

Universidad Rafael Landívar
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

ÉTICA PÚBLICA
Acciones y Propuestas para Guatemala

TESIS

Presentada al Consejo de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
por

Erick Alejandro Bolaños Martínez

Al conferírsele el título de

POLITÓLOGO

Especializado en Relaciones Internacionales
En el grado académico de

LICENCIADO

Guatemala noviembre de 1999

I. Introducción:

La presente tesis pretende proponer, con base a los diferentes estudios y experiencias desarrollados por el autor en el tema de la Etica Pública, la necesidad de fomentarla como medio importante para tratar de devolver la credibilidad de las instituciones políticas y de Gobierno, buscando crear propuestas concretas que logren encontrar soluciones que a corto, mediano y largo plazo; oxigenen y den nueva viabilidad al sistema democrático en Guatemala.

Abordar el tema de la corrupción en la gestión pública en cualquier país del mundo, es un reto difícil, ya que este problema en los últimos años ha crecido como un cáncer, provocando devastadores resultados en todos los sectores de las sociedades, tanto en la credibilidad de la gestión de Gobierno por parte de los servidores públicos, como también ha tenido un costo alto en la economía de los ciudadanos, en Centroamérica especialmente en el caso concreto de Guatemala.

Nuestro país estuvo desde la década de los años ochenta influenciada por un contexto mundial caracterizado por una ola de democracias que se estableció en América Latina, dando como resultado que funcionarios de Gobierno en Guatemala, electos libremente con voto popular, dieran apertura a un espacio para construir un *Estado de Derecho y libertad de expresión* más sólidos, ello dió como resultado que las acciones de Gobierno, vinculadas al tema de la corrupción se hicieran transparentes y la actividad de las instituciones de justicia y medios de comunicación estuvieran más al tanto de investigar y poner “en tela de juicio” ante la opinión pública, la acción de funcionarios de los diferentes estratos del Gobierno.

Al finalizar el siglo XX, se busca establecer las diferentes realidades donde la corrupción en la gestión pública se delimita en este país y asimismo presentar soluciones alternativas que logren reducirla en los ámbitos de la administración de

justicia, educación, gestión pública y fortalecimiento tanto de las instituciones contraloras de los bienes públicos, como del fomento de una auditoría social en los ciudadanos que logre como resultado un mayor control institucional y ciudadano en la acción de los funcionarios y servidores de Gobierno.

Con la apertura democrática de 1986 en Guatemala, comienza una etapa distinta en la vida política después de treinta años de dictadura militar que se caracterizó por fraudes electorales, corrupción e ineficiencia a todo nivel en las instituciones de Gobierno; impunidad derivada de la debilidad de las instituciones de administración de justicia y la centralización de los órganos de seguridad civil a la gestión de seguridad del ejército. Todo ello, permitió el apoyo de líderes pertenecientes a los diferentes sectores más importantes de la sociedad guatemalteca, que junto con un sector renovador del ejército abrieron, de esa manera, un nuevo clima que generó expectativas dirigidas a promover la transparencia, eficacia y participación ciudadana en los procesos electorales y a su vez, los recursos del erario nacional al servicio de los problemas y necesidades de las grandes mayorías del país, fomentando la libertad y el *Estado de Derecho*, elementos fundamentales en el desarrollo sostenido que el país requiere.

Otras expectativas de los guatemaltecos, eran respecto a que sus líderes fueran escogidos por su honestidad y capacidad, que el sistema de justicia fuera fortalecido, brindando mayor seguridad ciudadana, más eficacia en la administración de justicia y consolidara los derechos y libertades político-sociales de los guatemaltecos, en el marco de un *Estado de Derecho*.

Después de trece años, puede apreciarse que el proceso democrático ha tenido, tanto aspectos positivos que lo han fortalecido, como aspectos negativos que amenazan su estabilidad y permanencia. En esta última fase, muchos guatemaltecos han perdido su confianza en el proceso, muchas expectativas han quedado frustradas y muestra de ello son los elevados índices de abstencionismo que desde 1990 a la fecha han caracterizado los eventos electorales del país.

Acciones y Propuestas para Guatemala

Todo ello manifiesta que los partidos políticos y sus líderes no han sido verdaderos intermediarios sociales en sus diferentes actos como funcionarios públicos, debido a sus limitaciones de eficiencia de acción e incoherencia del desempeño de la función con las promesas electorales, dando como resultado la falta de voluntad política para crear y dar seguimiento a un proyecto nacional consistente.

Asimismo, las distintas administraciones en los diversos organismos del Estado, hasta ahora en mayor o menor grado, han tolerado preocupantes niveles de corrupción, sin que se creen los mecanismos necesarios que la prevengan, combatan y reduzcan.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996, brindó un nuevo escenario que, a través del establecimiento de nuevos consensos, dió la oportunidad de oxigenar a las instituciones democráticas para renovarse y comprometerse en el cumplimiento de los mismos que integra nuevas reformas tanto a nivel legal como institucional que permitirán, siempre que haya buena voluntad en las partes, incluir un proyecto de nación que brinde, espacio para una sociedad más participativa y pluralista; donde todas las entidades y sectores más importantes de Guatemala hagan sus aportes.

Esta tesis presenta una reseña de la evolución de la Ética Pública en Guatemala, desde que el tema captó la atención de la opinión pública nacional. Además cita otros estudios de diferentes entidades y autores guatemaltecos, e internacionales, analizándolos objetivamente desde la perspectiva planteada por los más destacados expertos a nivel mundial. Finalmente, a manera de marco teórico, concluye con un resumen de las teorías conocidas sobre los temas y términos elementales a considerar, en el planteamiento de una estrategia tendiente a alcanzar un estado de derecho en Guatemala.

Se debe anotar que el tema central de esta tesis ha sido referido por diferentes autores tanto en positivo como en negativo, así el mismo se ha planteado como el fortalecimiento de la Ética Pública o como la lucha contra la corrupción; tampoco ha faltado quien utilice ambos términos en forma

conjunta. Para este estudio, se trata siempre de referirse al tema como ética pública, aunque se podrá encontrar indistintamente y entendido de igual forma, la ética de los funcionarios públicos, la ética de Gobierno, el fomento del buen gobierno, o el combate a la corrupción.

El presente estudio tuvo como objetivo general analizar las acciones que la sociedad civil guatemalteca propone para alcanzar la ética de los funcionarios públicos, la pregunta formulada para dicho ha sido: ¿Qué acciones concretas, adaptadas a la realidad del país pueden proponerse para lograr un desempeño ético de los servidores públicos?.

Para ello se utilizaron dos instrumentos de campo. El primero, los grupos focales, en el que 108 representantes de 12 grupos organizados del país participaron como sujetos de investigación. El segundo, la encuesta que tuvo como sujetos a 606 personas que se distribuyeron en 172 autoridades locales y 434 líderes comunitarios.

Los resultados obtenidos se analizaron a la luz de las teorías recientes sobre corrupción y Ética Pública, de los más importantes expertos internacionales sobre el tema. Uno de los principales puntos detectados en el análisis lo constituye el hecho de que, la corrupción o ausencia de desempeño ético, manifiestan una relación con el subdesarrollo.

Las conclusiones mencionan algunas premisas fundamentales sobre corrupción y Ética Pública, como los elementos necesarios para que un acto sea valorado como ético, y además que no puede esperarse que existan características especiales de las personas que aspiran a cargos públicos, sino una simple escala alta de algunos valores detectados, que no son diferentes a los requeridos en la iniciativa privada para un correcto desempeño y un entorno de trabajo propicio para el desempeño correcto. Las recomendaciones de la investigación se dirigen a sectores y acciones concretas que deben tomarse en la lucha a favor de la ética pública.

A. Justificación:

La carrera de ciencias políticas y sociales, existe en Guatemala como respuesta a una necesidad nacional. La misma faculta a sus estudiantes para poder analizar con objetividad los problemas estructurales del sistema político del país y también para aportar soluciones.

El tema de la Etica Pública, ha cobrado gran importancia e interés en el ámbito nacional, como una herramienta necesaria para mantener la gobernabilidad del país, y como un requisito indispensable para favorecer la inversión extranjera, mejorando las relaciones internacionales con otros países. En tal sentido el presente estudio responde a un tema de interés para el desarrollo teórico y práctico de la profesión de politólogo, pues la debe constituirse como una filosofía de Estado y es resultado de una estructura gubernamental elaborada en un contexto político.

Además, podrá servir como referente para esfuerzos tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, pues además de reunir en forma objetiva y crítica los aportes de investigaciones ya realizadas en Guatemala sobre el tema, aporta los elementos que pueden formar parte de una estrategia de promoción de la ética en los servidores públicos, mostrando en forma concreta que es necesario el trabajo conjunto de todos los sectores de la sociedad guatemalteca.

Por último, la realización de esta investigación que incluye a diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, contribuyó a mantener presente en estos sectores la problemática de la Etica Pública y la necesidad de formular estrategias para su promoción y verificación.

B. Caracterización de la Etica Pública:

La Etica Pública, es un tema de importancia nacional para Guatemala. Su análisis es relativamente reciente; sin embargo, los estudios sobre la antítesis del tema (la corrupción) pueden llevarnos muy lejos en la historia. Por ejemplo el primer hecho conocido de corrupción, pero aún no enmarcada como tal, lo narra Aristóteles en la “Constitución de los Atenienses” (VI A.C.). El pasaje concreto cuenta que *“los amigos del Solón, conociendo las medidas que el arconte preparaba, adquirieron cuantiosas deudas para comprar tierra, luego cuando las deudas fueron abolidas por decreto, estos se enriquecieron grandemente”*.

En la época de los romanos, no había función pública que no fuese un robo organizado, los soldados pagaban a los oficiales para quedar exentos del servicio, la sucesión de los puestos se compraba, y no había funcionario que no se dejara sobornar; sin embargo no puede llamarse corrupción, pues los romanos no distinguían muy bien entre funciones públicas y dignidad privada, o finanzas públicas y fortuna personal, sin embargo, de alguna forma existía alguna distinción entre público y privado, pues el Estado no era hereditario familiar. (Njaim, 1995: pp.89-95)

El feudalismo fue un replanteamiento del “familismo” o sucesión familiar en Europa, de tal suerte que hasta el siglo XVIII, en que los cargos públicos fueron optados por concurso, no puede hablarse de corrupción, sino de defensa de intereses familiares.

De acuerdo a los ejemplos históricos citados puede observarse que la corrupción, y la Etica Pública, no pueden ser concebidos en otros sistemas que no sean el propio Estado moderno, situando el tema en tiempos históricos más cercanos.

Njaim, (1995: pp.77-103) en “La corrupción un problema de Estado”, llega a una conclusión similar del problema de la ética y la corrupción, como lo sugiere La corrupción un problema de Estado, puede narrarse desde la aparición del mismo. Pero puede inferirse una conclusión más reveladora: la corrupción, como tal, no existió en las agrupaciones sociales familistas, lo que hoy diríamos que fue corrupción en su tiempo se trataba de un procedimiento normal de las sociedades, lo anormal fue el incumplimiento de tratos que hoy podrían llamarse oscuros. Por ejemplo, no era malo comprar el derecho de ser jefe de una tribu a través de un matrimonio pactado, o la cesión de una hija de familia importante para alguien de la tribu, con tal que este fuere jefe de la misma y que quedara obligado a retribuir a quien había tomado dicha decisión (regularmente los ancianos del pueblo); lo malo y anormal en ese ejemplo lo constituía el incumplimiento del trato, que en ese caso específico sería la no retribución a los ancianos.

En los tiempos del familismo, expone Njaim, el comercio no se entendía como hoy lo hacemos, era entonces una cuestión natural de intercambio de intenciones y tratos, más que de bienes. Con ello este autor retoma lo expuesto por Marcel Mauss (1950: pp.151), no sólo se intercambiaba en aquellos tiempos bienes como hoy conocemos, se intercambiaban cortesías, bailes, fiestas, ferias y otros, donde circularon las riquezas como en términos de contratos más generales y duraderos. El fin era la mejor convivencia “obligatoria” entre clanes y tribus; probablemente fueron los gestores de sistemas económicos los que dieron inicio a la corrupción, es decir aquellos que saliendo de lo “obligatorio” del intercambio vieron la posibilidad de lucro personal, sin atender a los compromisos que el intercambio de la época conllevó.

De lo anterior, puede decirse entonces que la corrupción y la Ética Pública, son problemas o situaciones entendibles únicamente en la concepción del

Estado, donde aparece el bien común como un valor universal, y en la de sistemas económicos que buscan el beneficio personal.

Aparecido el Estado como institución, la manera de manejarlo, fue estudiada por Max Weber (1964, pp.678), tanto para los casos que se desarrollaban como democracia, como aquellos que lo hacían en burocracia. Weber concluyó que la democracia tendía a la corrupción, mientras que la burocracia lo hacía al despotismo, por ello buena parte de sus estudio se concentró en buscar un híbrido teóricamente aceptable que pudiera discriminar posibilidades y limitaciones en la lucha contra la corrupción.

Puede resumirse entonces que, la corrupción sólo puede entenderse como tal, si existe la idea del “Estado” y de acuerdo a la teoría de Weber, el sistema democrático tiende hacia ésta, pero pueden buscarse sistemas híbridos que aceptando esta idea, generen soluciones y estrategias para combatirla o limitarla.

Al respecto de limitar la corrupción, los organismos financieros internacionales, principalmente, han encontrado relación estadística positiva entre corrupción y subdesarrollo, encontrando en este hecho el argumento principal para promover la Ética Pública y limitar la corrupción, haciendo de esta última una imagen pesimista. Sin embargo haciendo mención de la idea de Mendeville en 1729 (Kaye, 1982), que actualmente es tratada también por Klitgaard, la corrupción no es sólo un estado de descomposición del sistema (como se le menciona ahora), sino que también puede verse como un signo de vitalidad de las economías, que sucede mientras la misma alcanza una madurez suficiente para prescindir de ella, además nos muestra aquellos lugares de la administración pública donde existen poderes monopólicos, procesos engorrosos y /o tasas impositivas exageradas.

Las soluciones para la corrupción, implican también hoy de alguna manera, la lucha entre “clase” y “partido” que mencionó Weber (1964: pp.9). Por ejemplo, en el caso de Guatemala la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que constituyen cargos burocráticos (de “clase”, de Burocracia) no designados por elección popular, se escogen ahora con una mayor participación de la sociedad civil, la cual organizadamente solicitó ser parte del proceso de postulación, con la finalidad de hacerlo más transparente y elegir a Magistrados con una ética profesional verificable.

Sobre el punto anterior también la publicación de la encuesta realizada por los diarios guatemaltecos, Prensa Libre y el Periódico conducida a través de la firma Borge & Asociados en los meses de Junio a Septiembre de 1999, mostró que los guatemaltecos priorizan como primera característica importante para los candidatos a cargos públicos en las elecciones del mismo año, la honestidad (un 38% de los encuestados así lo estimaron).

Como puede observarse el tema de la Etica Pública es hoy de dominio público, requisito de agenda de gobierno y de campaña electoral. Al respecto cualquier gobierno puede encontrarse ante tres situaciones: 1) políticos corruptos y burocracia honesta, 2) políticos honestos y burocracia corrupta, o 3) políticos corruptos y burocracia corrupta.

Dichas situaciones plantean entonces la lucha entre “partido” y “clase” (clase, entiéndase la “burocracia” que debe profesionalizarse en Guatemala), cada una de esas posiciones implica una estrategia diferente de acción, pero lo que sí puede decirse es que cualquier plan de gobierno que no contemple soluciones factibles al problema de la corrupción y la promoción de la ética, está destinado al fracaso.

En cuanto a esfuerzos y estrategias concretas que se han realizado sobre la en Guatemala, el primer esfuerzo formal e importante que se tuvo en

Guatemala, fue el realizado por el Instituto Pro-Democracia y Desarrollo (IDE), que en 1994 recién superada la ruptura del orden constitucional durante el Gobierno de Jorge Serrano Elías, convocó a funcionarios públicos, académicos, universitarios y expertos internacionales, para tratar el tema.

En 1995 los secretarios generales de los partidos políticos guatemaltecos con representación en el Congreso de la República, firmaron una declaración de Principios Éticos de Gobierno, con lo cual el Congreso de la República de Guatemala iniciaría los estudios y acciones necesarias para la creación y aprobación de un “*código de ética*”, el cual no prosperó por falta de voluntad política en dicho órgano del Estado.

Con la llegada de un nuevo gobierno tras las elecciones de 1995, el pueblo de Guatemala esperaba el cumplimiento de la utopía de un gobierno ocupado por empresarios probos y ejemplares. Pero este gobierno arremetió contra uno de los pilares de la Ética de Gobierno y los sistemas de integridad, limitando la libre emisión del pensamiento, de los medios de comunicación social.

En 1996 con ocasión de la asamblea extraordinaria, de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en ciudad de Panamá; el Gobierno de Guatemala, suscribió el acuerdo de combate a la corrupción planteado en la Convención Interamericana contra la Corrupción, éste fue a su vez resultado de la puesta en práctica de los compromisos firmados en la Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994. Para 1999 dicho tratado aún no ha sido ratificado por el Congreso de la República de Guatemala.

En 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, deben acatarse las acciones contenidas en los mismos, para el caso concreto de la ética pública, el Acuerdo sobre aspectos socio-económicos y situación agraria, en el inciso de Desarrollo Social, establece que: “Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas mediante su descentralización, desconcentración y

desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero, a fin de garantizar la eficiencia, *transparencia y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y auditoría*".

En el período de 1996 a 1998, el gobierno en turno, presidido por Alvaro Arzú, toma una temeraria postura contra la información publicada en los medios de comunicación social, en relación a la actuación gubernamental. Esta actitud poco ética del gabinete de gobierno, hacia los medios de comunicación social, restó credibilidad a las acciones dirigidas por este. A ello contribuyó también las millonarias licitaciones dadas en dudosas circunstancias, y sobre todo en el proceso de privatización de la empresa telefónica del Estado, denominada TELGUA.

Por otra parte en el mismo período, y sobre todo en el posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, la corrupción en los gobiernos locales provocó manifestaciones de toma y quema de edificios públicos, linchamientos, bloqueo de carreteras y otras manifestaciones que se suman a las acciones que ponen en peligro la estabilidad democrática del país. En el caso de los gobiernos locales las acusaciones de la población por falta de ética de los funcionarios giraron en torno a la malversación de fondos, el robo, el cohecho, el incumplimiento de promesas electorales y el nepotismo. De éste último tampoco escaparon las altas esferas del gobierno.

Durante el período de 1995 a 1999, las organizaciones no gubernamentales, han jugado el papel de investigadores y presentadores de propuestas de solución y coordinación de esfuerzos para alcanzar la Etica Pública.

En un período más corto de 1998 a 1999, la coordinación de organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Transparencia

Internacional (TI), las oficinas de cooperación internacional de otros países, y órganos semi independientes del Estado, como la Contraloría General de Cuentas, han iniciado esfuerzos para la implantación de un sistema nacional de integridad, pero a la fecha no se logró el consenso para una actuación concreta y coordinada en Guatemala.

Finalmente el nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF-SAG), brindará a mediano y largo plazo, agilidad a los procesos de inversión y fiscalización del Estado a través de la Contraloría, (como lo plantearon los Acuerdos de Paz), generando transparencia en la gestión pública previniendo la corrupción, además el Sistema de Administración Tributario (SAT), fortalecerá la recaudación y mejorará el desempeño ético en esa función del Estado.

C. La Etica Pública en Guatemala:

El primer esfuerzo conocido para tocar el tema de la Etica Pública en Guatemala se realizó en noviembre de 1994, dirigido por el Instituto Pro-Democracia y Desarrollo (IDE: pp. 1-10) con el apoyo de la cooperación internacional. La finalidad del programa diseñado por el IDE, fue iniciar un diálogo abierto, tolerante y reflexivo, que aportara propuestas concretas para fortalecer la probidad en la administración pública.

Este programa celebró seminarios y foros que convocaron a 160 personas, entre ellos académicos, profesionales, líderes políticos, funcionarios públicos, especialmente administradores de justicia, y expertos extranjeros que expusieron las experiencias tanto nacionales como de otros países en la promoción de la Etica Pública. El método utilizado para realizar las propuestas concretas para Guatemala fue: 1) participación en las ponencias,

2) conformar grupos de trabajo, dialogar sobre casos concretos y finalmente 3) proponer soluciones.

En las soluciones planteadas por los participantes, se propusieron castigos ejemplares, imposición de sanciones severas, la participación de los usuarios y de entes especializados en el análisis de ofertas para las privatizaciones, ampliar la cantidad de responsables en la aprobación de licitaciones (reducción de la discrecionalidad), privilegiar los valores morales, y fomentar la responsabilidad ciudadana.

El segundo es un estudio realizado por la Fundación Centroamericana Para el Desarrollo ([FUNCEDE] 1997). Este consistió en una recopilación hemerográfica, de los diarios del país, en el período de enero a septiembre de 1997, el mismo buscó todas las noticias sobre conflictos municipales durante el citado período.

El trabajo de FUNCEDE concluyó que los gobiernos locales son un componente básico para la gobernabilidad de Guatemala, identificó dos elementos básicos de dicha gobernabilidad, el primero la legitimidad de las autoridades y el segundo la eficacia en la prestación de servicios. En lo que respecta al tema de la Ética Pública se determinó que buena parte de los conflictos tuvo su origen en dudas surgidas entre la población sobre la probidad con que se manejaron los recursos financieros del municipio.

Algunas conclusiones específicas del trabajo de FUNCEDE son: El 42% de los conflictos surgió por causas de corrupción, la mayor parte del total de los incidentes están referidos a indicaciones de deficiencias de la administración financiera municipal, que van desde peculado, favoritismos, malversación de fondos, hasta sobre valoración de precios de bienes y servicios comprados. Finalmente, existía a la fecha de realización del informe, una cantidad elevada de alcaldes sujetos a demandas judiciales por irregularidades, detectadas por la Contraloría General de Cuentas, tanto por costo de las obras ejecutadas,

como a deficiencias en la documentación contable y violación de las normas contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado.

En 1998, un tercer estudio de la Fundación Mirna Mack, realizada a través de la firma Borge y Asociados, consistió en recabar la opinión particularizada, sobre el organismo Judicial de Guatemala. Se entrevistó a 116 dirigentes y representantes de sectores que influyen en la opinión pública. El objetivo de la investigación fue plantear propuestas para mejorar el desempeño de la aplicación de justicia en Guatemala.

La investigación determinó que el 65% de la población estima una proporción alta de corrupción en dicho órgano del Gobierno y que los problemas existentes surgen de la asignación del poder monopólico, la discrecionalidad y la falta de supervisión en el desempeño por parte de los administradores de justicia. De hecho menciona, que se ha llegado a la necesidad de tener que pagar, no para que el funcionario pase sobre la ley, sino para que haga cumplirla.

Concluye que es mejor prevenir la corrupción, dejando la persecución y el castigo como complementarios. Además, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia en 1990 tuvo un programa de capacitación impartido por la Universidad de Harvard para la aplicación de justicia, en el cual se trataban los problemas de intimidación ligada a la corrupción, muchos de los capacitados ya no están en el servicio, por ello una de las recomendaciones principales es sobre la profesionalización de la carrera judicial, que se puso en práctica posteriormente, con la creación de la Escuela de Estudios Judiciales.

Por último, planteó que es necesario crear y difundir una cultura contra la corrupción, para ésta la técnica de “foros ciudadanos” sería de gran utilidad, de acuerdo a la experiencia en la república Argentina.

Una investigación documental sobre las consecuencias de la falta de ética en las acciones públicas, realizado por Mérida en 1998, utilizó información de fuentes como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), Transparencia Internacional (TI) y otros autores independientes. El objetivo en este caso era establecer una relación entre la falta de ética en el desempeño público y económico del país.

Mérida (1998, pp.6) realiza en la información que al menos el 60% de los guatemaltecos opinó que para ese año la falta de ética de los funcionarios públicos o corrupción era mayor que hace diez años contados a partir de la fecha de la cual habla, asimismo dicho fenómeno fue considerado como una amenaza para la democracia en Guatemala por el 41% de los encuestados.

Finalmente Mérida concluye que la falta de ética en el gobierno, es un fenómeno generalizado en el mundo, que afecta negativamente el crecimiento económico y la estabilidad democrática de los países, la principal causa sugerida para explicar la falta de ética, es el poder conferido a los funcionarios públicos para tomar decisiones arbitrarias; propone también algunas acciones concretas de solución para el desempeño ético, éstas son: mejores salarios en base a productividad, profesionalización del recurso humano, marcos legales generales, y procesos administrativos sencillos.

También en 1998, el programa de Modernización Legislativa del Congreso de la República de Guatemala (CEDEL) realizó una comparación de la legislación centroamericana existente sobre ética, probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, elaborado por Alarcón y López (1998), quienes, presentan un listado de todos los temas de ética, probidad y responsabilidad que son tratados en las legislaciones centroamericanas, separando dichos temas como existentes o no existentes en la legislación de un país determinado. Si el tema es tratado en un país entonces se especifica

en que ley y artículo es tratado. Los resultados obtenidos para Guatemala, en cuanto a normas constitucionales, pueden presentarse como sigue:

Tema	Tratado	No tratado
Antejuicio	Sí	
Obligación de presentar declaración patrimonial		No
Existencia de un órgano Contralor	Sí	
Responsabilidad de los funcionarios públicos	Sí	
Plazo para deducir responsabilidades	Sí	
Principio de enriquecimiento ilícito		No
Obligación de denuncia de delitos cometidos por subordinados		No
Interpelaciones	Sí	
Inmunidad		No
Prohibición de nombrar parientes en cargos públicos		No

Alarcón y López, concluyen que Guatemala es el país centroamericano con menor cantidad de regulaciones (en cuanto a Leyes ordinarias y Normas de Observancia General que traten sobre el tema), la única ley ordinaria que posee un tratamiento similar al de los demás países de Centroamérica es la Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.

Por último Acción Ciudadana (AC, 1999), investigó el opuesto del tema de Ética Pública: *la corrupción*. El objeto fue conocer la percepción de los ciudadanos guatemaltecos sobre el tema, y el tratamiento que se da a los casos de corrupción denunciados.

Los resultados obtenidos definen a la corrupción como uno de los problemas mayores, y al mismo tiempo uno de los retos de la sociedad guatemalteca en una época de transición hacia la democracia.

La institución realizó una investigación documental hemerográfica, que comprende información de 1,223 ejemplares en total, que corresponden a aquellos en circulación de Prensa Libre y Siglo XXI (Diarios guatemaltecos), durante el período del 01 de enero del 1997, al 30 de junio del año siguiente. También incluyó un análisis de la legislación vigente, y un estudio de campo, que consistió en una encuesta a nivel del país, que alcanzó a 288 personas. Las conclusiones sugieren que existen muchas falsas soluciones a la corrupción, las más usuales son la justicia, el poder judicial de hoy, el castigo, la ética y la educación, la moral individual, la intolerancia, los directivos honestos, las reformas estructurales, el interés de la empresa privada.

Finalmente indica que se deben hacer sistemas nacionales de integridad, e iniciar con el procedimiento de islas de integridad. Este sistema debería incluir reformas administrativas, derecho administrativo, medios de denuncia, apoyo a un poder judicial independiente, fortalecimiento de entidades como la Contraloría General de Cuentas, establecer oficinas independientes de investigación, respaldar mecanismos que promuevan la integridad.

Las islas de integridad por su parte no plantean inicio radical contra el problema sino pequeños procesos que den a las personas la posibilidad de enmendar las faltas.

En general puede observarse que el caudal de conocimientos sobre el tema, recae en puntualizar la preocupación de los ciudadanos guatemaltecos, ante un desempeño poco ético de los funcionarios públicos. Las investigaciones analizadas utilizan diferentes fuentes y distintos métodos de recopilación de información, las soluciones pueden agruparse en 3 estilos: 1) las acciones individuales, 2) las soluciones técnicas y 3) las soluciones integrales de acción conjunta.

Las soluciones individuales y las consecuencias de carácter punitivo, no tienen mayor eficacia según lo plantean tanto por IDE (1994), como por AC (1999); pero además pueden contraponerse con las experiencias de otros países, Klitgaard (1990: pp.30-35), analizó la experiencia del combate a la corrupción y promoción de la ética, mediante un sistema de castigos ejemplares para las Filipinas durante el régimen del presidente Marcos, muchas personas de alto nivel en su administración de gobierno tuvieron castigos ejemplares, más de 2000 funcionarios fueron despedidos en un corto tiempo. Sin embargo, algunos años más tarde (1985), los escándalos de corrupción del presidente Marcos se hacen conocidos a nivel mundial, desvirtuando así todo el sistema de castigos individuales y ejemplares.

Respecto a las acciones técnicas, el mismo Klitgaard, al igual que Moreno Ocampo (1993 pp. 251-350), proponen que las soluciones corresponden a un sistema estructural, que ayude a mantener el comportamiento humano de los funcionarios públicos dentro de un ambiente propicio para el desempeño ético. Dicha estructura se compone de un sistema de salarios competitivos, la erradicación de prácticas monopolistas que otorguen demasiado poder discrecional a un solo funcionario; es decir, que existan varias formas de cumplir con un mismo requisito legal.

La misma contempla un sistema de selección profesional de los funcionarios públicos que contemple dentro de sus puntos discriminatorios historial y manejo de valores éticos, finalmente también recurre como forma de control correctivo preventivo, uno operante de sanciones disuasivas; ello implica por ejemplo que la multa o sanción sea cuantitativamente mayor que el promedio de la cantidad requerida como regalía de un funcionario público para realizar una acción contra la ley u omitir la aplicación de ésta contra su transgresor.

El sistema de las soluciones técnicas para alcanzar la Etica Pública, es demostrado como una solución eficiente, para lugares concretos de aplicación, así lo demuestra Maclean-Arabo (1999), que durante su trabajo en la alcaldía de La Paz Bolivia, logró aplicar con éxito una variante de la propuesta del Instituto para el Desarrollo Internacional de la universidad de Harvard, consistente en: 1) identificar a los organizadores de la corrupción, 2) sensibilizar a los funcionarios y servidores del problema existente, 3) plantear una visión de lo deseado, 4) establecer recompensas y castigos que modelen el comportamiento deseado, 5) hacer funcionar dicho sistema, 6) realizar una buena selección de los funcionarios que deben ser sustituidos. Esta propuesta, tiene dificultades para la aplicación global a un aparato de gobierno, por el carácter temporal de sus funcionarios en el cargo.

Al respecto de la aplicación de programas a escala de gobierno, el Instituto para el Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE/BM), (1999 pp. 10-23), apoya los sistemas nacionales de integridad que consisten en la realización de un esfuerzo nacional, pero a nivel institucional y no personal. Esta posición apoya las investigaciones de IDE y AC en Guatemala, difiriendo de la postura de Acción Ciudadana en que el Banco Mundial propone un proceso a mediano plazo para el funcionamiento de un sistema nacional, pero no estima la posibilidad de iniciar con pequeños esfuerzos como las islas de integridad.

La contribución especial de los sistemas nacionales de integridad, consiste entonces en que el enfoque del esfuerzo se dirige ya no a los funcionarios como personas sino a las instituciones del Estado, con la finalidad de formar una estructura que cree un ambiente de integridad a escala nacional.

Finalmente en cuanto a la administración de justicia, como elemento importante en la consecución de la Etica Pública, la fundación Mirna Mack, (1998: pp.51) retoma como parte de su análisis, las teorías de Klitgaard y Moreno Ocampo, y su aporte nuevo para Guatemala es descubrir que uno de los primeros pasos en la consecución de la Etica Pública, será construir un sistema de justicia que aplique la ley eficazmente. Ello según las teorías citadas, no es un factor determinante para alcanzar la Etica Pública, porque la misma debe ser prevenida, sin embargo la funcionalidad del sistema pide que si exista la aplicación disuasiva de leyes efectivas y severas.

D. Teoría:

Etica Pública:

La Etica Pública **es un tema determinado por la finalidad del Estado**, esto se debe a que los funcionarios públicos son personas que están al servicio de la nación, para trabajar en la consecución de sus fines. No seguir este fin lleva a corromper la función del Estado, con su consecuente repercusión en la estabilidad democrática del país (Grondona 1993: pp.22-26).

La Etica Publica tiene una connotación especial para los ciudadanos, las notas de escándalos cometidos por empresarios privados, no alcanzan los niveles de escándalo que aquellos propiciados por funcionarios públicos. Esto obedece no a que los empresarios sean menos corruptos o más éticos, sino a que los ciudadanos esperan de los funcionarios lealtad institucional, eficiencia, sensibilidad ante los derechos fundamentales, por ellos la ética de los

funcionarios públicos difiere de la ética individual o profesional, en que la primera adquiere un papel ejemplificante, porque los ciudadanos estiman a los funcionarios públicos como modelos y poseedores de un nivel moral superior. Por lo anterior deben tratar de evitarse los malos modelos que se difunden rápidamente, como aquellos de éxito fácil a través de las estructuras de poder (Rodríguez 1996: pp 163).

Un dilema de la Etica Pública se presenta entre fin y medios, y al respecto se tienen diferentes posiciones. Desde Maquiavelo, separar el fin de los medios en aspectos políticos se convertía en una actuación natural, que dio paso a la política pura (realismo político) y en contraposición también a la política valorativa (idealismo político). La política tendió a separarse desde entonces de la ética y de la religión, que eran elementos que antes la habían acompañado, comprendía que el político y la profesión eran una misma cosa, acarreado como resultado que aquel identificado con su actividad, se desligara de todo sentido ético y valorativo (Ramírez 96: pp 33). Luego el problema también es planteado como la justificación de algunos actos corruptos como lo menciona Moreno (1993: pp. 214) o Grondona (1993: pp.81-85), al hablar de ética de la intención o ética de la responsabilidad.

En los tres casos mencionados, se citan ejemplos diversos sobre momentos en los cuales, una actitud juzgada como no ética puede dar resultados positivos, a la vez que una acción de intención ética y finalidad ética posee resultados objetivos negativos. Por ejemplo, si por una actitud ética de defender la industria nacional ante la extranjera, se graban los productos similares extranjeros con aranceles más altos, la actitud es ética y legal (aunque no en teoría neoliberal, pero sí en la legislación guatemalteca actual); el resultado negativo de esta actuación “ética”, es que se priva a la mayoría de los consumidores de obtener productos de mejor calidad a precios más bajos.

Lo anterior plantea el dilema del fin y los medios, sin embargo en aspectos de ética la actuación debe ser juzgada por tres componentes del hecho moral, que son: el objeto, la finalidad y las circunstancias. (Gutiérrez 1999), sólo en el momento en que los tres elementos pueden calificarse como éticos, puede hablarse de una actuación ética, lo cual debería ser especialmente observado en la función pública debido al carácter ejemplar que plantea el desempeño de dicha función, de acuerdo a como se mencionó anteriormente.

Al respecto, también se refiere Aragó (1994: pp 39), quien expone que un hecho moral se compone de **motivo**: ¿Por qué lo hago?, **fin**: ¿Para qué?, **medios**: ¿Cómo lo hago?, **resultados**: ¿Qué obtendré?, **consecuencias**: ¿Qué ocurrirá?, concluyó finalmente que “El fin no justifica los medios, si alguien acepta que el fin justifica los medios, ningún crimen será demasiado monstruoso para frenarle, la historia lo confirma”.

Valores Fundamentales en el Servicio Público:

Si se pudiera hablar de valores especiales para la función pública, como lo planteó Platón en el pasaje de la caverna del libro la República, donde el gobierno debía ser reservado para los más desarrollados, la mencionada función probablemente no podría estar abierta para ser ocupada por cualquier persona; sin embargo estas posiciones son de hecho, desempeñadas por cualquier persona y probablemente en Guatemala aún se llenan estas posiciones de acuerdo con el esquema feudal que predominó en los siglos IX al XVIII; donde los burgueses podían comprar a los señores feudales, el derecho de algunos puestos de decisión.

Los valores para la función pública no pueden ser diferentes que los propuestos para el desempeño privado, la lealtad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad son valores para el desempeño de cualquier función, incluyendo la pública. La diferencia fundamental para ambas radica en el alcance de las acciones sobre un grupo de personas. Para un grupo pequeño

de personas en el caso del desempeño privado, o para toda la sociedad si se trata de la función pública, (Ramírez 1996: pp 83-103).

Ramírez define cada uno de los valores de la función pública, **así la lealtad del funcionario público** requiere que este tenga clara la visión y finalidad de la acción conjunta que implica el desempeño de su puesto, debe estar consciente de la importancia de la misma a fin de conseguir las metas de la institución en la que labora y las del gobierno en general, es decir debe ser leal en la búsqueda de la consecución de los objetivos del gobierno.

La puntualización de que la pertinencia de dichos valores debe ser “clara”, es importante, pues Aragó (1994: pp. 2), observa que los mismos valores existen en todas las personas, varían en ellos los grados de importancia que los mismos adquieren en la escala de valoración del individuo (Achaerandio 1991). Desde dicha perspectiva los funcionarios sí tendrán la característica especial de poseer “claridad” o primacía en los valores citados a continuación. La **eficiencia**, significa el correcto cumplimiento de la función específica que a cada quien corresponde en el sistema institucional. La **responsabilidad**, se refiere al uso responsable y honesto del tiempo laboral, ejercer las tareas con **orientación a la productividad**, plantear mejoras en la atención de los usuarios, ser objetivo en sus juicios, **ser honesto y justo en el trato** con jefes, subalternos, compañeros y usuarios, por último **evitar conductas oficiales o privadas que puedan socavar la confianza del público** tanto en él como de la institución que representa.

La **probidad** finalmente hace referencia a la honradez, sobre todo en la administración de los recursos públicos.

La Globalización y la Ética:

En 1996 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la Unión Europea, aprobó la abolición del soborno como

deducciones fiscales y aprobó penalizar el mismo que fuere cometido por nacionales (miembros de la OCDE) en el extranjero. La misma resolución fue adoptada por los países del G-7 (Francia, Canadá, Japón, Alemania, Estados Unidos) (Casals & Associates 1998: pp 4).

El hecho de que los países tomen dichas posturas implica que el soborno ha sido aplicado con habitualidad y legalidad como política de los países mencionados en otros países extranjeros. Además se hacen esfuerzos por levantar el secreto bancario con fines de investigación y perseguir criminalmente a quienes ejerzan prácticas corruptas. De igual forma instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprueban ayudar a la erradicación de la corrupción, y organismos como el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, sugiere no otorgar más préstamos para países que no cumplan con algunos requisitos de ética de gobierno y esfuerzos de combate a la corrupción. (Kaufmann, 1999).

Soluciones Propuestas para alcanzar la Etica Pública:

Entre las soluciones propuestas, una de las más importantes (por su efectividad), es la tratada por Klitgaard (1990) en el libro titulado “Controlando la Corrupción”, ésta puede enmarcarse en dos partes:

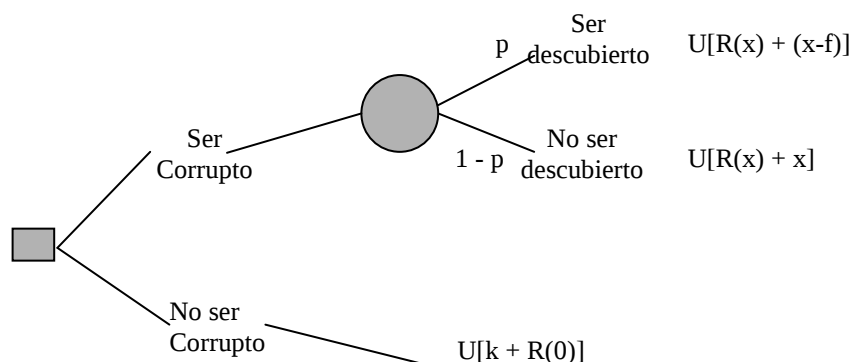
1) La primera analiza el surgimiento de la corrupción, como un asunto circunstancial en el que intervienen tres factores: el monopolio institucional, la discrecionalidad de los empleados públicos y la falta de transparencia de las acciones del Estado $C = M + D - T$ (corrupción es igual a la suma del monopolio y la discrecionalidad menos la transparencia).

La importancia teórica del aporte de Klitgaard, se basa en que deja de lado los aspectos éticos y legales, focalizándose en los aspectos funcionales de las organizaciones.

2) La segunda parte de la propuesta de Klitgaard, es la esquematización de un proceso típico de decisión para decidir el cometer un acto corrupto o no. Puede observarse de la siguiente manera:

Árbol de Decisión de un funcionario:

Sea k el pago al funcionario y $R(0)$ la satisfacción moral que deriva por no ser corrupto. Al no ser corrupto, el funcionario recibe una recompensa de $k + R(0)$, sea x el soborno (o recompensa por ser corrupto), p la probabilidad de que el funcionario sea descubierto y castigado si es corrupto, f el tamaño de la sanción, $R(x)$ el costo moral para ella por aceptar un soborno de x , y U la utilidad del funcionario involucrado.



$$\text{Utilidad esperada} = U[R(x) + p(x-f) + (1-p)x]$$

El árbol de decisión presentado por Klitgaard puede entenderse de la siguiente manera:

Si no es corrupto, recibe su paga y la satisfacción moral de no ser una persona corrupta.

Si es corrupto, recibe el soborno, pero “paga” un costo moral. También hay alguna probabilidad de que será detenido y castigado, en cuyo caso también pagará con una sanción.

Así, será corrupto si: el soborno menos el costo moral, menos (la probabilidad de ser descubierto y sancionado) por (la sanción por ser corrupto) es mayor la paga, más la satisfacción que ganó por no ser corrupto.

Por su parte, Moreno Ocampo (1993: pp.253), reconoce que son necesarias tres condiciones para luchar a favor de la Ética de Gobierno, la primera de estas condiciones es la **Aptitud**, refiriéndose así a un estado comunitario de apoyo a dicha acción, es decir que debe existir en los ciudadanos conciencia y disposición a valorar la ética, en ello concuerda con Klitgaard (1990: pp.60). La segunda debe ser **factible** que pueda hacerse algo, es decir contar con un grupo comprometido, pues sin duda el mismo grupo se verá ante ofertas de los sectores corruptos, y por último debe ser **aceptable**, en ello debe verse que los costos de luchar a favor de la ética no deben ser mayores que los costos de tolerar algún grado de corrupción.

Finalmente tras eliminar la viabilidad de algunas soluciones, que suelen ser de proposición frecuente entre la ciudadanía, por ejemplo el “fortalecimiento de la Justicia” y los “castigos ejemplares”, propone estas acciones concretas:

- » mejorar los sistemas de selección de funcionarios públicos,
- » cambiar la filosofía del Estado hacia la calidad total, es decir cambiar la visualización tradicional del servicio de este,
- » crear y mejorar los controles a la autoridad,
- » fomentar la transparencia en el gobierno, debe entenderse eliminar el secreto hacia los ciudadanos en las acciones administrativas públicas,
- » finalmente el liderazgo que adquiere una nueva connotación, se deja el liderazgo mesiánico contra la corrupción. El liderazgo en la lucha a favor de la ética corresponde a todos los ciudadanos.

Grondona (1993: pp.141) retoma la propuesta desarrollada por Moreno Ocampo, pero añade la necesidad de reconocer las técnicas de disuasión y de neutralización, utilizadas por aquellos interesados en mantener un sistema de corrupción funcionando, estas personas no éticas utilizan técnicas básicas de neutralización de acciones, y permiten así que los sistemas corruptos sigan funcionando de la misma manera.

1. La primera de ellas, **la neutralización** que consiste en negar la existencia del problema, como sucede en el caso de desvalorizar la percepción de la población sobre el problema (quien dice que hay corrupción en mi gobierno es tonto).
2. La segunda técnica de neutralización llamada **“el falso ingenuo”** se refiere a aquellos funcionarios públicos que aceptan la existencia, pero proponen soluciones que se saben falsas a toda vista (“vamos a ser severos con los corruptos, o en 180 días estarán tras las rejas”) y permiten que los sistemas corruptos sigan funcionando igual.
3. Una tercera técnica es utilizar el problema para destruir a la competencia política, otra más arremeter contra una persona o grupos de personas como chivo expiatorio mientras el sistema de corrupción continúa funcionando de la misma manera; (caso Moreno)
4. Finalmente la última técnica neutralizadora que debe identificarse y denunciarse como las anteriores es que los funcionarios implicados amplían la definición de corrupción, hasta poder atacar los procesos que son seguidos contra ellos (los ciudadanos alientan la corrupción, por la actitud de no pagar impuestos).

Ramírez (1996, pp. 61-67) por su parte enfoca la necesidad de hacer un esfuerzo dirigido en la promulgación de una cultura ética, especialmente en los regímenes democráticos, dicho esfuerzo permitirá a los gobiernos luchar contra la corrupción y facilitar la gobernabilidad de un país, agrega que dicha política de Gobierno a favor de la Ética Pública no puede ser lineal, sino que debe estar abierta a converger con las iniciativas de muchos sectores, el primer paso puede difundir la idea y el consenso sobre el significado del “bien común” y el “interés público”. Por último, Ramírez, advierte que no debe desestimarse la contribución que hacen las reglas claras y la existencia de códigos de ética para los funcionarios.

Finalmente la última propuesta conocida, la constituye la hecha por Jarquín (1999) constituida por diez acciones que contribuyen a alcanzar la transparencia y la ética de Gobierno. El proponer 10 tareas específicas es una simplificación de cómo puede funcionar un sistema de integridad nacional, y esté en principio referido al caso del sistema nacional de integridad de Nicaragua.

Las tareas a las que se refiere Jarquín son las siguientes:

1. Elaborar presupuestos claros, legalizar efectivamente el acceso de los ciudadanos a la información, desarrollar sistemas integrados de administración financiera,
2. Modernizar los sistemas de adquisiciones y hacerlos transparentes,
3. Mejorar la descentralización política,
4. Desarrollar una efectiva participación ciudadana, a través de organizaciones civiles no partidistas,
5. Dar mayor presupuesto y autonomía a las entidades fiscalizadoras superiores,
6. Fortalecer el sistema de justicia,
7. Hacer más fácil la presentación de demandas contencioso administrativas.
8. Diseñar y ejecutar campañas públicas para la promoción de valores éticos en la sociedad y la toma de conciencia en los funcionarios de que se es servidor público, servidor de las personas, que se administran recursos ajenos por los cuales hay que rendir cuentas.
9. Hacer efectivas las leyes de probidad de los funcionarios públicos, y tipificar como delitos el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y el soborno, castigándolos con severidad.
10. Profesionalizar de inmediato la administración pública, crear la carrera de la función pública y permitir que las plazas sean optadas por capacidad, responsabilidad y evolución del desempeño, como formas de evaluación, sin que queden afectadas por las afinidades políticas reales o aparentes.

De esta forma, puede resumirse que, el tema de la Etica Pública en Guatemala ha sido recientemente abierto al debate ciudadano, se posee información muy valiosa sobre el tema, y estudios serios realizados por instituciones guatemaltecas, dirigidos al caso concreto del país. Sin embargo, persiste el problema de por dónde empezar las acciones concretas para conseguir la Etica Pública, y cuáles deben ser éstas, a fin de unificar los esfuerzos en dicha acción.

II. Ubicación Espacial y Temporal del Problema:

A. Planteamiento:

Como podría concluirse de acuerdo a lo expuesto en la sección anterior, la ética de los funcionarios públicos en Guatemala, es un tema de importancia académica, de preocupación e interés nacional, y además, un desafío que se presenta en ésta época a los guatemaltecos. Los diversos problemas de Etica Pública que aquejan al país están en este momento despertando vigorosas y valientes reacciones en diferentes sectores sociales (universidades, gremios profesionales, iglesias, medios de comunicación, entidades políticas, organizaciones no gubernamentales, y sectores organizados de la sociedad civil), que alzan su voz convocando a los ciudadanos a participar en la promoción y verificación de la Etica Pública.

Han existido esfuerzos e intenciones por parte del Gobierno Central, tanto en el Ejecutivo, con la suscripción de acuerdos internacionales de combate a la corrupción, en la asamblea extraordinaria de la OEA, celebrada en la ciudad de Panamá en 1996. Por su parte el Organismo Legislativo, trabajó en 1997 junto con organizaciones del sector civil, iniciativas para una nueva Ley de Probidad, sin embargo existió falta de voluntad política para la aprobación.

Se ha fortalecido en cierta forma la función de la Contraloría General de Cuentas, la cual en 1998 recibió apoyo internacional para la puesta en marcha de la primera Oficina Nacional de Etica, única en Centroamérica, y los organismos Ejecutivo y Judicial se desempeñan en la lucha contra las formas de corrupción que les afectan interna y externamente. Indudablemente las acciones gubernamentales continuarán en el marco del fortalecimiento del estado de derecho en Guatemala; pero en el presente de trasformaciones de esta sociedad, que empieza a salir de un proceso de guerra y confrontaciones

para entrar en uno de reconstrucción nacional, la participación de la ciudadanía en general es imprescindible y necesaria en todas las deliberaciones, iniciativas y acciones de reconstrucción.

Uno de los aspectos negativos del proceso ha sido la percepción de un desempeño corrupto de los funcionarios públicos, que ha generado en muchos guatemaltecos la pérdida de confianza en el proceso y muchas expectativas han quedado frustradas; manifestándose ello en los índices de abstencionismo que se elevan en forma creciente en los diferentes eventos electorales. También se observa de los ciudadanos, una falta de motivación y participación en actividades de interés público y comunitario.

Por otra parte, la encuesta electoral publicada por el diario guatemalteco Prensa Libre (ejecutada a través de la firma Borge & Asociados, cuyos resultados se publicaron en los meses de junio a septiembre de 1999), referida anteriormente, mostró de forma inequívoca la preocupación de los guatemaltecos por tener funcionarios públicos honestos, el 38% de los encuestados así lo manifiesta, posicionando a esa tendencia como el requisito más importante para los candidatos a cargos públicos.

Por último, los ejemplos y modelos de países que han mejorado el nivel de vida de sus ciudadanos y fortalecido la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas, han pasado por una transición de fortalecimiento de su estado de derecho a través de fomentar el desempeño ético de los servidores públicos, logrando con ello la estabilidad y el desarrollo económico del país y mayor calidad de vida y para las personas.

Del análisis anterior sobre la preocupación por el desempeño ético de los funcionarios públicos manifestado por los guatemaltecos, así como en el proceso de los países se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué acciones concretas, adaptadas a la realidad del país, pueden proponerse para lograr un desempeño ético de los servidores públicos?

B. Objetivos:

1. General:

Realizar un estudio sobre las acciones que la sociedad civil propone para alcanzar la ética de los funcionarios Públicos en Guatemala.

2. Específicos:

- Estimular y reunir los aportes de los representantes de diferentes sectores institucionales y sociales de Guatemala en el análisis de la problemática de la Ética Pública.
- Identificar requerimientos legales, e institucionales para la participación de la sociedad guatemalteca en la promoción y respeto de la Ética Pública.

C. Elementos del Problema:

1. Definición conceptual:

Acciones Concretas: Fuerza con que un cuerpo, institución o ente obra sobre otro en hechos puntuales. (Acento 1999).

Desempeño Ético: Es el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. La bondad o maldad de los actos de un funcionario público debe juzgarse en relación con la finalidad del servicio público, del bien común, que justifica la propia existencia de la administración. (Rodríguez, J. 1996)

Servidor Público: Persona que ostenta un cierto poder de actuación, delegado por los ciudadanos. (Ramírez, M. 1996)

2. Definición Operacional:

Acciones Concretas: Son las propuestas realizadas por los sujetos de la investigación, que cumplen con el requisito de no ser calificadas como falsas soluciones en las teorías de referencia.

Desempeño Ético: Es aquel que hace un uso adecuado de los recursos públicos, un buen uso del poder oficial, prevalece en la conducta el predominio del bien común sobre los intereses particulares y evita aceptar, obsequios, hospitalidades y otras recompensas por el desempeño de su trabajo.

Servidor Público: Persona contratada por el Gobierno para su servicio.

D. Alcances y Límites:

El estudio se realizó a través de grupos focales, entrevistas personales, y una encuesta interdepartamental.

Este incluyó a representantes de sectores institucionales y sociales seleccionados. No se trata de una encuesta estadística sobre el problema de la ética de Gobierno, pues el estudio no pretende establecer relación entre variables; sin perder por ello validez y confiabilidad se limita a la búsqueda de propuestas concretas para impulsar la Etica Pública en Guatemala.

También resume las propuestas más importantes y estructuradas que se han generado en Guatemala con el mismo fin, haciendo un análisis objetivo y crítico de las mismas.

Finalmente, la presente investigación pretende ser referente académico y práctico tanto para instituciones gubernativas como no gubernativas, pues además de reunir en forma objetiva y crítica los aportes de investigaciones ya realizadas en Guatemala sobre el tema, aporta los elementos que pueden formar parte de una estrategia de promoción de la ética en los servidores

públicos y muestra en forma concreta que es necesario un trabajo conjunto de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, y que no pueden existir mesianismos de verdad en la lucha contra la corrupción y la realización de la Etica Pública.

III. Método

Esta sección presenta cómo se realizó la investigación, define los sujetos de investigación, la distribución de los mismos, los instrumentos utilizados, el procedimiento seguido en la recopilación de la información, y la forma como se planteó el diseño.

A. Sujetos:

Existieron dos grupos que fueron sujetos de estudio, uno con: **representantes de sectores institucionales** que influyen en la vida del país, para los grupos focales. El otro con: **autoridades municipales y líderes comunitarios**, que participaron en la encuesta interdepartamental.

Los sectores fueron seleccionados tomándose en cuenta su protagonismo en los diferentes órdenes de la vida nacional y su importancia estratégica para la promoción de la ética de Gobierno; no se planteó como una encuesta estadística con universos definidos y muestras aleatorias probabilísticas. Los sectores participantes son representativos de los agentes más dinámicos de la sociedad guatemalteca, además fueron acreditados como portadores válidos de la opinión de sus representados.

Los sectores institucionales y sociales participantes en el estudio, a través de 108 asistentes, tomando un total de 12 miembros por grupo, cada uno se conformó por un sector, comprendidos los siguientes:

- Sector empresarial,
- Organizaciones de servicio no-gubernamentales,
- Movimiento cooperativo,
- Movimiento sindical,
- Representantes Mayas,

- Medios de comunicación social,
- Colegios Profesionales,
- Ministros Religiosos,
- Académicos.

Sujetos de la encuesta interdepartamental son funcionarios y líderes comunitarios, la importancia crucial de ellos descansa en la idea de Weber sobre la democracia directa y genuina, ya que los municipios son un espacio privilegiado para la construcción de la misma. Es en los municipios donde puede tejerse un destino común y entrever un interés compartido, pues su contexto político de pequeñas comunidades que comparten problemas y necesidades hacen factible el fortalecimiento de la democracia, a través de hacerlo con el municipio.

Los entrevistados pertenecen a diversos municipios de varios departamentos, y la población bajo estudio se divide de la forma siguiente:

El promedio de participación de representantes por departamento fue de 44. El grupo total de participantes en la encuesta interdepartamental se compuso de 172 funcionarios públicos (autoridades de gobiernos locales) y 434 líderes comunitarios.

El factor para selección de los encuestados fue la capacitación, tomando en la encuesta a aquellos que llenaran como requisito, haber recibido capacitación cívica. Se utilizó para ello la base de datos del Instituto Pro-democracia y Desarrollo IDE.

Departamentos	No. de participantes
Alta Verapaz	36
Chimaltenango	28
Huehuetenango	34

Quetzaltenango	20
Quiché	23
Departamentos	No. de participantes
San Marcos	94
Sololá	51
Totonicapán	10
Petén	36
Zacapa	55
Chiquimula	41
Izabal	35
Jalapa	57
Jutiapa	86
Total	606

B. Instrumentos:

Se utilizaron dos técnicas básicas de campo para recoger información de los sujetos del estudio:

- Grupos Focales,
- Encuesta.

Las técnicas de campo utilizadas produjeron información cualitativa. Los grupos focales, fueron actividades grupales altamente participativas, con 12 personas cada grupo, que durante una o dos horas discutieron varios tópicos o preguntas, a los cuales dieron respuesta.

Es una técnica diseñada para obtener información cualitativa de un grupo seleccionado de individuos (entre 7 y 15 regularmente) que cumplen con una característica determinada por el investigador.

Para esta investigación, existió la característica de la capacitación previa sobre temas de corrupción, y cumplir con ser representantes de sectores sociales seleccionados.

Cada grupo focal requirió de por lo menos dos personas que tomaron el papel de moderador y secretario, el primero de ellos guió los temas de diálogo con preguntas preestablecidas, con total libertad de profundizar en cualquiera de los temas con las personas participantes que consideró conveniente, dejando un espacio abierto al final de la actividad para que los participantes tocaran o ampliaran temas que creyeran pertinentes.

El secretario tomó nota de las reacciones y propuestas que se efectuaron, clasificando las mismas.

Después de la realización de cada grupo los resultados fueron ingresados en forma de archivo electrónico.

La encuesta interdepartamental se realizó con autoridades locales y líderes comunitarios, el cuestionario contó con 10 preguntas y se cubrió un total de 606 encuestados de 14 departamentos de Guatemala.

Para las técnicas de los grupos focales, se utilizó un temario o guía, en la que se planteaban preguntas básicas sobre el tema en cuestión, para conocer los tópicos pueden observarse el anexo 1 pp. 59.

Para la segunda técnica se utilizó un cuestionario de 10 preguntas de respuesta abierta (ver los tópicos del cuestionario en anexo 2 pp. 60), los que no poseen problemas de coherencia con los datos generados por las técnicas de entrevista y grupos focales, pues los temas de la encuesta surgieron como una ampliación y especificación de algunos de los tópicos tratados en los grupos focales; por ello en la interpretación de resultados, las respuestas del cuestionario se analizan dentro de los tópicos 6 y 7 de los grupos focales,

pues en estos las respuestas complementan, refuerzan y amplían la información del estudio.

C. Procedimiento:

El primer paso fue la selección del tema, una vez realizada, se procedió a hacer la recopilación de la teoría existente sobre la Etica Pública y la corrupción. Posteriormente se continuó con los estudios y propuestas que sobre el tema fueron surgiendo en Guatemala, antes y durante la realización del estudio.

Luego se determinaron los instrumentos, con los cuales podría obtenerse los datos que contribuyeran para formar una propuesta, para la promoción de la ética a nivel nacional. La recopilación de los datos se dividió en tres fases.

La primera fase de recolección de los datos consistió en la realización de los grupos focales, análisis e interpretación de la información obtenida, se efectuó en los meses de agosto y septiembre del 97.

En la segunda fase se procedió a la aplicación de la encuesta en dos etapas, en el área occidente del país, de septiembre a noviembre de 1997 y en la segunda etapa los datos del oriente y norte del país en los meses de junio a agosto de 1998.

Para la tercera fase finalmente, el análisis e interpretación de los datos de la encuesta, se realizó en los meses de mayo y junio de 1999, haciendo la redacción del informe de la presente investigación en los meses de julio y agosto recién pasados.

D. Diseño:

Los datos obtenidos a través de los grupos focales, las entrevistas personales y la encuesta interdepartamental, fueron grabados en archivos electrónicos.

Estos, funcionan con operaciones predeterminadas de ordenamiento y ejecución de operaciones como: media aritmética, contar, contar sí,

ordenamientos alfabéticos, que facilitan las operaciones y no necesitan la utilización de fórmulas estadísticas, sino la aplicación de procedimientos determinados para el programa.

El Programa Excel, para Windows 97 y 98, tiene carácter gráfico y los comandos de acción, pueden ejecutarse en esta forma, asistidos por el mouse de una computadora personal; con dicho dispositivo del hardware, se seleccionan los datos gráficamente y se dan órdenes a la computadora para la ejecución de los comandos solicitados.

El ingreso de los datos puede efectuarse en una Hoja Electrónica del programa Excel, en tantas categorías como el usuario lo desee o estime clasificar las respuestas de interés; para el caso del presente estudio, en los grupos focales, se agruparon las respuestas similares, con el comando de ordenamiento alfabético. Para el caso de la encuesta interdepartamental las respuestas fueron codificadas con un transfer idéntico al cuestionario, el mismo hecho en material de acetato posee iguales dimensiones y puede sobre ponerse en los cuestionarios para su clasificación (anexo 3 pág.63).

La muestra de esta encuesta, representa la totalidad de las personas capacitadas, por IDE, en asuntos de Etica Pública. Como es conocido en los círculos de los investigadores sociales, el hecho de que un estudio no consista en una encuesta probabilística o que no esté midiendo cosa alguna, no impide que los datos cualitativos puedan ser presentados en alguna forma cuantificada. De hecho, en este estudio se elaboraron cuadros cualitativo-cuantitativos, en los que se muestran los conceptos y consideraciones cualitativas de los participantes, pero acompañados de la frecuencia relativa de participantes que expresaron cada uno de esos conceptos y consideraciones. Con base en estos cuadros y de otros resúmenes de resultados se realizó el análisis y se retiraron los datos que fungieran como falsas soluciones, para finalmente elaborar el informe.

IV. Resultados:

Presentación:

A continuación se presentan los resultados que se obtuvieron tanto en los grupos focales, como en la encuesta interdepartamental. Los resultados de los diálogos focales se analizan pregunta por pregunta y debe tomarse en cuenta que los resultados de la encuesta interdepartamental se incluyen dentro de las preguntas 6 y 7, que analizan tanto las acciones necesarias para promover la Etica Pública, como aquellas que se consideran una responsabilidad exclusiva del Gobierno.

1. *¿Qué es la Etica Pública?*

A esta primera pregunta sobre el tema, el 66% de los participantes conciben la Etica Pública como formas de comportamiento -de los gobernantes, funcionarios y empleados públicos, y de los particulares que se relacionan con ellos- que se rige por, se conforman a o se ajustan a normas y principios éticos. El resto de participantes (34%) relacionan la ética de gobierno también con asuntos técnicos como la eficacia y responsabilidad en el cumplimiento del trabajo y de los objetivos de la entidad en la que prestan sus servicios. (gráfica 1, pp. 72).

Al identificar la Etica Pública con formas de comportamiento congruentes con valores y principios éticos, se tienen varias ventajas: primero, las faltas a la ética de gobierno son hechos observables, en cuanto son comportamientos de la personas. Segundo, en vista de que los valores y principios éticos son conocidos por la sociedad. Cualquier observador o testigo presencial está en la capacidad de juzgar el comportamiento de otros, conforme a estos valores o principios, provisto que las acciones sean accesibles a la observación. Y tercero, puesto que en el pensamiento de los guatemaltecos los principios y valores éticos deben estar por encima de las ambiciones de poder y de enriquecimiento ilícito, nadie justificará una acción anti ética diciendo que el fin justifica los medios o que todo el mundo lo hace. Sin embargo, el problema radica precisamente en que las faltas a la Etica Pública generalmente no son accesibles a la observación. Por lo tanto, una preocupación válida planteada es: cómo obligar a que las acciones vulnerables a la corrupción sean públicas.

2. ¿Cuáles son los problemas de la Etica Pública?

Un tercio de los participantes señalan la corrupción como el principal problema de Etica Pública actual en Guatemala, y de nuevo, una cuarta parte puntualiza problemas como ineficiencia, incapacidad, desconocimiento, falta de transparencia, centralismo y desconocimiento de los derechos humanos, como problemas de Etica Pública. El resto reiteran la crisis de valores como la fuente de la corrupción, (gráficos 2 y 3, pp. 72-73).

Los sujetos de la investigación se refieren a la corrupción como acciones prohibidas por las leyes vigentes del país; su prevención y castigo, por lo tanto están relacionados con la aplicación constante de la ley. Otros aspectos señalados por los participantes son de carácter técnico y deben resolverse a través de selección de personal, capacitación, formación, inducción y supervisión. Los términos fiscalización y control parecen más apropiados para prevenir y manejar problemas de corrupción; supervisión y administración son más adecuados problemas de carácter técnico.

3. ¿Conoce la ciudadanía los problemas de Etica Pública en el país?

Un 40% de los participantes consideran que la ciudadanía sí sabe qué es la Etica Pública –actuar conforme a valores y principios éticos, con honradez y conciencia en el uso de los recursos- contra un 17% que considera que la ciudadanía no lo sabe. Sin embargo, a pesar de ese conocimiento, la ciudadanía parece estar acostumbrada a la corrupción (10%) y no hace nada al respecto (10%) excepto no creerle a los funcionarios (23%) (gráfico 3, pp.73). Impunidad y falta de credibilidad son entonces los dos principales consecuencias de los actos de corrupción y del comportamiento de la ciudadanía (gráfico 4, pp.73).

Los valores y principios éticos son conocidos por los ciudadanos, lo cual les permite distinguir formas de comportamiento correctas de incorrectas. Pero la participación social o ciudadana en la promoción y verificación de la Etica Pública se enfrenta a dos problemas. Uno de ellos que aunque los ciudadanos no le creen a los funcionarios, no hacen nada más. Muchos ciudadanos son testigos de actos corruptos o ilícitos; pero no los denuncian, no exigen castigo, no se persigue la impunidad; y en muchos casos, estos ciudadanos son beneficiarios de las acciones ilícitas e ilegales.

Concientizar, motivar, poner en marcha a la ciudadanía para que participe en la vigilancia por la Etica Pública, tendrá que enfrentar estos problemas: acostumbrarse a la corrupción y complicidad en acciones ilícitas, escepticismo respecto a la posibilidad de lograr buenos resultados en la consecución de la Etica Pública.

4. ¿Actitud de la ciudadanía hacia los problemas de Etica Pública?

El 60% de los participantes expresan pesimismo hacia la disposición de la ciudadanía a actuar en contra de la corrupción: hay apatía y desconfianza, se cree que el Gobierno debe hacerlo todo, quieren cambios pero no se comprometen, están decepcionados y pesimistas, son indiferentes (gráfico 4, pp.73). El 22% de ellos van

más allá, al juzgar que la mayoría de la población carece de valores, conciencia de participación y tienen temor, opinando lo mismo de la prensa (gráfico 5, pp. 74).

Un 40% de los participantes, sin embargo, consideran que hay organizaciones cívicas influyentes, y que la mayoría de los ciudadanos todavía tienen confianza y actitudes positivas. La implicación es que este sector actuaría en contra de la corrupción (gráfico 4). Pero se necesita un sistema de justicia más eficiente, medios de participación y oportunidades, mayor convicción y motivación (gráfico 5).

Según esto, no se debe esperar que la mayoría de ciudadanos participe activamente en la promoción y verificación de la Etica Pública; pero se debe identificar personas, grupos, sectores e instituciones dispuestas a participar; se les debe motivar, se deben crear oportunidades para los participantes.

5. ¿Qué sectores sociales deben tomar la iniciativa en la promoción y verificación de la Etica de Gobierno?

Un 25% de los participantes afirman que las iniciativas en la promoción y verificación de la Etica Pública en Guatemala deben provenir de los líderes de organizaciones comunitarias y civiles. Otro 25% le asigna ese papel a las instituciones académicas y de enseñanza superior. Un 25% más lo asigna al propio Gobierno (gráfico 5, pp. 74). El resto, lo asigna a los medios de comunicación social, a los sectores políticos y a los colegios profesionales (gráfico 9, pp 76). Pero puede que sea mayor el número de participantes (33%) señalan a los medios de comunicación social como focos privilegiados para estas iniciativas y acciones contra la corrupción.

Esto significa que los participantes en el presente estudio ven a las propias instituciones y sectores que representan, como entidades que podrán tomar la iniciativa. Algunas de ellas o todas podrían tomar la iniciativa, dependiendo si se trata de problemas de interés común o más particular. En vista de que los problemas de Etica de Pública son de ambas clases, unos afectan a todos y unos que afectan a sectores más particulares, la implicación de esto es que todas estas instituciones y

sectores deberán ser participantes de una instancia coordinadora más amplia que los englobe a todos. Una veces el protagonismo estará en algún participantes particular de la instancia general coordinadora; otras veces la instancia general coordinadora.

6. ¿Cuáles deben ser las principales acciones para promover y verificar la ética pública?

De cualquier forma, ya se trate de la acción de algún o algunos sectores en particular o de todos los sectores en conjunto, las principales acciones para promover y verificar la Etica Pública deben ser las siguientes, a juicio de los participantes en el estudio:

1. cada uno debe cumplir sus obligaciones con apego a los principios y normas éticas (30%) es decir, cada sector institución hará una labor de concientización, motivación y educación a su interior, con sus propios miembros. (gráfico 6, pp. 74)
2. Entonces, deberá promoverse una concientización a los ciudadanos (27%), es decir una posible instancia nacional coordinadora sostendrá un programa educativo en las aulas, los púlpitos, las estaciones de radio y televisión, la prensa escrita, las promociones callejeras, mercados, y otros (gráfico 6).
3. Deben crearse las entidades organizadas necesarias para promover y verificar la Etica Pública en el país (17%), esto se refiere a sectores ciudadanos que por el momento no están organizados pero que una vez organizados tendrían una participación importante en la promoción y verificación de la ética de gobierno. Pero también se refiere a una posible instancia nacional coordinadora para la ética de gobierno (gráfico 6, pp. 74).
4. Debe fiscalizarse a los fiscalizadores (13%). Uno de los papeles de la instancia nacional de coordinación para la Etica Pública y de sus entidades afiliadas será precisamente la de contribuir a este proceso y aplicarlo en aquellos que tienen a su cargo hacerlo con otros. Ellos son susceptibles de ser fiscalizados (gráfico 6).
5. Debe revisarse la ley y ejercerse vigilancia de su cumplimiento; también promover los derechos humanos y un cambio en el sistema, como estimular la credibilidad (13%) (gráfico 6).

Los sujetos de la encuesta interdepartamental indican las acciones que se deben realizar para promover y verificar la Etica Pública, estos son los siguientes: exigir el cumplimiento del trabajo y de las leyes de los funcionarios y empleados públicos (59%), organizarse y actuar(17%), hacer exhortaciones a los funcionarios y empleados o denunciarlos (9%), exigir la aplicación de la ley (7%). Las indicaciones restantes son de extrema importancia: No aceptar que los funcionarios se rodeen de parientes en el desempeño de las labores de funcionario, y a nivel de eventos electorales, los partidos deben hacer transparente la información de sus candidatos, para permitir a los ciudadanos saber a quien da el voto (3%). El 85% de los encuestados afirman que el estar organizados sería muy importante (gráfico 15, pp.79).

Acerca de las razones de la escasa colaboración de líderes comunitarios y vecinos con los gobiernos municipales, los encuestados indican que éstos no propician las oportunidades de participación (38%), que no hay comunicación (25%), que hay indiferencia y falta de responsabilidad en ambos (13%), que hay desconfianza mutua por experiencias poco constructivas en el pasado (13%), y falta de educación cívica (10%) (gráfico 16, pp.79).

7. ¿Qué le corresponde al Gobierno hacer?

Aparte de lo que los sectores no gubernamentales deben hacer para verificar y promover la Etica Pública, los participantes asignan al Gobierno las siguientes funciones:

1. Ejecutar campañas de educación y concientización a la población en general (26%). Desde luego, incluyendo a sus propios funcionarios y empleados (gráfico 7, pp. 75).
2. Practicar los principios democráticos (22%), pues los abusos de autoridad, el paternalismo y los privilegios son faltas a la Etica Pública, ya que la indiferencia o negligencia ante el incumplimiento del deber o los actos reñidos con la ética laboral y con la moral en general no es señal de democracia sino de anarquía (gráfico7).
3. Practicar una contraloría social –del comportamiento- (13%). Además de amenazarse con castigos; debe reconocerse, incentivarse y alentarse el comportamiento ético, no solamente el desempeño técnicamente correcto del puesto (gráfico 7).

4. Aplicar la ley sin excepción, sin discriminación (13%). Los participantes reconocen que este es uno de los aspectos mas difíciles del cumplimiento de la Etica Pública, dado que la corrupción se organiza y se incrusta en instituciones que le sirven de cobertura, y desde las cuales puede manipular el sistema legal, judicial y de gobierno interior (gráfico 7).
5. Educar con el ejemplo propio (9%). Esto es un aspecto del problema anterior: el Gobierno no podrá promover un comportamiento que él mismo no tenga; los funcionarios y empleados públicos actuales se constituyen en modelos a imitar en el futuro; si el modelo es negativo la imitación futura será negativa (gráfico 7).
6. Seleccionar funcionarios de alta capacidad de desempeño y elevar la capacidad técnica de los servidores públicos (9%). Aunque estos aspectos son más de carácter técnico y profesional, son considerados por los participantes como parte de la problemática de la Etica Pública actual del país. El mal desempeño es producto de un nombramiento ilícito o dará lugar a corrupción (gráfico 7).
7. Diseñar un sistema de selección de personas probas para ser candidatos y ocupar puestos públicos (9%). A un nivel más alto que el de los empleados se encuentran los funcionarios. Cómo impedir que personas proclives a la corrupción participen en elecciones a cargos públicos del gobierno central o local, y cómo impedir que sean nombrados funcionarios proclives a la corrupción. Obviamente deben conocerse las características personales de los candidatos o probables funcionarios, deben ventilarse públicamente y los partidos políticos y comités cívicos deben comprometerse a no postular ni nombrar personas con tales inclinaciones (gráfico 7, pp.75).
8. Que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) participe en la educación a la población (2%). Es clara la relación que esta recomendación tiene para los planteamientos del punto anterior. Debe considerarse la posibilidad de que el TSE establezca un sistema más riguroso de escudriñar los antecedentes de los candidatos y no inscribir a quienes tengan “manchas en su expediente” (entiéndase así faltas a la ley, sobre las cuales exista sentencia o proceso abierto). Esto no resuelve sin embargo el otro problema, que los partidos triunfantes escojan personas probas para integrar su gabinete cuadros de funcionarios, de modo que debe considerarse la posibilidad de

otro organismo competente, tal y como la oficina de servicio civil, que cumpla una función análoga a la del TSE (gráfico 7).

Al respecto los cuadros de la encuesta interdepartamental son iluminadores. De los 606 participantes en los 14 departamentos, 361 están de acuerdo en que las cualidades que debe poseer un postulante para un cargo público son la: honradez, valores morales y responsabilidad. Luego vienen la capacidad de planificación, el liderazgo (gráfico 13, pp.78). El 78% de los encuestados indica que los posibles candidatos a cargos públicos deberían comprobar capacidad o capacitación en el conocimiento de las leyes y la administración y en principios y valores morales; el resto mencionan asuntos como responsabilidad, capacidad de comunicación, vocación de servicio y otros.

El 75% de los encuestados juzgan que los candidatos postulados a cargos públicos buscan la elección para el beneficio personal, el cuarto restante cree que la mayoría si se proponen el bienestar de la comunidad (gráfico11, pp. 77).

A la pregunta ¿porqué los funcionarios no cumplen sus promesas electorales?, el 60% contestó que ello se debe a que desconocen la realidad de la comunidad, a falta de responsabilidad, a falta de recursos y a deshonestidad; pocos mencionan falta de preparación o de colaboración de la comunidad (gráfico 12, pp. 77). Lo confirman al constar por qué candidatos honestos se tornan corruptos al ocupar cargos públicos: el 88% responde que por falta de valores y de preparación; el resto menciona compromisos previos e indiferencia de los ciudadanos. Ocurre en Guatemala también que en general, se puede sospechar acerca de la honradez de un funcionario, con razón o sin ella (gráfico 14, pp. 78).

8. ¿Qué importancia tendría la organización para la promoción y verificación de la Etica Pública?

El 100% de los participantes afirma que es importante actuar organizadamente en la promoción y verificación de la Etica Pública en Guatemala, indicando que: ello

reducirá los riesgos individuales y el temor (3%); sin embargo, solo idílicamente se podría esperar que hiciera desaparecer por completo los riesgos y el temor (10%). Además la organización permitirá denunciar lo malo (17%), concientizar a otros (13%), promover la paz social (7%) y lograr los objetivos de la Etica Pública (17%). La condición no obstante es que las organizaciones sean legítimas y representativas (7%) (gráfico 8, pp.75).

Pero en la promoción y verificación de la Etica Pública deben participar todos, tanto los sectores ya organizados como los que estén por hacerlo.

9. ¿Son suficientes las leyes y mecanismos institucionales actuales para promover y verificar la Etica Pública en Guatemala?

El 53% de los participantes estiman que las leyes existentes no son suficientes, esto sin duda incluye el hecho de que muchas leyes carecen de reglamento y de que algunas leyes tienen “lagunas” sustantivas y adjetivas. Así mismo estiman que no se cuenta en el país con suficientes mecanismos institucionales que velen por la ética pública, el resto de participantes (47%) estiman que si hay suficientes leyes y mecanismos institucionales (21%) y que hay importantes iniciativas de ley en proceso (21%) pero que es necesario mejorar su aplicación (26%) (gráfico 9, pp. 76).

Estas posiciones no son realmente contradictorias, sino complementarias, pues probablemente hay formas de corrupción en la administración pública para las cuales existen leyes adecuadas y suficientes, existen en cambio otras para las cuales no se han elaborado suficientes leyes o las vigentes, no son efectivas. Puede plantearse la misma situación con respecto a los mecanismos institucionales; pero se presentan dificultades aún para el cumplimiento de la leyes adecuadas y suficientes, esto puede ocurrir aun cuando se disponga de mecanismos institucionales oportunos en el mismo ámbito legal.

Se vuelve entonces al punto de partida; sin una voluntad decidida y firme de hacer cumplir estas leyes, conociendo los riesgos y consecuencias, no habrá ética de

gobierno. Desde luego el riesgo y la posibilidad de consecuencias surgen cuando el corrupto tiene poder. Puede tener poder por la posición institucional que ocupa, poder económico y fuerza coercitiva a su disposición. Dentro de una institución estatal, puede bloquear las denuncias, los juicios y las sanciones.

10. ¿Si se crea una instancia nacional para promover y verificar la Etica de Gobierno en Guatemala, qué sectores deben participar en la instancia?

Un 37% de los participantes responden que todos los sectores del país deben participar, 31% que debe participar el Gobierno, 11% la sociedad civil, 9% los medios de comunicación social, 10% el Tribunal Supremo Electoral, el movimiento cooperativo, los académicos (gráfico 10, pp. 76). Es cabalmente por los problemas planteados en el punto anterior que no todo debe depender del Gobierno. Si las denuncias, juicios y sanciones son procesos internos del Estado contra uno o varios de sus funcionarios, por actuar estos también dentro del Estado mismo, tienen poder y los recursos para disuadir, distorsionar, bloquear, eludir o burlar dichas denuncias, pesquisas, juicios, sanciones y otros.

De ahí la importancia de que las instancias de la sociedad civil, organizada al más alto nivel, tenga facultades legales también para vigilar, fiscalizar, denunciar, investigar y llevar a juicio a un funcionario público corrupto. Esta organización del más alto nivel y con participación de todos los sectores institucionales y sociales del país, será la instancia nacional para promover y verificar la Etica Pública en Guatemala.

Tales han sido los resultados obtenidos a través de las diferentes formas de recolección de datos aplicadas en este estudio.

V. Discusión:

En esta sección se discuten a la luz de los conocimientos actuales más importantes, las acciones propuestas por los encuestados, para alcanzar la Etica Pública, que se presentaron en la sección anterior. Se hará una discusión o apreciación global de la información de los guatemaltecos sobre el tema.

Finalmente las conclusiones y recomendaciones, giran alrededor de los requerimientos legales e institucionales necesarios para que existan espacios de participación de la sociedad en la promoción y respeto de la ética.

A. Discusión:

Los guatemaltecos creen que los principios y valores éticos pueden prevalecer en un funcionario, más que las ambiciones de poder y enriquecimiento ilícito, y esto no es así de acuerdo a los estudios de Klitgaard (1990: pp. 60). No puede simplemente decirse que alguien ejerce o ejecuta un acto corrupto porque no tiene valores, como lo plantean las respuestas de los entrevistados.

En primer lugar, a este respecto se refiere Achaerandio (1991), cuando dice que la crisis verdadera es de valoraciones, pues lo que ha cambiado es la escala interna de valores del funcionario público, y probablemente obligada o disuadida a cambiar por su medio y entorno imperante.

En resumen sería difícil para cualquier funcionario cumplir con la finalidad del Estado (la cual da soporte ético a la gestión pública), cuando su entorno no es propicio para ello.

En segundo lugar, Klitgaard (1990: pp.80) muestra en el cuadro del árbol de decisión de un funcionario corrupto, cómo la decisión depende de una serie

de factores y de las necesidades que experimenta el funcionario en un momento determinado. Por ejemplo una persona muy acaudalada podría buscar **mayor riqueza** en una posición de Gobierno a través de actos corruptos y esto sucederá no por falta de valores en esta persona (pues seguramente respeta la vida de sus familiares como muestra de un valor muy reconocido en la sociedad), pero sí porque la importancia de la riqueza ha ascendido para él, en su escala de valoraciones, como resultado de la influencia de su medio ambiente habitual, siendo ésta una distorsión propia no sólo del individuo sino de la mayoría de aquellos que viven en dicho entorno.

En inicio no existe ningún problema con cualquier cosa, objeto o idea que se considere un valor, el problema surge cuando dos cosas que se aprecian son excluyentes mutuamente y poseen medios opuestos para ser alcanzados (realizados), es decir cuando los medios utilizados para obtener la cosa estimada dañan la construcción de uno de los ideales, tomando entonces el calificativo de no-ético,

Gutiérrez (1999) y Aragón (1994: pp. 2-8) puntualizan, que las personas saben distinguir lo bueno de lo malo, también esa afirmación, es una tendencia ética que pasa por los grandes filósofos como Aristóteles, Kant, San Tomas, de hecho es una verdad sin prueba pero aceptada universalmente y saben ver aquello que dista del fin para el cual fue creado. Los sujetos del estudio no lograron un consenso sobre lo bueno y lo malo, pero sí pudieron acordar, como lo puntualiza Saltos (1999: pp.20), que la corrupción, la falta en la Etica Pública se genera en el secreto, en la falta de transparencia en las acciones públicas.

Por otra parte es muy importante denotar el conocimiento de los guatemaltecos sobre aspectos técnicos de incapacidad o desconocimiento, como algo que contribuye al desempeño corrupto de los funcionarios, así al

igual que lo ha integrado el BM, la solución radica tanto en educación ética como en educación técnica.

El escepticismo y desánimo constituyen un problema de la falta de ética de los funcionarios públicos, ello es una limitación en la lucha contra la corrupción, como lo dice Skol (1999: pp.80), de no comprender que dicha lucha puede ser ganada, la misma no prosperará y el desaliento de los guatemaltecos se hará aliado de la corrupción. Esto se traduciría en una de hechos corruptos en tales dimensiones que tuviera que hablarse de ética permisiva por ejemplo, es decir que la corrupción se convierta en un hecho aceptado por la sociedad.

Existe en los guatemaltecos mucha información dispersa sobre el tema de la ética pública y se necesitan muchos ciudadanos para lograr definiciones o proponer acciones integrales sobre el tema, por ello mismo la participación de todos los sectores en forma organizada es necesaria.

Tres puntos principales de la estrategia que se plantea en un plan nacional de integridad fueron abordados por los sujetos del estudio, estos son: **a) la responsabilidad individual de los funcionarios y hacia el superior, b) la responsabilidad de toda la ciudadanía, C) la creación de entidades fiscalizadoras** que realmente ejerzan vigilancia y cumplimiento de la ley.

Los aportes de los sujetos sobre las acciones específicas del Gobierno, pueden enmarcarse (las importantes) en a) mejorar la selección, b) inducción y capacitación de los funcionarios públicos, c) fortalecer las instituciones fiscalizadoras. d) ejecutar acciones más concretas y de menos lineamientos de acción, como campañas de medios de comunicación para la promoción de la ética.

Otros aportes van a aspectos concretos, como la definición de las características de los funcionarios públicos (honradez, liderazgo participativo, capacidad y solidaridad).

Los requerimientos institucionales y legales requeridos, suelen referirse a la independencia financiera y modernización de las instituciones fiscalizadoras y ejecutoras. Sobre esta tendencia debe notarse que Guatemala ha desarrollado algunos pasos a favor de la modernización e independencia financiera, pero que aún falta el fortalecimiento de la oficina de servicio civil, y la profesionalización de la carrera pública.

En cuanto al mencionado apego a las normas, la justicia en la aplicación de la ley y otros, solamente muestran características de lo que no es deseado en la función pública, pero no establece lineamientos para mejorar dichas situaciones.

La necesidad de organización para luchar contra la corrupción, concuerda con todas las teorías expuestas en formar una instancia nacional de promoción de la ética o lucha contra la corrupción.

Finalmente no los encuestados no logran consenso sobre si una legislación existente es suficiente, en tanto debe anotarse que lo más importante no es la cantidad o calidad de leyes e instituciones, como la aplicabilidad y funcionalidad de las mismas (Klitgaard pp. 68).

En resumen, los guatemaltecos tienen problemas con identificar las causas generadoras, de acciones no éticas, sin embargo, dicha situación puede ser fácilmente solventada con un programa de educación ciudadana a escala nacional, que informe sobre las líneas de actuación ya bastante identificados en muchas teorías y experiencias.

Un problema de no tan fácil solución, es la aplicabilidad o efectividad de la legislación, a favor de la construcción de la ética y en oposición a la corrupción, notese que la efectividad debe ser en las dos vías.

Por último dos cuestiones concretas en la lucha a favor de la Etica Pública, son: a) la misma es algo que concierne a todos, no existe lugar para testigos temerosos y cómplices, b) mientras no exista efectividad en la aplicación de la ley disuasiva y correctiva, la sociedad organizada debe tomar en su cuenta el ejercicio de una auditoría social.

Por otra parte, el Gobierno debe mejorar la selección y calidad de sus funcionarios, pues el problema no radica únicamente en falta de valores, cuanto en los conocimientos e incapacidad de los funcionarios seleccionados.

B. Conclusiones:

- El no tener conciencia de que la lucha contra la corrupción y a favor de la promoción de la ética, es una batalla ciudadana que puede ser ganada, puede convertirse en un obstáculo para la consecución de la Etica Pública, debido a que el desánimo sería un aliado de la corrupción, llegando a que la misma sea generalmente aceptada en una sociedad.
- Los principales aspectos a enfrentar en los asuntos de la Etica Pública son:
 - Legales:
 - ♦ Corrupción, impunidad, ilegalidad.
 - ♦ Prevención y castigo relacionados con vigilancia constante.
 - Técnicos:
 - ♦ Centralismo, burocratización, ineficiencia.
 - ♦ Selección, capacitación, formación y supervisión de personal.
 - Problemas de detección o denuncia:
 - ♦ Falta de transparencia.
 - ♦ Falta de denuncias.
 - ♦ Falta de credibilidad generalizada.
 - ♦ Falta de mecanismos e verificación.
- Lealtad, eficiencia, probidad y responsabilidad hacia los electores, son considerados como valores básicos. Estos no difieren de los necesarios para el buen desempeño de la vida privada, ni son exclusivos de un grupo social, pero los mismos sí deben encontrarse altamente estimados en la escala personal de los funcionarios públicos, para que su desempeño tienda a ser ético.
- Los ámbitos de acción de la Etica Pública, pueden referirse mínimamente a la prevalencia del interés general sobre el particular, sin embargo a) el uso

de información financiera confidencial, b) la regulación del traspaso de personas de la iniciativa privada al Gobierno y viceversa, c) la forma como se promueven relaciones que sean mutuamente beneficiosas tanto para empresa como para gobierno; son aspectos funcionales de la Etica Pública que de acuerdo a su manejo y aplicación pueden causar grandes aportes o daños a la consecución del bien común.

- La Etica Pública y la corrupción, entendidas como hoy lo hacemos, son fenómenos que sólo puede entenderse dentro de la concepción de Estado que persigue el bien común, las mismas no pueden entenderse como tales en un sistema cleptocrático (el poder de los ladrones y no del pueblo), o en un sistema familista; pues estos últimos buscan claramente el beneficio de sus grupos, justificando cualquier acción de beneficio dirigido, que sería calificada como un legítimo derecho.
- Existe una relación estadística positiva entre corrupción y subdesarrollo, sin embargo, la corrupción además de ser un signo de la pérdida de la finalidad de una institución (juzgando a partir de los hechos observables), y limitante para el desarrollo de un país, es también algo que permite detectar:
 - ⊖ Procesos que son susceptibles de ser mejorados,
 - ⊖ Puestos, cuyos salarios son bajos y poco competitivos,
 - ⊖ Valores que han descendido en la escala social
 - ⊖ Lugares donde la concentración del poder ha sido excesiva, marcando las líneas de acción para superarla o limitarla.
- Las campañas a favor de la Etica Pública, deben trabajarse hasta el punto donde los costos de ésta, no sean mayores que los implicados por tolerar algún nivel de corrupción, pues en caso contrario se perdería una

proporción mayor de los impuestos, en promover la ética que la proporción que de impuestos que se dirige a los bolsillos de funcionarios corruptos. En lo anterior se deben tener presente que la finalidad de los recursos recaudados por el Gobierno es lograr la equitativa redistribución de la riqueza y la consecución del bien común, no la formación de un pueblo altamente ético, pero con hambre, inseguridad y carencia de salud entre otros.

- Cualquier plan de Gobierno guatemalteco, que no tome en serio los beneficios de la consecución de la Etica Pública, está destinado al fracaso.

C. Recomendaciones:

- Las acciones de cualquier funcionario público, ya sean estas públicas o privadas, deben conservar lineamientos socialmente éticos, con tal de no causar daños tanto a su propia imagen, como a la imagen de la institución para la cual trabaja.
- Contrario a la historia del príncipe de Maquiavelo, una acción ética o hecho moral, debe cumplir con 3 requerimientos básicos, tanto la intención, como la acción, como la situación deben ser validados como éticos en cualquier acción pública, con tal de que el acto total sea ético.
- Para iniciar la lucha a favor de la Etica Pública, debe existir una voluntad manifiesta de los sectores gubernamentales, que puede expresarse a través de la firma de un acuerdo nacional donde se establezca una agenda concreta de acciones, dirigidas a combatir la corrupción e impulsar la ética; además la aprobación por parte del organismo legislativo, de un Código de Etica para los funcionarios públicos. Pues de lo contrario existe dificultad en juzgarse a alguien por faltas a algo que no está escrito.
- Los códigos de ética también deben ser fomentados tanto a nivel del Gobierno, como de todos los sectores privados en el país.
- Se deben crear foros multisectoriales, que propongan un acuerdo nacional de Ética Pública a nivel de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, con el fin de fortalecer el Estado de Derecho y la Legitimidad de las instituciones de Gobierno.
- La sociedad civil organizada por medio de comités o grupos de observación local, debe ejercer una auditoría social propositiva sobre las

autoridades de Gobierno. La creación de los canales adecuados para ello corresponde a cada Gobierno local, así como el cumplimiento de los mecanismos existentes.

- El Organismo Legislativo, debe cumplir su función para fortalecer la independencia de los órganos fiscalizadores del Estado, especialmente reformar leyes macro, como la de Contrataciones y Licitaciones, y la Ley de la Contraloría General de Cuentas.
- Se debe reformar la ley de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC), para fortalecer a través de incentivos adecuados (otorgados con base a productividad), el desempeño de los funcionarios y servidores públicos.
- Los partidos políticos y comités cívicos deben impedir que personas proclives a la corrupción participen en puestos de elección popular.
- El Tribunal Supremo Electoral, ha de divulgar información sobre la forma como los candidatos inscritos para optar a puestos públicos, llenan los requisitos solicitados por dicha institución. Por ello se debe promover la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- Es necesario efectuar una reingeniería de los controles y trámites burocráticos, pues en estos procesos radica que existan funcionarios con inmenso poder para intimidar y chantajear a los usuarios.
- El proceso de toma de decisiones en los puestos públicos debe ser asequible a la comunidad, por ello es fundamental erradicar el sentimiento generalizado del ciudadano común, de no conocer los procedimientos que se utilizan para la toma de decisiones en el Gobierno, lo cual contribuirá a la fiscalización del uso de fondos públicos.

- Es importante que se incremente la honestidad e integridad del Gobierno a través de la transparencia de sus acciones, para ello se proponen las siguientes acciones:
 - ◆ Multiplicar la información al ciudadano.
 - ◆ Fortalecer el control posterior e inspección aleatoria (sancionando drástica y ejemplarmente a quien oculte o mienta a la administración).
 - ◆ Fortalecer los sistemas de reclamos y quejas del público hacer estos mecanismos perdurables y que el ciudadano tenga respuestas y pueda hacer seguimiento de su denuncia.
- La ratificación de la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, por parte del Congreso de la República de Guatemala, constituye la piedra angular de los esfuerzos interamericanos y nacionales para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Se debe promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados partes en el tratado anterior, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
- Se debe identificar aspectos que puedan conducir a la elaboración de leyes modelo, que incluyan las técnicas más avanzadas que se emplean en la lucha contra la corrupción.
- Se debe considerar importante la tradición de los grupos mayas, con respecto a tomar en cuenta el valor y respeto que ellos le dan a la palabra dentro de los acuerdos que llevan a cabo, tanto públicos como privados. Asimismo, considerar algunos puntos relevantes de su derecho

consuetudinario relacionado al tema de la ética que los líderes sociales deben de tener en su acción pública y con su comunidad.

- Es necesario también que los grupos del sector privado se sensibilicen y tomen conciencia que la corrupción, si bien es un elemento existente dentro de la gestión pública, de una u otra manera para que se cometa una acción corrupta y al margen de la ley, interactúan tanto el funcionario o servidor público, que llega a corromperse como también el corruptor que muchas veces representa a una persona individual, grupo privado nacional o internacional no vinculado con el gobierno, que toman provecho de los recursos financieros y bienes de este, a través del tráfico de influencias, para cometer acciones anómalas en detrimento de los intereses del gobierno y el erario nacional. Por ello, ambos actores deben de respetar la ley y las instituciones democráticas que la aplican.

- En la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos debe de legislarse especialmente en el tema del financiamiento de las campañas electorales, en el sentido que se aumente equilibradamente en el Presupuesto de Gastos y Egresos de la Nación, con el objetivo que en un 80% las campañas electorales de una forma equitativa sean financiadas por el Estado y un 20% por los afiliados de los partidos políticos. Esto reducirá al mínimo el nivel de compromiso de los grupos de poder económico, medios de comunicación, transnacionales y grupos con intereses oscuros, (léase narcotráfico, contrabando y violencia organizada) que puedan incidir negativamente en el proceso de acción pública de los funcionarios y líderes políticos, que dé como resultado que los servidores públicos trabajen más por los intereses y privilegios que estos grupos desean mantener y den la espalda a la voluntad popular que depositó su confianza en ellos a través del voto. Esta reforma sin duda alguna previene a que el sistema democrático se desacredite y deslegitime aún más.

VI. Bibliografía:

- Acción Ciudadana, (1999), **La corrupción en Guatemala**. (1ª. ed) Guatemala: Autor.
- Achaerandio, L. (1991), **Crisis de Valores**, Universidad Rafael Landívar, autor.
- Acento Editorial. (Eds.), (1999), **Diccionario de Términos Políticos**. España, edita.
- Alarcón, C. y López, M. (1998), **Ética, probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos**. Guatemala; edita. Aragón, J. (1994), **Ética y Valores**. Guatemala, edita.
- Casals & Associates (Eds.), (1999), La cumbre anti-corrupción. **Responsabilidad anti-corrupción**, 18.
- Fundación Centroamericana de Desarrollo, (1997), **Los conflictos municipales en el período post Acuerdos de Paz**. (2ª ed) Guatemala, Autor
- Fundación Mirna Mack, (1998), **Corrupción en la administración de justicia**. (1ª ed) Guatemala, Autor.
- Fundación Popular Iberoamericana, (1999), **La agenda iberoamericana del Siglo XXI: Ética y Democracia**. (1ª. ed.) España, Edita
- Grondona, M. (1993), **La Corrupción**. Argentina; edita
- Gutiérrez R. (1999), **Ética Fundamental**, Manuscrito inédito, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance. (1998), **Democracia en Guatemala**. (1ª. ed), Guatemala, Autor.
- Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (1999), **La función de un sistema nacional de integridad en la lucha contra la corrupción**. (1ª ed) Washington: Autor.
- Instituto Guatemalteco de Estudios Políticos, (1997), **Acuerdos de Paz**. Guatemala, Autor.
- Instituto Pro-Democracia y Desarrollo (1996), **Memoria del Programa de Ética de Gobierno**. (1ª. ed) Guatemala: Autor.

- Jarquín, A. (1999), **Diez acciones para la transparencia**. Manuscrito inédito, Estocolmo.
- Kaufmann, D. (1999), **Corrupción y desarrollo**, Manuscrito inédito, Foro Nacional de Integridad, Nicaragua. Conferencia en el Plan nacional de Integridad.
- Klitgaard, R. (1990). **Controlando la Corrupción**. Bolivia. Edita.
- MacLean-Arabo, R. (1999), **Modernización del Estado y la Transparencia**. Manuscrito inédito, Harvard, Proyecto Centroamérica. Conferencia en el plan nacional de integridad.
- Mandeville, B. (1982), **La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la prosperidad pública**. Traductor Kaye F. México: Edita
- Mauss, M. (1950). **Forma y razón del intercambio en las sociedades arcaicas**. Francia: Edita.
- Mény, Y. (1999), La globalización de la corrupción. **Archivos del Presente No. 16**.
- Mérida, R. (1998), La corrupción problema de todos. **Carta Económica No. 189**.
- Moreno, L. (1993), **En defensa propia**. (3ª. ed) Argentina; edita
- Njaim, H. (1995), **La corrupción, un problema de Estado**. (1ª. ed.) Venezuela, edita.
- Nieto, U. (1996), **Ética de gobierno, economía y corrupción**. (1ª. ed) España; edita.
- Padilla, L. (1996), **Ética y Democracia**, (1ª. ed.) Guatemala, edita
- Ramírez, M. (1996), **Ética en la función pública**. (1ª. ed) Costa Rica; edita.
- Rodríguez, J. (1996), **Ética institucional**. (1ª. ed) España; edita.
- Saltos, N. (1999), **Ética y Corrupción estudio de casos**. Ecuador; edita
- Skol, M. (1999), Sistemas de lucha contra la corrupción. **Archivos del Presente No. 16**.
- Weber, M. (1964), **Vida y Desarrollo**. (trad. K. Witsch). Colombia: Edita (original publicado 1956).

Anexo 1.

Tópicos de los Grupos Focales:

- ¿Qué se entiende por Etica Pública?
- ¿Cuáles son los problemas de la Etica Pública?
- ¿Pueden los diferentes sectores sociales participar en la promoción y respeto de la Etica Pública?
- ¿Quiénes deben tomar la iniciativa?
- ¿Qué debe hacer el Estado para promover la Etica Pública?
- ¿Deben crearse organizaciones para el efecto?
- ¿Se necesitan más leyes?
- Otros.

Anexo 2

Cuestionario:

El presente cuestionario servirá de base para ampliar los contenidos de las propuestas, de la tesis “Ética Pública, Acciones y Propuestas para Guatemala”.

Instrucciones: Seleccione la opción que mejor le parezca y márquela con una equis en el espacio que se proporciona o bien responda las preguntas que se plantean.

1. ¿Cuál cree usted que es la principal razón para que un candidato participe en la

Elección a un cargo público?

Bienestar personal ☐

Participación en Política ☐

El progreso del municipio ☐

otro ☐ _____

2. ¿Cuál cree usted que debe ser el principal tema de capacitación para candidatos

a ocupar cargos públicos?

Ética Pública ☐

Desarrollo Social ☐

Administración Pública ☐

otro ☐ _____

3. ¿Cuál, cree usted, es la causa principal de que funcionarios públicos incumplan con sus ofrecimientos electorales?

Falta de Voluntad ☐

Falta de Capacidad ☐

Falta de recursos económicos ☐

otro ☐ _____

ÉTICA PÚBLICA
Acciones y Propuestas para Guatemala

4. ¿Qué institución cree usted, pueda supervisar el accionar de los funcionarios o empleados públicos en el desempeño de sus cargos?

Contraloría General de Cuentas ☐

Tribunales de Justicia ☐

Tribunal Supremo Electoral ☐

Ministerio Público ☐

5. Mencione tres cualidades que deben tener los funcionarios públicos:

- _____
- _____
- _____

6. ¿Cuál ha sido el nivel de participación de los ciudadanos en la resolución de problemas de su municipio o comunidad?

Alto ☐

Bajo ☐

Regular ☐

Otro ☐ _____

7. ¿Cuál considera usted, que es el principal problema que afronta su municipio?

Después, proponga una posible solución del mismo.

Problema:

Solución:

8. ¿Estaría interesado usted en un futuro, en la participación electoral, para ocupar un cargo para representar a su comunidad, municipio o departamento?

Sí ☐

No ☐

Tal vez ☐

9. Desde el punto de vista de la *autoridad municipal y líder local*, ¿cuál es su opinión del por qué los vecinos en su municipio no participan en la elaboración, desarrollo e implementación de la agenda de gobierno municipal?

10. Desde el punto de vista de la *autoridad local*, ¿considera usted que a veces los alcaldes son víctimas de rumores infundados o calumniosos con respecto a la gestión municipal?

Sí ☐

No. ☐

¿Por qué?

Anexo 3

Cuestionario:

El presente cuestionario servirá de base para ampliar los contenidos de las propuestas, de la tesis “Ética Pública, Acciones y Propuestas para Guatemala”.

Instrucciones: Seleccione la opción que mejor le parezca y márkela con equis en el cuadro que se le proporciona, también puede encontrar cuestionamientos que deberá responder en el espacio asignado.

1. ¿Cuál cree usted que es la principal razón para que un candidato participe en la elección a un cargo público?

Bienestar personal ☐ A1	Participación en política ☐ A2
El progreso del municipio ☐ A3	otro ☐ _____ A4

2. ¿Cuál cree usted que debe ser el principal tema de capacitación para candidatos a ocupar cargos públicos?

Ética Pública ☐ B1	Desarrollo social ☐ B2
Administración Pública ☐ B3	otro ☐ _____ B4

3. ¿Cuál, cree usted, es la causa principal de que funcionarios públicos incumplan con sus ofrecimientos electorales?

Falta de Voluntad ☐ C1	Falta de capacidad ☐ C2
Falta de recursos económicos ☐ C3	otro ☐ _____ C4

ÉTICA PÚBLICA
Acciones y Propuestas para Guatemala

4. ¿Qué institución cree usted, pueda supervisar el accionar de los funcionarios o empleados públicos en el desempeño de sus cargos?

Contraloría General de Cuentas ☐ D1

Tribunales de Justicia ☐ D2

Tribunal Supremo Electoral ☐ D3

Ministerio Público ☐ D4

5. Mencione tres cualidades que deben tener los funcionarios públicos:

- E1 _____
- E2 _____
- E3 _____

6. ¿Cuál ha sido el nivel de participación de los ciudadanos en la resolución de problemas de su municipio o comunidad?

Alto ☐ F1

Bajo ☐ F2

Regular ☐ F3

Otro ☐ _____ F4

7. ¿Cuál considera Usted, es el principal problema que afronta su municipio? Y a su vez, proponga una posible solución del mismo.

Problema: G1

Solución: G2

8. ¿Estaría interesado usted en un futuro, en la participación electoral, para ocupar un cargo para representar a su comunidad, municipio o departamento?

Sí ☐ H1

No ☐ H2

Tal vez ☐ H3

9. Desde el punto de vista de la *autoridad municipal* y del *líder local*, ¿cuál es su opinión del por qué los vecinos en su municipio no participan en la elaboración, desarrollo e implementación de la agenda de gobierno municipal?

I1

10. Desde el punto de vista de la *autoridad local*, ¿considera usted que a veces los alcaldes son víctimas de rumores infundados o calumniosos con respecto a la gestión municipal?

Sí ☐ J1

No. ☐ J2

¿Porqué? J3

Glosario:

Bien común:

Sometimiento del interés individual, al interés general. Es la búsqueda de la virtud, del progreso y del bienestar como meta colectiva.

Campo de regulación de la Ética gubernamental:

La ética regula los conflictos de intereses surgidos entre una cuestión de interés individual del funcionario y una cuestión de interés público, regula la manipulación de información confidencial, el manejo de información de funcionarios que dejan la función pública y pasan al servicio del sector privado y la conveniencia de promover relaciones mutuas en el mundo de los negocios, que resulten provechosas para el Gobierno y las empresas privadas.

Cleptocracia:

Especie de estado de corrupción, del griego *kleptes*, que significa “ladrón” y *cratos* “poder”. Designa a aquellos países donde una banda de ladrones se ha instalado en la cima del Estado.

Corrupción:

Comportamiento de un funcionario que antepone, a cambio de una recompensa, los intereses personales a los colectivos. Cuando la práctica es muy extendida, hablamos de *corrupción institucionalizada*, o *régimen corrupto*.

Desnaturalización del Estado:

Es un estado de corrupción que hace que el Estado, cuya finalidad es servir al bien común, se desvirtúa, transformándose hacia el provecho de unos pocos, es decir no cumple su finalidad.

Estado:

Sociedad política con una organización lo más perfecta posible, una población y un territorio, en que el protagonista es el individuo y la suma de estos deciden como quieren que sea y le encomiendan la gestión directa del orden social y sobre todo económico a un gobierno.

Estado de Derecho:

Estado en el que el derecho regula no sólo las actividades de los particulares, sino las de los organismos ejecutivo y legislativo.

Etica Pública:

Es la que orienta las acciones, conducta y valores de los funcionarios hacia la consecución de los fines del Estado.

Etica y Desarrollo Económico:

Es una relación que se establece en vías positivas y negativas, tanto la corrupción se encuentra una relación positiva con el subdesarrollo económico, y las actitudes éticas en una relación positiva con el desarrollo económico.

Familismo:

Forma de organización social anterior al Estado, en ella los clanes se asocian o atacan entre sí, regidos por la ley no escrita de la venganza.

Modelo económico:

Es la representación o reproducción en pequeña escala de un sistema económico.

Moralidad de la Función Pública:

Dado que los funcionarios públicos existen dentro de un sistema social, todos sus actos políticos y administrativos tienen como finalidad esencial la acción colectiva para la consecución del bien común, este principio obliga a ejecutar los actos que derivan de dicha situación, orientados hacia la realización del fin.

Participación Ciudadana:

Poder que tienen las organizaciones de ciudadanos dentro de un marco de convivencia democrático, para influir y auditar las actividades de los funcionarios y servidores públicos, dada por la proximidad y familiaridad de la ciudadanía con los temas locales y nacionales.

Presidencialismo:

Es la tendencia de incrementar los poderes del Presidente dentro del gobierno para fortalecer la figura presidencial.

Proceso Democrático:

Se entenderá por esto como alcanzar un orden que permita procesar demandas y establecer políticas de parte de los ciudadanos y del gobierno, y sobre todo que permite el logro eficaz de los fines del Estado, sintetizados en garantizar el bienestar común de los habitantes de la sociedad. El proceso debe garantizar la existencia de instituciones de plena capacidad participativa, que permitan el desempeño de actores sociales. Finalmente dichas instituciones tienen como referencia directa el bienestar moral y material de la sociedad, a consolidar la legitimidad del orden político existente y de sus propias instituciones y dirigentes.

Separación de Poderes:

Doctrina que sostiene que para el mejor funcionamiento de la democracia las funciones legislativa, ejecutiva y judicial han de ser autónomas.

Transparencia:

Es la claridad de los procedimientos del Gobierno y de la administración pública, es decir que las cosas del poder deben ser limpias y públicas, buscando abolir el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado.

Anexo 4.
Cuadros de
RESULTADOS
OBTENIDOS

Presentación

ETICA PUBLICA

Acciones y Propuestas para Guatemala

Cuadros de Resultados

¿Qué es la Etica Pública?	
72	Es una forma de comportamiento acorde a valores
36	Es eficiencia y responsabilidad en el trabajo.

¿Cuáles son los problemas de la Etica Pública?	
36	Corrupción
27	Ineficiencia, desconocimiento, falta de transparencia
45	crisis de valores sociales.

¿Conocen los guatemaltecos los problemas de la Etica Pública del país?		
44	Sí los conocen.	
18	No los conocen.	
22	Están acostumbrados a ellos.	
24	No creen en los funcionarios públicos	

Actitud de la ciudadanía	
65	Pesimismo y apatía hacia los actos de corrupción.
43	Sí hay confianza en que la corrupción se puede atacar.

¿Qué sectores deben tomar la iniciativa?	
27	Los líderes comunitarios
27	Las instituciones académicas y de enseñanza superior
27	El Gobierno
27	Los medios de comunicación social, sector público, políticos y profesionales.

¿Cuáles deben ser las principales acciones?	
32	Fortalecer las organizaciones.
29	Concientizar a la ciudadanía
18	Crear entidades especializadas
14	Ejercer una vigilancia social
15	Estimular la credibilidad

¿Qué le corresponde hacer al Gobierno?	
28	Campañas de educación
24	Practicar principios democráticos
14	Efectuar una contraloría social
14	Aplicar la ley
9	Educar con el propio ejemplo
7	Seleccionar funcionarios de alta capacidad
10	Elevar la capacidad de los servidores públicos.

¿Son suficientes las leyes y mecanismos?	
58	No son suficientes las leyes y mecanismos existentes.
50	Sí hay suficientes leyes y mecanismos

¿Qué sectores deben participar en la creación de una Instancia Nacional?	
32	Gobierno
12	Sociedad civil
9	Medios de comunicación
11	Tribunal Supremo Electoral, movimiento cooperativo y académico.
40	Todos los sectores.
4	No respondieron.

Encuesta Interdepartamental Cuadros de Resultados.

11

¿Cuál cree usted, que es la principal razón para la participación a cargos públicos?

455	Bienestar personal
52	Participación política
63	Progreso del municipio
36	otros

12

¿Cuál cree usted, es la causa principal para el incumplimiento de ofrecimientos electorales?

45	Falta de voluntad
72	Falta de capacidad
125	Falta de recursos económicos
364	otros

Desde el punto de vista de autoridad local, ¿los alcaldes son víctimas de rumores sin fundamentos?

312	Sí
294	No
	¿Por qué?

¿Cuál debería ser el principal tema de capacitación para los candidatos a puestos públicos?

473	Conocimiento de la administración Pública.
120	Ética pública y valores morales.
0	Desarrollo Social
13	otros

Soluciones para los problemas del municipio

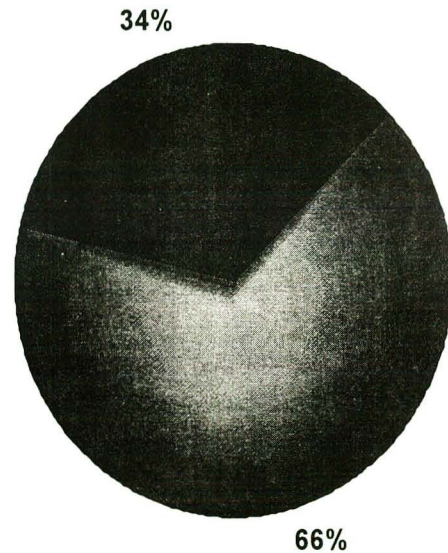
358	Exigir el cumplimiento de las leyes y el trabajo de los funcionarios
103	Organizarse y actuar
55	Hacer exhortaciones o denunciar a los empleados públicos.
43	Aplicar la ley.
47	No contesto

¿Cuál es la razón por la que los vecinos no participan?

6	No contesto
230	No se propician oportunidades.
152	Falta de comunicación
79	Falta de responsabilidad de ambos
79	Desconfianza mutua
60	Falta de educación cívica.

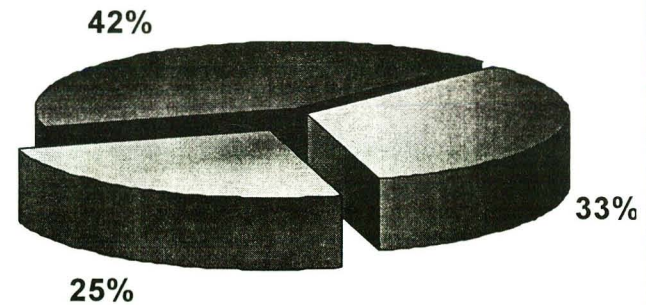
Cuadro 1
¿Qué es la Etica Pública?

- **66% Es una forma de comportamiento acorde a valores**
- 34% También es eficiencia y responsabilidad en el trabajo



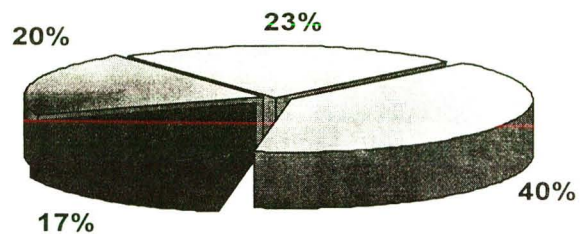
Cuadro 2
¿Cuáles son los problemas que existen en la Etica Pública?

- 33% Corrupción
- 25% Ineficiencia, desconocimiento, falta de transparencia
- 42% Crisis de valores sociales



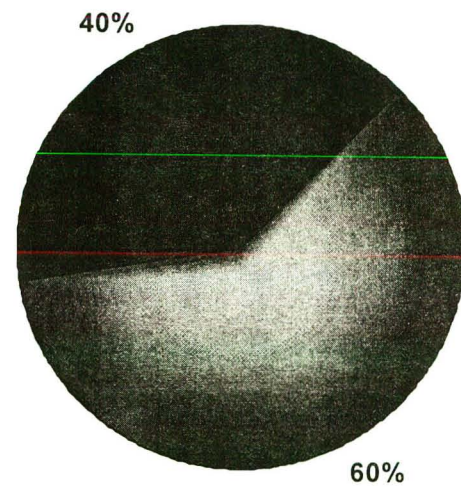
Cuadro 3
¿Conocen los guatemaltecos los problemas de la
Ética Pública del país?

- 40% Sí los conocen
- 17% No los conocen
- 20% Están acostumbrados a ellos
- 23% No creen en los funcionarios públicos



Cuadro 4
ACTITUD DE LA CIUDADANIA

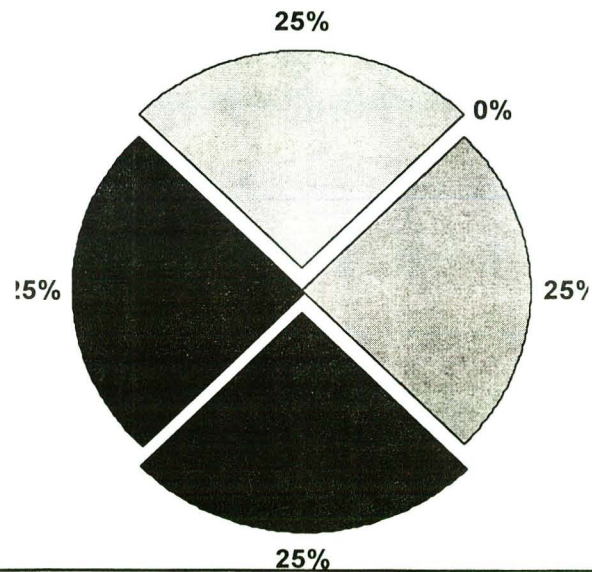
- 60% Pesimismo y apatía hacia los actos de corrupción
- 40% Sí hay confianza en que la corrupción se puede atacar



Cuadro 5

¿Qué sectores deben tomar la iniciativa?

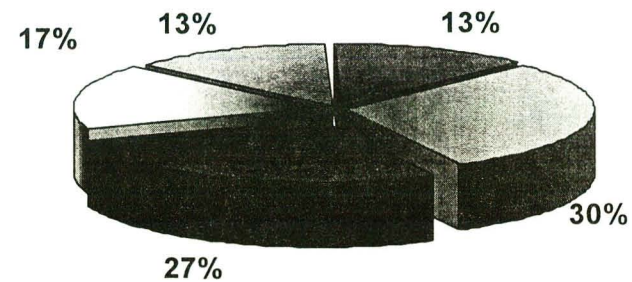
- 25% Los líderes comunitarios
- 25% Las instituciones académicas y enseñanza superior
- 25% El Gobierno
- 25% Los Medios de Comunicación Social, Sector Político y Colegios Profesionales



Cuadro 6

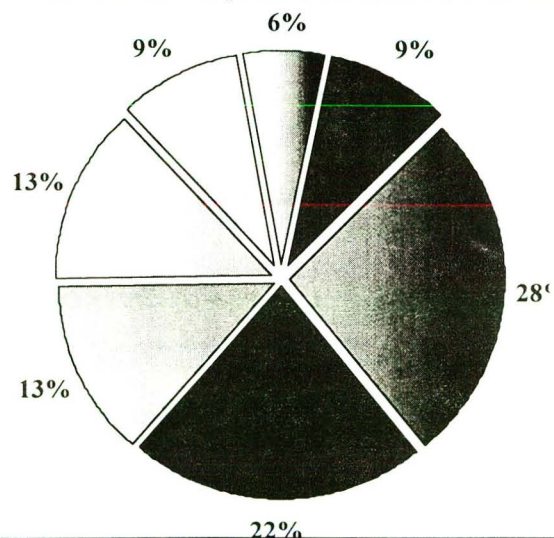
¿Cuáles deben de ser las principales acciones?

- 30% Fortalecer las organizaciones de control
- 27% Concientización de la ciudadanía
- 17% Crear entidades privadas de vigilancia
- 13% Ejercer con vigilancia social
- 13% Estimular la credibilidad



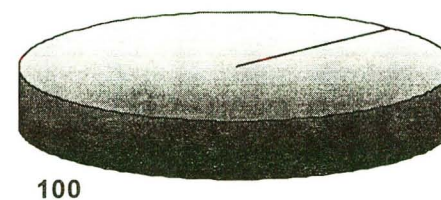
Cuadro 7
¿Qué le corresponde hacer al Gobierno?

- 28% Campañas de educación
- 22% Practicar principios democráticos
- 13% Efectuar una contraloría social
- 13% Aplicar la ley
- 9% Educar con el ejemplo propio
- 6% Seleccionar funcionarios con alta capacidad, eficiencia y honestidad
- 9% Elevar la capacidad de los Servidores Públicos



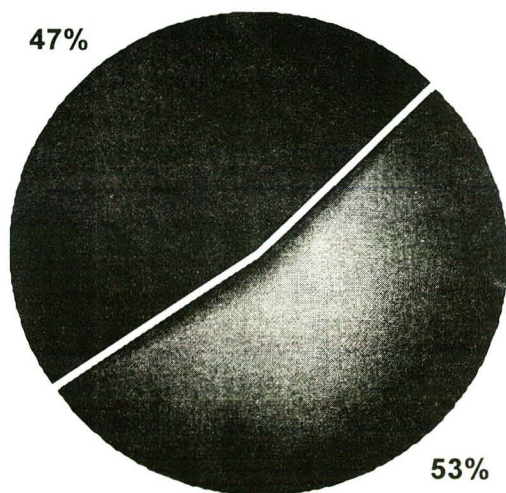
Cuadro 8
¿Qué importancia tiene la organización ?

- El 100% afirmó que es importante actuar organizadamente en la verificación de la Ética de Gobierno.
- Esto implica:
 - No actuar individualmente sino en grupo o institucionalmente.
 - Hacerlo sistemáticamente.



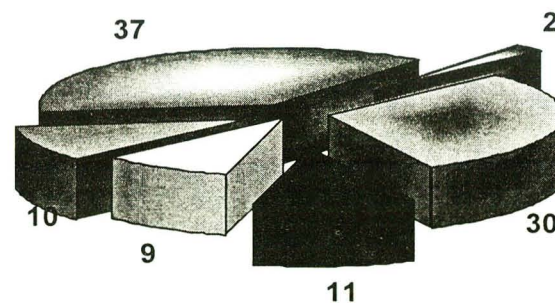
Cuadro 9
¿Son suficientes las leyes y mecanismos?

- 53% No son suficientes
- 47% Sí hay suficientes leyes y mecanismos institucionales.



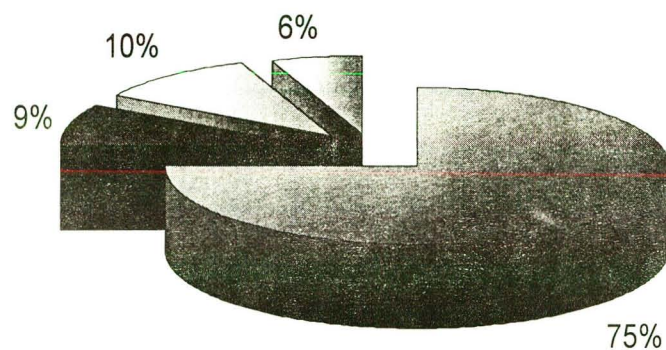
Cuadro 10
¿Qué sectores deben participar en la creación de una Instancia Nacional ?

- 30% Gobierno
- 11% Sociedad Civil
- 9% Medios de Comunicación
- 10% Tribunal Supremo Electoral, Movimiento Cooperativo y Académicos
- 37% Todos los sectores
- 2% No respondió



¿Cuál cree usted que es la principal razón para la participación a cargos públicos?

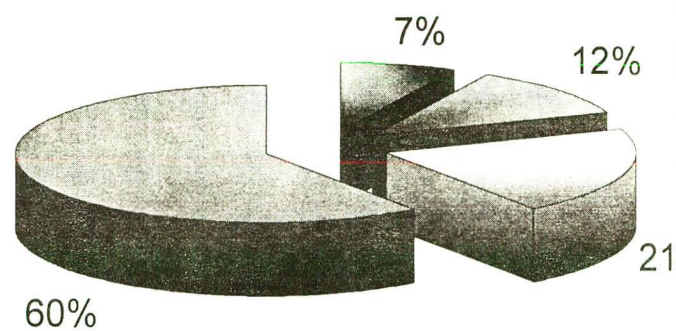
- 10% El progreso de la comunidad, del municipio y del país.
- 9% Ganar un espacio político
- 75% Búsqueda de bienestar personal.
- 6% Otros.



Cuadro 11

¿Cuál cree usted, es la causa principal del incumplimiento de las promesas electorales?

- 60% Desconocimiento de la realidad de la comunidad
- 21% Falta de capacidad
- 12% Falta de recursos económicos
- 7% Falta de voluntad.



Cuadro 12

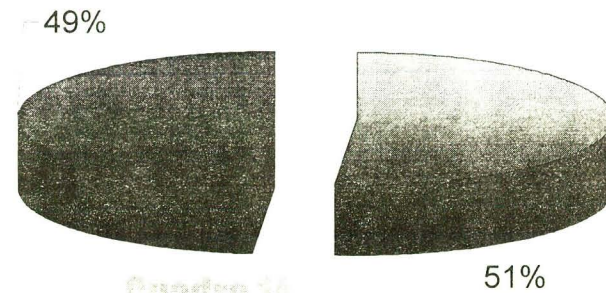
¿Cuál debería ser el principal tema de capacitación para candidatos a cargos públicos?

- 78% Administración Pública
- 20% Capacitar en ética pública y valores
- 2% Otros temas
- 0% Desarrollo Social



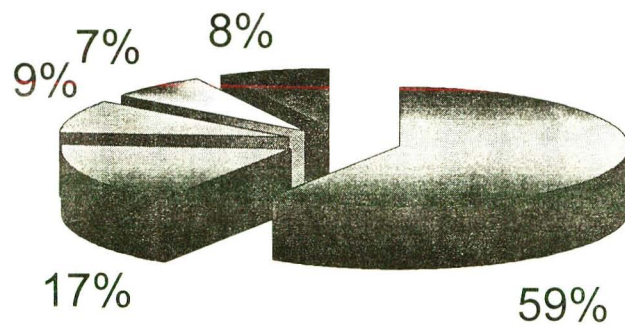
¿Considera usted que a veces los alcaldes son víctimas de rumores calumniosos respecto a la gestión municipal?

- 51% Sí
- 49% No



¿Qué soluciones proponen para los problemas comunitarios?

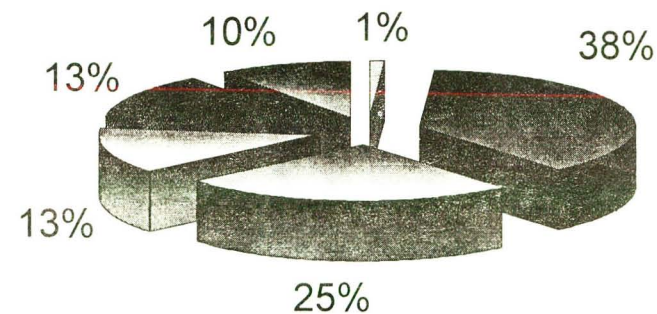
- 59% exigir el cumplimiento de la ley y el trabajo de los funcionarios públicos
- 17% Organizarse y actuar
- 9% Hacer exhortaciones o denunciar a los empleados.
- 7% Aplicar la ley
- 8% No contestó.



Cuadro 15

¿Cuál es la razón de la falta de participación?

- 1% No contestó
- 10% Falta de educación cívica.
- 13% Falta de Responsabilidad
- 13% Desconfianza mutua
- 25% No hay comunicación
- 38% No se propician oportunidades.



Cuadro 16