

CRÍTICA PROPOSITIVA A LA GESTIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: EL CASO DE COSTA RICA

JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ
Contraloría General de la República, Costa Rica
jimmy.bolanos@hotmail.com

“Sin ética es imposible hacer una función pública propia de ese nombre”
CARDENAL RODRÍGUEZ MARADIAGA

RESUMEN

Los escándalos de corrupción pública, sobre todo cuando alcanzan a las altas esferas políticas, funcionan como un eficaz activador de la necesidad de una regeneración ética. En Costa Rica así ha ocurrido en los últimos 30 años, llevando a la adopción de distintas e incrementales medidas administrativas y legislativas a nivel nacional, respondiendo también a compromisos internacionales. Esas medidas de diverso signo han estado revestidas de una amplia gama de abordajes para su tratamiento, los cuales han evolucionando progresivamente: desde un enfoque inicialmente centrado en la detección, investigación y la sanción, hasta la actual tendencia que apunta más a la prevención, a partir de sistemas nacionales de integridad, políticas de buen gobierno corporativo, la gestión de riesgos de corrupción, la cooperación internacional, la recuperación de activos y el resarcimiento pecuniario. Asimismo, se han incorporado estándares internacionales en materia de control interno, los cuales enfatizan en la importancia del ambiente de control y el indispensable rol del liderazgo que los jefes y demás jefaturas han de asumir para modelar con su ejemplo la gestión ética institucional. Este ensayo describe y analiza críticamente la respuesta que la pequeña Costa Rica ha venido dando en

materia de promoción de valores y principios (gestión ética), la vinculación entre ética pública y prevención de la corrupción, el peso que han tenido y tienen las iniciativas del liderazgo institucional de la Contraloría General de la República en esta materia para impactar a todo el sector público. Luego de exponer el devenir histórico y el quehacer existente, se identifican las áreas u oportunidades de mejora aras de mejorar el liderazgo, incrementar la integridad y combatir con más efectividad la corrupción.

PALABRAS CLAVE: CORRUPCIÓN, ÉTICA PÚBLICA, RIESGOS DE CORRUPCIÓN, LIDERAZGO INSTITUCIONAL, SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD.

ABSTRACT

Public corruption scandals, especially when they reach the highest political level, function as an effective activator of the need for ethical regeneration. In Costa Rica this has happened in the last 30 years, leading to the adoption of different and incremental administrative and legislative measures at the national level, also responding to international commitments. These diverse measures have been introduced using a wide range of approaches for their applications, which focus has gradually evolved from the detection, investigation and punishment approach to the current trend that points to prevention, to national

integrity systems, good governance politics, risk management of corruption, international cooperation, asset recovery and the payment of compensation. It has also incorporated international standards on internal control which emphasize the importance of a control environment and the indispensable role of leadership that must be assumed by leaders and directors to model, with their examples, institutional ethical management. This paper describes and critically analyzes the response that small Costa Rica has been taking in the promotion of values and principles (ethics management), the link between public ethics and corruption prevention, the weight of initiatives on institutional leadership taken by the General Comptroller of the Republic in this area to impact the entire public sector. After exposing the historical development and existing work, the areas or opportunities for improvement of leadership are identified, increasing the integrity to combat corruption more effectively.

KEYWORDS: CORRUPTION, PUBLIC ETHICS, CORRUPTION RISKS INSTITUTIONAL LEADERSHIP, NATIONAL SYSTEM INTEGRITY

INTRODUCCIÓN

Este artículo busca develar los vínculos entre ética, corrupción y liderazgo en el ámbito público, entendiendo que si bien la ética por sí sola no evita la corrupción, opera como uno de los más importantes escudos que protegen a las organizaciones públicas de ese flagelo. Pero también enfatizando en la importancia de políticas públicas no sólo represivas de combate a la corrupción sino también preventivas, basadas en otros enfoques complementarios: el de integridad, y una suma de otras medidas adicionales, conforme a una adecuada gestión de riesgos de corrupción e impulsados desde el liderazgo de una institución que cuente, no sólo con un mandato legal apropiado, sino también que goce y mantenga una alta confianza pública.

El ensayo está estructurado en tres apartados. En el primer apartado se pretende sentar la tesis de que los impulsos de la gestión ética pública suelen estar asociados a reacciones contra escándalos de corrupción y cómo eso se ha cumplido en Costa Rica, país en donde la independencia, prestigio, peso histórico-institucional y la reconocida experticia de la Contraloría General de la República –en adelante CGR– le han permitido a dicha institución ejercer un liderazgo institucional, con variadas y novedosas iniciativas, que han impactado positivamente e impulsado avances en esta materia.

En el segundo apartado, se describen las características de un modelo de gestión y control de la ética propios de la institucionalidad pública costarricense, mostrando además en paralelo su vinculación con el combate a la corrupción, bajo un enfoque integral o multidimensional.

En un tercer apartado, interesa identificar algunas áreas de mejora y recomendaciones finales.

La inexistencia o mal funcionamiento del sistema de control interno es fuente de enormes deficiencias y liberalidades en el manejo de los recursos públicos.

La acción por reacción y el liderazgo institucional a nivel nacional

El activador por excelencia de la necesidad de liderar iniciativas éticas en el sector público suelen ser los escándalos de corrupción que usualmente son destapados en cada país por la prensa, sobre todo cuando los presuntos involucrados resultan ser altos jerarcas como ministros, diputados, alcaldes, vicepresidentes o incluso el propio Presidente la República.

Así sucedió en los EEUU, con motivo de espionaje y otras prácticas indebidas con fondos públicos con fines político partidistas del escándalo Watergate (campaña electoral 1972), el cual gracias a un fuerte movimiento de la opinión pública contrario a esas conductas antiéticas, produjo no sólo la renuncia del Presidente Nixon y la destitución de otros altos funcionarios sino que culminó con la creación de una Oficina de Ética y una Ley de Ética en el Gobierno de los EEUU en el año 1978.

En Costa Rica sucedió algo similar, con motivo del desfalco millonario al Fondo Nacional de Emergencias durante la Administración Monge (1982-1986), el cual sin duda fue un activador fundamental para la creación de la Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV) por decreto ejecutivo N.º 17908-J de 3 de diciembre de 1987, Comisión cuyo quehacer marca un antes y un después, debido a que por primera vez se crea un órgano especializado en promover principios y valores éticos, especialmente en el sector público y sólo marginalmente en el sector privado.

Posteriormente, se evolucionó hacia un sistema nacional de comisiones institucionales de valores (decreto ejecutivo No.23944-J-C de 12 de diciembre de 1994), conformado por una Comisión Nacional, una dirección ejecutiva con personal a tiempo completo y comisiones institucionales de valores, cuyo conformación y funcionamiento es obligatorio en el Poder Ejecutivo y opcional en el resto de la institucionalidad pública así como en el sector privado.

Unos meses antes el Congreso de la República aprobó una nueva Ley Orgánica para la Contraloría General de la República (Ley N.º 7428 del siete de setiembre de 1994), la cual dotó al órgano contralor de un moderno y fortalecido marco legal e institucional, que incluyó importantes potestades sancionatorias contra personas físicas, públicas y privadas, incursos en infracciones en contra de la hacienda pública.

Para esa época, en el contexto internacional los escándalos de corrupción pública en los países del continente americano llevaron a la suscripción de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el año 1996, y Costa Rica al año siguiente cumplió con su compromiso de incorporarla al derecho interno, ratificando dicha convención mediante la Ley N.º 7670 del 17 de abril de 1997.

Así, en 1998 la Contraloría General de la República tuvo la iniciativa de preparar un proyecto de ley que viniera a dotar de un nuevo y moderno instrumento de lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito a la sociedad costarricense, el cual fue acogido para su trámite en la Asamblea Legislativa en el mes de agosto de 1999 (Expediente 13715), pero cuya tramitación quedó postergada.

No obstante, bajo el criterio de que la inexistencia o el mal funcionamiento del sistema de control interno en cada entidad pública es fuente de enormes desconroles y liberalidades en el manejo de los recursos públicos en perjuicio del bien común, propuso en el año 2001 un proyecto de Ley General de Control Interno, que fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 8292 de 31 de julio del 2002, ajustado a los estándares internaciones propios del Informe COSO de 1992, en donde uno de sus cinco componentes es el ambiente el control y el liderazgo de la alta dirección por mantener e incrementar altos niveles de integridad en la institución que dirige.

Posteriormente, a raíz de los grandes escándalos de los casos CCSS-Fischel e ICE-ALCATEL destapados en el año 2004, en los cuales estuvieron involucrados –entre otros– dos expresidentes de la República, el Congreso “desempolvó” el proyecto de ley 13715 antes referido, aprobándolo prácticamente por consenso en menos de cuatro meses de discusión, por medio de la Ley N.º 8422 de 29 de octubre de 2004.

Luego de la aprobación de la nueva y moderna ley anticorrupción, siguió la iniciativa de la CGR de emitir las *“Directrices Generales sobre Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General”* emitidas mediante la resolución D-2-2004-CO y publicadas en La Gaceta No.228 del 22 de noviembre de 2004, las cuales conforman un código ético que por primera vez es aplicable a todo el sector público.

Asimismo, como una iniciativa pionera a nivel continental y quizás mundial, la CGR toma la decisión de incursionar en una nueva modalidad de auditoría, más allá de los tres tipos de autoría clásica (financiero, cumplimiento y de gestión), emitiendo en el año 2008 una *“Guía de Auditoría de la Ética”*, con el fin de que las Auditorías Internas de las entidades públicas incursionaran en este campo y colaboraran a impulsar la necesidad de la gestión ética de las instituciones.

Más tarde, la CGR toma la iniciativa de invitar a otras importantes entidades públicas a conformar una Comisión Inter-institucional anti-corrupción, mediante un convenio que suscribieron en el año 2010 los jefes de la CGR, el Ministerio Público, el Instituto Costarricense contra las Drogas y la Procuraduría de la Ética Pública.

Finalmente, la CGR crea en el año 2010 un Índice de Gestión Institucional (IGI), el cual establece un ranking de las instituciones públicas –actualmente abarca a 162–, conforme a una serie de variables, entre las cuales figuran indicadores relativos al marco ético institucional; índice cuyos resultados anuales son hechos públicos y permiten no sólo a los gestores públicos, sino también a los ciudadanos, verificar el grado de avance o de estancamiento que presenta la institucionalidad pública incluso en materia ética, según se detalla en la tabla 1.

TABLA 1.
ÍNDICE DE GESTIÓN INSTITUCIONAL (IGI)

	2010	2011	2012	2013	2014
¿Se ha promulgado o adoptado un código de ética o similar?	Afirmativo para un 57% de un universo de 97 instituciones	Afirmativo para un 61.6% de un universo de 151 instituciones	Afirmativo para un 60% de un universo de 165 instituciones	Afirmativo para un 71.5% de un universo de 161 instituciones	Afirmativo para un 73.5% de un universo de 162 instituciones
¿En los últimos cinco años la institución se ha sometido a una auditoría de la ética institucional?	Afirmativo para un 17,5% de un universo de 97 instituciones	Afirmativo para un 64% de un universo de 151 instituciones	Afirmativo para un 67.5% de un universo de 165 instituciones	Afirmativo para un 56.5% de un universo de 161 instituciones	Afirmativo para un 60.5% de un universo de 162 instituciones
¿Se cuenta con mecanismos para reconocer, prevenir y tratar situaciones eventualmente contrarias a la ética?	Afirmativo para un 53,6% de un universo de 97 instituciones	Afirmativo para un 26.5% de un universo de 151 instituciones	Afirmativo para un 34.5% de un universo de 165 instituciones	Afirmativo para un 37% de un universo de 161 instituciones	Afirmativo para un 46% de un universo de 162 instituciones

Fuente: Elaborado por el autor con información suministrada vía correo electrónico por el Lic. Jorge Suárez, de la División de Fiscalización Evaluativa y Operativa de la Contraloría General de la República, a partir de datos históricos del IGI.

El modelo de gestión ética y control multidimensional de la corrupción

El modelo de gestión ética que ha impulsado la CGR para la institucionalidad pública costarricense se ha caracterizado por tres grandes rasgos: primero, estar sustentado en el sistema de control interno –en adelante SCI– y concretado en un marco estratégico y operativo; segundo, trascender enfoques filosóficos-subjetivistas que apuestan solo a los procesos de recursos humanos en la gestión ética, para asociarlo con lo que se ha venido a denominar un marco ético institucional; y tercero, vincular la ética con la lucha en contra de las diferentes formas de corrupción, pero no sólo desde un enfoque represivo o de integridad, sino también completando ambos enfoques con un tratamiento de muy diversos “caldos de cultivo” cuya presencia en la realidad de las instituciones propicia los actos de corrupción, para así generar lo que denomino un abordaje integral o multidimensional –modelo que más adelante se explica con mayor detalle–.

Interesa desarrollar cada uno de esos tres rasgos característicos, a los fines de conocer su trascendencia, pero sobre todo, las implicaciones que han tenido en las prácticas institucionales.

SCI, marco estratégico y operativo de la gestión ética

En Costa Rica, la CGR no es sólo un órgano de control externo, sino que también funge como el rector del SCI, sistema que orgánicamente también lo conforman la administración activa y las Auditorías Internas que por ley deben existir en cada órgano, entidad o empresa pública, conforme a la Ley General de Control Interno –en adelante LGCI–.

La CGR ejerce esa rectoría del SCI mediante diversas acciones, entre las cuales destacan las regulaciones que emite para toda la administración pública en materia de control interno (Normas

de control interno para el Sector Público) y en el caso de las auditorías internas, mediante diversidad de instrumentos regulatorios, incluyendo la “Guía Técnica para la auditoría de la ética”.

A su vez, funcionalmente hablando, el SCI tiene cinco componentes: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, sistemas de información y monitoreo, de los cuales interesa resaltar el componente del “ambiente de control”.

Artículo 13 inciso a) de la LGCI en cuanto al “ambiente de control” señala que son deberes del jerarca y demás jefaturas: “Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo ‘por parte de los demás funcionarios”.

Bajo el esquema del SCI, la gestión ética institucional tiene un enfoque “descendente”, es decir, debe necesariamente partir de la alta dirección, debido a que se estima que las organizaciones son moldeadas por sus jerarcas, a través de sus estilos de liderazgo, valores, principios, competencias, habilidades y visión.

El carácter esencial del liderazgo ético en esta materia es reconocido por Fitch (Ticer, 2015), ya que la vivencia de los valores es una cualidad primaria de todo buen líder en su rol de influenciar personas y dirigir organizaciones, puesto que con sus comportamientos y actitudes moldea y muestra el camino a sus colaboradores, construyendo y manteniendo la credibilidad entre ellos.

De hecho, existen tres investigaciones de la prestigiosa Harvard Business Review (Pérez Riestra, p. 188) según las cuales el factor más relevante que influye en las conductas no éticas son los comportamientos de los directivos y altos cargos gerenciales, seguido por otros elementos como la conducta de los iguales y las necesidades financieras, entre otros factores.

En ese sentido, la gestión de una institución pública debe responder a una gobernanza basada en tres pilares: integridad, transparencia y rendición de cuentas, pilares que deben ser asumidos por la alta dirección en forma libre y voluntaria, y se expresa en la formulación de un Código de Buen Gobierno Corporativo, que plasma los compromisos concretos de la alta dirección en esas tres áreas, de frente a los distintos grupos de interés (stakeholders).

Con el ejemplo de integridad de la alta dirección y el compromiso público asumido por el Código de Buen Gobierno, el resto de la organización es permeada del impulso ético mediante otras iniciativas como el Código de conducta y los compromisos de integridad anuales que las distintas divisiones formulan en las áreas que muestran mayor debilidad ética.

A los dos referentes éticos organizaciones anteriores –el código de buen gobierno corporativo y el código de conducta- se suma un tercer referente, que es la declaración de valores institucionales, conformando esos tres instrumentos el trípode del marco estratégico de la gestión ética.

Por su parte, una vez definido el marco estratégico de la gestión ética institucional –con sus tres referentes éticos–, el mismo debe ser concretado en un marco operativo, conformado por instrumentos como los compromisos anuales de integridad que formulan las distintas áreas de la organización y una enorme variedad de iniciativas formativas, comunicativas y participativas destinadas a generar cambios observables en la cultura. El marco estratégico y el marco operativo constituyen la columna vertebral de los elementos formales o cultura corporativa –deber ser–.

La gestión ética de la organización como un todo debe ser periódicamente diagnosticada, bajo dos enfoques complementarios: 1) conocer la percepción de los funcionarios sobre el grado de cumplimiento del marco estratégico y operativo, con el fin de identificar las brechas entre la cultura corporativa –el deber ser– y la cultura organizacional –elementos informales y no escritos–, que son las creencias, conductas, tradiciones, actitudes y valores realmente existentes; 2), identificar, priorizar los riesgos de corrupción, con el fin de tomar las medidas de contención apropiadas.

FIGURA 2.

MARCO ESTRATÉGICO INTERNO DE LA GESTIÓN ÉTICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MARCO ESTRATEGICO INTERNO DE LA GESTION ETICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA		
DECLARACION DE VALORES	POLÍTICA DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO	CÓDIGO DE CONDUCTA
<ul style="list-style-type: none"> Respeto: Valorar los derechos y formas de pensar de los demás. Integridad Realizar todas las acciones con rectitud. Compromiso: Sentir identificación con la Contraloría General de la República y así dar el máximo esfuerzo. Justicia: Dar a los demás lo que les corresponde de acuerdo con sus derechos y deberes. Excelencia: Buscar la máxima calidad y desempeño en el trabajo diario. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión Integra Gestión Transparente Gestión Responsable 	<ol style="list-style-type: none"> Relaciones entre los miembros de la organización Conflicto de intereses Relaciones con clientes Uso de recursos Manejo de información Seguridad, salud y medio ambiente

Fuente: Elaboración propia para efectos de ejemplificar con base en los resultados de la investigación.

A este respecto, no se trata de eliminar las conductas antiéticas de la organización pero sí promoviendo un incremento en el nivel ético que exhibe la misma (Alvira, 2014, p. 56)

Una vez identificadas esas brechas o déficit éticos, debe procederse a priorizarlos con el fin de diseñar acciones concretas destinadas a generar un cambio de comportamiento, acciones que se concretan en un instrumento denominado "compromisos de integridad del "Depto. X", el cual debe ser de conocimiento público y compartido en una reunión con el personal, y sobre el cual se rinde cuentas justamente el día mundial de la lucha contra la corrupción –el 09 de diciembre de cada año–.

El instrumento para identificar, priorizar y tratar los riesgos de corrupción es una adaptación, entre otros, de la herramienta llamada "INTOSaint", elaborada por la entidad de fiscalización superior de los países bajos, la cual permite que funcionarios expertos en los procesos internos puedan priorizar las áreas más susceptibles de mejora por su vulnerabilidad a la corrupción, mediante una escala en donde 3 es prioridad máxima, 2 prioridad media, 1 prioridad baja y 0 significaría que no hay riesgo –Ver Anexo No.1–

El marco ético institucional

De acuerdo con la Guía Técnica para la Auditoría de la Ética, el marco ético institucional está conformado por tres componentes: los elementos formales –cultura corporativa–, los elementos informales –cultura organizacional–, y la incorporación de la ética a los procesos de gestión propios de los mandatos y el quehacer de cada entidad pública.

FIGURA 3.
MARCO ÉTICO INSTITUCIONAL

Elementos formales	<p>Marco Estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de Valores • Código de Buen Gobierno • Código de Ética 	Elementos Informales	<ul style="list-style-type: none"> • Creencias • Conductas • Tradiciones • Valores • Actitudes
	<p>Marco Operativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromisos de Integridad • Mecanismos de comunicación, formación y participación. 		
	Cultura corporativa		Cultura Organizacional
DIAGNÓSTICO ÉTICO Y DE RIESGO O VULNERABILIDADES			

Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación.

Bajo este enfoque, el tema ético trasciende en dos sentidos al abordaje tradicional de la gestión ética.

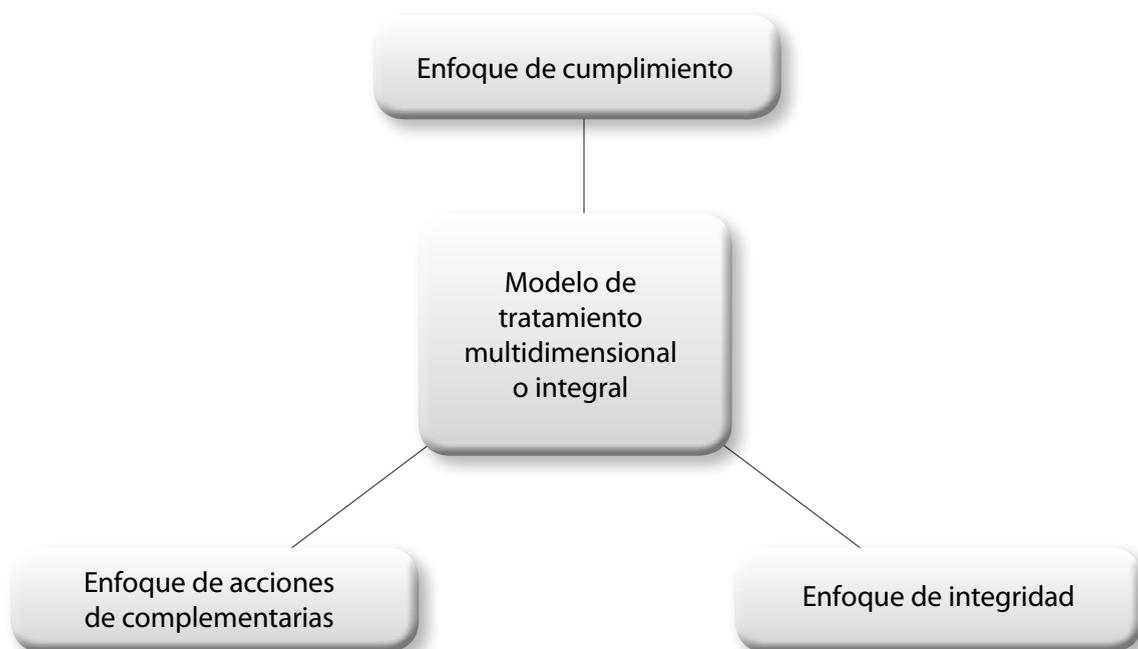
Primero, porque lo sitúa en la cúspide en la organización, y no en otros ámbitos de menor rango e incidencia, como por ejemplo, las comisiones de ética institucional, las unidades de recursos humanos, o peor aún, en los departamentos jurídicos.

Segundo, porque supera la tradicional concepción de que la ética en las organizaciones se concentra en los procesos de gestión de recursos humanos: dotación, promoción, desarrollo, evaluación del desempeño, etc. En otros términos, postula que además de esos subprocesos, la gestión ética sea abordada de manera transversal en todos los procesos sustantivos y de apoyo que tiene la institución.

Abordaje integral o multidimensional del combate a la corrupción

Usualmente, como ya se indicó antes, los escándalos de corrupción ocasionan que la ciudadanía demande una respuesta inmediata, es decir, la apertura de investigaciones imparciales, ágiles y efectivas, lo cual pone a prueba el funcionamiento de los órganos de control (sobre todo los penales y disciplinarios).

FIGURA 4.
MODELO DE TRATAMIENTO MULTIDIMENSIONAL O INTEGRAL



Fuente: Elaboración propia.

Ese abordaje de tipo reactivo y represivo representado en el enfoque de cumplimiento es vital para restablecer la confianza pública y para detectar y corregir, con medidas legislativas y administrativas oportunas, las falencias generadoras de impunidad, o incluso, que procuren la recuperación de activos y la indemnización de daño económico y social causado.

No obstante, se trata de un enfoque incompleto, ya que no atiende a las posibles causas generadoras o que son terreno fértil que propicia el fenómeno de la corrupción, las cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos: uno específico que llamamos "déficit de integridad o ética" y otro grupo que llamaremos "deficiencias varias y acciones complementarias".

En ese sentido, una de las causas generadoras de la corrupción reside en las falencias éticas de los funcionarios públicos. Como respuesta a esta situación en el apartado anterior se analizó el la importancia del marco ético institucional y su apropiada gestión estratégica y operativa, bajo lo que se conoce como enfoque de integridad.

Además de estos dos enfoques, uno, el represivo, reactivo o de cumplimiento, y dos, el enfoque de integridad, de tipo proactivo o preventivo, se suele sumar una tercera dimensión, que opera como una visagra, en el sentido de que su aporte permite que el sistema anticorrupción funcione apropiadamente.

Nos referimos a las condiciones concretas, que en los servicios públicos pueden estar propiciando la corrupción, las cuales operan como factores de riesgo o vulnerabilidad que hay que mitigar o erradicar para evitar la ocurrencia de nuevas corruptelas, y cuyo tratamiento puede hacerse llenando los vacíos o la insuficiencia de los controles a que están sujetos los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, o bien tomando otras medidas como se explica más adelante.

Esas condiciones pueden ser las siguientes:

- La opacidad y excesiva discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones en materia de compras públicas, proceso presupuestario, otorgamiento de títulos habilitantes como concesiones, permisos, licencias, certificaciones o inscripciones.
- La mala gestión provocada por procedimientos engorrosos o por fallas en la planificación y ejecución de planes, programas, proyectos y obras.
- La oferta limitada de servicios en relación a una gran e insatisfecha demanda de los mismos
- Las altas sumas de dinero asociadas a las gestiones que se tramitan, lo cual genera ventanas de oportunidades para los funcionarios para pedir sobornos para no pedir ciertos requisitos o eximir total o parcialmente de ciertos pagos.
- Una cultura organizacional en la cual la corrupción es como un cáncer que se ha extendido a muchas o todas las esferas de la institución, en donde los pagos extra-oficiales son comunes y sostienen el estilo de vida de los funcionarios corruptos.
- Nulos o escasos espacios e instrumentos que fomenten la participación y la incidencia de la ciudadanía para cambiar el inadecuado estado de cosas.
- La captura del Estado por parte de grupos de interés o de presión, con acceso privilegiado a información, a funcionarios y a elaboración de normativa regulatoria, lo cual usan para proteger sus intereses y no el interés público
- Un combinación de algunos o todos los aspectos anteriormente señalados.

La opacidad se combate con leyes de acceso a la información, en donde se abandone el secretismo, dejando reservado a la ley un régimen de excepciones restringido al principio de libre acceso a la información de interés público, con mecanismos ágiles y efectivos para hacer valer el derecho fundamental de acceso a la información pública.

También la opacidad se puede combatir con auto-regulaciones, es decir, con iniciativas voluntarias que tome la alta dirección para publicar y colgar en su sitio web la información pública de que dispone, bajo lo que se conoce como el principio de transparencia activa. En esa misma línea, muchos países se han venido adhiriendo a la iniciativa internacional de Gobierno Abierto – incluido Costa Rica–, misma que se sustenta en tres principios: transparencia, participación ciudadana y colaboración.

La discrecionalidad se combate mediante iniciativas para reducirla, estableciendo criterios o parámetros, publicándolos y dejando constancia de la motivación de las decisiones, lo que se conoce como documentar, proceder que permite un adecuado control al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, sea en sede administrativa como en sede judicial.

La tramitología se corrige con medidas legales y administrativas enfocadas a la simplificación de trámites, a partir de rediseños de los procesos y la eliminación de requisitos o puntos de control que no aportan valor agregado –pero sí tardanzas innecesarias–, así como con la introducción de mecanismos de gobierno electrónico: portales web transaccionales, firma digital, expediente electrónico y sistemas de ventanilla única –muy útiles cuando un trámite conlleva la participación de dos o más entidades públicas–.

El combate a las filas que hacen las personas para sus trámites así como para recibir servicios o subsidios públicos demanda de una cultura de servicio y de desarrollo de las capacidades (DC) para mejorar la gestión gerencial, la eficiencia, la

innovación y, de ser posible, el aumento del financiamiento de los mismos, entre otras muchas medidas adicionales y complementarias, incluida la materia de mejora regulatoria.

El cambio de la cultura organizacional es uno de los mayores retos que enfrentan nuestras burocratizadas y esclerotizadas organizaciones públicas así como uno de los más grandes obstáculos para llevar adelante una gestión pública eficiente, oportuna y de calidad. Por motivos de espacio no nos es posible desarrollar este tema, pero sí insistir en la importancia de la gestión ética para transitar hacia una cultura de integridad, y con ello, más humana y cercana a la ciudadanía.

La captura del Estado por parte de grupos de interés se combate mediante un conjunto de disposiciones jurídicas (administrativas y penales) tendentes a regular el ejercicio del lobby, evitar los conflictos de interés reales o potenciales, desarrollados en todo un régimen público de impedimentos, incompatibilidades, restricciones y prohibiciones que aseguren la imparcialidad, objetividad y neutralidad de los funcionarios, así como la penalización de los ilícitos de: soborno, fraude, tráfico de influencias, puerta giratoria y la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la obligación de declarar de intereses como requisito para acceder a la función pública e instrumento para verificar intervenciones o injerencias indeseables y legalmente prohibidas.

Hoy en día, la CGR trabaja en un curso virtual sobre *“Prevención de la corrupción”*, con la visión integral o multidimensional antes expuesta, el cual es complemento del *“Curso virtual sobre Investigación y Procedimientos Administrativos”* creado en el año 2011, que previamente atendió la necesidad de asegurar el éxito en las investigaciones de irregularidades administrativas como presupuesto para una ulterior depuración de responsabilidades disciplinarias y civiles, que redujera la mala gestión de esos procesos y la consecuente impunidad a su mínima expresión.

En definitiva, el combate a la corrupción, la promoción de una cultura de integridad y el diseño de otras estrategias preventivas en las organizaciones públicas, exige que su abordaje o tratamiento atienda a las anteriores tres dimensiones, de modo que se cierren todos los portillos y vulnerabilidades, empezando por las que presentan un mayor riesgo, bajo una estrategia anticorrupción integral.

ÁREAS DE MEJORA Y RECOMENDACIONES FINALES

Son cinco los aspectos puntuales en los que se identifican oportunidades de mejora: primero, el liderazgo; segundo, la agenda legislativa anticorrupción; tercero, las medidas administrativas; cuarto, la creación de mediciones e índices nacionales en materia de transparencia y corrupción; y quinto, la promoción de una cultura de integridad a nivel nacional.

FIGURA 5.
ÁREAS DE MEJORA



Fuente: Elaboración propia.

Liderazgo plural

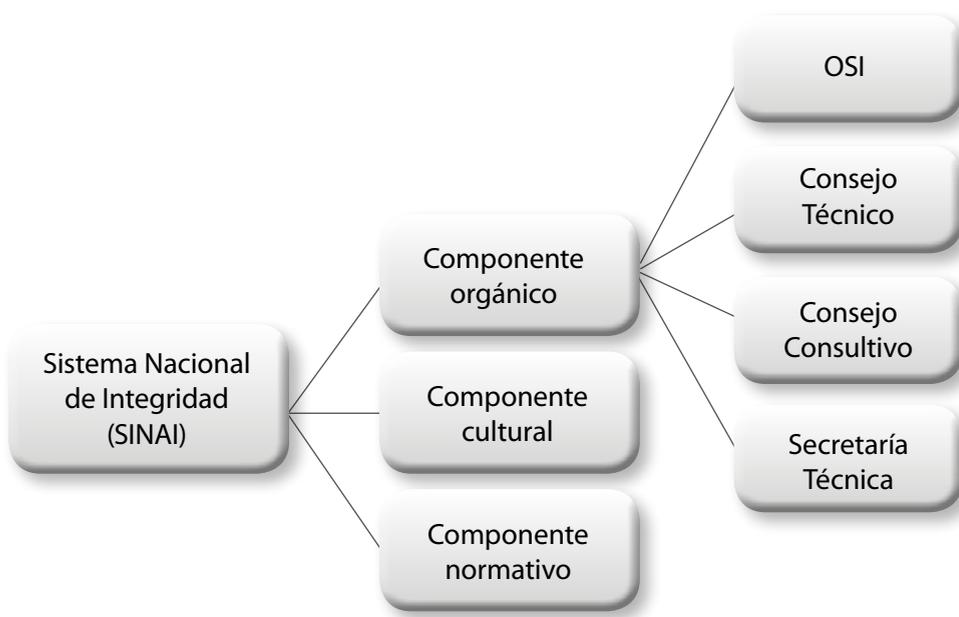
A lo largo de este ensayo se ha enfatizado en el papel de liderazgo que ha jugado de la CGR para impulsar la gestión ética y el combate a la corrupción en la institucionalidad pública costarricense, apoyado en las sanas practicas que suele mostrar la propia CGR y sus funcionarios, ratificado por la confianza pública de que goza la misma en el abanico del Estado costarricense, sin perjuicio de los esfuerzos de mejora continua que siempre son necesarios.

No obstante estos esfuerzos de liderazgo de la CGR, persiste todavía un abordaje fraccionado y disperso en esta materia, por lo que la primera área de mejora estriba en avanzar de un liderazgo unipersonal y centrado en las entidades públicas, a un liderazgo plural y que abarque al sector público, al sector empresarial y a la sociedad civil – tercer sector–.

Lo anterior implica avanzar en la creación y apropiado funcionamiento de un Sistema Nacional de Integridad (SINAI), que unifique a todos los actores institucionales, empresariales y de la sociedad civil, en un frente común en contra de la corrupción y en favor de la promoción de una cultura de integridad, dado que hoy en día esos actores actúan en forma muy dispersa e insuficientemente coordinada, sin un plan nacional de largo aliento que marque la hoja de ruta país en esta materia.

La presente propuesta estima que el SINAI debe estar conformado con al menos tres componentes: el orgánico (instituciones-organizaciones), el normativo (normas) y el cultural (actitudes y valores).

FIGURA 6
SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD (SINAI)



Fuente: Elaboración propia.

El **componente orgánico** del SINAI es el que permite reunir a muy diversas instituciones gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil en un esfuerzo común.

La propuesta consiste en crear, mediante la suscripción de un convenio interinstitucional, un Órgano Superior Interinstitucional (OSI), con dos Consejos –uno consultivo y otro ejecutivo– y una secretaría técnica.

El OSI estaría integrado por los jefes de la Contraloría General de la República, la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría General de la República, el Fiscal General, la Defensora de los Habitantes, el Presidente de la Comisión Nacional de Rescate de Valores, el Ministro de Justicia y Paz, el Director del Instituto Costarricense contra la Drogas y tres representantes de la sociedad civil. Total el órgano de gobierno de la OSI tendría 11 miembros.

El OSI tiene como función dictar una Plan Nacional de Transparencia, Anticorrupción y Probidad (PNTP), darle seguimiento al cumplimiento de las metas, indicadores y objetivos estratégicos del mismo, rendir cuentas del nivel de cumplimiento del mismo y hacer los ajustes del caso.

El OSI tendría un Consejo o Asamblea Consultivo integrado por organizaciones empresariales y de la sociedad civil, a los efectos de escuchar sus propuestas y lograr sinergias en distintas iniciativas.

Asimismo, el OSI operaría también con un Consejo Ejecutivo, formado por un representante de alto nivel de cada una de las entidades que forman parte de OSI, que funjan como enlaces técnicos de dichas entidades en la elaboración de planes y programas, sin perjuicio de una secretaría técnica con personal a tiempo completo que lleve la memoria y brinde el apoyo logístico del quehacer del OSI como órgano rector del SINAI.

Se propone que esa secretaría o dirección ejecutiva la asuma la Oficina de coordinación de una cultura de transparencia y lucha contra la corrupción –OCCTLC– del Ministerio de Justicia y Paz.

En cuanto al **componente normativo**, nótese que se propone crear el SINAI no por un decreto ejecutivo, ni por ley ni por una reforma constitucional –como aprobó el Senado mexicano el pasado miércoles 22 de abril de 2015–, sino mediante un convenio interinstitucional, es decir, mediante un proceso voluntario de auto-regulación.

En ese sentido, dicho convenio marco sólo debe contener el compromiso de los actores de tomar parte en el OSI y sus diversos órganos: el OSI como tal que sería el órgano de gobierno, el Consejo Consultivo, el Consejo Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva –recargada en la OCCTLC–.

Finalmente, **el componente cultural** deberá ser determinado cuando se diseñe, emita y ejecute el PNTP, su marco conceptual e instrumental, así como las respectivas estrategias formativas, comunicativas y complementarias pertinentes.

La agenda legislativa anticorrupción

Nuestro país requiere reformas constitucionales y legales importantes, entre las cuales menciono las siguientes: primero, modificar la Constitución para establecer claramente las causales de suspensión o cancelación de la credencial de los diputados, vicepresidentes y Presidente de la República; segundo, modificar la Constitución para establecer como fines del Estado el combate de la corrupción y la promoción de una cultura de integridad; tercero, aprobar una Ley de Acceso a la Información, Transparencia Activa y Gobierno Abierto; cuarto, aprobar una ley de lobby no solo legislativo sino también en las demás esferas de los poderes y autoridades públicas; quinto, reformar la Ley anticorrupción de 2004 para incorporar la declaración no solo del patrimonio sino

de intereses y mejorar el régimen de conflictos de interés; y sexto, aprobar una Ley General de Rendición de Cuentas.

Medidas administrativas

Desarrollar capacidades en la alta dirección con políticas de buen gobierno corporativo, un programa de gestión ética y el tratamiento multidimensional, empezando con la gestión de riesgos de corrupción (Ver Anexo que contiene una herramienta desarrollada por la CGR a este respecto).

Creación de mediciones e índices

La única forma de mejorar es contar con “datos duros”. Por ello, es indispensable destinar recursos a la creación de mediciones periódicas mediante instrumentos como encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía sobre corrupción en los servicios públicos, encuesta de clima organizacional y ético en las organizaciones, y un ranking institucional sobre transparencia y corrupción –del cual se carece–, con todo lo cual se podría elaborar un informe anual del Estado de la Nación en materia de Transparencia, integridad y la lucha contra la corrupción, capaz de ir tomando el pulso del estado de avance en esta materia.

Promoción de una cultura de integridad a nivel nacional

Para ello se requiere la elaboración y ejecución de un plan nacional de largo aliento, en el que estén comprometidos todos los sectores de la sociedad: actores públicos, empresariados y organizaciones de la sociedad civil (OSC): asociaciones, colegios profesionales, sindicatos, cooperativas, grupos ambientalistas, ciudadanos en general, medios de comunicación social, iglesias, centros educativos y culturales, etc.

Confío en que los aportes contenidos en el presente ensayo contribuyan a incrementar el acervo de conocimientos y experiencias en estos temas, que aunque propios de la realidad costarricense, permiten enriquecer las demás experiencias nacionales respecto a la gestión ética, el combate a la corrupción y el fuerte liderazgo personal e institucional que ésta lucha exige para lograr una mayor incidencia y unos mejores resultados.

REFERENCIAS

- Alvira, R. (2014). El riesgo y la seguridad desde el punto de vista ético. *Revista Empresa y Humanismo*, V(1/02). Recuperado de www.globethics.net/es/library/articles?p_auth=yeBcpf26&p_p_id=read_panel_portlet_WAR_digitallibraryspring25portlet&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column3&p_p_col_2&p_p_count=1&preSelectedDocUrl=http%3a%2F%2Fhdl.handle.net%2F10171%2F5148.
- Asamblea Legislativa. (2002). *Ley N.º 8292 denominada Ley General de Control Interno*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa. (1994). *Ley N.º 7428 denominada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa. (1997). *Ley N.º 7670 denominado Convención Interamericana contra la Corrupción*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Asamblea Legislativa. (2004). *Ley N.º 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa. (2008). *Circular 3303 (DFOE-098) denominada Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Bolaños, J. (2010). Los siete caldos de cultivo de la corrupción. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en gestión pública*, 19-23.

- Bolaños González, J. (2015). La auto-regulación clave para la participación proactiva en pos del bien común y la integridad. *Revista de Derecho Empresarial*, 3, 27-34.
- Contraloría General de la República . (2004). *Resolución D-2-2004- CO Directrices Generales sobre Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General*. San José, Costa Rica : Contraloría General de la República .
- Contraloría General de la República. (2008). *Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética (GT-01-2008)*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Pérez, R. (s.f). *El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa*. Recuperado de http://www.globethics.net/es/library/articles?p_auth=KoU2qZJa&p_p_id=generic_search_list_portlet_WAR_digitallibraryspring25portlet_INSTANCE_LjC4&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&generic_sea
- Poder Ejecutivo. (1987). *Decreto Ejecutivo N.º 17908-J denominada Declara Interés Nacional Plan Rescate Valores Morales Cívicos y Religiosos*. San José, Costa Rica : Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Poder Ejecutivo. (1994). *Decreto Ejecutivo N° 23944 denominado Reforma e Integra Comisión Nacional Rescate Valores Morales Cívicos y Religiosos*. San José, Costa Rica : Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (2014). *Curso prevención y gestión de riesgos de corrupción para el Sector Público de América Latina*. Perú: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *La lucha contra la corrupción en el sector salud: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Nueva York, EE UU: Dirección de Políticas de Desarrollo.
- Ticer, R. (2015). *Leadership Integrity: How to get it, How to keep it, and why it matters*. Recuperado de The Police Chief: The Professional Voice of Law Enforcement: http://www.policchiefmagazine.org/magazine/index.cfm?Fuseaction=display&article_id=3670&issue_id=12015
- USAID. (2008). *Manual de Ética Pública*. Asunción, Paraguay: Programa Umbral Paraguay.

Recibido: 25 de mayo de 2015

Aceptado: 28 de setiembre de 2015

ANEXO N.º 1

Factor de riesgo por proceso interno	Nivel de prioridad (3 = alta; 2 = mediana; 1=prioridad; 0 = ninguna)
<p><i>Recursos humanos (reclutamiento, selección, promoción, concursos, compensación y otros incentivos, asistencia y puntualidad, evaluación del desempeño y capacitación).</i> Esta área tiene una importancia fundamental, por cuanto incide directamente en las capacidades de los integrantes de la organización para contribuir a un clima ético positivo, en el cual los principios de mérito, igualdad de trato y justicia sean respetados. Debe preverse la aplicación de procedimientos para garantizar que el recurso humano posea los perfiles idóneos, y que su administración observe y promueva la aplicación de los principios y valores éticos que rigen la gestión organizacional.</p>	
<p><i>Administración financiera (percepción y disposición de fondos de tesorería, gestión de inversiones, instrumentos financieros, dinero en efectivo y cuentas bancarias).</i> En virtud de la vulnerabilidad de los activos involucrados, requiere de controles formales que sean aplicados por personal caracterizado por altos principios y valores éticos.</p>	
<p><i>Contratación administrativa (órdenes de inicio, cartel, adquisiciones de bienes y servicios, licitaciones, adjudicación y órdenes de compra y cabal cumplimiento de los contratos)</i> Debe conducirse con transparencia e igualdad, otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes, y así deben garantizarlo los procedimientos de adquisiciones establecidos en la institución.</p>	
<p><i>Administración de bienes (registro y manejo de inventario de muebles como equipos, vehículos y maquinarias así como de bienes inmuebles, entre otros bienes)</i> Los bienes de la institución deben destinarse exclusivamente a atender el fin público previsto. A fin de garantizarlo, y teniendo presente el objetivo del sistema de control interno de protegerlos contra pérdida, uso indebido, sustracción o destrucción, es preciso que se fomenten en los integrantes de la organización los valores y el compromiso necesarios, y que se establezcan los controles pertinentes.</p>	
<p><i>Transferencia de recursos (subsidios, subvenciones, ayudas, becas, patrocinios y beneficios)</i> El manejo de los recursos transferidos debe ajustarse a los fines previstos, para lo cual deben propiciarse los mecanismos atinentes.</p>	

<p><i>Otorgamiento de títulos habilitantes (autorizaciones, aprobaciones, permisos, licencias, documentos de identidad y certificados)</i> Por un lado, debe garantizarse que los funcionarios encargados de conceder los permisos no hagan uso indebido de sus facultades. Por otro, debe vigilarse que el título habilitante sea utilizado correctamente por quien lo ha recibido.</p>	
<p><i>Regulación, inspección o auditoría.</i> Por un lado puede tratarse de la fijación de requisitos, condiciones, criterios o normas para obtener títulos habilitantes. Por otro lado, puede también incluir el desarrollo de funciones de vigilancia, supervisión, inspección o auditoría.</p>	
<p><i>Manejo de información confidencial o de uso restringido.</i> Deben tenerse presentes las limitaciones establecidas constitucional y legalmente para el manejo de información, de manera que se evite su suministro o difusión irregular.</p>	
<p><i>Actividades en las que se da una alta injerencia política o de grupos de interés.</i> En la gestión diaria de la organización, se debe evitar el abuso de facultades e injerencias políticas que sean contrarias a los principios y valores éticos institucionales.</p>	
<p><i>Atención de denuncias y comunicaciones sobre eventuales conductas antiéticas y conflictos de intereses, así como su investigación, depuración de responsabilidades y sanción.</i> Especialmente en las operaciones sensibles, debe garantizarse la posibilidad de denunciar, así como el manejo confidencial del caso y la atención correcta, consistente y oportuna de lo comunicado, independientemente de los supuestos infractores.</p>	
<p><i>Otros riesgos relevantes</i> de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan. Pueden incluirse: excesiva tramitología, ausencia o falta de transparencia, exceso de demanda en relación con la oferta de servicios, etc.</p>	