

LA AGENDA DE INTEGRIDAD EN LA NUEVA NORMALIDAD

Luchar contra la corrupción no es solo una cuestión instrumental, ceñida a modificar los marcos legales y a poner freno a la impunidad. La lucha contra la corrupción apunta a controlar al poder, evitar abusos y aplicar las sanciones correspondientes en aras del bien común, la protección de los derechos y libertades de las personas, el fortalecimiento del Estado de derecho y la mejora en la calidad de la democracia.

Una visión global de la discusión mundial en la actualidad permite detectar un diálogo convergente en diversos sectores y múltiples espacios hacia lo que denomino una “renovada” Agenda de Integridad, en la que se inscribe la lucha contra la corrupción.

La pandemia ha servido como catalizador para consolidar y conectar debates y esfuerzos que estaban dispersos y que hoy confluyen en las ideas de “reconstruir mejor” y “nueva normalidad” que orientan los programas y proyectos post-COVID de los organismos multilaterales de crédito, de las organizaciones internacionales y de los países.

Entre los puntos nodales que confluyen en esta tendencia podemos mencionar los trabajos de la OCDE sobre integridad en el sector público;¹ los del Foro Económico Mundial con especial acento en el sector privado, en consonancia con la noción de *stakeholders’ capitalism*;² la renovada atención a los conceptos de “propósito” y “valor público” de las empresas;³ la jerarquización de la disciplina del cumplimiento hacia el modelo de “Integrity beyond Compliance”.⁴ En la misma línea se inscribe la labor del Pacto Global⁵ y la Agenda 2030⁶ de las Naciones Unidas.

¹ OCDE, “Anti-Corruption & Integrity Hub”, <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>.

² Foro Económico Mundial, “The Future of Trust and Integrity”, http://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf.

³ <https://youpublicvalue.org/>.

⁴ Foro Económico Mundial, “Ethics and Integrity Beyond Compliance. Agenda for Business Integrity. October 2020”, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GFC_on_Transparency_and_AC_pillar1_beyond_compliance_2020.pdf.

⁵ ONU, *Uniting Against Corruption. A Playbook on Anti-Corruption Collective Action*, http://ungc-communications-assets.s3.amazonaws.com/docs/publications/2021_Anti-Corruption_Collective.pdf.

⁶ ONU, “Objetivos y metas de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

En lo que respecta específicamente a la lucha por la transparencia y en contra de la corrupción, la Agenda de Integridad surge clara en la Estrategia 2030 de Transparencia Internacional⁷ y en el trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto y su campaña “Open Response, Open Recovery, Open Renewal”.⁸

Son muchos los aspectos en los que se advierte la convergencia en la Agenda de Integridad. Un buen ejemplo es la búsqueda de transparencia en cuanto a los beneficiarios finales —dueños reales— de las empresas. Saber quién es quién permite seguir la ruta del dinero en los casos de corrupción, financiamiento ilícito de las campañas y lavado de dinero, así como detectar posibles conflictos de interés que constituyen la antesala de la corrupción. Por años, este fue un reclamo de las organizaciones de la sociedad civil. Hoy es una agenda común⁹ que incluye a gobiernos tanto en el orden nacional¹⁰ como en plataformas internacionales, como la Alianza de Gobierno Abierto¹¹ o el G20.¹² Organizaciones que nuclean al sector empresarial —como el Foro Económico Mundial¹³ y el B-Team—¹⁴ también se han comprometido en este esfuerzo, ya que los esquemas de ocultamiento de la real titularidad de las empresas afectan el clima de negocios y ponen en riesgo la responsabilidad jurídica de la empresa por su cadena de valor. La confluencia en

⁷ Transparencia Internacional, “Our Strategy. Holding Power to Account – A Global Strategy Against Corruption 2021-2030”, <https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-strategy>.

⁸ Open Government Partnership, “The pandemic has shown just how easily things can break down. But it also offers the opportunity to build them back up, better and stronger”, <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/open-renewal/>.

⁹ Transparencia Internacional, “Hundreds of Academics, Civil Society Groups and Business Leaders Join Call for UN General Assembly to end Anonymous Shell Companies”, <https://www.transparency.org/en/press/ungass-2021-hundreds-join-petition-to-end-anonymous-shell-companies>.

¹⁰ Transparencia Internacional, “Historic Anti-Corruption Measures Become Law”, <https://us.transparency.org/news/historic-anti-corruption-measures-become-law/>.

¹¹ Open Government Partnership, “Overview”, <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/beneficial-ownership/>.

¹² ONU, “G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency”, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Beneficial-Ownership-Transparency/G20_High-Level_Principles_on_Beneficial_Ownership_Transparency_2014.pdf.

¹³ Foro Económico Mundial, “World Economic Forum submission United Nations Special session of the General Assembly against corruption”, https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/UNGASS_submission_World_Economic_Forum_PACI_GFC_final.pdf.

¹⁴ The B Team, “Ending Anonymous Companies: Tackling Corruption and Promoting Stability Through Beneficial Ownership Transparency. The Business Case”, <https://bteam.org/assets/reports/B-Team-Business-Case-Ending-Anonymous-Companies-Report.pdf>.

esta Agenda de Integridad es un paso adelante, pero igual la sociedad civil sigue atenta e informada sobre la implementación de estos compromisos.¹⁵

Pero más allá de las modificaciones institucionales orientadas a consolidar un sistema de integridad en el que operen todos los actores sociales, resulta indispensable abordar, como objetivo de más largo plazo, los cambios culturales necesarios que harán sustentable y sólido ese sistema de integridad como marco de convivencia.

En ese sentido, la convergencia en la Agenda de Integridad se vincula con un fenómeno que, si bien surgía con claridad en los estudios de opinión pública desde hace años, se hizo más agudo a raíz de la emergencia global desatada por el COVID; la falta de confianza. La confianza es un elemento central para poder enfrentar una emergencia; es una condición de resiliencia. Sin confianza en la dirigencia, la sociedad pierde capacidad de coordinación y acción colectiva. Sin confianza en los demás se hace aún más difícil la solidaridad.

Estudios como el Latinobarómetro¹⁶ y el Barómetro de Confianza de la Fundación Edelman¹⁷ muestran el constante deterioro de la confianza en las instituciones y los liderazgos sociales en general, con las instituciones y líderes políticos como los que menos confianza generan en la ciudadanía. La atención en la política hizo que perdiéramos de vista que la confianza interpersonal era, en muchos casos, aún inferior a la que teníamos en los políticos.

El clima de desconfianza afecta la gobernabilidad, deteriora el Estado de derecho, compromete la democracia y el respeto a los derechos y libertades, desarticula y fragmenta a las sociedades y genera el caldo de cultivo perfecto para los populismos de todos los colores políticos. La demanda de soluciones urgentes frente a la emergencia y el miedo generado por la incertidumbre crean el clima propicio la concentración de poder y la suspensión de los controles, tal como se comprobó en 2020, cuando muchos gobiernos usaron la pandemia como una excusa para el abuso de poder.¹⁸

¹⁵ Transparencia Internacional, “Access Denied? Availability and Accessibility of Beneficial Ownership Data in the European Union”, <https://www.transparency.org/en/publications/access-denied-availability-accessibility-beneficial-ownership-registers-data-european-union>.

¹⁶ Latinobarómetro, “Informe 2018”, https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

¹⁷ Fundación Edelman, “The Edelman Trust Barometer 2021”, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

¹⁸ Transparencia Internacional, “Why fighting Corruption matters in Times of COVID-19”, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-research-analysis-why-fighting-corruption-matters-in-times-of-covid-19>.

La confianza es la argamasa que da fortaleza a una comunidad. Sin ella vivimos en un clima de inseguridad y sospecha; debemos estar en guardia y a la defensiva; la construcción colectiva es cada vez más difícil; la incerteza complica la posibilidad de prever y planear; la atención se concentra en un “sálvese quien pueda”, en el presente sin proyección de futuro, ni personal ni colectivo.

En la base del problema de la desconfianza en instituciones y líderes está la falta de confianza interpersonal. A mi juicio, el fenómeno se origina en la ruptura de los consensos éticos básicos de una sociedad. Cuando no está claro lo que está bien y lo que está mal; cuando no hay diferencia entre lo que *es* y lo que *debe ser*; cuando no hay consenso sobre lo que vamos a tolerar y lo que es intolerable; cuando no hay acuerdo sobre cuáles son los modelos sociales.

Esta quiebra de los consensos éticos se manifiesta claramente en lo que yo denomino la “cultura *Cambalache*”, en referencia al famoso tango de Discépolo.¹⁹ Compuesto en 1935, lamentablemente parece una descripción de la situación actual, donde todo es igual y nada es mejor, donde el mérito no tiene valor, donde da lo mismo ser honesto que ladrón, donde los privilegios son la contracara del clientelismo. Se trata de sociedades en las que la falta de integridad se transforma en estructural y sistémica, opera como modelo o justificación para la deshonestidad y genera un clima de resignación y relativismo que incentiva el individualismo.

En lo político, esta “cultura *Cambalache*” explica por qué impera la impunidad en materia de corrupción, por qué los corruptos siguen ganando elecciones al son del argumento “Roban, pero hacen” o “Roban, pero rebalsa”. En este clima no hay incentivos para la transparencia, el acceso a la información, la independencia y eficacia de los controles, ni para restaurar la noción de que los funcionarios (electos o nombrados) son servidores públicos que deben rendir cuentas.

La respuesta institucional y la reacción social frente a la corrupción dependen en parte de la solidez de los consensos valorativos básicos. Cuando esos consensos son débiles o están quebrados aumentan la tolerancia y la indiferencia de la ciudadanía frente a la corrupción. La corrupción es un fenómeno global que puede darse —y de hecho se da— en cualquier país, aun en aquellos percibidos como transparentes de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional;²⁰ la diferencia entre los países depende de la reacción frente a los casos.

¹⁹ Discépolo, Enrique Santos, *Cambalache*, <http://www.discopolintango.com.ar/letras/letra/c/cambalache.htm>.

²⁰ Transparencia Internacional, “Corruption Perceptions Index”, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

Los consensos éticos básicos, cuando son sólidos, no solo cimientan la reacción frente a la corrupción, sino que operan como canales ordenadores de la conducta de los actores sociales previniendo la corrupción, aun ante la ausencia de un régimen legal específico.

Cuando esos acuerdos sociales básicos sobre lo que está bien y lo que está mal se rompen, la respuesta que históricamente han buscado las sociedades es la de imponer heterónomamente esas normas en un proceso de *juridización* de la ética,²¹ revistiendo con la fuerza y coercibilidad de la ley ciertas conductas elementales. Así surgieron las leyes de ética pública en muchos países. Fue necesario decir con fuerza de ley que es deber de los funcionarios actuar con “honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana”.²² Algo tan obvio y elemental como eso. Y a pesar de contar con leyes y sanciones, hay funcionarios públicos que no lo entienden y jueces que los apañan.

En el caso del Reino Unido, la primera norma legal de ética pública fue el resultado de la investigación que realizó la Comisión Nolan sobre una serie de casos de corrupción que se habían producido en el Parlamento. En la nota de elevación de las recomendaciones de la Comisión, lord Nolan —su presidente— dice: “[...] los cambios ocurridos a lo largo de los años en los roles y el ambiente de trabajo de políticos y otros servidores públicos han conducido a *confusión sobre lo que es una conducta aceptable y aquello que no es aceptable*”.²³ Precisamente la ruptura de esos consensos éticos básicos que rigen la conducta de los actores sociales.

La Agenda de Integridad requiere la reconstrucción de la confianza sobre la base de un renovado consenso ético básico, y en esa tarea uno de los principales obstáculos que enfrentamos es la relativización del valor de la verdad, que caracteriza la posmodernidad. Vivimos en la época de la postverdad, las noticias falsas (*fake news*), la manipulación de los hechos, la narrativa de los “hechos alternativos”. En una época en que el *Deep Fake* y el anonimato en las redes sociales ocultan y tergiversan la verdadera identidad del otro, el diálogo social se torna más difícil e incluso agresivo, aumentan la incertidumbre, la sospecha y la generación de burbujas de autoconfirmación como mecanismo para superar la sensación de vulnerabilidad. En el plano

²¹ Ferreira Rubio, Delia, “Marco Teórico”, en Rodríguez Chang, Ronny (ed.), *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José, IIDH, 2021, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/20CC01F4B2B5901B05257DE300613D36/\\$FILE/13867.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/20CC01F4B2B5901B05257DE300613D36/$FILE/13867.pdf).

²² Argentina, Ley 25.188 de Ética Pública, art. 2, inc. b), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>.

²³ Lord Nolan, “Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life”, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205113448/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285002.pdf>.

político, estas características del diálogo social favorecen la manipulación de los ciudadanos y permiten a algunos actores intensificar la fragmentación social y el enfrentamiento en la lógica amigo-enemigo, tan favorable a los liderazgos populistas.

La demanda de transparencia se vincula en el plano más instrumental con la necesidad de reconstruir la verdad como eje central del consenso ético que servirá de base sólida para la generación de confianza.

El concepto de transparencia comprende dos aspectos igualmente importantes: la integridad y la información. Tanto la información como la integridad son centrales en la prevención y sanción de la corrupción. La integridad ordena la conducta y la información permite la participación y el control.

La Agenda de Integridad que apunta a la reconstrucción de la confianza incluye la necesidad de reglas claras que ordenen la convivencia en una sociedad más justa, inclusiva, democrática y respetuosa de la libertad, la igualdad y los derechos de sus miembros. Si abandonamos la “cultura *Cambalache*” y renovamos el acuerdo sobre el valor de la palabra, el respeto recíproco, la honestidad como deber, la transparencia como regla y la integridad como principio rector de nuestra conducta, entonces habremos dado un paso importante en la construcción de un futuro mejor.

Delia FERREIRA RUBIO*

Buenos Aires, julio de 2021

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Presidenta de Transparencia Internacional.