

LA ÉTICA COMO RESISTENCIA A LA CORRUPCIÓN

Antonio S. Negrón García

“¿Qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos? También una banda de ladrones es en efecto una asociación de hombres, en la que hay un jefe que manda, en la que se reconoce un pacto social, y el reparto del botín está regulado por acuerdos previamente establecidos. Si esta asociación de malhechores crece hasta el punto de ocupar un país y establecer en él su sede, sometiendo pueblos y ciudades, asume el título de reino. Título que le es asegurado no por la renuncia a la codicia, sino por la conquista de la impunidad.”
-San Agustín.

Preocupa la cita de San Agustín, que data del siglo IV, al comparar las instituciones legítimas con una banda de ladrones. Lo peor del caso es que la metáfora es apropiada cuando vemos cómo el siglo XX fue testigo de impresionantes fenómenos de corrupción en las democracias liberales. Dándole validez a la expresión “no hay nada nuevo bajo el sol”, ello obliga a replantearnos la percepción agustiniana con una dimensión empírica y de actualidad.

En nuestra Isla ha habido numerosos casos, cuyos nombres y apellidos son bien conocidos, de políticos y sus asociados, incluso miembros prominentes de los partidos políticos, trágicos protagonistas de situaciones inimaginables décadas atrás. No pretendemos “demonizar” ni “angelicalizar” a nadie en particular, sólo aspiramos a compartir conceptos y experiencias con la esperanza de aumentar el sistema inmunológico de defensas contra la corrupción en las instituciones gubernamentales.

Es pertinente repasar sucintamente ciertas definiciones elementales. Primeramente, entender por Ética, aquella parte de la filosofía que trata del bien y el mal en los actos humanos; o conjunto de principios y reglas morales que regulan el comportamiento y las relaciones humanas.

Como subdisciplina de la Teoría Política, concebimos la Ética Política como una actividad académica interdisciplinaria que

estudia los valores de determinada cultura política y cómo éstos inciden sobre la misma. Se nutre de los siguientes fenómenos: la cultura, la conducta ética de las elites políticas, económicas, religiosas e intelectuales; el ordenamiento jurídico, político y social; el comportamiento de los medios de comunicación; el sistema económico; las posturas dogmáticas y normativas de las instituciones religiosas dominantes, sin excluir las minoritarias; y, las decisiones judiciales. Es con referencia a estas últimas, que expondremos algunas de nuestras principales preocupaciones.

Corrupción, significa la acción y efecto de corromperse, esto es, alterar, descomponer, y cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala.

“La corrupción es un fenómeno que ha acompañado al poder. Lord Acton escribió que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente. La corrupción *prima facie* es inmoral, produce escándalo y afecta gravemente al sistema político. Deben, por lo tanto, diseñarse medidas efectivas para disminuirla. Entenderé que será corrupción cuando una persona que ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas es inducida mediante beneficios -o expectativas de beneficios- a hacer algo que favorece al inductor y supone una deslealtad hacia el grupo o la organización a la que pertenece. En la relación de corrupción son cruciales el corruptor, el corrupto, el beneficio, la expectativa de contraprestación y el secreto.

Todas las sociedades viven y conviven con un cierto grado de corrupción. Muchos ciudadanos y muchos corruptos se rasgan las vestiduras ante los escándalos de corrupción. Pienso que en el tema de la corrupción se da mucha hipocresía y que de la misma forma que convivimos con la criminalidad lo hacemos con la corrupción. El término ‘hipócrita’ tiene muchos significados. En principio la corrupción exige un comportamiento hipócrita por parte del corrupto. Éste finge fidelidad a su posición especial mientras que en realidad no es fiel y se aprovecha personalmente de su deslealtad.” (Calsamiglia 2000: 19)

Es evidente la complejidad de la tarea para la cual es menester separar finamente la mezcolanza de intereses ocultos para aproximarnos a identificar correctamente sus variadas manifestaciones.

¿Democracia con partidos o democracia de partidos?: el gran dilema

Más que una distinción literaria, la pregunta proyecta una opción clara, pero difícil de alcanzar en el sistema representativo de gobierno. Es menester superar la visión teórica que identifica la democracia como esencialmente instrumental (un simple procedimiento electoral), limitada a la competencia y lucha por un mercado político entre candidatos y líderes de partidos, y en el cual los electores el día de las elecciones sólo cumplen un papel externo, pasivo y pasajero.

“La política es una carrera abierta. A diferencia de las profesiones propiamente dichas, que exigen exámenes y diplomas, es accesible a todos. Constituye una tentación. Así, junto a los que la honran, están los que la explotan. Cuando se representa la política como la ‘clase de los desclasados’, no se tiene en cuenta que la severidad del juicio alcanza lo mismo a los electores que a los elegidos. Ciertamente, muchos que no están animados por el sentimiento del interés público, buscan en una representación un refugio, y hacen un oficio que sólo debería ser un deber...” (Barthou 1946: 25-26)

La democracia no puede circunscribirse a unas fotografías cuatrienales de los juramentos de fidelidad y toma de posesión de los funcionarios electos a principios del mes de enero, sin un compromiso ético más profundo y duradero de sus protagonistas. Sobre este particular evocamos la frase célebre de Montesquieu: “es necesario que el poder limite al poder para que no pueda abusarse de él”. Aquí reside el núcleo de la doctrina constitucional de la división de poderes que para Kelsen es la minimización del poder en una democracia.

El poder y el control son adictivos; crecen diariamente. Y ese poder sin controles es fórmula para el despotismo, rasgo de imperfección que como germen lleva todo ser humano y se manifiesta en la ambición, la pasión y la voluntad de mandar. Ello sería suficiente motivo para tratar de vivir de acuerdo a la Ley y la Ética en su definición clásica, o sea, la razón y la moral convertidas en normas.

Adaptación o transformación

En política el “realismo” puede tener dos significados: uno, no luchar contra la realidad, sino adaptarse a ella a modo de una especie de complacencia o “avestruzamiento”; el otro, tener en

cuenta la "realidad" y, si no es buena, tratar de cambiarla. En términos de tiempo, la "realidad" de hoy es fugaz, ya que por muy fuerte que sea, lleva en sí misma una debilidad inequívoca: será en parte abolida por la "realidad" del mañana.

La historia de la política puertorriqueña no deja de mostrarnos, la fragilidad de las "realidades" de los triunfadores. La noción peligrosa de que el poder mayoritario es irrestricto olvida que es efímero. Lleva a algunos a prescindir de los principios generales de derecho tales como el deber de "imparcialidad" en la administración pública, o sea, a violar el axioma de igualdad que prohíbe la existencia de privilegios o discriminaciones fundadas en intereses particulares y en conflictos dimanantes de la gestión pública-particular.

La corrupción distorsiona lo que es público

La corrupción privatiza las ganancias públicas y socializa injustamente las pérdidas. En sus múltiples fórmulas, la corrupción hace privado lo que es público. Se apropia indebidamente de lo que pertenece a todos y, de ordinario, es resultado del abuso de una prerrogativa que alguien tiene y ejerce sobre el monopolio de su uso. O sea, se privatiza lo que por definición no puede ser privado o se utilizan procedimientos privados en situaciones públicas.

Justificando lo injustificable

En la democracia deformada por la corrupción el secreto es condición principalísima para su éxito. Sin el secreto, la competencia es imposible y el control se convierte en un sueño. A modo de ejemplo, bajo la ley y los procedimientos de subastas puede "de facto" hacerse secretamente licitaciones públicas, convocándolas con rapidez, sin tiempo para que todos los potenciales licitadores se enteren de las condiciones. También es cuestionable la práctica de declarar injustificadamente desiertas las subastas o, una vez comenzada una obra, aumentar su costo sustancialmente mediante "cambios de órdenes" que pudieron razonablemente anticiparse. En el fondo, constituyen prácticas susceptibles de abusos y arbitrariedades que vulneran los buenos propósitos de una subasta. La "urgencia" o "la razón de Estado" o el "interés público apremiante" son expresiones que a menudo el poder político usa como excusas para justificar lo injustificable.

Los medios de comunicación y la opinión pública

Vivimos tiempos en que los medios de comunicación se han convertido en los grandes escenarios de la política. A veces tenemos la impresión de que han reemplazado a los partidos políticos, incluso los de la oposición. Nuevas técnicas periodísticas y televisivas vía la magia de la tecnología, a diario nos dan una muestra de la opinión pública o la captación del consenso.

Podemos afirmar que los medios de comunicación están sirviendo usual y activamente de aglutinantes de la sociedad. No hay nada malo en ello. Como cuarto poder, le hemos otorgado a la prensa el privilegio de institucionalizar los conflictos entre la sociedad civil y la sociedad política. Sin embargo, los "sondeos" de la prensa cotidiana radial, escrita o televisiva, resultan limitados. La reacción inicial de una sociedad indignada, asombrada, disgustada y alarmada puede, por la repetición de los eventos, convertirse en sumisa, indiferente o cínica que a nadie impacta. Nos acostumbramos a ver, leer y aceptar como parte natural de la vida, los crímenes, accidentes en las carreteras, abusos familiares, escuelas deterioradas, entre otros. Vemos estos males y la corrupción como incurables y con los que irremediablemente tenemos que convivir.

A modo de ejemplos, subsiste, aunque en menor escala, el uso poco prudencial y el derroche de fondos públicos en comparecencias televisivas de funcionarios o la publicación de anuncios por agencias que nada tienen que anunciar ni informar. En su sustrato, se trata de prácticas corruptas de propaganda partidista solapada. Lo expuesto nos lleva a pensar si, en cierto modo, el gran aliado de la corrupción es nuestra complacencia ciudadana.

"Ciertamente los ciudadanos reivindican, se quejan y reclaman, pero van quedando incapacitados para percatarse de que son ellos quienes han de encontrar soluciones, porque piensan, con toda razón, que si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien han de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos" (Cortina 1999: 28).

La lealtad equivocada

La metáfora "el servicio público es confianza pública" tiene como figura central al fiduciario, esto es, aquel funcionario a quien le entregamos poder para que con sus conocimientos y habilidades

realice unas gestiones en beneficio de nosotros. Esta delegación o transferencia de poderes en una democracia no significa inhabilidad nuestra de gobernarnos, como tampoco una sumisión incondicional a una fuerza superior que clama dominarnos.

Quienes reciben el poder de gobernarnos no tienen un derecho inherente ni natural de hacerlo. Se trata de un poder que libre y voluntariamente hemos entregado a través de las urnas y que como contraprestación, conlleva el servirnos. Al asumir ese poder, ¿cuáles son las principales obligaciones éticas de quienes entran al servicio público? Una ojeada a la literatura universal destaca ciertos principios, comenzando con el de lealtad hacia el interés público. Leal es ser fidedigno, verídico, legal y fiel en el trato o en el desempeño de un oficio o un cargo. Por eso, además de ser desleal, el corrupto es hipócrita, pues finge y aparenta cualidades o sentimientos contrarios a los que realmente tiene, y proyecta una falsa apariencia de virtud.

La lealtad, como elemento aglutinador para la existencia de la sociedad, incluyendo agrupaciones y partidos políticos, no es mala *per se*. Sin embargo, llevada al extremo, es fanatismo y caldo de cultivo de todo tipo de fundamentalismos, abusos y despotismo. "La adhesión ciega a cualquier objeto de lealtad -sea amigo, a la mujer, a la nación-, convierte la lealtad en idolatría" (Fletcher 1993: 6).

Es natural que cuando participamos en un proyecto que consideramos afín a nuestras ideas, exista lealtad. Y claro está, dependiendo de nuestra participación más o menos directa aumentará o disminuirá esa lealtad. De más está decir que se trata de un elemento importante en el sistema político democrático y, sobre todo, en la formación y dinámica de los partidos políticos y el eventual ingreso en la gestión gubernamental pública. No obstante, es importante advertir el peligro de que la lealtad se convierta en un hábito de obediencia hacia la autoridad, aún en instancias conflictivas éticas.

Para superar estos peligros, hemos de actuar escrupulosamente y con integridad. Significa vencer los intereses propios, la parcialidad y los prejuicios. En ese empeño no es suficiente evitar incurrir en determinada conducta, sino evitar las circunstancias que puedan crear o propiciar la oportunidad para que afloren esas influencias corrosivas.

Finalmente, resulta imprescindible desplegar diligencia prestando los servicios con dedicación y energía, evitando la complacencia, mediocridad y negligencia. Ello debe estar unido a

una gran dosis de discreción en el uso de la información sensible y privada adquirida en la gestión gubernamental.

Código de Ética para los servidores públicos

Con vista a este trasfondo conceptual se explica perfectamente la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sus preceptos y reglamentos contienen las consideraciones éticas inherentes al servicio público, y cómo lograr su implantación con miras a evitar y reducir la corrupción en sus diversas modalidades.

Es evidente que el Código de Ética que rige la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Ejecutiva del Gobierno y sus reglamentos elevan a categoría de virtud pública los criterios de lealtad institucional, integridad personal, honestidad, responsabilidad y veracidad. Consigna el deber rector público de que los servidores públicos, al actuar privadamente o en funciones públicas, deben obedecer el ordenamiento jurídico vigente, pues nadie puede estar por encima de la ley. Vemos pues, que el legislador puertorriqueño ha adoptado un esquema ecléctico en el ámbito de reglamentación de la conducta privada-pública de los servidores públicos, asegurando la integridad real y perceptible de todas las instituciones que integran el gobierno.

Además, constituye un principio rector de dicho Código de Conducta el evitar los conflictos de intereses, es decir, que los intereses personales no sustituyan los intereses públicos. También se previene la mera apariencia de conflicto, esto es, la conducta del servidor público que proyecta la percepción de que la confianza del Pueblo ha sido quebrantada, según lo puede interpretar un número significativo de observadores imparciales. El código busca, asimismo, evitar casos de corrupción; influencia indebida y otras conductas que atentan contra el soporte moral del Estado.

A fin de eliminar toda percepción de ilegalidad, discrimen, fraude, impericia administrativa y conflictos de intereses reales y aparentes, la Ley de Ética Gubernamental prohíbe la práctica comúnmente conocida como nepotismo (selección de personal de acuerdo a criterios de parentesco, conlleva el trato preferencial a los parientes, amigos y colegas; incluso a organizaciones, instituciones y partidos políticos); el uso de la propiedad y fondos públicos para fines ilegales; el aplicar criterios político-partidistas en el ejercicio de una función administrativa; la solicitud o aceptación de bienes o servicios que disminuyen la pureza de las transacciones gubernamentales. La ley dispone que los servidores

públicos no lleven a cabo sus funciones considerando su posterior intervención en los mismos asuntos o con las mismas personas al desvincularse del servicio público y prohíbe entrar en relaciones contractuales privadas que puedan tener el efecto de menoscabar la independencia de criterio en el desempeño de las funciones oficiales.

Esta última prohibición, no sólo persigue evitar casos abiertos de corrupción económica, sino eliminar los riesgos potenciales, e incluso las apariencias de conflictos de intereses. Sus efectos son profilácticos o preventivos, por lo que a juicio nuestro no es necesario probar si el funcionario realmente influyó indirectamente o se lucró. Por estas razones, con el mayor respeto, no podemos coincidir con la interpretación judicial del Tribunal Supremo, que el 21 de agosto de 2001 decidió que el Art. 3.3 (b) de la Ley, requiere que la Oficina de Ética pruebe que el funcionario al iniciar o mantener esa relación, se lucró económicamente, obtuvo una ventaja indebida o abusó de sus poderes. Bajo este nuevo prisma, por *fiat* judicial, la "apariencia de conducta impropia", dejó de ser un valor social y deontológico comunitario en la gestión pública gubernamental. Excepto la reserva del Juez Asociado, Hon. Jaime B. Fuster Berlingeri, la mayoría pasó por alto que la Ley de Ética -al igual que las normas éticas y la jurisprudencia aplicable a los abogados y jueces-, contiene unas prohibiciones válidas precisamente para evitar no sólo la conducta impropia real, sino la aparente o potencialmente conflictiva entre los intereses públicos y los personales.

De otra parte, la Ley impone la obligación a ciertos funcionarios de rendir cuentas al Pueblo de Puerto Rico sobre su patrimonio y finanzas personales a fin de prevenir los conflictos de intereses financieros y el poder detectar el enriquecimiento sospechoso, súbito e inexplicado.

Evitar el reino de las "bandas de ladrones", es responsabilidad de todo servidor público. Todos los que se rigen por el Código de Ética Gubernamental e integran los Comités de Ética, están en posición privilegiada para, en el descargo de sus funciones, solidificar mediante el ejemplo la confianza ciudadana. En este sentido, nos viene a la memoria el credo Ético-Político de nuestro primer gobernador electo, Don Luis Muñoz Marín. Según el relato de uno de sus íntimos colaboradores, un compañero ex-juez del Tribunal Supremo, entre otras consideraciones, Muñoz Marín sometía sus acciones y decisiones públicas al rigor de una sencilla

pero profunda prueba de conciencia ética-política: “será legal, pero no es moral”.

Es pertinente que los servidores públicos, en sus funciones, asesoramientos, opiniones y acciones, se cuiden de no caer en la tentación de justificar el mal, mediante elaboradas conclusiones, cuyos argumentos sean ficticios, carentes de sentido común, y no internalicen los buenos valores éticos. Ello no sólo para evitar su frustración, sino para evitar causar desilusión y cinismo a una ciudadanía que percibe más de lo mismo.

En suma, el fin primordial de la normativa ético-pública es mantener una cultura de corrección y de ética que viabilice el bienestar y la sana convivencia del Pueblo puertorriqueño, en particular de aquellos que ostentan el privilegio de servir. La democracia, a través de la Oficina de Ética Gubernamental y de los Comités de Ética, se desparrama a toda la estructura pública y se constituye así el fundamento central y razón de ser de la Ética Gubernamental.

REFERENCIAS

- Calsamiglia, Alberto. 2000. *Cuestiones de lealtad*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Cortina, Adela. 1999. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Fletcher, George. 1993. *Loyalty*. Oxford: Oxford University Press.
- Louis Barthou. 1946. *Le Politiqué*. París.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Antonio S. Negrón García obtuvo el grado de Bachiller en Artes de la Universidad de Puerto Rico y el grado de *Juris Doctor* de la misma institución. En 1966, fue nombrado Juez de Distrito; en 1974, a los 33 años de edad, se convirtió en Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Ha sido la persona más joven en ocupar dicho cargo y, a su vez, el juez que por más tiempo y de manera continua, ha formado parte de ese Tribunal. Desde 1995 se ha dedicado a la cátedra de Derecho en la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Dicha institución lo nombró Catedrático Distinguido en el 2001. Actualmente, imparte el curso Ética Política en el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. A su vez, es Consultor Jurídico y Presidente del Comité del Área de Responsabilidad Extracontractual de la Comisión para la Reforma del Código Civil de la Asamblea Legislativa.