

HONRADEZ EN POLÍTICA Y EN EL GASTO PÚBLICO: EL ENTORNO ÉTICO

ALAN DOIG*

Definiciones y descripciones

Para comprender la experiencia británica es necesario dar algunas explicaciones y definiciones dentro del contexto británico.

* El Sector Público se refiere al Parlamento y a todas las entidades públicas, tales como administración pública, policía, la judicatura, industrias estatales, etc.

* Fraude es el robo de dinero y valores por medio de engaño, mal uso de documentos e información interna.

* La corrupción es el soborno, el dar y recibir dinero u otros beneficios a cambio de una acción o decisión a favor del donante o a nombre de él o de ella.

La estructura de la política británica es la siguiente:

* Los Gobiernos surgen de las mayorías de los partidos en el Parlamento.

Los Gobiernos son responsables de las actividades y políticas de la administración pública y otras entidades públicas. Los Gobiernos deben dar cuenta al Parlamento que también tiene comités especializados para supervigilar las actividades de la administración pública. El Parlamento cuenta también con un Comité de Cuentas Públicas, comité de larga trayectoria que supervigila los gastos de dineros públicos. Cuenta con la asesoría y guía del Contralor y Auditor General, un funcionario del Parlamento cuyo propio departamento, la Oficina Nacional de Auditoría, examina los gastos de los departamentos de la Administración Pública y muchas entidades públicas. La N.A.O. no estudia las políticas sino los gastos, en términos de criterios adecuados, económicos, efectivos y eficientes.

* Los gastos del Gobierno Local y del Servicio de Salud son examinados ya sea por contadores del sector privado o por el servicio de auditoría del distrito, un brazo del cuerpo público que es la Comisión de Auditoría quien escoge a los auditores.

* Profesor de Administración Pública de la Liverpool John Moores University. Co-director de la Business School Unit for the Study of White Collar Crime.

* La primera responsabilidad frente al fraude y la corrupción corresponde a la policía y a las agencias fiscalizadoras (la Oficina de Fraudes Graves y el Grupo de Investigación de Fraudes del Servicio de Fiscalía de la Corona). Con el aumento de nivel y de tipo de fraudes, muchos grandes departamentos de gobierno y algunas entidades públicas también tienen sus propias unidades de anti-fraude.

Desarrollos históricos

El desarrollo de estas unidades refleja un aumento en el fraude y la corrupción que, aunque no demasiado diferente de las experiencias de otros países europeos, ha sido considerado con gran inquietud, debido a la percepción imperante de una vida pública honrada en Gran Bretaña.

En el estudio de la política británica se ha supuesto generalmente, que la corrupción política y el fraude en el sector público son escasos, causados ocasionalmente por uno o dos individuos o compañías que buscaban favores especiales. Aunque el fraude y la corrupción fueron una vez parte integral de la vida pública británica, esto se había eliminado sistemáticamente durante la segunda mitad del Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, tanto por acción directa como por las consecuencias indirectas de otras acciones.

Por ejemplo, hubo leyes directamente orientadas a evitar la compra de votos -una de ellas anulaba una elección si se comprobaba un soborno a cualquier persona que trabajara para un candidato, incluso si el candidato ignoraba lo que hacían sus partidarios. Aunque esto tuvo impacto, el mayor se produjo con el establecimiento del voto secreto, la educación, la prensa partidista y el aumento en la cantidad del electorado. Había ya demasiados votantes como para sobornarlos, demasiadas personas interesadas en la política que valorizaban la importancia política del voto y, puesto que el voto era secreto, la elección de cada cual resultaba muy difícil de descubrir.

La honradez en la vida pública fue creciendo a través de las generaciones por diversos motivos: legislación, reglamentación y códigos de conducta; un electorado con valores religiosos, políticos y sociales que esperaba honradez de sus políticos y funcionarios; profesionalización entre los funcionarios; un sentido de elitismo entre los funcionarios públicos de mayor antigüedad, un liderazgo político que tomaba en serio la moralidad pública como privada. El conjunto de estos factores ayudó a establecer una tradición de vida pública honrada. Esto es lo que se puede llamar el «entorno ético», el clima en que se supone que la mayoría de los políticos y funcionarios son honrados, tanto en sus relaciones mutuas como con aquéllos con quienes tienen que hacer negocios. Dentro de un entorno de este tipo, se supone también que las leyes y los medios de detección e investigación son suficientes para detectar a los pocos que quebrantan los reglamentos, aceptan sobornos y se involucran en fraudes.

En 1970 un individuo llamado John Poulson demostró que el entorno ético existente era inadecuado. Se trataba de un arquitecto cuya firma llegó a ser una de las más importantes de Europa por cuatro razones: muchas de las municipalidades donde él buscaba trabajo para su firma estaban gobernadas

por un solo partido; en muchos casos algunos concejos no habían sido gobernados jamás por otro partido. La acción de los poderosos del lugar, el patrocinio y tráfico de influencias eran muy comunes. No había oposición política. El Gobierno estaba muy interesado en promover la recuperación económica y social y la instalación de actividades recreativas (viviendas, escuelas) para lo cual había asignado fondos para gastos rápidos con pocos controles sobre lo que se gastaba, quién lo hacía y en qué proyectos. Había mucho derroche, ineficiencia, duplicación y mala gestión.

Debido a que los políticos locales no trabajan a tiempo completo, Poulson pudo ofrecer muchos trabajos con sus diversas compañías. Las reglas sobre conflicto de intereses y su revelación eran débiles y mal fiscalizadas: por ejemplo, la evidencia de que las reglas habían sido vulneradas no invalidaba la decisión tomada. A pesar de las organizaciones del partido nacional o de sindicatos nacionales y de los vínculos entre la prensa local y la prensa nacional, no había certidumbre de que aquellos que sabían respecto a estas malas conductas a nivel local tuvieran interés en hacer algo al respecto. Tampoco había medios seguros de información de que las malas conductas a nivel local pudieran ser conocidas a un nivel superior. Más aún, aunque dicha información llegara hacia arriba, no había medios para cotejar y comprobar dicha información y probar que constituía un problema nacional.

El caso Poulson se convirtió en un tema de preocupación nacional después de que fue a la quiebra y que las audiencias sobre ésta revelaron una red de sobornos en todo el país que había existido por muchos años y que suponía millones de libras. Lo más crucial de todo era que comprometía a miembros del Parlamento.

Hubo dos indagaciones parlamentarias y dos a nivel nacional que trataron de explicar por qué se había producido este caso. Las dos últimas intentaron estudiar lo que se podría llamar el entorno ético y hacer proposiciones para mejorarlo. Esto incluía cambios en la ley y en las reglamentaciones internas, un mejor reclutamiento y capacitación, medios de revisión externa y capacidad para atender denuncias y quejas. La mayor parte de las recomendaciones de las diversas investigaciones no fueron tomadas en cuenta por los Gobiernos y las pocas que fueron consideradas nunca se pusieron en ejecución en forma efectiva. Esto se dio por varias razones, tales como la pérdida de interés por parte del público, y porque las prioridades de los políticos y de los gobiernos no son siempre las mismas que las de los reformadores.

Entorno ético

El volumen y variedad de casos revelados sugerían al mismo tiempo que el fraude y la corrupción no eran actos aislados de delinquentes individuales ni tampoco prácticas localizadas. Aunque la investigación oficial reconocía las fallas del entorno ético y la necesidad de mantener los límites entre los sectores público y privado, no captó algunos puntos cruciales:

* El entorno ético debe ser reconocido, fiscalizado, adaptado y actualizado en todo el sector público.

* El objetivo e intenciones deben ser los mismos en todo el sector público y deben ser aplicados con equidad.

* El entorno ético es afín a un eco-sistema: puede ser mutuamente auto-sustentable e integrado pero puede tener debilidades potenciales (tales como una baja de la participación política) o partes sobre las cuales no tiene control (tales como medios de investigación efectivos), de modo que es importante que sean revisados con nuevos medios de rendición de cuentas o por el perfeccionamiento de los existentes y que sean reforzados para paliar las debilidades o componentes incontrolables del sistema.

* El entorno ético requiere un compromiso político y liderazgo para inspirar confianza pero no deberían ser siempre los políticos los que lo dominan y fiscalizan.

* El entorno ético es un macro-enfoque, a partir del cual deben desarrollarse los micro-cambios y las reformas para enfrentar las fallas del entorno ético dentro de las organizaciones y departamentos, cuyas consecuencias pueden ser una débil conducción en los estándares de conducta o incumplimiento de los procedimientos, indiferencia o ignorancia en la gestión, poderes de decisión conjuntos, sistemas de información financiera y administrativa deficientes, prácticas de trabajo negligentes, relaciones de personal que dejan mucho que desear, autonomía sub-organizacional, reclutamiento y políticas de capacitación poco satisfactorios y, lo que es crucial, un intento pobre o nulo de ejercer control, de vigilar o fiscalizar el creciente contacto con los valores del sector privado, sus prácticas y procedimientos.

El sector privado y la protección de la vida pública

El creciente contacto con el sector privado fue una de las consecuencias de la elección de un gobierno conservador en 1979. A partir de un manifiesto compromiso de reducir el derroche, la burocracia y el exceso de «gobierno», los sucesivos gobiernos conservadores se han concentrado en tres objetivos: Descubrir lo que no debe ser hecho necesariamente por el Estado, asegurar el valor por el dinero invertido porque necesitaban hacerlo, y proporcionar un servicio mejor y más simplificado al público. El tema era «el ejercicio continuo de buenas prácticas de gestión, conciencia de los costos y sensibilidad respecto al costo en toda la cadena gerencial».

Las reformas gubernamentales para el sector público se iniciaron con el examen de las funciones específicas y actividades (Indagaciones de Rayner), seguidas de la iniciativa de gestión financiera que pretendía enfrentar los obstáculos

subyacentes a la ineficiencia, creando las condiciones adecuadas para que los gerentes pudieran administrar. Estas incluían planes de desarrollo, sistemas de información, responsabilidades gerenciales e indicadores de desempeño.

Cuando se hizo evidente que la cultura y actitudes en la administración pública estaban retardando las reformas, se introdujo el concepto de las agencias del «siguiente paso» (next step). La separación de las áreas de grandes entregas o ejecución de los departamentos gubernamentales de las áreas de política tenía por objetivo permitir a los gerentes ejecutar políticas en forma eficiente, económica y eficaz. Aunque la entrega de servicios públicos era realizada en un principio por funcionarios públicos que podían ser recompensados por su buen desempeño, se prestó mayor atención -y se sigue haciéndolo- a la posibilidad de que dichos servicios puedan ser prestados por organizaciones del sector privado.

Muchos departamentos de gobierno y actividades están siendo considerados para privatización. Reformas similares se están realizando en los gobiernos locales y el Servicio de Salud. El Gobierno alienta igualmente el uso de los avances de la tecnología de la información y el de consultores administrativos del sector privado para ayudar a dicho proceso.

Estos cambios han provocado problemas en la cultura y actitudes tradicionales de la Administración Pública.

* Muchos funcionarios creían que las agencias del «paso siguiente» eran el fin de las reformas, es decir, la entrega de servicios públicos por funcionarios públicos. La posibilidad de privatización es desmoralizadora e inhibe cualquier planificación a largo plazo. Además puede conducir al personal a pensar en sí mismo y a sacar provecho personal de la privatización.

* Los indicadores de desempeño y otras recompensas deben ser individuales y cuantificables. La cantidad, más que la calidad se hace importante, tal como la rapidez en la entrega de servicios, la atención al cliente y los derechos de los ciudadanos a recibir un servicio inmediato, las decisiones y pagos significan que la calidad y la eficacia, la verificación y validación podrían quedar en segundo lugar.

* La autonomía gerencial y la independencia pueden alentar a los gerentes a iniciar funciones para las cuales no están calificados, incluyendo la compra de tecnología de la información con especificaciones excesivamente complejas que resultan demasiado costosas y que pueden quedar pronto obsoletas.

* Los departamentos pueden contratar consultores administrativos con un gasto considerable o introducir prácticas del sector privado que no son adecuadas para el sector público.

* Finalmente, los cambios pueden llevar a desconocer quién es responsable del entorno ético, a no vigilar las actividades de las agencias de «próximo paso» y otras entidades públicas y a no asegurar el desembolso adecuado de los fondos públicos.

paso» y otras entidades públicas y a no asegurar el desembolso adecuado de los fondos públicos.

En los últimos tres años ha habido numerosos escándalos y controversias en el sector público, que pusieron en relieve estos problemas y respecto de los cuales el Comité de Cuentas Públicas informó en 1994. A ese respecto, el Comité indicó:

«En años recientes hemos visto e informado respecto a un número de serias fallas en los sistemas administrativos y financieros y de control dentro de los departamentos y otras entidades públicas, que han incurrido en derroche o en gastos inadecuados del presupuesto público. Estas fallas representan una desviación de los estándares de conducta que se habían establecido, principalmente durante los últimos 140 años».

Al hacer un listado de un cierto número de reformas prácticas y factibles, el Comité ilustra claramente las fallas dentro de las organizaciones o la falla del entorno ético de la administración pública. Estas han sido las micro-consecuencias de no haber enfrentado el macro-entorno unos veinte años atrás.

Informe Comité de Cuentas Públicas

FALLAS

- * Controles financieros inadecuados
- * Incumplimiento de las regla
- * Administración inadecuada de dineros públicos y valores
- * Falla en proporcionar el valor por el dinero

LISTADO DE REFORMAS

- * Sistemas y procedimientos adecuados
- * Responsabilidad definida
- * Disposiciones firmes para informar
- * Personal capacitado
- * Disponibilidad de información
- * Gastos regulares
- * Evaluación de programa
- * Monitoreo de la aplicación de las reglas
- * Responsabilidad por las decisiones
- * Competencia abierta en licitaciones
- * Política disciplinaria clara
- * Evaluación efectiva de riesgo y gestión de proyectos
- * Evitar conflictos de intereses y valores

Conclusión: algunas reflexiones sobre la reconstrucción del entorno ético

El introducir o mantener estándares de conducta en el sector público, prevenir la corrupción y resguardarse del fraude es una empresa de magnitud. Esto se hace más difícil por las culturas y circunstancias cambiantes.

Los componentes de un marco ético no son difíciles de comprender pero sí resulta difícil ponerlos en ejecución y fiscalizarlos.

Consideraciones más amplias deben incluir la independencia del sector judicial y de los investigadores, la aplicabilidad a los políticos, la distinción entre política y administración y la distinción de esta última respecto del sector privado, la satisfacción de los reclamos de los ciudadanos (lo que se centra en los sistemas como en las personas), la reducción del papeleo, la racionalización de los procedimientos y la claridad y facilidad de interpretación de la información financiera.

Para lograr un entorno ético dentro de este contexto ciertas pre-condiciones son cruciales:

* No prometer lo que no puede ser cumplido: las promesas de los gobiernos buenos y honrados que no han sido cumplidas sólo contribuyen a reforzar la creencia cínica del pueblo respecto a la política y a las motivaciones de los políticos.

* Lo que se promete se debe aplicar a aquellos que hacen la ley así como a los que la quebrantan. También debe ser evidente que se aplica a la corrupción en grande de los políticos importantes y a los funcionarios así como a la corrupción de poco monto de los funcionarios locales.

* Cualquier cosa que se introduzca debe ser responsabilidad de alguien. Alguien tiene que ejecutarla, fiscalizarla y mantenerla al día.

* Cualquier cosa que se introduzca debe ser factible y pragmática. La reforma no se produce de la noche a la mañana, no resulta operante si contradice las prácticas de trabajo e interfiere con las actividades principales de los funcionarios. Tiene un efecto negativo si sólo persigue encontrar fallas y si castiga en vez de eliminar las causas de las fallas y recompensar el buen trabajo.

* Las reformas deben ser una meta central, política y administrativa, es decir, una función de gestión integral pero que sea factible, con claros objetivos a largo plazo, informes, evaluación e hitos regulares. El progreso confirma la promesa.

* Las reformas deben enfocarse en áreas estratégicas, tales como la policía o el Tesoro, donde se pueden lograr grandes ganancias. El respeto del público por el Estado de Derecho y la confianza en la maquinaria estatal pueden ser

realizados si la policía, directamente responsable de la aplicación de la ley sobre una base diaria y con la cual el público está más directamente en contacto, es percibida como honrada. Es igualmente beneficioso para el Estado una honrada y regular recaudación de impuestos así como una inspección eficaz de los gastos públicos.

* Las reformas deberían enfocarse a un nivel inferior, en las actividades donde hay demasiado poder o demasiada autoridad para tomar decisiones en una sola persona. Las decisiones deben ser compartidas, deben ser transparentes y deben ser informadas y estar disponibles para una fuente independiente de confirmación y verificación.

* Las reformas deben ser integradas horizontalmente y verticalmente: en el primer caso para compartir la información y la mejor práctica, y en el otro para demostrar el compromiso.

* Se debe poner especial énfasis en el conflicto de intereses, donde existe el potencial de corrupción.

* El reclutamiento, la capacitación y la recompensa por un buen comportamiento son tan importantes como las amenazas de investigaciones y posibles sanciones.

Finalmente, vale la pena subrayar cuatro problemas cruciales:

* La reforma es un proceso a largo plazo donde se deben enseñar y reforzar actitudes y conductas a todos los niveles.

* Inicialmente la reforma debe centrarse en problemas donde puede ser más eficaz o donde haya el mayor valor agregado.

* La reforma consiste en construir bloques a lo largo de muchos años: el proceso y el compromiso deben ser reconocidos y respaldados desde la cumbre.

* Finalmente, el enfrentar el fraude y la corrupción no significa solamente enfrentar el fraude y la corrupción. Se refiere a la confianza del público y a su lealtad para con el Estado y a la capacidad financiera y política del Estado para actuar en forma recíproca.