

Componentes para el diseño de un Sistema Ético Integral para prevenir la corrupción

Oscar Diego Bautista

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, UAEM

Globalización de la corrupción

La corrupción es un fenómeno global. De acuerdo con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002) “la corrupción se multiplicó en los últimos 10 años”, a partir de 1990.

Diferentes organismos internacionales que se dedican al estudio de la corrupción coinciden que va en aumento, y que se encuentra en todos los ámbitos: público, privado, social, económico, político, servicio público, ciudadanía, poderes públicos, gobierno. Es un fenómeno que se ha expandido en todos los rincones de la sociedad.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como actualmente. ¿Cómo abordar este problema?, ¿por dónde empezar? La corrupción es un monstruo que tiene muchas aristas.

Para explicar esta situación nos apoyamos en dos elementos; primero, en la frase: “No es que no se pueda encontrar una solución al problema, la cuestión es que ni siquiera se puede comprender el problema”; segundo, mediante un cuento hindú: *Los ciegos y el elefante*: son varios ciegos, los ponen frente a un elefante y les piden que describan cómo es el paquidermo; el primero toca la trompa y dice

que es como una manguera flexible y larga; el segundo toca la oreja y dice que es plano y flexible como una planta tropical; el tercer ciego toca la panza y dice que es sólido y fuerte como un muro; el cuarto ciego toca la pierna y dice que es como una columna redonda y larga; el quinto ciego toca la cola del elefante y dice que es como una cuerquita delgada y flexible. Cada uno de los ciegos expresa una parte de la verdad, pero no toda.

Lo mismo sucede con el problema de la corrupción; si utilizamos el cuento hindú para realizar la analogía entre un ciego y un profesional, un jurista dirá que la corrupción es un problema de leyes, un economista considerará que es una cuestión económica, mientras que un administrador manifestará que se trata de un problema administrativo. Todos dicen la verdad, pero el dilema estriba en sumar todas estas verdades para intentar comprender el problema mediante un equipo multidisciplinario capaz de deliberar y reflexionar al respecto. Un enfoque que suma diversas visiones para entender el problema de la corrupción es la ética pública.

Antecedentes de la ética pública

Un antecedente interesante fue el caso *Watergate* en Estados Unidos, en 1974, que

terminó con la renuncia del expresidente Richard Nixon (20 de enero de 1969-09 de agosto de 1974) por estar involucrado en el fenómeno de la corrupción. “Este hecho mostró al público que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales o antiéticas. A partir de este suceso se crearon mecanismos para el fomento de la ética, como la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas ambas en 1978” (Diego, 2011: 7). Otro antecedente en esta materia fue la operación “Manos limpias”, en 1992, en Italia, llevada a cabo por el juez Antonio Di Pietro, cuya intención fue declararle la guerra a la corrupción política italiana.

En la década de 1990, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) detectó que existía una crisis de confianza en los países que integraban este organismo. ¿Por qué esta crisis?, ¿qué la generaba?, ¿cuáles eran las causas? Y dentro de las causas se encontró el aumento de la corrupción.

Al respecto, la OCDE realizó una serie de investigaciones. Primero elaboraron un programa piloto en nueve países miembros, entre ellos México, y después emitieron una serie de recomendaciones. En 1998, la OCDE solicitó que se elaborara un informe en los países miembros sobre la conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción, ya que concluyeron que la conducta del servidor público se alteró o degeneró.

Asimismo, la OCDE publicó un estudio conocido como *La ética en los servidores públicos* (1997), donde propuso un modelo ético denominado “Infraestructura ética”, el cual tiene diversos componentes que intentan combatir la corrupción. La ética se convirtió así, en un importante asunto de interés público para los gobiernos y administraciones públicas. En este trabajo se abordan los modelos de la OCDE y de la Unión Europea con la finalidad de plantear una propuesta para crear un Sistema Ético Integral.

Modelo de Infraestructura Ética de la OCDE

El modelo de la OCDE integra ocho componentes: 1. El compromiso político. 2. El marco legal. 3. Los mecanismos de responsabilidad. 4. Los códigos de conducta. 5. La socialización profesional. 6. Las condiciones de servicio público. 7. Los organismos de coordinación. 8. La participación y escrutinios públicos.

Para efectos de este trabajo, únicamente se enlistan los componentes del modelo y se hace alusión sobre el elemento número 1. El compromiso político, ya que ninguna ley, iniciativa, u organismo tendrá éxito si no hay voluntad política o si los responsables son personas corruptas. Se requiere de un verdadero compromiso y que los encargados de dirigir las instituciones interioricen valores éticos, y en

consecuencia, actúen conforme a éstos.

Los ocho componentes se agrupan en tres grandes bloques: control, comunicación y gestión, con la finalidad de crear lo que la OCDE denomina “Infraestructura Ética”. En 1998 el Consejo de la OCDE recomendó a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar sus sistemas sobre manejo ético; es decir, enfatizar o incluir este elemento en sus políticas para el personal. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad, a fin de fomentar la existencia de altos estándares de comportamientos, prevenir la conducta indebida y contrarrestar las prácticas corruptas.

La corrupción puede combatirse de diversas maneras: a través de su conceptualización; mediante estudios; a través de su medición y seguimiento sobre la percepción de la corrupción; a través de la reacción y el castigo; mediante un enfoque preventivo, como el modelo de Infraestructura Ética cuyo propósito no es detener a los corruptos y encarcelarlos, sino prevenir que se cometan actos corruptos con el fomento de la ética, porque aun cuando se castigue a uno, dos, cien o mil corruptos, detrás de ellos vendrán más corruptos.

Esta situación se podría comparar con la Hidra de Lerna, monstruo acuático policéfalo de la mitología griega que tenía la capacidad de crear dos cabezas por

cada una que perdía. Desde luego que es importante detener a los corruptos y sancionarlos, pero la prevención es un elemento que es imprescindible trabajar.

Medidas de la OCDE para el manejo de la ética

Además de los ocho componentes y del modelo de Infraestructura Ética propuestos por la OCDE, este organismo internacional también ha desarrollado medidas para el manejo de la ética, a saber:

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta.

Modelo europeo de ética pública

La ética es la otra cara de la corrupción, son elementos que si bien están unidos, trabajan de manera dialéctica, son opuestos. Hay corrupción cuando hay debilidad de valores, y en la medida que éstos se promueven e interiorizan en los servidores públicos, la corrupción disminuye. De esta manera, los 27 países miembros de la Unión Europea han desarrollado instrumentos éticos para intentar prevenir la corrupción. En la Unión Europea se parte de políticas macro para el Estado, a saber:

- Política de formación e inclusión de la disciplina ética en el sistema educativo estatal. La ética está presente en las diversas etapas escolares
- Política de ética en las profesiones
- Valores en el sector privado
- Valores en las organizaciones civiles y no gubernamentales
- Política de cultura de la legalidad con medidas disciplinarias estrictas
- Medios de comunicación transparentes y honestos

Mientras que la inclusión de la disciplina ética en el sistema educativo es una política del modelo europeo, en México, materias como Humanidades, Filosofía, Ética, Lógica, se eliminaron por considerarse improductivas, a pesar de que generan conciencia en el individuo, y de alguna manera, muestran valores para que el

individuo tenga una conducta íntegra.

Por su parte, los códigos deontológicos son fundamentales, no tan sólo para el servicio público, sino también para el sector privado, debido a que la corrupción es un círculo vicioso que toca a todos los componentes de un Estado: público, privado y social. Si únicamente se pone énfasis en el sector público y se descuidan los otros, no sería posible combatir toda la problemática de la corrupción.

Medios de comunicación transparentes y honestos son imprescindibles porque podrían realizar investigaciones sobre posibles casos de corrupción y darlos a conocer. Los observatorios ciudadanos permitirían que la población exponga y señale casos de corrupción.

Políticas éticas en el ámbito de lo público

La Unión Europea ha establecido diversas políticas éticas en el ámbito público, como las que a continuación se describen:

- Política de difusión del *bien interno* del servidor público
- *Cultura ética y política* del servidor público
- Política de *difusión de valores éticos* en los servidores públicos
- Política de *motivación* del servidor público
- Políticas *estrictas* en materia de *regalos*
- Política (real) de acceso a la *información pública*

- Política de *publicidad y transparencia* de las decisiones públicas
- Política (*real*) de *rendición de cuentas* de los recursos económicos
- Política de *profesionalización* del servidor público
- Política de *reestructuración* en los niveles de la administración pública
- Política de *refrendo* en las decisiones públicas
- Política de *regulación* de la actividad de los cabilderos o *lobbies*
- Política clara de no proliferación de *conflicto de intereses*
- Políticas de *incompatibilidades* o *postempleo*
- Políticas de *recursos humanos* basadas en valores

El bien interno es el espíritu de servicio. Un servidor público debe servir a la sociedad y no servirse de ella. Si no se tiene claro este deber se corre el riesgo de que el servicio público sea un medio para abusar y enriquecerse.

Es fundamental rescatar la filosofía del servidor público, por lo que es necesaria una cultura ética y política que destaque e identifique sus valores, que le generen motivación y orgullo de pertenencia, porque actualmente el servidor público está desprestigiado, se le expresa de forma peyorativa, lo que le ocasiona desmotivación.

Otro elemento donde pone énfasis la Unión Europea es en las políticas estrictas en materia de regalos. Mientras que

en México se entregan regalos constantemente por cualquier motivo, en otros países está estrictamente prohibido dar regalos a los servidores públicos. Un servidor público que tiene claro cuál es su deber y que no necesita regalos para trabajar, es el ideal.

Otra política por destacar es el *real* acceso a la información pública. Y se enfatiza real y no ficticia, porque se vive en el reino de la simulación donde no se informa ni se rinden cuentas efectivamente.

La política de profesionalización es otro elemento importante, porque bajo el *spoils system* ingresan al servicio público los amigos, los compadres, los leales, pero no los más capaces ni los más competentes. La política de profesionalización se requiere tanto en los servidores públicos como en los funcionarios por decisión popular, de lo contrario, se corre el riesgo de tener candidatos y representantes públicos que sean futbolistas, payasos, artistas, entre otros.

Los países que integran la Unión Europea trabajan en la reestructuración de sus niveles de administración pública a través de estructuras horizontales, porque inhibe actos de corrupción más que los sistemas jerárquicos pronunciadamente verticales.

Dentro de las políticas propuestas por la Unión Europea cabe destacar la *regulación de la actividad de los cabilderos* debido a que su capacidad para influir en la toma

de decisiones de gobierno puede generar políticas que perjudiquen el bienestar de la población, como la salud, la educación, la comunicación, entre otras. En el caso mexicano no se regula esta situación, únicamente existen diversos proyectos de ley.

La no proliferación de conflictos de interés es otra cuestión que establecen como política ética. En México se han evidenciado posibles casos de conflictos de interés como “La casa blanca de Angélica Rivera, esposa del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)” o el “Fallo de la licitación del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro en virtud de la estrecha relación de Peña Nieto con Grupo Higa” (*Aristegui noticias*, 09/11/2014).

- 48 -

En México, contrario a lo que sucede en otros países, no existe una ley de incompatibilidades o postempleo que asegure que los servidores públicos, una vez que dejen el cargo, no se incorporarán a otro empleo, principalmente si se trata del sector privado, donde puedan proporcionar información clasificada del Estado.

Acciones

1. Juramento (verdadero) en la toma del cargo. Cuando una sociedad tiene una crisis de valores y cuando un individuo no los respeta, el juramento es un acto que no tiene valor; es decir, la persona puede jurar la verdad y mentir. En la Unión Europea se destaca la importancia del juramento

porque hay una serie de valores que han logrado interiorizar en el servidor público, de manera que son personas con honor, y al jurar en la toma del cargo está de por medio su palabra.

2. Formar líderes éticos que sean ejemplo a seguir. La ejemplaridad pública debe ser positiva y no negativa — puesto que hay quienes siguen a líderes narcotraficantes, por mencionar un ejemplo —. Se deben formar líderes éticos, con valores, que sean modelo para los servidores públicos. Al respecto, Javier Goma publicó una obra cuyo título refiere a este tema: *Ejemplaridad pública* (2009).

3. Captación de denuncias por comportamientos antiéticos y protección a denunciantes. En México existe evidencia de servidores públicos que han actuado con prepotencia, soberbia, arrogancia y con abuso de poder. ¿Quién nos protege de servidores públicos así?, ¿con quién nos quejamos? Aristóteles dijo que cuando un servidor público no posee valores, actúa de manera bestial, y acompañado de poder hace bestialidades. Bajo este panorama, en la Unión Europea se encuentran organismos que vigilan y sancionan la conducta de los servidores públicos.

4. Desarrollo de una escala de conducta ética de los servidores públicos.

Políticas de Recursos Humanos basadas en valores

Una política de personal basada en valores delibera sobre los criterios básicos que debe reunir el *perfil del servidor público*, dicha política se acompañará de los siguientes elementos:

- Procedimientos de reclutamiento y selección justos
- Investigación de los antecedentes de cada aspirante
- Selección conforme a exámenes y entrevistas
- Descripción clara de tareas
- Contratación con cláusulas que incorpore aspectos éticos
- Criterios objetivos de promoción
- Rotación de puestos obligatorios o política de movilidad
- División transparente de responsabilidades
- Separación de competencias
- Control de valores al personal
- Actitud positiva
- Capacitación en formación ética
- Aprovechamiento de la sabiduría y experiencia de los expertos
- Elaboración de manuales
- Salarios dignos

La *investigación de los antecedentes de cada aspirante* es elemental, dado que en México se tiene la experiencia de funcionarios públicos narcotraficantes o que tienen nexos

con el crimen organizado. *Sobre la contratación con cláusulas que incorpore aspectos éticos*, cabe resaltar el “Código Ético y de Conducta de los Cargos Públicos y Personal Eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi” que tiene “por objeto establecer las normas éticas y de conducta que han de observar los miembros del Gobierno Vasco” (Boletín Oficial del País Vasco, 03/06/2013). En éste se señala la adhesión individual al Código; es decir, que todos los cargos públicos que desempeñen funciones mediante nombramiento “deberán adherirse individualmente al contenido íntegro del Código... La no adhesión conllevará el inmediato cese en el cargo” (Boletín Oficial del País Vasco, 03/06/2013). *La rotación de puestos obligatorios o la política de movilidad* tiene como objetivo evitar que se genere o exista afinidad de servidores públicos con externos que les corrompan. Al respecto, son frecuentes los conflictos de interés en el área de adquisiciones con proveedores.

Organismos públicos para denunciar

Otro aspecto interesante es que existen organismos para denunciar situaciones de corrupción:

- Defensor del Pueblo u Ombudsman Parlamentario
- Canciller de Justicia

- Órganos de protección a denunciantes
- Medios de comunicación honestos
- Observatorios ciudadanos

Organismos públicos de persecución y castigo

De igual forma, se encuentran organismos públicos que investigan y sancionan a servidores públicos:

- Oficina Antifraude
- Fiscalía Anticorrupción
- Fiscales institucionales independientes y secretos
- Oficina Nacional de Investigación
- Tribunal Ético

- 50 -

Sistema Ético Integral (SEI)

El reto de la ética radica en lograr que se interioricen los valores. ¿Cómo lograr que los servidores públicos que realizan prácticas corruptas dejen de hacerlo? Esto puede ser viable:

1. Mediante un nuevo enfoque en la lucha contra la corrupción basado en la Ética Pública
2. Mediante la identificación de *instrumentos éticos de aplicación práctica*
3. Mediante la integración de dichos instrumentos en un modelo o *Sistema Ético Integral* que se acompañe de una estrategia

que integre, al menos, las siguientes fases:

Primera fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política

Paso previo e imprescindible para la implantación de cualquier modelo ético es exponer la importancia y necesidad de la ética en la función de gobierno, en virtud de los efectos positivos que ésta conlleva. La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por si a alguien se le había olvidado), *enseñar* (por si alguien desconocía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera, las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad y evitar conductas asociadas a los antivaleores.

Segunda fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional

Un elemento clave para el fomento de la ética es contar con un equipo cuyos miembros posean conocimiento y experiencia en materia ética: integridad, capacidad, liderazgo. Un equipo que vea en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida. Los responsables elegidos integrarán el *Consejo Ético* compuesto por personas íntegras, con conocimiento y práctica de la

ética. Quienes integren este consejo deben ser pocos (entre cinco y diez). Además, es importante que no pertenezcan a un partido político a fin de no dar a este *Consejo* una inclinación ideológica o partidista.

Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo

Los instrumentos de trabajo son los pilares para el desarrollo del Sistema, sin ellos la misión no se puede alcanzar. Algunos instrumentos son los siguientes:

- Marco jurídico ético
- Ley de Ética Pública
- Marco normativo de conducta: los códigos de ética
- Profesional en ética pública
- Literatura como medio de acceso a la ética
- Cine como instrumento de educación en valores

Cuarta fase. La operación del trabajo

Es el momento de actuar a través de una estrategia ética que integre los instrumentos

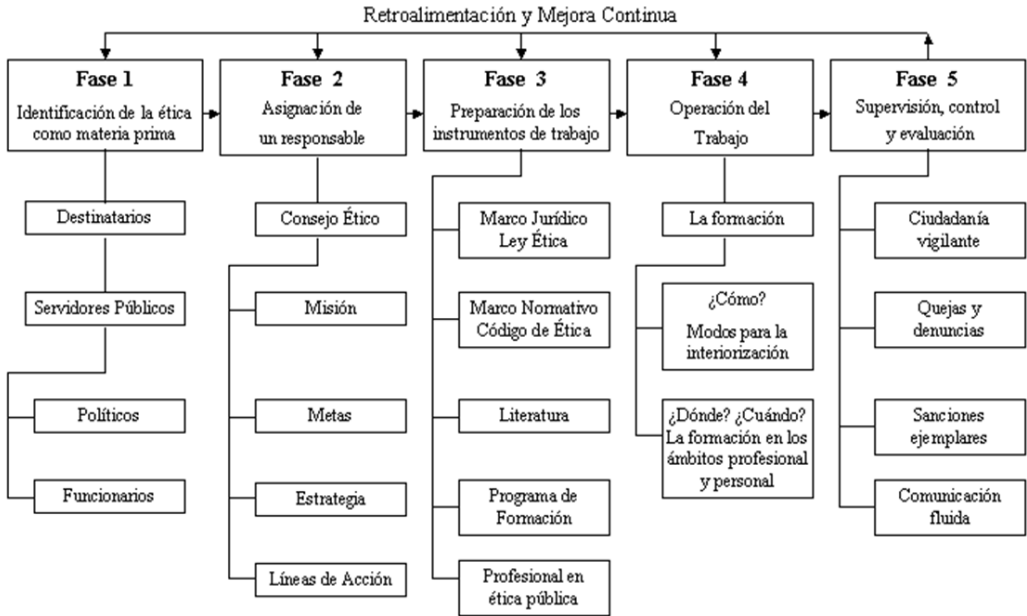
señalados en un plan de acción. Es la ejecución de todo lo planeado. Es lograr que cada político y funcionario interiorice los valores y que, en consecuencia, los practique.

Quinta fase. Supervisión, control y evaluación

Para medir si se va por buen camino se necesitan determinados parámetros. Para ello es importante hacer autocrítica, vigilar, medir y evaluar permanente. Una adecuada supervisión y control se apoya en los siguientes elementos:

- La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público
- Un sistema de quejas y denuncias (creíble) que recoja actos antiéticos
- Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos
- Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía
- Una mejora continua en el funcionamiento institucional

Esquema 1. Proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral (SEI)



- 52 -

Fuente: elaboración propia.

En este esquema se incorporan las cinco fases del Sistema Ético Integral como propuesta para establecer diques que prevengan la corrupción. Es importante destacar que un equipo de juristas y profesionales, a través de la “Fundación por la Justicia en Valencia y Madrid”, propusieron 99 medidas para combatir la corrupción. Destacan que “No son soluciones, son propuestas para la reflexión, aunque muy concretas” (*El País*, 16/02/2015).

¿Por qué es rentable la ética pública?

Todo servidor público debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Todo servidor público tiene una responsabilidad con la ciudadanía a la cual le debe mostrar respeto y lealtad. Servidores públicos con una sólida moral afianzan al Estado porque su conducta se aleja de las prácticas corruptas.

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si lo es en términos éticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad — empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda — sino los más altos deberes como: libertad, satisfacción, equidad, felicidad o dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

Reflexiones finales

Un gobierno integrado por servidores públicos con elevados principios éticos contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. El adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en los deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana.

Con la colaboración de un SEI es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción, lo que nos lleva a la conclusión de que detener la corrupción es posible, que no es una entelequia sino algo realizable. Que la institucionalización de la ética mediante una política de Estado además de ser posible es rentable.

Bibliografía

Aristegui noticias (09/11/2014), “La casa blanca de Enrique Peña Nieto, investigación

especial”, en <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>, consultada el 04 de marzo de 2015.

Boletín Oficial del País Vasco (03/06/2013), *Código Ético y de Conducta de los Cargos Públicos y Personal Eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, No. 105, España.

Diego, Oscar (2011), “La gestación de la ética pública”, en *Colección Cuadernos de Ética para los servidores públicos*, núm. 3, tercera edición, Toluca, Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México.

El País (16/02/2015), “Juristas y profesionales proponen 99 medidas contra la corrupción”, en http://caa.elpais.com/caa/2015/02/16/valencia/1424096041_362601.html, consultada el 04 de marzo de 2015.

Goma, Javier (2009), *Ejemplaridad pública*, España, Taurus.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, España, MAP.

Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD) (2002), *Informe sobre desarrollo humano*, en <http://hdr.undp>.

org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2002, consultado el 29 de marzo de 2015.

OSCAR DIEGO BAUTISTA. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y Maestro en Ciencia Política en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía, Campus La Rábida. Investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores / CONACYT. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En el ámbito laboral se desempeñó como servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal durante 12 años. Publicaciones: (2011), *La ética en la política y la gestión pública*, Editorial Académica Española. (Coord.) (2010), *Ética y servicio público*, Madrid, España, editorial Plaza y Valdés. (2009), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, España, editorial Desclée de Brower; y *Ética pública y Buen Gobierno*, Toluca, IAPEM. Es autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20). Colección que lleva varias ediciones por parte de diversas instituciones: Poder Legislativo del Estado de México, Senado de la República así como por la UAEM.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 05 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.