	25
RECOMENDACIONES.....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	28
APÉNDICE A.....	29
Experiencias de casos de corrupción en la Región.....	29
APÉNDICE B.....	32
Agrupaciones en contra de la impunidad en la Región.....	32
APÉNDICE C.....	33
Sanciones y Casos absueltos en Paraguay.....	33
ANEXOS.....	34
ANEXO N° 1 Anteproyecto de Ley de “Ética de la Función Pública”	35
ANEXO N° 2 Modelo de Implementación del Programa Umbral: Código de Buen Gobierno del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).....	45

INTRODUCCION

Se presenta esta monografía para tratar un tema muy común dentro de la Función Pública: “la ética” y como utilizar la práctica de la misma para lograr beneficios para la gestión de Gobierno..

La verdad es que no podemos hablar de ética sin mencionar que cualquier planteamiento sobre la misma es harto difícil. Enfrentamos al ser humano consigo mismo y con sus valores; y con la costumbre, costumbres que hay que vencer. Pero que como seres humanos que somos, tenemos la capacidad del raciocinio y podemos cambiar nuestro común actuar, con voluntad y practicar la ética.

Nos hemos puesto a investigar como esta práctica de la ética en la función pública pudiera convertirse en un puntal para mejorar la gestión del Gobierno. Además, este trabajo pretende ofrecer posibilidades de mejores prácticas para lograr una mejora administrativa gubernamental.

PARTE I

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

1. ÉTICA

Es discutible hasta dónde los seres humanos hemos avanzado en elaborar teóricamente una ética universal, compatible con la pluralidad de concepciones del hombre y credos religiosos que coexisten hoy en el planeta; mucho más discutible aun hasta donde esa ética tiene validez práctica y regula eficazmente las relaciones internacionales.

El conjunto de instrumentos del derecho internacional (declaraciones de principios y derechos, pactos, convenciones, recomendaciones, comisiones especializadas y aun instituciones como las Cortes Internacionales) suponen algo más que acuerdos pragmáticos, de alguna manera invocan un cuerpo mínimo de principios filosóficos y éticos de pretendida obligatoriedad universal. Pero eso está evidenciado en la ineficacia de esa incipiente ética mundial, incapaz de revertir el escándalo de mil trescientos millones de personas que viven en extrema pobreza.

Sin minimizar los avances logrados en lo científico tecnológico (sobre todo en la identificación de los problemas y en la toma de conciencia de su gravedad), está claro que el desarrollo de la humanidad en los próximos años no se ajustará a los postulados de esa naciente ética planetaria.

La razón es doble. Hay una brecha entre los principios abstractos y sus aplicaciones a las complejas realidades económicas, y hay también otra brecha, más profunda, entre la aceptación de los enunciados y las dinámicas del poder. Por esto, aunque se expresan “valores y objetivos comunes para las políticas de desarrollo social”, sus logros inmediatos serán bastante limitados.

El mundo está, en conclusión, lejos de guiarse por principios éticos.

Pero antes de que nos rasguemos las vestiduras como país víctima de las grandes potencias, conviene reflexionar en que tampoco dentro de nuestras fronteras los principios éticos están normando el desarrollo nacional.

Los mismos fenómenos que obstaculizan la eficacia de una ética universal –las mediaciones entre teoría y práctica y los intereses del poder- frustran entre nosotros las aspiraciones a un desarrollo justo y humano.

1.1. ÉTICA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

Nuestro sistema político tiene como base fundamental su legitimidad. Esta legitimidad se alimenta diariamente cuando el pueblo cree y así lo acepta, que el

Gobierno se interesa y trata de solucionar sus problemas y que en esa tarea utiliza adecuadamente los recursos públicos, actuando con transparencia y objetividad en el ejercicio de la función pública, en pro del bien común. Esto nos lleva a hablar, dentro del proceso de legitimación, de la necesaria existencia de una ética de la función pública que oriente las acciones del Gobierno en la búsqueda del bien común como fin último del Estado.

La ausencia de ética en la función pública se traduce en corrupción de los funcionarios y con ello se deslegitima el sistema político. La erradicación de la corrupción tiene que darse desde diversos ángulos y por medio de diversas acciones. Una de ellas es la promoción de los valores sociales que fundamentan y orientan la acción pública. En este aspecto, una política de educación cívica clara y definida que transmita el mensaje de la ética en la función pública en todos los niveles ciudadanos, con plena participación de la sociedad civil es una herramienta útil y eficaz.

También es necesaria la actuación legislativa para producir normas y cuerpos de leyes que permitan la fiscalización de la actividad de la Administración Pública y se regule debidamente la responsabilidad de los funcionarios públicos y las garantías procesales de los ciudadanos para requerirla.

Los valores que orientan la función pública como la lealtad, eficiencia, probidad y responsabilidad originan consecuentes deberes y obligaciones para el servidor público como lo son el deber de confidencialidad, de imparcialidad y de objetividad en el desempeño de su cargo.

Es importante partir de la premisa de que, como dice Horacio Verbitsky "*... lo nuevo no es la corrupción sino el debate sobre ella*". La corrupción actualmente amenaza seriamente el funcionamiento y la credibilidad en las nacientes democracias latinoamericanas y debilita peligrosamente la legitimidad de aquellos sistemas presuntamente consolidados. Al implicar un acceso discriminatorio al poder decisonal de una estructura gubernamental, golpea el corazón mismo del sistema y hace dudar al ciudadano de las bondades de la estructura democrática

Cuando se señala la importancia de debatir los problemas de nuestra ética pública, la gente piensa sólo en los comportamientos de los políticos, en la corrupción, los fraudes bancarios o las manipulaciones de los medios de comunicación, pero hay otras cuestiones más profundas y elementales que condicionan la salud moral de una sociedad, me refiero en concreto, a la aceptación en la llamada cultura nacional, de principios éticos básicos como el de la igualdad fundamental de todos los seres humanos.

En nuestra sociedad segmentada y conflictiva el principio de la igualdad de todos tiene sólo existencia retórica; abundan los sentimientos racistas, los prejuicios, los estereotipos descalificadores y las prácticas intolerantes.

La ética pública empieza por la aceptación del otro como fundamentalmente igual, lo cual implica que no se puede programar la propia vida con indiferencia hacia la suerte de los demás, que hay una obligada comunidad de intereses y una necesidad de inclusión; la igualdad fundamental es ya incipientemente solidaridad.

Las turbulencias políticas y económicas de los últimos años y el desarrollo científico cada vez más acelerado han provocado sacudimientos de valores sociales y morales que cuestionan la validez de las éticas tradicionales, tanto religiosas como seculares. Han surgido numerosas “situaciones de alto riesgo” ante las cuales se evidencian como inadecuados los anteriores criterios de decisión moral y como cuestionables sus fundamentos.

La historia viene de más atrás. La crisis del pensamiento moral actual se gesta en la expansión de la modernidad racionalista y el avance prodigioso de la ciencia. Hoy aparecen, en trágico claroscuro, las grandezas y miserias de la razón.

La amenaza de la energía atómica, el sombrío panorama ecológico o los riesgos de la manipulación del caudal genético del hombre son ejemplos de esas situaciones colectivas de alto riesgo a las que, como aprendiz de brujo, nos ha conducido una ciencia sin controles éticos. Los callejones sin salida evidencian la “dialéctica de la ilustración” (Adorno) en que culmina esta transición a la posmodernidad; la serpiente se ha mordido la cola; y hoy comprobamos que nuestros avances han sido también retrocesos.

2. ETICA PÚBLICA. MARCO LEGAL

El marco legal es el conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las normas de comportamiento de los funcionarios e imponen estos límites mediante sistemas de investigación y acusación. Dado que inviste de eficacia jurídica a la infraestructura ética, opera como una función de control.

Los principales elementos del marco legal de la infraestructura ética son:

- ▶ el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones,
- ▶ así como el escrutinio y;
- ▶ la iniciativa pública mediante la mejora de la transparencia en las actividades de gobierno, incluido el acceso a la información.

Las normas de comportamiento esperado de los funcionarios son necesariamente exigentes, en la medida en que administran la autoridad y los recursos del Estado. Por tanto, toda normativa reguladora de la integridad del servicio público establece obligaciones jurídicas y normas de comportamiento esperado, así como las consecuencias de su incumplimiento.

En nuestro país, el marco legal de la ética pública está basado en las siguientes normas y disposiciones legales:

- ▶ Constitución Nacional
- ▶ Código Civil Paraguayo
- ▶ Código de Buen Gobierno para Instituciones Públicas de la República del Paraguay, elaborado por el Programa Umbral Paraguay – 2006.
- ▶ Código de Buen Gobierno Versión Preliminar – MAG - 2007.
- ▶ Ley de la Función Pública
- ▶ Resolución CGR N° 1964 del 15/12/2006

3. CORRUPCIÓN

3.1. CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Para hablar de la corrupción y su consideración como un problema social, iniciamos conceptualizando lo que en realidad significa la palabra “Corrupción”, y enfocando al mismo hacia el ámbito social.

El término corrupción, proviene del vocablo latino "corrumpere" que quiere decir "echar a perder". La corrupción en el ámbito ético la vemos y la sentimos cuando los profesionales ya sean llamados abogados, constructores, ingenieros, profesores, rectores, etc. Abusan de sus clientes o también los que generalmente utilizan sus servicios también, se ve en los médicos que en vez de mirar su profesión por el bien que le hacen a la humanidad solo lo miran desde el punto de vista económico, con esto no estamos queriendo decir que todos los profesionales son corruptos pero si todas las profesiones tienen corrupción sea cual sea.

La corrupción se define como el eje fundamental sobre el que descansan todas las formas de criminalidad organizada tanto en el ámbito nacional como en el transnacional. También constituye la vía subterránea utilizada para escapar los controles del poder. En síntesis corrupción significa: cambiar la naturaleza de una cosa, volviéndola degradada o mala. Así esta palabra, en las definiciones ético-morales, está vinculada a la idea de que existe una cierta naturaleza o manera de ser que cambia o degenera.

La corrupción se da de muchas maneras en el sector público y también por el sector privado o promovida en conclusión del sector público con el sector privado.

Algunas de las múltiples formas que se pueden considerar corruptas son:

- Aceptación de dinero, recompensas o regalos por el otorgamiento o adjudicación de un contrato.
- Distracción de recursos públicos para uso privado.
- Distracción de recursos públicos para fines político-electorales (financiamiento de actividades político-partidarias y provisión de empleos (botellas) a la clientela particular de determinado grupo político).
- Nepotismo (dar preferencia a familiares para trabajos públicos).
- Tráfico de influencias y mantenimiento de privilegios e incentivos odiosos que favorecen normalmente a las clases gobernantes y socialmente poderosas.
- Establecimiento de sobrepagos en la ejecución de proyecto.
- Recolección y fraudes tributarios, etc.

Causas por las que se da la corrupción:

- Excesivo poder discrecional.
- Salarios bajos y descendentes en el sector público, que no compiten con el sector privado.
- Baja responsabilidad.
- Poca transparencia.

- Poca educación.
- Principios éticos poco desarrollados y divulgados.

CAPITULO II

LA REALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto moderno de *Administración Pública* sirve para designar al conjunto de procedimientos, mecanismos y formas sociales por medio de las cuales el Estado *gestiona* —*administra*— tanto bienes como servicios públicos, *reglamenta* la actividad económica privada y *contribuye*, a través de la política económica, al funcionamiento del mercado. La administración surge con el capitalismo, como un instrumento de dominación y control, que es ejercido por el poder central y por el grupo social vinculado al mismo.

La *Administración Pública* constituye un poder público. Su autoridad se manifiesta a través de las distintas políticas públicas, de las normativas, de las regulaciones, de un repertorio de disposiciones y actos de carácter administrativo. Son tantas y tan pluriformes que están presentes en todos los asuntos de la vida cotidiana. Algunas de estas manifestaciones son de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos y para el conjunto de las organizaciones sociales.

El paso de un sistema político centralizado y autoritario a un modelo sociopolítico descentralizado y participativo ha supuesto la transformación de las estructuras organizativas del poder.

La *Administración Pública* se ha tenido que ir adaptando al contexto y exigencias de los estados democráticos y de las sociedades del bienestar. En los primeros estadios del capitalismo, su estructura y funcionamiento respondía, —salvando las distancias— al modelo weberiano.

Su actividad consistía en el cumplimiento de una reglamentación jurídica que contemplaba los hechos y situaciones que habitualmente se producían en la sociedad, —las cuales afectaban a las relaciones económicas y sociales de los ciudadanos—, y requerían la intervención del estado. Este procedimiento, válido en un modelo productivo basada en una producción en masa y con un bajo nivel de mecanización y tecnología, resulta insuficiente hoy, ya que la intervención del estado en la sociedad civil afecta a múltiples ámbitos de la vida de los ciudadanos y la complejidad de la vida moderna exige respuestas eficaces y rápidas, por parte del poder, para la solución o prevención de una diversidad de problemas políticos, económicos y sociales.

El Estado ha pasado de garantizar y proteger unos derechos y exigir unas obligaciones individuales, a gestionar unos servicios y bienes públicos, que requieren enormes previsiones presupuestarias y grandes recursos humanos. La

gestión exige necesariamente eficacia y eficiencia tanto en el procedimiento como en las resoluciones.

1.1. FUNCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las administraciones públicas en las sociedades capitalistas avanzadas desarrollan una doble función: de socialización, a través del establecimiento de unos procedimientos democráticos que permiten el desarrollo y la consolidación de unos órganos participativos en la toma y ejecución de las decisiones que afectan a la ciudadanía; y, por otra parte, de desprivatización del poder en la manera en que la autoridad y el estado se ponen al servicio del ciudadano elector.

Las funciones que la sociedad civil ha delegado en las administraciones públicas son, principalmente:

Función	Objetivo
Política	Contribuir a la legitimación del poder Posibilitar el desarrollo de derechos democráticos
Económica	Desarrollar políticas económicas Contribuir al funcionamiento del mercado Satisfacer las necesidades individuales
Administrativa	Política exterior: relación sociedad-entorno Política interior: relación ciudadanos-grupos sociales Política administrativa: garantizar prestaciones y recursos Política social: integración e igualdad social, democratización de las estructuras...

Las funciones del estado, a través de las administraciones públicas, son resumidas por R. Mayntz, en las siguientes:

- 1. Reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno; ello significa como mínimo aseguramiento de las fronteras del sistema frente al exterior (seguridad exterior)... pertenece a este punto todo el extenso ámbito de las relaciones internacionales.*
- 2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema, y ello tanto entre los individuos como entre los grupos (orden interno).*
- 3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, sobre todo garantizando el abastecimiento de los recursos necesarios...*
- 4. Prestaciones de abastecimiento y servicios...*
- 5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos; tales objetivos pueden ser, entre otros: integración nacional, igualdad social, construcción del socialismo, democratización, así como también crecimiento económico, mejora de la salud pública o elevación del nivel educativo".*

1.2. LA BUROCRACIA

La burocracia, constituye una forma de organización y de gestión que se incorpora a la empresa privada y a la administración de bienes y servicios públicos, y a partir de allí al conjunto de las organizaciones políticas, económicas, sociales, culturales... Es una solución alternativa a los problemas de organización de la sociedad moderna, al resultar cada vez menos adecuados los métodos tradicionales para coordinar, dirigir y controlar las actividades de las organizaciones, debido a su complejidad derivada del aumento de sus miembros y de la diversidad de funciones.

Cinco son los objetivos de la lección:

1. Señalar la función de la burocracia como modelo racional de organización, vinculado al nacimiento y consolidación del capitalismo.
2. Analizar las deficiencias del modelo burocrático weberiano en un contexto político social democrático y participativo.
3. Considerar las administraciones públicas como medio de canalización del poder del estado y de los grupos de presión.
4. Presentar el nuevo modelo administrativo que aparece en las sociedades desarrolladas como respuesta a las funciones del estado de bienestar y a las demandas y exigencias de la sociedad civil.
5. Determinar los cambios que se producen en las administraciones, derivados de los procesos globalizadores en los que se encuentran las sociedades desarrolladas.

La administración pública surge con la aparición del estado moderno, y su desarrollo está vinculado a los cambios políticos y socioeconómicos que se producen en la sociedad y que requieren el fortalecimiento del estado. Su origen responde a una necesidad de centralización, dado que constituye un instrumento de dominación utilizado por el poder.

Por ello, las primeras administraciones son de carácter militar y fiscal. Posteriormente, esta función de dominación se traduce en el ejercicio de un poder reflexivo para salvaguardar el orden social, que se concreta en la defensa de los intereses de las clases dominantes. Hay que esperar hasta la aparición del estado de bienestar y la consolidación de las sociedades democráticas, para que la administración pública adquiera una dimensión social y realice tareas socialmente relevantes para el conjunto de la sociedad y para cada uno de sus ciudadanos.

Las expectativas que la sociedad civil tiene de las administraciones públicas, ha obligado a que en estos últimos años se esté replanteando su función, y adecuando

sus estructuras a las nuevas necesidades y exigencias de una sociedad globalizada.

El modelo burocrático, útil durante la fase de consolidación y expansión del sistema capitalista, resulta insuficiente para el nuevo contexto político y socioeconómico.

Conforme el campo de actuación de las administraciones públicas se va ampliando, como consecuencia de la aparición y consolidación de un mercado globalizado, se ha ido produciendo un aumento de la rivalidad competitiva a nivel empresarial, que se está extendiendo a las organizaciones públicas.

En los países de Europa se están introduciendo reformas estructurales en sus administraciones para mejorar la prestación de los servicios públicos, así como para adaptarlos a los cambios y transformaciones que se están produciendo en la sociedad. Ante este nuevo contexto mundial, las administraciones han establecido unas estrategias de cambio, dirigidas desde las instancias políticas del estado, con el objetivo de transformar y adecuar el sector público a las nuevas situaciones y a su creciente internacionalización.

2. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

2.1. SERVIDORES PÚBLICOS?

Los servidores públicos son las personas que prestan sus servicios al Estado o a la administración pública. Es decir, son los funcionarios públicos, personal contratado o los elegidos por voto popular que son remunerados por el pueblo.

2.2. PERFIL DEL SERVIDOR PÚBLICO

El Servidor Público es una persona orientada, principalmente por el deseo de servir y atender las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, poniendo a disposición de la nación sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los máximos fines del Estado a cualquier propósito o interés particular.

La vocación de servicio es uno de los principios y valores fundamentales del Servidor Público, por lo tanto, considera los siguientes aspectos:

Satisfacción y pasión por brindar la mejor atención y calidad de servicio, teniendo claro el rol como servidores públicos.

Compromiso a “entender, atender y resolver” las necesidades de aquellos a los que servimos, orientándonos permanentemente a su satisfacción y a superar sus expectativas.

Atender con cordialidad, humanidad, rapidez y sentido de oportunidad los planteamientos de las usuarias y los usuarios.

Constante desarrollo, mejoramiento de las propias capacidades y abiertos al aprendizaje de nuevos conocimientos, con la finalidad de prestar un mejor servicio.

Algunos de los deberes del servidor público son el observar buena conducta dentro y fuera de los horarios de trabajo, practicar en forma constante el respeto a quienes les brindan atención, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, guardar respeto y motivar a sus compañeros de trabajo al mejoramiento continuo y al trabajo colectivo.

Un servidor público debe actuar sobre las bases de la justicia, la razón y la argumentación por encima de cualquier interés individual, su rol se orienta a la generación del bien colectivo.

También debe tener creatividad e innovación, que se traduce en la búsqueda constante de nuevas formas de trabajo que resuelvan con eficiencia los problemas que en forma cotidiana se van presentando, con una visión de reto frente a cada problema que se le presente y enfocándose en su resolución.

Para concluir, el Servidor Público debe tener conciencia del significado y trascendencia de su trabajo y estar al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, en el proceso de transformación de la sociedad venezolana, guiado por nuestros principios y valores:

- Ética Socialista
- Honestidad
- Igualdad
- Solidaridad
- Participación Protagónica
- Vocación de Servicio
- Esfuerzo Colectivo
- Eficiencia
- Responsabilidad

Hay tres tipos de servidores públicos:

1. Los empleados públicos: éstos están vinculados formalmente a la entidad correspondiente; es decir, cumplen funciones que están establecidas con anterioridad.
2. Los personales contratados: la vinculación de estos empleados se hace mediante contratos de trabajo, contratos que pueden rescindirse de acuerdo con el desempeño mostrado por el trabajador.
3. Los miembros elegidos por elección popular: son los empleados que han de servir a la comunidad y que son elegidos por medio del voto popular (tal es el caso de los Congresistas, etc.).

Los servidores públicos han de cumplir con ciertos requisitos para poder acceder a un cargo, pues están sujetos a un régimen de inhabilidades, que son aquellas que se dan cuando la persona no puede asumir el cargo por faltas propias y no del cargo; también están sujetos a un régimen de incompatibilidades, las cuales son propias del cargo, y que se dan cuando éste exige ciertas condiciones que el

individuo no puede cumplir (por ejemplo las relaciones de parentesco de consanguinidad, afinidad o parentesco civil con otros miembros públicos, etc.).

Finalmente, hay que hacer una distinción tanto en el cómo se accede al cargo de servidor público como en los motivos para ser retirado de dicho cargo.

De carrera

Acceden por concurso; es decir, se enfrentan con otras personas por el cargo, y pueden ser retirados por una labor no satisfactoria, por violar el régimen disciplinario (es decir, por no cumplir las normas) o simplemente porque el contrato llega a su término.

De libre nombramiento y remoción

Los nombra el superior jerárquico del cargo al cual aspiran; son retirados cuando su jefe inmediato, o sea el mismo que los nombró, les pide la renuncia al cargo.

Personal contratado

Acceden mediante un contrato de trabajo similar al de cualquier empresa, y pueden ser retirados del cargo cuando se crea que su labor es ineficiente o cuando se cumpla su contrato con el empleador.

Miembros de elección popular

Son elegidos por medio del voto popular, y pueden ser retirados mediante un procedimiento de pérdida de investidura (es decir, pueden ser excluidos de la vida pública), o simplemente porque el período para el cual fueron elegidos llega a su fin.

2.3. LA IMAGEN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Mucho se ha hablado de manera sumamente desfavorable cuando el pueblo se refiere al funcionario público. Es común escuchar en las esquinas de las calles, en las paradas de buses, en los parqueos e incluso en los restaurantes, como al conversar sobre un conocido o familiar que trabaje en la administración pública el ciudadano dice frases como: “Son unos haraganes”, “Son planilleros”, y finalmente el comentario que todos tienen en común y que más desgarró la imagen profesional: “Todos esos son unos buenos para nada”.

La “cultura del bueno para nada” sin lugar a dudas, se ha arraigado, y con ello todo un sistema institucional denominado corrupción. Años atrás se tildaba de corruptos a unas cuantas figuras públicas, pero ahora basta con ser decir “soy funcionario público” para tener un aura de corrupción socialmente impregnada a la fuerza o por voluntad del funcionario.

Aunado a esta percepción negativa, el profesionalismo y la ética en el desempeño laboral han dejado de ser criterios de medición del desempeño y auto evaluación, y muchos lo consideran práctica de funcionarios ingenuos o tontos. Se ha permitido que esta percepción social, marque el perfil del funcionario público actual.

Sin embargo al cuestionar el porqué de este ambiente corrupto o de un sistema operado por el vicio de la corrupción, muchos no tienen una respuesta clara. Para ello es necesario primero que todo, entender cuál es el mal, cuál es el origen del problema, para poder buscar una posible solución. Por lo tanto lo fundamental será entender que significa corrupción.

Dentro del pacto social, donde cada uno de los miembros de la sociedad han convenido, y se han comprometido a sacrificar una parte de sus libertades y comodidades a fin de lograr el bien común y resguardar las garantías individuales y sociales, el corrupto o la corrupción se aprovecha de esos sacrificios para sacar una ventaja no merecida sobre los demás pactantes. La corrupción es la utilización perversa, viciosa y torcida de los recursos y medios que se facilitan socialmente a fin de brindar un servicio al administrado o procurar la mejora del bien común. Cualquier tipo de desviación de recursos, humanos, técnicos, informáticos, administrativos, o manipulación anormal de cualquier sistema o proceso en procura de un interés particular, o de un tercero interesado, ya sea motivado por una recompensa monetaria o de otro tipo (social, familiar) es corrupción.

Aquel funcionario que ayuda a un amigo a que el trámite le salga más rápido a pesar de su evidente atraso en la presentación de los documentos, o por la falta de requisitos, es corrupción, aún y cuando no haya mediado el pago de dicho “favor administrativo”. La inadecuada utilización de los recursos del estado, fotocopias personales, lapiceros para el colegio de los hijos o la universidad, vehículos oficiales utilizados como particulares en los casos de no discrecionalidad de uso, la conducta inapropiada del funcionario hacia los usuarios o contribuyentes, son manifestaciones de corrupción.

La solicitud de favores a cambio de nombramientos a fin de hacerse de la “vista gorda” sobre un determinado caso, e incluso el “tortuguismo” tendiente a perjudicar aquel jefe o compañero que cae mal, todo eso es CORRUPCIÓN. Y por supuesto no está demás mencionar casos evidentes, donde al funcionario público se le pagan “recompensas” a fin de evitar trámites o sanciones, o de sacar mercaderías, y otros ejemplos bien conocidos por todos.

Hay quienes dicen “No se quejen y hagan lo mismo”. Que poca visión tienen, que mentalidad mediocre manejan. No se han dado cuenta que precisamente esa es la actitud que ha moldeado es imagen pública de corruptos, de vagos y de mediocres. Igual sucede con aquel que conoce de un acto de corrupción y no lo denuncia o no hace nada, amparado en la tesis de que mientras no tenga ninguna involucración con él no es su problema. Ciertamente no tendrá una involucración directa abiertamente, pero no ha entendido que por más que suene ridículo para algunos, la imagen del Ministerio se ve ensuciada, deteriorada y gastada; y todos somos el Ministerio. Suena utópico, pero planteémoslo prácticamente. ¿Cuando se da un acto de corrupción el administrado conoce realmente al funcionario al que le pago o que le ayudó, o que le perjudicó por realizar su pequeña travesura?

En el primer caso, de que le conozca someramente desde un punto de vista “negocial”, éste participe de la corrupción comentará más adelante a sus amigos o socios, de la posibilidad que existe en el ministerio de hacer tal o cual trámite, o “jugada” a fin de favorecerse por encima del sistema.

En el segundo de los supuestos, en el cual se ha visto perjudicado un tercero por la actuación irregular de un funcionario, y a pesar de ser patrocinada por otro ciudadano, otro usuario, éste no será cuestionado, sino solamente el funcionario que se ha prestado para el hecho irregular, y éste usuario saldrá a la calle, comentando cada vez que se hable del tema, de cómo en tal Ministerio sólo **“por debajo” se pueden hacer las cosas, y que el Ministerio es corrupto, y de que ahí trabajan corruptos.**

Con estos elementos prácticos podemos llegar a la siguiente conclusión: Siempre que en cualquier foro, fiesta, actividad, u otra reunión social en la cual Ud. esté presente, y se comente algo sobre su trabajo, las instituciones públicas, ministerios u otros funcionarios, se formarán necesariamente al menos dos de las siguientes ideas entre los presentes: 1) Que Ud. es ese funcionario del Ministerio que necesitan para el “problema”¹ que tiene alguno de ellos, y 2) Que Ud. es un corrupto más como todos los del Ministerio.

Como se puede observar, nadie le pregunto si Ud. participa de la corrupción o si Ud. es honesto, eso no importa, en cualquiera de los dos casos ya se le ha juzgado como corrupto. Así, profesional, social, moral y personalmente ha sido, sin previa reflexión ni oportunidad de conocerle, etiquetado como una de las personas capaces de realizar uno de los actos más bajos socialmente. Es por ello que cuando Ud. se hace de la “vista gorda” ante un compañero corrupto, esto le afecta igualmente ya que el daño que produce el acto corrupto se extiende siempre a todos los funcionarios de la administración en distintas formas, tal y como se acaban de exponer.

La imagen ya estigmatizada de la corrupción en la función pública, y de la cual participan sus funcionarios sólo puede ser combatida con la transparencia. Ciertamente no todos los funcionarios son corruptos, es más la mayoría no lo son, o participan de un tipo de corrupción inconsciente y casi inofensiva, y es por ello que la transparencia es el primer paso para limpiar y cambiar el pensamiento popular acerca del funcionario público.

Al existir transparencia, el administrado (usuario) podrá constatar personalmente que el Ministerio no es un centro de corrupción, o que fomente el sistema corrupto, y al contrario, permitirá que todos puedan señalar y destacar aquellos focos en donde se da la corrupción.

La importancia de la transparencia es que logramos con ella demostrar hacia fuera, pero más importante aun, hacia dentro, de que los funcionarios públicos son profesionales, honestos y que no son corruptos. Permite generar el ambiente necesario para que aquellos focos de corrupción se vean amenazados por la pureza y apertura del sistema, siendo más riesgoso el pensar en realizar un acto

¹ Llamémoslo problema para el mejor de los casos, ya que inclusive puede que le traten de ofrecer algún tipo de “negocio”.

irregular o de explícita corrupción. Así mismo, el usuario, y porque no, los mismo funcionarios, en caso de que algún temerario se atreva a sugerir un acto irregular, o que realice actos de corrupción, se sentirá con la total confianza, confidencialidad y seguridad de poder denunciar dicho acto y que a la vez el mismo no será encubierto, que será castigado y depurado el foco de corrupción, y no existirán consecuencias secundarias negativas contra el denunciante.

Con ello, podrá llegar el día en que ser funcionario público sea igual de prestigioso que en otros países, donde la Administración Pública es la mejor compañía para la que aspira trabajar cualquier profesional, como si se tratará de una prestigiosa corporación.

Nuevamente, se entenderá que el funcionario público, al igual que todos los trabajadores, son hombres y mujeres honestos, que luchan día a día por sostener a sus familias y buscar un mejor futuro para sus hijos y ellos mismos. No permitan que aquellos “vivazos” manchen su imagen y su trabajo, obteniendo ventajas económicas a costas del sacrificio y sudor diario de cada uno de los funcionarios del Ministerio. Esa es la importancia de la Transparencia, se revaloriza nuestro trabajo, y lo defiende de la humillante imagen que la sociedad le ha impuesto.

3. LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA SOCIAL

Al analizar los rasgos que parecen caracterizar este fenómeno parece útil encuadrarlo dentro de la categoría de problemas sociales, entendiendo por tales una condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado poco conveniente, y que según se cree debe corregirse mediante la acción social colectiva.

La mayoría de la población manifiesta que la corrupción es uno de los problemas más graves que enfrenta el país y probablemente el culpable de todas las crisis. Agencias internacionales como: Transparencia Internacional colocan a Paraguay entre los países más corruptos del mundo. A pesar de esto, pareciera que la corrupción no ha sido estudiada suficientemente; pues más allá de las continuas denuncias en los medios de comunicación, es muy poca la referencia que se encuentra sobre sus causas y como erradicarla.

Un marco analítico conveniente para analizar la corrupción, es pensarla como una ecuación donde por un lado se tiene el nivel de corrupción y por el otro lado los determinantes de dicho nivel, tales como, la moral o ética de las partes involucradas; el nivel de los beneficios que pueden obtener los agentes que toman parte en la transacción.

Tales aspectos pueden ser analizados siempre teniendo en cuenta, que la corrupción se mueve sobre aspectos como, la acción de alterar o trastocar la forma de alguna situación; también supone el menoscabo de un bien público o cumplirlas en forma relativizada.

Surge entonces, la necesidad de revisar cursos de acción tales como, comenzar por lograr una comprensión lo más relevante posible del fenómeno e identificar sus dimensiones más significativas.

Para ello sería conveniente realizar varios estudios de casos en distintas esferas institucionales. Estos estudios no sólo debieran buscar mayor precisión conceptual, sino lograr captar cuáles son los tipos de los actores institucionales más vulnerables, sus lógicas de acción y las posibles coaliciones.

Actores bajo este contexto son los que producen la corrupción y los que tratan de impedir su conocimiento, cualquiera fuera la motivación que estuviese en juego. Por ello, una campaña contra la corrupción necesita práctica de la responsabilidad ética; dimensión vital de la democracia participativa.

Mencionamos cuatro aspectos importantes que determina la corrupción como un problema social:

Primero: "una condición que afecta a un número significativo de personas". Esta dimensión es la que la caracteriza como problema social y la distingue de los problemas individuales. El planteo de la condición lleva a preguntarnos que actores son los que padecen la situación, quienes la denuncian y cuáles tienen algún interés en que la condición no se modifique.

Segundo: "De maneras consideradas indeseables". Esta condición debe ser considerada perjudicial "para un número considerable de personas" que puesto en otros términos y significando otras tradiciones técnicas al respecto se puede plantear como una significativa discrepancia entre un estándar de deseabilidad y alguna situación real observada como problemática.

Tercero: la "creencia en que es posible la solución mediante la acción colectiva". Se plantea que se debe visualizar algún tipo de conocimiento tecnológico disponible que permita formular un conjunto de propuestas de solución alternativas, que probablemente tendrán las visiones, creencias e intereses de los diversos actores involucrados.

Cuarto: "Dinamicidad de los problemas sociales: Los problemas sociales se ven modificados en el tiempo, sea porque los estándares de deseabilidad son más exigentes, por un crecimiento de la conciencia colectiva o, a la inversa, porque una política deliberada o no, reduzca las aspiraciones y expectativas sociales. Igual criterio podría aplicarse a los márgenes de tolerabilidad.

La dinámica de los problemas sociales puede mostrar transformaciones positivas de las condiciones indeseables o llevar a sufrir un deterioro que agudice el problema. Aquello que en un momento pudo no ser considerado un problema lo puede ser más adelante, como sería el caso de la igualdad de oportunidades laborales para varones y mujeres si observamos la evolución del tema a partir de comienzo de este siglo, y así se podrían citar problemas que dejan de serlo y otros que aparecen por la modificación de algunos de los términos de la relación estándar de deseabilidad y condición de la realidad observada.

3.1. IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN

3.1.1. POLÍTICO

- Causa problemas de gobernabilidad.

- Afecta negativamente los índices nacionales de desarrollo.
- Pérdida de credibilidad.
- Reduce la efectividad de las políticas públicas.
- Reduce la eficiencia de la inversión pública en actividades productivas.

3.1.2. ECONÓMICO

Disminuye:

- Los niveles de inversión de largo plazo.
- Recolección de impuestos
- Los niveles de productividad
- El ritmo de crecimiento económico.

Incrementa:

- Los costos de transacción.
- Los riesgos y la incertidumbre económica.
- Las distorsiones en los costos de producción.

Distorsiona:

- Los procesos de toma de decisiones.
- La selección de tecnologías.
- La efectividad de las políticas sectoriales (se imponen “impuestos” regresivos que afectan el comercio y la venta de servicios).

3.1.3. SOCIAL

- Propicia la violación de leyes y reglamentos que sirven objetivos sociales productivos.
- Agrava la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza.
- Incrementa ilegítimamente el ingreso de la burocracia estatal.
- Reduce la eficiencia de los servicios públicos.
- Erosiona la moral civil.
- Desvía ilegítimamente los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

3.2. LEY DE GRESHAM

Uno de los impactos más perjudiciales de la corrupción pública es la denominada Ley de Gresham de la Interacción Social, según la cual la mala conducta expulsa a la buena y todas las personas son inducidas por la presencia de unos pocos a adoptar comportamientos egoístas o interesados. La corrupción se incrementa allí donde existen más monopolios públicos, más reglas discrecionales para los funcionarios y menor transparencia de las actuaciones ante los ciudadanos. Se asume con frecuencia que los gobiernos son corruptos porque la gente es inmoral, y se concluye que la solución es educar a los ciudadanos a través de generaciones.

3.3. FORMAS DE CORRUPCIÓN

En la época que vivimos se ha generado una cultura de consumismo, de poseer bienes materiales y una necesidad de poder que ha hecho sucumbir los muy débiles fundamentos de una sociedad que parece no estar anclada en principios sólidos. “Hoy lamentablemente, se justifica el todo se vale y como dice Maquiavelo ***el fin justifica los medios***, o no?

Hace décadas se puso de moda el problema latente de la corrupción y en países en desarrollo como el nuestro es donde más claramente se ve la relación entre

pobreza y corrupción. Pobreza no sólo en el sentido económico sino también en el sentido de educación y cultura. El robo, la utilización clientelista de los fondos públicos destinados al gasto social son sólo algunas de las tantas formas de corrupción imperantes, ¿cómo lograr superar esta triste realidad desde la perspectiva de la Ética? ¿Cómo lograr que la ética supere este gran obstáculo para el desarrollo y se logre realmente beneficios para un Buen Gobierno?

Ya habíamos definido la corrupción y llanamente “es el abuso del Poder Público para obtener beneficio particular”. Un fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa, un comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.”

3.4. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado.

3.4.1. CAUSAS FORMALES:

- La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y
- La inoperancia práctica de las instituciones públicas.

3.4.2. CAUSAS CULTURALES:

- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos” fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- La escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

3.4.3. CAUSAS MATERIALES:

- La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio de poder. Un ejemplo de lo dicho: el conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas.
- La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Por ejemplo: funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
- La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
- La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario de algún Ministerio que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

3.5. TIPOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN

En 1995, un estudio llevado a cabo por varios capítulos identificó a gobiernos más vulnerables a la corrupción, y estableció una tipología básica de actos corruptos.

Según este estudio las áreas más afectadas por la corrupción son:

- Servicios Públicos
- Licitaciones y adquisiciones públicas
- Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas).
- Nombramiento de funcionarios públicos.
- Administración de gobiernos locales.

Se encontraron muchas similitudes al momento de identificar y clasificar la tipología. Así se pudo establecer que ocurrían casos de:

3.5.1. ABUSO DE FUNCIONES

Los funcionarios “venden” sus poderes discrecionales al mejor “postor”.

- Los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas.
- Los funcionarios viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.

3.5.2. COMISIONES Y OBSEQUIOS ILEGALES

Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor

- Los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de contratos gubernamentales.

3.5.3. CONTRIBUCIONES ILEGALES

Los partidos políticos utilizan la perspectiva de alcanzar y perpetuarse en el poder para readecuar partidas importantes de empresas, a cambio de la no obstaculización de sus actividades o la asignación de contratos gubernamentales.

- Los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.

3.5.4. EVASIÓN O FRAUDE

Evasión total o parcial de los impuestos, los particulares pagan a los funcionarios para que estos alteren las declaraciones de impuestos.

- Los particulares pagan a los funcionarios de aduanas para que estos no revisen las exportaciones e importaciones efectuadas.
- Los funcionarios de las oficinas de impuestos practican extorsión al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales, amenos que les paguen sobornos.

3.5.5. COHECHO

Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público.

- Los proveedores de servicios públicos exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios o para prevenir demoras.
- Los funcionarios públicos cobran “rentas” a sus subordinados.
- Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, imponen multas a menos que les paguen sobornos.

3.5.6. NEPOTISMO

Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos.

- Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias, “socios” o “asesores”.

Se argumenta que el Poder Judicial no puede servir como dique para contener la corrupción generalizada que se observa en el País. Dada la situación precaria de los sistemas judiciales, uno no puede hacer otra cosa que estar de acuerdo con este argumento. Sin embargo tenemos que limitarnos a narrar las consecuencias de las fallas institucionales actuales como por ejemplo que son los funcionarios con más cargo jerárquico quienes quedan incluso en la **impunidad** después de habérselos encontrado como corruptos, o también dándoles incluso como en otras tantas ocasiones penas leves que no hacen más que hacer enfurecer a la sociedad, es entonces que empiezan a dudar incluso de la **administración de justicia**.

Tenemos el deber de señalar que no hay soluciones mágicas ni remedios simples, hoy más que nunca se debe tratar de reemplazar la corrupción estructural instalada en el gobierno de nuestro País por un sistema de integridad. Un cambio total, que impida la distorsión de los incentivos económicos y garantice que los fondos públicos destinados a la salud, la educación y la seguridad social lleguen a destino. Poner el acento en los sistemas de integridad en lugar de limitarnos a la persecución de casos de corrupción es un componente central del enfoque global que propone instituciones como Transparencia Internacional, Amnistía Internacional, Derechos Humanos, etc.

PARTE II

CAPITULO III

ESTRATEGIAS PARA UNA BUENA GESTIÓN DE GOBIERNO

1. HACIA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los cambios contextuales en el ciclo económico, también han contribuido a la crisis del modelo burocrático, ya que éste había sido concebido para garantizar y proteger unos derechos de una forma objetiva y plenamente regulado. En las sociedades de bienestar, el estado, a través de sus administraciones, se ha convertido en gestor de una variedad de servicios que requieren, en muchas ocasiones, actuaciones e intervenciones muy complejas, las cuales se tienen que prestar tanto en contextos expansivos del ciclo económico como en épocas de restricción, en las que las demandas ciudadanas resultan mayores. La política de prioridad de gasto y de gestión de recursos limitados constituye una de las funciones primordiales de las administraciones públicas en el estado de bienestar.

En las sociedades desarrolladas, la administración pública está, *“en primer lugar, fuertemente cuestionada como centro de definición del interés general de la sociedad, también está cuestionada como organización eficiente y como organización eficaz en la prestación de servicios de calidad a sus clientes. En segundo lugar, ha perdido sus límites tradicionales, siendo una organización difusa; así se han desarrollado enormemente sus líneas de colaboración con las empresas públicas y privadas y las organizaciones no gubernamentales -privatizaciones, 'contracting out', desregulaciones, etc.- ...; al tiempo, continúa generando agencias autónomas o semiautónomas para la solución de problemas novedosos,...; finalmente, se enfrenta a procesos de descentralización territorial e internacionalización, con la consiguiente creación de nuevos gobiernos intermedios hacia dentro, mientras, hacia fuera, pierde capacidad de toma de decisiones autónomas con el desarrollo de diferentes órganos internacionales o la revitalización de los anteriormente existentes. Tercero, se encuentra sometida a*

diversos debates sin que sea sencillo hallar soluciones a los mismos; así, no tiene claro si la gestión pública es un proceso técnico o político, si basta con generar respuestas de gestión importadas del sector privado o si es necesario reciclarlas con los valores propios de lo público, si es necesario desarrollar habilidades gerenciales o mayor sensibilidad ética, si hay que dar 'empowerment' a los empleados públicos o hay que desarrollar políticas neotayloristas centradas en medir rendimientos y en reducir plantillas, o bien si es imprescindible hacer todo ello a la vez, intentando encontrar en cada caso el equilibrio preciso".

Este debate que desde hace más de dos décadas se está planteando en la sociedad, está produciendo un cambio radical en la relación existente entre la administración y los ciudadanos.

El ciudadano ha pasado a ser un cliente de la administración, como titular de unos derechos, que le son garantizados por el estado y que están reconocidos en la Constitución, y como usuario habitual de unos servicios públicos.

Por ello, tiene unas expectativas sobre las respuestas que espera de los organismos públicos para satisfacer sus demandas y necesidades.

Por su parte, la administración, para ser receptiva a las expectativas de los ciudadanos, ha tenido que ir desarrollando una serie de reformas estructurales y de procedimiento, que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a unos procesos de reforma del sector en la mayor parte de los países desarrollados.

Las Reformas que se buscan concretar en las siguientes actuaciones son:

- Profesionalización de los empleados públicos, lo que supone una formación específica a las funciones de administración y de gestión que van a tener que desarrollar en la prestación del servicio y atención al público.
- Descentralización, con el establecimiento de unas unidades administrativas que dispongan de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los resultados. La descentralización ha producido unos nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos, con competencias específicas y capacidad de administrar y de gestionar recursos.
- Disminución de reglamentaciones y normativas, dando una mayor capacidad de decisión a cada unidad administrativa, en función de la problemática peculiar y concreta que tienen asignada, a fin de aumentar la eficacia y la capacidad de resolución de problemas según las circunstancias en las que éstos se presentan.
- Implantación de un sistema de responsabilidad, compartida en la consecución de los objetivos previstos. Ello implica el establecimiento de unas nuevas formas de relación y de comunicación.

1.1. LA GESTIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD GLOBALIZADA

Conforme el contexto de actuación de las administraciones públicas se va ampliando, como consecuencia de la aparición y consolidación de un mercado globalizado, se ha ido produciendo un aumento de la rivalidad competitiva a nivel empresarial y de las organizaciones públicas.

La falta de adaptación y adecuación de las administraciones al nuevo contexto afecta directamente a la competitividad de las empresas privadas. Ante este nuevo contexto mundial, las administraciones públicas han establecido unas estrategias de cambio, dirigidas desde las instancias políticas del estado, con el objetivo de transformar y adecuar el sector público, a las nuevas situaciones y a su creciente internacionalización.

La globalización está afectando a la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas ya que *"obliga a generar procesos de adaptación que le sacan de sí misma como centro de referencia de las acciones que promueve y le abocan a la dinámica de la competitividad por la captación de recursos... Para las organizaciones modernas es necesario no sólo pensar de forma global en el ámbito espacial o territorial, sino también en el ámbito temporal.*

En el primero porque los múltiples acontecimientos que se producen en el mundo tienen impacto en las organizaciones y les obliga a definir cuál es el papel que representan o quieren representar en ese entorno, y a reflexionar sobre cómo les afecta la actuación que otros representan o quieren representar.

En el segundo, porque implica la necesidad de definir horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de inmersión en lo cotidiano...

El descubrimiento del entorno se produce cuando las organizaciones toman conciencia de que su éxito no depende únicamente de la gestión interna de sus recursos. Las organizaciones no son un sistema cerrado que se alimenta a sí mismo y que no necesita del contacto con otros entes sociales para desarrollar su actividad, para seguir viviendo...

En un contexto de globalización, interconexión y complejidad, la forma más adecuada de gestionar lo público es mirando hacia el exterior aunque poniéndolo en relación con lo interno"

1.2. PROBIDAD ADMINISTRATIVA

El principio de Probidad Administrativa consiste en la observancia de una conducta funcionaria intachable, y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Las cambiantes circunstancias del mundo moderno exponen a las administraciones a malas prácticas, poco usuales o desconocidas en el pasado, y las innovaciones tecnológicas presentan desafíos tanto en la gestión como en su control.

Este principio regula ciertas inhabilidades, estableciendo algunas incompatibilidades para el desempeño de la función pública, y clarificando la prohibición de conductas especialmente contrarias al principio de probidad.

Si bien no es posible fijar un catálogo completo de conductas contrarias a la probidad, existen ciertas conductas consideradas especialmente graves en su transgresión al principio de la probidad administrativa.

Estas conductas que solamente se señalan, son:

- El uso indebido de información reservada o privilegiada.
- Tráfico de influencias.
- Emplear bienes de la institución en provecho propio o de terceros.
- Ocupar tiempo de la jornada o utilizar personal en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.
- Solicitar o aceptar donativos, ventajas o privilegios, salvo las excepciones señaladas.
- Intervenir en asuntos en que se tenga interés personal.
- Omitir o eludir la propuesta pública.
- Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos.
- El establecimiento del derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración.
- La declaración de intereses de las autoridades y determinados funcionarios.

2. CONSTRUIR UNA ÉTICA PÚBLICA

La preocupación ética atraviesa los temas de casi todos los Foros de Consulta para el desarrollo nacional; se evidencia que el diagnóstico del presente y la reflexión sobre el futuro del país son inseparables de cuestionamientos de índole moral.

No se trata sólo de la explicable reacción de ciudadanos indignados ante la corrupción del gobierno de turno ni la de protestas contra una procuración de justicia incapaz de dar solución satisfactoria a los crímenes políticos; tampoco se trata de apelar a principios morales para resolver los conflictos entre la legalidad formal y la justicia sustancial.

En el actual momento del país, la preocupación por encontrar referentes éticos es mucho más que la confesión implícita de un gran vacío en la filosofía política en que descansa la convivencia ciudadana y en la búsqueda inútil de criterios válidos para interpretar nuestra vida pública y regular sus inminentes transformaciones.

El país, se dice, está en transición. La prensa comenta las vicisitudes cotidianas que van modificando las relaciones del gobierno con los partidos o del sistema político con la sociedad civil; todo ello es anecdótico; lo que caracterizará la nueva etapa a la que nos dirigimos será, en el fondo, un cambio de naturaleza moral: una nueva manera de comprender y de organizar el ámbito social, poniendo fin a los comportamientos discrecionales del poder e inaugurando la vigencia de normas comúnmente aceptadas y socialmente exigibles.

Más que reforma del Estado, lo que inconscientemente se busca y se desea es un cambio en las reglas éticas de la vida pública y en las justificaciones de las decisiones relacionadas con el bien común.

Lo que buscamos en esta difícil transición, quizás sin saberlo, es una nueva idea del bien colectivo; una definición del bien global del que se desprendan los intereses particulares, que reciba consensos suficientes para fundamentar las conductas de gobernantes y gobernados y dar legitimidad moral al modelo de desarrollo.

El resultado es hoy un compás de espera, vacío de propuestas éticas. El ciudadano paraguayo de hoy, no tiene respuestas a preguntas fundamentalmente de índole moral como las siguientes:

- ¿En función de qué se distribuyen los beneficios del desarrollo?
- ¿Qué criterios norman el acceso a los puestos públicos?
- ¿Cómo se limita el poder político?
- ¿A quién y cómo dan cuenta de su desempeño los funcionarios?
- ¿Cómo se garantiza que las acciones del poder judicial sean independientes de intencionalidades políticas?
- ¿Qué salvaguardas protegen el derecho a la información y cómo impedir que los medios de comunicación sobre todo la televisión, manipulen a la opinión pública?

Y las preguntas pueden continuarse hacia cada campo de la vida pública: el electoral, el educativo, el laboral, la política indigenista, los servicios de salud o la protección del medio ambiente.

En todos ellos se echa de menos una idea compartida de bien público que obligue a la sociedad a corresponsabilizarse y comprometerse con el logro de ese bien.

Construir una ética pública en la presente transición no será tarea fácil ni rápida. Subsisten y subsistirán en el país culturas éticas muy diversas: la del catolicismo tradicional y la del renovado, la de los libre pensadores anticlericales, la del agnosticismo ilustrado, la del laicismo militante, la de la modernidad científica y la del pragmatismo utilitarista; cada una tiene su propia definición de bien público y muchas alimentan intolerancias e incomprensiones.

¿Cómo construir una ética pública a partir de éticas privadas tan disímiles? ¿Cómo construirla, además, con un sistema político en transición y un proyecto económico que aún no se define?

La tarea corresponde a un amplio elenco de actores. El propio gobierno es quien corresponde definir, sobre todo con sus comportamientos, las reglas de juego de una auténtica democracia; los partidos políticos que debieran reelaborar los componentes éticos de sus idearios encarnándolos en la realidad del país; los líderes religiosos y sociales a quienes compete cotejar las nuevas propuestas de moral pública con la vivencias y credos de sus feligresías; y los investigadores especializados en filosofía política y filosofía moral de quienes se espera crítica, fundamentación y sistematización de este esfuerzo colectivo.

Todos debieran converger en un debate abierto del que vayan brotando los planteamientos de la nueva ética pública que necesitamos.

3. LA ÉTICA COMO BASE DE UN BUEN GOBIERNO

Un gobierno puede ser considerado “bueno” si cumple con normas que dictaminarían su propia subsistencia en el tiempo y sólo siendo “buen gobierno” se convierte en un gobierno estable. Tratar de acabar con la corrupción en el gobierno es una utopía. Lo que sí es posible es realizar el reforzar y mejorar la moral social, estableciendo principios éticos que sirvan de guía para los funcionarios públicos en su actuar, ya que una de las causas principales de la corrupción es la ignorancia, una ignorancia moral.

Sólo quien no tiene la capacidad para ver las consecuencias futuras de determinados actos antiéticos los comete. Aunque la ley es una piedra de toque para combatir la corrupción, por sí sola no basta, pues la ley sin Ética nace muerta. La ética resulta preventiva, activa y ha de ser usada constantemente para sostener la integridad del cuerpo administrativo.

CONCLUSIONES

1. Una administración pública honesta y profesionalizada constituye un reclamo ciudadano y una condición para lograr las reformas del Estado y del gobierno. Sin embargo, no es una tarea sencilla, pues concurren en ella factores jurídicos, políticos, institucionales e inclusive de orden educativo y cultural. En este trabajo hemos señalado la importancia y necesidad de asumir y consolidar una ética en la función pública, a favor de la sociedad, que constituye una exigencia social para que realmente la administración cumpla sus cometidos en la sociedad, de manera eficaz, racional y honorable.
2. El Gobierno Paraguayo, consciente de esta necesidad se encuentra avocado a una importante normativa para favorecer una vocación de servicio, de modo que ésta se ejerza con capacidades crecientes, responsabilidad, honestidad y con rendición de cuentas; simplificando sus trámites, procesos y procedimientos administrativos que son alicientes para conductas ilícitas de los funcionarios públicos; impulsa el gobierno electrónico como una valiosa herramienta para evitar actos de corrupción y facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de una serie de obligaciones; realiza un importante esfuerzo para contar con mejores funcionarios públicos, a través de programas de capacitación, actualización y profesionalización, que responda a las necesidades de la administración pública en su esfuerzo por cumplir las demandas y expectativas sociales.
3. Ser más transparentes es un compromiso de todos y no sólo obligación de quienes gobiernan; como pedir información al gobierno, porque es un derecho propio, que se debe ejercer en libertad. Hay que revisar la ley para hacerla más abierta y eficaz, con menos resquicios o lagunas por las cuales pueda ocultarse la información y la rendición de cuentas. Eso incluye la participación ciudadana, que también necesita reforzar sus valores para cumplir sus obligaciones y hacer valer sus derechos. Se requiere un estado más transparente, con un discurso favorable a la ética en la administración pública, lo que puede contribuir a ser más democráticos. La experiencia enseña que no es el endurecimiento de las leyes lo que frenará las conductas deshonestas. Es cierto que la administración está normada en cuanto a sus fines y gestión, pero las sanciones de carácter ejecutivo, como deposición del cargo, suspensión, democión, transferencia o congelamiento y las derivadas de los procedimientos administrativos pueden ser mucho más eficaces que las judiciales. Éstas, además, en numerosos casos, no se cumplen, generando impunidad y que tales prácticas se sigan reproduciendo ante la ineficacia o incumplimiento de la justicia.
4. La implementación de una cultura ética que conlleva una visión de futuro, aunque esto implique un esfuerzo poco redituable para el presente, pues los resultados no se percibirán en forma inmediata y contundente. Pero es vital para el mañana, ya que se traducirá en un mejor aprovechamiento de los recursos, promoción de inversiones y estabilidad política para cumplir con la misión y visión del gobierno en la sociedad. Esta cultura ética no surgirá de la noche a la mañana, ni se transformará de manera instantánea, sino que se

tendrá que construir a lo largo de periodos prolongados; es un proceso de conversión social lento. Y requiere empezar con la voluntad del titular de la administración, con un compromiso que sólo tenga un discurso y las palabras sean demostradas con los hechos. Es necesario ser honestos, porque si la cabeza de la gestión predica con el ejemplo, será más factible hacer transformaciones de fondo. La moralización de la administración pública es un objetivo central de cualquier esfuerzo orientado hacia la reforma de sus estructuras y patrones de comportamiento. Los costos económicos, sociales y políticos asociados a conductas deshonestas, representan un serio obstáculo para el desarrollo del Estado. Acentúan las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas. Sin duda, son enormes las dificultades que enfrenta el gobierno ante un reto trascendental como es el de moralizar la administración pública en sus diferentes niveles. No obstante, es difícil encontrar un objetivo que suscite tanto apoyo popular como éste, ni mayores dividendos políticos para el gobernante que lo busque con decisión.

5. La administración requiere eliminar procedimientos complejos, controlar y evaluar los resultados de la gestión administrativa, dar apertura a un mayor campo a la iniciativa y responsabilidad individual del funcionario, pero finalmente todo se resuelve en un problema humano: el funcionario público profesionalizado. La ausencia del servicio de carrera en la administración pública lleva al desaprovechamiento de experiencias; bajos niveles de eficiencia y productividad derivados de inadecuados estímulos de promoción en la organización, tanto en el orden profesional como económico y, sobre todo, que la sociedad continúe adoleciendo de la administración que necesita. Por lo tanto, la carrera administrativa habrá de reivindicar el derecho legítimo y justo de los funcionarios públicos, su institucionalización propiciaría un mejor nivel de preparación y superación del personal, alentado por un sistema de competencia que reconozca y premie la profesionalización, la eficiencia y responsabilidad. La participación social constituye un elemento novedoso en la gestión administrativa. Al asumir un compromiso ético con la administración pública, pueden contribuir a mejorar la economía, eficiencia y moralidad del aparato público. A su vez, la administración pública debe fomentar la participación, a través de una educación en valores, tendiente a la construcción de una sociedad más educada política y éticamente, que estimule el profesionalismo, el mérito y, en general, una sólida moral en el ejercicio del servicio público.

RECOMENDACIONES

1. Como primera medida, todas las instituciones públicas deberían buscar la forma de recordar, enseñar y reafirmar el valor de la ética como materia que permite resolver los conflictos y evitar contravalores. Se podría señalar los beneficios que genera la ética: compromiso, transparencia, calidad y mejores resultados.
2. Una segunda medida a tomar en todas las instituciones públicas, sería la de conformar un equipo ético y generar una misión institucional. Este equipo ético debería estar conformado por personas íntegras, con experiencia en la administración o provenientes del mundo académico. Formarían un Comité Ético, cuyas funciones serían: fomentar y vigilar la aplicación de la ética, identificar e inculcar los valores deseables, que permite llegar al tipo de funcionario público que genere seguridad, confianza, responsabilidad, rapidez, amabilidad, economía y calidad en el servicio.
3. La tercera medida recomendada es la de diseñar instrumentos de trabajo para todas las instituciones públicas. Los básicos son: un marco jurídico ético (elaborando leyes de Ética Pública), la elaboración de códigos de ética que permitan no sólo definir y señalar los principios éticos, sino también enumerar las responsabilidades y sanciones; el acopio de literatura ética (clásicos también) y cine que enseñe valores; y generar un profesional de la Ética Pública que se encargue de vigilar y fomentar la ética por todo el cuerpo administrativo y social.
4. Como cuarta medida, se debería diseñar instrumentos y modalidades para “incrustar” y permitir la interiorización de la Ética. Destacan: un adecuado plan de formación en Ética que potencie la interiorización, proyección práctica, automotivación, etc., de los valores. Habría de potenciarse la formación en los ámbitos profesional y personal, tanto en la educación familiar, como durante la educación escolar básica y la educación profesional, y; para la especificidad administrativa, en las fases de reclutamiento e inducción de los funcionarios, así como durante el desempeño laboral.
5. Finalmente, una quinta medida sería la de supervisión, control y evaluación. La clave está en potenciar la supervisión ciudadana, para lo cual podría utilizarse el diseño de un adecuado sistema de quejas y denuncias de las conductas antiéticas, así como un sistema de sanciones ejemplares –que no excluye el despido. Sería oportuno potenciar la creación de sistemas de comunicación ciudadana orientados a fomentar la idea de servicio público como servicio destinado al bien común. Se debe aspirar a crear un entorno ético que favorezca el buen desempeño, mismo que debe alentarse por el convencimiento más que por la opresión. Acompañar la rendición de cuentas a las responsabilidades es una manera de empezar a crear este ambiente, con la finalidad de reproducir e integrar de manera positiva el esfuerzo que realizan los funcionarios públicos a favor de una gestión competente, racional y honesta. Recuperar la confianza, la dignidad y el prestigio del funcionario público es una prioridad que el gobierno debe promover y fortalecer. Una respuesta al impulso de desempeños honestos sería la promulgación de los principios éticos o de un código de conducta. Mismos que sería necesario difundir para que cada servidor público los asuma y con base en ellos conduzca su actuación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E., GONZALEZ-PARAMO, J.M., LOPEZ CASANOVAS, G. (1997) - *Gestión Pública*, Barcelona, Ariel Economía.
- BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps) (1997) - *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- FRIEDMAN, J. (1991) - *Planificación en el ámbito público*, Madrid, MAP.
- GOMEZ BAHILLO, C. (1997) - "La receptividad en las Administraciones Públicas" en *Revista de Gestión Pública y Privada*, 1, 1996, 77-88.
- GOMEZ BAHILLO, C. y MARCUELLO SERVOS, Ch. (1997) - *Sociedad, individuo y organización*, Zaragoza, Ed. Egido.
- GOMEZ BAHILLO, C. (1999) - "La administración pública en una sociedad globalizada" en *Revista de Gestión Pública y Privada*, 4, 157-168.
- HAMPTON, D.R. (1989) - *Administración*, México, McGraw-Hill.
- KOONTZ, H. y WEIHRICH, H. (1994) - *Administración, una perspectiva global*, Madrid, McGraw-Hill.
- LOSADA MARRODAN, C. (1996-97) - "Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma" en *Revista de Gestión y análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 67-72.
- MAYNTZ, R. (1994): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- MENDOZA MAYORDOMO, X. (1990) - "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España", *Documentación Administrativa*, 223, 261-290.
- MOGIN BARQUIN, M.T. (1992) - "Objetivos y estrategias de modernización en la administración Pública" en *La formación de directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid, MAP, pp. 43 y ss.
- MOUZELIS, N.P. (1991) - *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Barcelona, Península.
- OCDE (1991) - *La administración al servicio del Público*, Madrid, M.A.P.
- OLMEDO, J. (1994) - *Ciencia de la administración*, Madrid, Addenda.
- OXLEY, H., MAHER, M. MARTIN, J.P., NICOLETTI, G. y ALONSO-GAMO, P. (1992) - "El sector público: temas para los noventa" en *Revista de Estudios Económicos* "La Revisión del sector público en los noventa", 1 19-122.,
- REICH, R. (1993) - *El trabajo de las Naciones*, Madrid, Ed. Vergara.
- SEAGE, J. (1996-1997) "La reforma de las Administraciones Públicas en España tras la Constitución de 1978" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 73-86.
- SMITH, P. (1990) "The use of performance indicators in the public sector", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 153, I Parte, pp. 52-73.
- SUBIRATS, J. (1989) - *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP.
- SUÑOL, R. (1992) - "Objetivos y estrategias de modernización en empresas y corporaciones" en *La formación de directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid, MAP, pp. 73 y ss.
- VEIRA, J.L. (1997) - "Cambio cultural y formación en las organizaciones públicas" en *REIS* 77-78, 217-246.
- VILLAR GARCIA-MORENO, F. (1996-1997) - "Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 61-66.
- WEBER, M. (1993) - *Economía y sociedad*, México, F.C.E.
- WRIGHT, V. (1996-1997) - "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, pp. 27-44.
- Internet:**
www.oei.es; www.monografias.com; unpan1.un.org; derecho.posgrado.unam.mx;
dominicanosporfuera.blogspot.com; ciberconta.unizar.es; www.cantv.com.ve;
www.hacienda.go.cr; www.mundodescargas.com; www.iidh.ed.cr;
eladministrador.blogspot.com; www.iapem.org.mx; www.dilemata.net; www.pj.gov.py.

APÉNDICE A

Experiencias de casos de corrupción en la Región.

Son numerosas protestas en contra de la corrupción gubernamental y también contra la impunidad existente, en las cuales se habla de involucramiento en graves hechos ilícitos y conductas no éticas, principalmente de Altos mandatarios, que afrontan denuncias ciudadanas o juicios por corrupción.

Presidentes de países como Brasil, México, Ecuador, Argentina, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Venezuela y el nuestro mismo son acusados de que en sus gobiernos faltaron los controles y la aplicación del Estado de Derecho; compartiendo estilos de gobierno autoritario, problemas con las prensa, confrontaciones con la cúpula empresarial y mucho descontento ciudadano por la economía en retroceso que la misma corrupción provocó.

Los diversos casos de corrupción pública que existen en la Región nos muestran que las conductas de ética y moral no forman parte de la norma general de conducta en el día a día del funcionario público.

Ejemplos de Presidentes con problemas por corrupción:

Fernando Collor de Mello, Presidente de Brasil (periodo 1990-1992). Renunció en medio de masivas manifestaciones populares relacionadas a su involucramiento en escándalos de corrupción.

Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela (periodo 1974-1979, periodo 1989-1993). La Corte Suprema de Justicia lo condenó por el delito de malversación a 2 años y 4 meses de arresto domiciliario, que cumplió en su residencia.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México (periodo 1988-1994). Salinas desapareció del país en medio de graves acusaciones de corrupción como el blanqueo de dinero, enriquecimiento inexplicable, y entre otras, de fraude electoral y hasta por conspiraciones para cometer asesinatos. Otro factor que precipitó su salida fue la detención de su hermano Raúl por corrupción y asesinato.

Alberto Dahik Garzón, Vicepresidente de Ecuador (periodo 1992-1996). La Corte Suprema resolvió que Dahik era responsable de corrupción y peculado. Terminó fugándose al extranjero y fue declarado prófugo de la justicia ecuatoriana.

Abdalá Bucaram, Presidente de Ecuador (periodo 1996-1997). En medio de una protesta generalizada, fue destituido el 6 de febrero 1997 por el Parlamento al ser declarada su incapacidad mental para gobernar. Huyó del país antes de que la Corte Suprema dictara en su contra una orden de captura y extradición para hacer frente a las acusaciones de malversación de fondos.

Raúl Cubas, Presidente de Paraguay (periodo 1998-1999). Durante una insurrección popular en marzo 1999, desatada por el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, la Cámara de Diputados aprobó por mayoría de dos tercios iniciar el juicio político en el Senado al presidente Cubas por "mal desempeño de sus funciones". Pocos días después la Fiscalía General lo denunció por el uso ilegal de fondos públicos para financiar una campaña de agitación y la retirada de 700.000 dólares del Banco Nacional de Fomento y su transferencia a la Presidencia de la República en los días previos a la dimisión y partida de Cubas hacia Brasil. En febrero 2002 regresó a su país.

Jamil Mahuad, Presidente de Ecuador (periodo 1998 -2000). Fue involucrado en muchos casos de corrupción que incitaron protestas masivas y su huida del país en enero 2000. El 13 de julio la Corte Suprema de Justicia de Ecuador dictó una orden de prisión en contra Mahuad acusándolo de "malos manejos administrativos" en referencia a los decretos de congelación de depósitos bancarios y de dolarización de la economía.

Alberto Fujimori, Presidente de Perú (periodo 1990-2000). En noviembre 2000, huyó del país en medio de masivas protestas de varios millones de peruanos que terminaron por bloquear su régimen caracterizado por la gigantesca corrupción cuyas manifestaciones continúan revelándose. Los sobornos que ejercía su Asesor de Seguridad, Vladimiro Mortecinos, ha superado cualquier otro antecedente de corrupción en la región.

Hugo Chávez, Presidente de Venezuela (periodo 1999 - 2002). La crisis política vivida en Venezuela durante el mes de abril, que significó el golpe del estado en contra del presidente Chávez y su regreso pocos días después, está marcada por luchas ideológicas que involucran aún a los medios en favor y en contra del mandatario. Protestas sobre la corrupción gubernamental - que surge de una administración que carece de controles, eficaz auditoria y transparencia - fueron socavadas por esta politización de la oposición. Sin embargo, la corrupción durante su régimen, especialmente en las Fuerzas Armadas, es bien conocida.

Juan Carlos Wasmosy, Presidente de Paraguay (periodo 1993-1998). En abril 2002 fue condenado a cuatro años de prisión por el auxilio financiero de 42.500 millones de guaraníes otorgados ilegalmente al Banco de Desarrollo en julio de 1996. También ha sido acusado de involucramiento en otros casos de corrupción, como las operaciones "fraudulentas" vinculadas con la construcción de la represa de Itaipú, la mayor central hidroeléctrica del mundo.

Carlos Menem, Presidente de Argentina (periodo 1989-1999). Actualmente procesado como presunto jefe de una "asociación ilícita" que vendió armas a Ecuador y Croacia. Casi 50 ex funcionarios de su administración han sido vinculados en casos de corrupción y muchos argentinos y observadores internacionales lo responsabilizan de haber iniciado el proceso que llevó el país a la bancarrota, al aumentar enormemente el gasto público durante su último año en el gobierno.

Arnoldo Alemán, Ex presidente (periodo 1997-2002) y actual titular del Congreso Nicaragua. Entre los numerosos casos de corrupción en los cuales ha estado

involucrado Alemán, enfrenta un posible juicio por adueñarse de algunas televisoras nicaragüenses y anomalías en el proceso de privatización de telefonía estatal.

Luis González Macchi, Presidente de Paraguay (periodo 1999 - 2003). Fue acusado el 4 de abril por la Fiscalía de haber sido quien incitó al desvío ilegal de los US\$ 16 millones pertenecientes a la liquidación de los bancos Unión y Oriental. Días después, el presidente fue denunciado por la Contraloría por su involucramiento en una "lesión de confianza" en el proceso de privatización de la telefónica estatal que resultó en un desvío de 600.000 dólares. Ha estado acusado de involucramiento en otros casos de corrupción.

Alfonso Portillo, Presidente de Guatemala (periodo 2000 - 2004). En marzo 2002, Portillo y su vice presidente, junto a otros dos altos funcionarios del Ejecutivo, fueron implicados en la apertura de 13 cuentas bancarias y 4 empresas "de cartón", en Panamá, que según versiones periodísticas, utilizarían para trasladar fondos públicos. Desde que asumió la presidencia, su gobierno ha sido cuestionado en por lo menos diez graves casos relacionados con anomalías que suman casi tres mil millones de quetzales; esto no incluye los nuevos escándalos, como el caso de las cuentas en Panamá.

Juan Francisco Reyes López, Vice Presidente de Guatemala (periodo 1999 - 2004). También vinculado a lavado de dinero en Panamá y a otros casos de corrupción, está acusado de ocupar la imprenta estatal para publicar folletos que desprestigiaban al presidente de la Cámara de Comercio, Jorge Briz, quien ha criticado duramente la corrupción e impunidad gubernamental. Varios testigos sobre el caso de la Tipografía Nacional han sido amenazados; unos tuvieron que huir del país y uno fue asesinado.

Mireya Moscoso, Presidenta de Panamá (periodo 1999 - 2004). El régimen de Moscoso ha estado marcado por la corrupción rampante. Más recientemente esto ha incluido sobornos para la aprobación legislativa de nombramientos, de dos personas de reputación dudosa y con nexos en actos corruptos, a la Corte Suprema y para la aprobación del Centro Multimodal, Industrial y de Servicios (CEMIS) y de ocultar los casos destacados en un informe de la Comisión Presidencial contra la Corrupción. Durante su régimen, 90 de los 200 periodistas activos han enfrentado injustas querellas acusados por difamación y calumnia, ataques verbales e intentos legislativos intimidatorios, la mayoría por haber reportado la conducta no ética y la corrupción de funcionarios y empresarios cercanos a la presidenta. Aunque ella aprobó una ley de acceso a la información en enero 2002, es criticada por no aplicarla.

APÉNDICE B

Agrupaciones en contra de la Impunidad en la Región.

Guatemala: la Coordinadora Nacional Sindical y Popular, el Movimiento Cívico (MCG) y el Foro Guatemala.

Nicaragua: el Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua, el Movimiento Pueblo Limpio y el Comité de Nicaragüenses Pobres en el Exilio.

Panamá: el Movimiento Ciudadano Anticorrupción y el Consejo Nacional de Pastoral Social Cáritas.

Perú: Coordinadora Civil.

Venezuela: Coordinadora Democrática de Acción Cívica y Coordinadora General de Primero Justicia.

APÉNDICE C

Sanciones y casos absueltos en Paraguay.

Caso 16 millones de dólares

Cronología del Caso de los US\$ 16 millones

Dentro de su política de transparencia de la información, el Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP) decidió hacer público los documentos del Caso que envolvió la transferencia ilegal de los 16 millones de dólares pertenecientes a las liquidaciones de los Bancos Unión SAECA y Oriental SAECA; y al proceso de recuperación de gran parte de dicho dinero.

De acuerdo a los antecedentes, la banca matriz llevó a cabo una investigación que derivó en juicios (tanto en los estrados nacionales, como en los de EEUU) que permitieron comprobar el desvío del monto indicado, y la recuperación de casi la totalidad del dinero.

Para la recuperación del dinero, el BCP llevó adelante un juicio de más de 8 años en estrados de los Estados Unidos, con un costo de US\$ 1.770.114,96 (Un millón setecientos setenta mil ciento catorce con 96/100 Dólares Americanos); donde se embargaron US\$ 14.100.000.- (el dinero ubicado originalmente), que produjo la recuperación de US\$ 16.876.830,91 (Dólares americanos dieciséis millones ochocientos setenta y seis mil ochocientos treinta con 91/100).

Este dinero fue repartido equitativamente entre sus propietarios, es decir las entidades en proceso de liquidación, Unión y Oriental.

Toda la documentación que hace al caso se encuentra disponible en los siguientes enlaces:

- Cronología de los hechos y documentación
- Resumen del caso
- Resolución del Directorio: Reconocimiento al Dr. Benigno López
- Agradecimiento del Dr. Benigno López
- Testimonio del periodista Luis Bareiro

ANEXOS

ANEXO N° 1

Anteproyecto de ley de “Etica de la Función Pública”

- Presentado por el Diputado Carlos Filizzola

ANEXO N° 2

Modelos de Implementación del Programa Umbral: Código de Buen Gobierno

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)