

Colección
Cuadernos de ética para
los servidores públicos

18

**Componentes para un
Sistema Nacional
Anticorrupción
desde un
enfoque ético**

Oscar Diego Bautista



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM



Centro de Investigación en Ciencias
Sociales y Humanidades



Poder Legislativo del
Estado de México



**Junta de Coordinación
Política de la
LIX Legislatura del
Estado de México**

PRESIDENTE

Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez

VICEPRESIDENTES

Dip. Juan Manuel Zepeda Hernández
Dip. Sergio Mendiola Sánchez

SECRETARIO

Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez

VOCALES

Dip. Jacobo David Cheja Alfaro
Dip. Mario Salcedo González
Dip. Francisco Agundis Arias
Dip. Carlos Sánchez Sánchez
Dip. Aquiles Cortés López

CONTRALOR DEL PODER LEGISLATIVO
Dr. Victorino Barrios Dávalos



**Universidad Autónoma
del Estado de México
UAEM**

RECTOR

Dr. en D. Jorge Olvera García

SECRETARIO DE DOCENCIA
Dr. Alfredo Barrera Baca

**SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y
ESTUDIOS AVANZADOS**
Dra. Ángeles María del Rosario Pérez Bernal



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES (CICSyH)**
Dr. Edgar Samuel Morales Sales

Este trabajo para ser publicado fue dictaminado

© Oscar Diego Bautista, 2015
Universidad Autónoma del Estado de México, 2015
ISBN Volumen: 978-607-422-638-6
ISBN Obra completa: 978-607-422-204-3

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEM)
Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH)
Edificio Ex planetario, Ciudad Universitaria
Cerro de Coatepec, C.P. 50110, Toluca, Estado de México
Tel: 01 (722) 2 13 27 28
<http://www.uaemex.mx/>

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
Plaza Hidalgo s/n, C.P. 50000, Toluca, Estado de México
Tel. 01 (722) 279 64 00 ext. 3320
<http://www.cddiputados.gob.mx/>
1ª Edición: octubre, 2015
Impreso en México

Ilustración de portada:

Sansón y el león (Monograma). Autor: Albrecht Dürer (1471-1528), Núremberg, Alemania. Durero, también grabador en metal y madera fue el pintor más importante del Renacimiento alemán. Estampa: xilografía a fibra; 384 x 280 mm. Firmada en el centro de la parte inferior, sin fecha, se data ca. 1496-98. En: *Grabados Alemanes de la Biblioteca Nacional (siglos XV—XV)* (1997), Tomo I, Madrid, Electa, Ministerio de Educación y Cultura, p. 236

Corrección de estilo: Nuria Ferreira Mañá
Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

COMPONENTES PARA UN SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DESDE UN ENFOQUE ÉTICO

OSCAR DIEGO BAUTISTA¹

¹ Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). odiegomx@yahoo.com.mx

Índice

Presentación	11
Introducción	13
1. Elementos para comprender la corrupción	14
2. Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción	17
2.1 Instrumentos	17
2.2 Políticas éticas orientadas a la conducta del personal	20
2.2.1 Políticas Macro para el Estado	23
2.3 Acciones específicas para impulsar una cultura ética	27
2.4 Organismos que acompañan a los instrumentos éticos	28
2.4.1 Organismos para denunciar	28
2.4.2 Organismos de lucha contra la corrupción	29
2.4.3 Organismos de control del presupuesto	31
2.4.4 Organismos sancionadores	31
3. Estrategias para prevenir y controlar la corrupción bajo el enfoque de la disciplina ética	32
4. Reflexiones finales	36
Bibliografía	39

Llevar a cualquier persona a una disposición moral no es tarea para el primer venido al azar, antes bien, si es tarea propia de alguien, lo será del que conozca la cuestión, como ocurre con la medicina y las demás artes que requieren una cierta solicitud y prudencia.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

PRESENTACIÓN

El 27 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción*. A la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), le sigue el proceso de elaboración y dictamen de las leyes que reglamentan los catorce cambios a la constitución. A partir de septiembre de 2015, al Congreso de la Unión le corresponde debatir los ordenamientos que habrán de materializar el SNA. Dicho sistema se sustenta en cinco ejes: a) coordinación entre las autoridades locales y federales, b) ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), c) creación del Tribunal de Justicia Administrativa, d) fortalecimiento de la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción y, e) establecimiento de una hoja de ruta para la elaboración de la legislación reglamentaria.

El SNA tendrá un comité coordinador integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Dicho Comité se coordinará con los sistemas locales que habrán de crearse en las 32 entidades federativas.

La creación del SNA tiene varias causas, entre ellas, los escándalos de corrupción en el ambiente político mexicano, los niveles de impunidad ante las situaciones de corrupción, la demanda de la ciudadanía al respecto, así como el compromiso público acerca del combate a la corrupción que asumió el actual Presidente de México (2012-2018) desde que fuera nombrado presidente electo.

Cabe señalar que en el mes de abril de 2015, con base en los resultados del *Índice Global de Impunidad (IGI)* que elabora la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México ocupa el segundo puesto en la lista de países con mayor nivel de este flagelo, solo por debajo de Filipinas.

Después de la presentación pública del SNA, y una vez revisado el decreto que lo promulga, se percibe una gran deficiencia en él: la ausencia de instrumentos éticos de aplicación práctica. Cualquier gobierno comprometido verdaderamente en combatir y controlar la corrupción, se apoya de la disciplina ética pues esta orienta la conducta de las personas, de manera que, mediante sus diferentes instrumentos se puede realizar la prevención de la corrupción. Los países que frenan la corrupción saben que la ética pública es un poderoso instrumento de prevención y control.

Para suplir la deficiencia encontrada en el SNA, se presenta el cuaderno número 18, titulado *Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético*. Imposible detener la corrupción si no se toma en cuenta a la ética. Ya el sabio griego Aristóteles, en el siglo IV A. C., escribió: “Es mucho más necesario nivelar los deseos de los hombres que sus propiedades, y esto solamente puede realizarse por un sistema adecuado de educación, reforzado por la Ley” (*Política*, 1266 b, 43-45).

Victorino Barrios Dávalos
Contralor del Poder Legislativo LIX Legislatura
Toluca, octubre de 2015.

*No es que no puedan ver la solución,
es que no pueden ver el problema*

Charles F. Kettering

INTRODUCCIÓN

La ética pública es un poderoso instrumento para controlar la corrupción. Sin embargo, pese a existir países en el mundo en los que se ha comprendido la importancia de la disciplina ética para prevenir la corrupción, otros aún están muy lejos de percibir y comprender la importancia de la ética, así como de los instrumentos prácticos con que esta cuenta y de su integración en un modelo para ser aplicado como política pública o política de Estado.

El reto para las sociedades corruptas se encuentra, primero, en querer dejar de serlo, esto es, en la voluntad política para enfrentar verdaderamente al problema; segundo, en ampliar su visión incorporando a la estrategia de lucha nuevos enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como la ética; tercero, en generar espacios para la institucionalización de herramientas éticas; cuarto, en operarlas de manera eficaz y eficiente, generando una energía que contagie a los miembros del entorno; quinto, en identificar y detener a quienes se mantengan en prácticas no éticas; sexto, en sancionar y depurar a aquellos individuos que realizan prácticas corruptas, combatiendo así la impunidad; séptimo, en establecer sistemas de vigilancia, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos; octavo, en retroalimentarse de los fallos y elementos discordantes que puedan surgir. De esta manera, se puede lograr que en cada Estado existan instituciones públicas eficientes, transparentes y eficaces. La suma de organismos eficientes y eficaces, guiados por valores, constituiría un gobierno ético (afable, benévolo, templado, apacible).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se ofrece un apartado introductorio para comprender la corrupción; a continuación, se presenta una relación de diversos componentes éticos para hacer frente a la corrupción clasificados en instrumentos, políticas, acciones y organismos; el tercer apartado plantea algunas estrategias para prevenir la corrupción; finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

1. ELEMENTOS PARA COMPRENDER LA CORRUPCIÓN

En los albores del siglo XXI, la corrupción es un vicio extendido en el mundo, por lo tanto, ha tocado a todas las sociedades contemporáneas de múltiples formas: a) en los grandes sectores de un estado: público, privado y social, b) en el ámbito público, estando presente en los diferentes poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, c) en los diversos niveles de gobierno: federal, nacional, estatal, autonómico, municipal o local), d) en los diferentes sectores de la administración pública: educación, salud, vivienda, justicia, etcétera; e) en los organismos ciudadanos y No Gubernamentales.

Si bien es necesario reconocer algunos esfuerzos realizados en administraciones gubernamentales por intentar combatir el problema, dichos esfuerzos se han quedado cortos ante la magnitud del fenómeno. En muchos casos, las intenciones de combatir la corrupción se han quedado solo en declaraciones o discursos demagógicos. Pregunta obligada es la de por qué no se ha podido controlar este mal. Aunque existen muchas respuestas, algunas de las más comunes son la siguientes: a) porque las redes de corrupción tocan y se vinculan a los altos niveles de poder; b) porque hay una cultura de la corrupción muy arraigada en ciertos nichos (políticos, económicos, sociales); c) porque se ignora cómo combatir la problemática; d) porque no hay herramientas sólidas para hacerle frente, e) porque, aunque se han identificado las herramientas necesarias, no hay interés ni voluntad política para implementarlas.

Una analogía para intentar comprender la corrupción es la figura de la *Hidra de Lerna* de la mitología griega. La hidra era un antiguo y despiadado monstruo acuático con forma de serpiente policéfala, cuyo número de cabezas iba de tres, cinco o nueve hasta cien, e incluso diez mil, según la fuente consultada. La Hidra poseía el don de regenerar dos cabezas por cada

una que perdía o le era amputada. Su guarida era el lago de Lerna, en el golfo de la Argólida, y bajo sus aguas había una entrada al Inframundo.

La corrupción actúa de manera similar a este monstruo de múltiples cabezas; cuando se logra descabezar una trama corrupta, surgen otras. No obstante, pese a ser la Hidra de Lerna un rival poderoso fue vencida por Hércules, lo que nos alienta la esperanza. Esto significa que si se combate la corrupción con fuerza, sabiduría e inteligencia existe la posibilidad de que se la pueda vencer, o, desde luego, reducir considerablemente.

En ambientes en los que salen a la luz casos y casos de corrupción, sin castigo a los corruptos, y donde impera la impunidad, el desencanto en la población es cada vez mayor. Algunos intelectuales y académicos brillantes, víctimas de este desencanto, incluso llegan a afirmar que no hay solución para la corrupción. Contrario a esas afirmaciones desoladoras, en este trabajo se sostiene que sí hay salida a la corrupción, que esta se puede contener, controlar o aminorar.

Requisito fundamental, primero, es tomar distancia de la corrupción para comprender mejor el problema en toda su magnitud. Decía el inventor e ingeniero estadounidense, Charles F. Kettering: “No es que no puedan ver la solución, es que no pueden ver el problema”. Efectivamente, muchas veces no se comprende la magnitud del conflicto, de ahí las soluciones aventuradas, simplistas o “mágicas” que ofrecen algunas personas. Para comprender el fenómeno de la corrupción hay que replantear el problema una y otra vez, ampliar el horizonte, cambiar de enfoque, sumar nuevas herramientas, haciendo nuevas interpretaciones, modificando la manera en que se ha venido combatiendo. Verlo de arriba-abajo, de abajo-arriba, de Oriente a Poniente, de Norte a Sur, de dentro hacia fuera, de fuera adentro, de día y de noche, en lo social, en lo individual, como un fenómeno político, económico, social, histórico, cultural, etcétera.

Existen diversas formas de abordar el tema de la corrupción. Las más comunes atienden a cuestiones como las siguientes: a) la conceptualización, abarcando distintas definiciones, b) la tipología o las formas que adopta, c) las características de cada tipo de corrupción, d) las causas de su aparición, e) los efectos que genera, f) los mecanismos para combatirla, g) la percepción y medición de la misma, h) los sectores o campos de acción específicos de la

corrupción (educación, salud, medio ambiente, parlamento, juicios), i) los casos más sonados en los medios de comunicación, j) los mecanismos para su prevención.

Este trabajo se centra en la *prevención de la corrupción*. Para ello se toma como eje a la ética pública, por ser esta la disciplina encargada de estudiar la conducta de los servidores públicos. Cuando se rescatan y fomentan los principios y valores éticos en los servidores públicos, estos fortalecen, motivan y dan integridad y dignidad a la conducta del individuo, generando una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores en el servicio público se debilitan o se ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato. Es lógico entonces que la corrupción se expanda o se reproduzca rápidamente si no se institucionalizan guías éticas de comportamiento.

Si bien la ética es un tema explorado desde las antiguas civilizaciones, en las cuales su aplicación se centraba en el actuar de los gobernantes, históricamente, ha habido etapas en las que esta disciplina se ha omitido del servicio público y de la política. En pleno siglo XXI, no todos los países son conscientes ni conocedores de las diversas herramientas éticas susceptibles de ser aplicadas en el ámbito público. De ahí la importancia de realizar un trabajo dedicado a indagar sobre aquellos *instrumentos éticos de aplicación práctica* que han servido de freno a la corrupción y que ofrecen una esperanza frente a los numerosos contextos contaminados por este mal.

Pero ¿por qué es importante el enfoque de la ética pública? Sencillamente, porque esta disciplina orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en valores. La ética pública es capaz de modificar comportamientos y actitudes del ser humano. Cuando dicha modificación se orienta hacia una filosofía de lo público se rescata el bien interno de todo servidor público: el interés general o bien de la comunidad política.

Una ética pública, aplicada adecuadamente, logra que los servidores públicos actúen con responsabilidad, cumpliendo con los objetivos establecidos en cada una de las instituciones, consiguiendo así que los ciudadanos confíen en sus gobernantes. Al existir confianza, se genera armonía, participación e interacción entre gobernantes y gobernados, entre autoridades y ciudadanos. A esto se le denomina *buen gobierno*.

2. COMPONENTES PARA UN SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

A continuación se presentan una serie de componentes éticos cuya adecuada conjugación puede formar un dique sólido que ponga cerco a la corrupción. Dichos componentes se agrupan en: a) instrumentos, b) políticas, c) acciones y d) organismos.

2.1 INSTRUMENTOS

Consejo de Ética Pública. Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los elegidos integrarán el “Consejo Ético”, compuesto por personas íntegras, de irreprochable conducta, con conocimiento y práctica de la disciplina ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, quienes integren el Consejo Ético han de ser pocos (entre tres y siete), siendo importante que no pertenezcan a ningún partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista. El Consejo Ético tiene por misión hacer *comprender* a los servidores públicos que mediante el conocimiento de la ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos, sin duda, repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y justa. Cuando se capta el interés por los valores y estos se tornan principios en el actuar de los servidores públicos, los resultados en su trabajo serán gratificantes.

Oficina de Ética de Gobierno. Para poner en práctica las diversas tareas que establece el Consejo Ético, es necesaria la creación de un área o espacio *ad hoc*. Formalmente, puede ser un departamento u *Oficina de Ética* en la que se delibere y se diseñen Planes y Programas de Trabajo Ético así como las líneas a seguir en la realización de los objetivos y metas. Algunos países cuentan con una *Oficina Ética de Gobierno*, dependiente del Poder Ejecutivo, mientras que otros ubican este espacio en el Poder Legislativo. En cualquier caso, la existencia de un área de esta naturaleza es un pilar fundamental en la construcción de un dique a las prácticas corruptas. La Oficina de Ética elabora *programas de formación de los agentes éticos* (de los

que se hablará más adelante), con el propósito de promover altos estándares de conducta. Es también responsabilidad de la Oficina de Ética *realizar evaluaciones anuales* sobre la conducta ética de cada servidor público. En las evaluaciones se plantean dilemas éticos para verificar o apreciar si se tuvo una conducta eficiente e íntegra. Otra de las tareas de la Oficina es impulsar la *cultura ética* a través de la selección, divulgación y promoción de textos especializados. De igual manera, este organismo tiene que buscar *formas didácticas* para hacer transmitir valores. Sin duda, un instrumento didáctico por excelencia es el cine el cual, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas, incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas, tanto clásicas como contemporáneas, que acercan al espectador a un universo de valores y dilemas éticos; invitan a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Otra de las funciones de esta Oficina es realizar *debates sobre temas de ética pública* mediante conferencias, foros, cursos, jornadas, semanas de valores, en diferentes niveles y espacios de las instituciones públicas. Otra función será estar atento a la conducta de los servidores públicos, es decir, hacer una labor de vigilancia. Pese a existir elementos que hacen apología de valores éticos, no falta quien persiste en las prácticas corruptas, de ahí la necesidad de no perder de vista la conducta de los servidores públicos.

Marco Legal Ético. Un elemento fundamental para impulsar una cultura ética es la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico, el Estado se obliga y obliga a la promoción de valores y principios. Sin este respaldo, cualquier acción a emprender carece de fundamento. Por lo tanto, es importante rescatar, cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos; en primer lugar, en la *Constitución* del país, y seguidamente, en la *Ley de ética de Gobierno*. En esta disposición, se pueden rescatar valores éticos de leyes de servicio público que contengan legislación disciplinaria.

Marco Normativo Ético. Se refiere a la existencia de códigos o documentos que hacen referencia a la conducta de los servidores públicos. Hay varios tipos de códigos, unos se definen por su alcance: a) Códigos generales y b) Códigos específicos; otros, por su contenido: a) Códigos de

ética y b) Códigos de conducta. En cualquier caso, deben ser claros, estar bien redactados y bien implementados. Los códigos contienen los valores que la institución espera sean desarrollados por su personal. Los valores pueden variar de una institución a otra pero, indudablemente, existen valores comunes, por ejemplo: responsabilidad, integridad, imparcialidad, respeto, capacidad, puntualidad, lealtad. Parte fundamental de todo Código Ético es la relativa a las *sanciones a los infractores del Código*. Cuando no se sanciona a quienes se conducen con antivalores y prácticas corruptas, a quienes violan los Códigos Éticos, además de fomentar la insolencia, se condena a los códigos a ser motivo de mofa. Por otro lado, no basta con tener códigos de conducta, estos deben acompañarse de instrumentos para su comprensión, asimilación, interiorización y operación. Si únicamente se confeccionan y promulgan, corren el peligro de convertirse en letra muerta.

Agente Ético o Profesional en Ética. Para poner verdaderamente en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con *profesionales en ética*, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores para su práctica dentro de la vida pública. El agente ético es el especialista en ética pública; el responsable de conocer los distintos valores éticos, el marco legal ético, la normativa ética. Es el conocedor de los códigos de ética y conducta y de los valores oficiales de la institución, el responsable autorizado para transmitir valores mediante cursos de formación y capacitación. Los agentes éticos a su vez pueden formar parte de una red de *Consejeros de integridad confidencial*. Estos consejeros son aquellas personas dedicadas a ofrecer asesoría a servidores públicos que lo soliciten para dirimir controversias o resolver dilemas éticos. Reciben y atienden denuncias sobre conductas basadas en antivalores así como situaciones que conlleven asuntos de corrupción. Ofrecen confidencialidad, lo que proporciona una sensación de seguridad y confianza a quienes acuden a ellos. Es de señalar que los agentes éticos deben mantener reuniones a fin de intercambiar experiencias, comentar casos y ofrecer soluciones sobre situaciones polémicas y difíciles.

Auditorías Éticas. Estas auditorías sirven para identificar conductas no éticas, permiten percibir síntomas de aquellos servidores potenciales a la corrupción. Una buena auditoría, con base en los resultados de las evaluaciones, identifica servidores públicos corruptos.

2.2 POLÍTICAS ÉTICAS ORIENTADAS A LA CONDUCTA DEL PERSONAL

Política de difusión de valores generales y específicos. Cualquier gobierno que verdaderamente pretenda controlar la corrupción y aspire a ser considerado como “Buen gobierno” debe contar entre sus miembros con personas íntegras, responsables, con capacidad para asumir un cargo. Esto solo se logra si la persona posee valores y principios, de ahí la necesidad de establecer una política de fortalecimiento de los mismos. La ética, junto con la axiología y la estimativa, muestran un conjunto de valores que cada gobierno y administración pública puede elegir, de acuerdo a su historia, inquietudes, intereses o razones con mayor predilección, dejándolos plasmados en sus códigos de ética. La Real Academia define al valor como “Sentimiento de conmiseración y lástima hacia quienes sufren penalidades o desgracias” (RAE, 2014). Cuando los valores se siembran en los corazones de los servidores públicos, se genera un compromiso y una disposición por servir al otro. Con los valores se despierta la actitud de ayudar, la vocación de servicio. En sentido opuesto, cuando los valores se ausentan o debilitan, de inmediato los antivalores y las prácticas corruptas aparecen. Los valores son fundamentales pues sirven de guía en la conducta de los servidores públicos, de ahí que sea importante establecer una política dirigida al fortalecimiento de los mismos.

Políticas estrictas en materia de regalos. Con un regalo, por sencillo o simple que sea (una pluma, un pin, unos aretes), se influye en la persona a quien se le otorga. Cuánto más se influirá si el regalo es grande o costoso (un viaje al extranjero, un coche, una casa). Tratándose de decisiones en el servicio público, sin duda, se altera el principio de imparcialidad. En algunos países de la unión Europea los regalos se aceptan, pero pasan a ser propiedad del Estado. Entonces se registran y se subastan, y los recursos obtenidos son donados a entidades de beneficencia. Cuando se trata de obras de arte también se pueden subastar, y los beneficios obtenidos, o bien se emplean en necesidades de la institución o bien se ingresan en las arcas del Estado; también es posible enviar la obra de arte a una institución cultural (museo, galería) para ser exhibido de forma gratuita a la ciudadanía.

Políticas de Recursos Humanos basadas en valores. Se trata de una práctica clave, pues sirve de filtro para evitar la llegada de personal potencialmente corrupto y sin capacidad para los cargos. Una política de personal basada

en la ética delibera sobre los criterios o elementos básicos que debe reunir el perfil del servidor público. Una política de recursos humanos acompañada de valores incorpora los siguientes elementos:

- a) *Procedimientos de reclutamiento y selección justos.* En el reclutamiento se elige a las personas idóneas con base en un perfil definido sustentado en los principios de mérito y capacidad.
- b) *Investigación de los antecedentes de cada aspirante.* Se investiga la trayectoria del aspirante a ocupar un puesto antes de su contratación. Generalmente, esta acción se lleva cabo en funcionarios de alta jerarquía.
- c) *Descripción clara de tareas.* La claridad en las funciones es fundamental para la persona que ingresa al servicio público o cuando cambia de puesto sea por rotación, por ascenso o por cambio de residencia. Cuando no hay indicaciones precisas sobre las tareas a realizar, surge la confusión, la duda, el trabajo mal hecho y por ende, el incumplimiento de las metas y objetivos de la institución. Para evitar errores en el ejercicio del cargo, es necesario un documento en el que se señale de forma clara y específica cada una de las funciones a realizar. Lo que se puede hacer y también lo que no. Aquí es necesario dar al servidor el código de la institución.
- d) *Contratación condicionada.* La contratación puede estar condicionada por una carta compromiso o declaración de adhesión al código de ética de la institución. La violación a dicho código es motivo suficiente para separarse del cargo.
- e) *Criterios objetivos de promoción.* Para ser promovido en la jerarquía de la institución, será fundamental tomar en cuenta la conducta y los valores practicados en el desempeño.
- f) *Rotación de puestos obligatorios o política de movilidad.* Consiste en desplazar al personal de un lugar específico a otro, sobre todo, tratándose de áreas que son más propensas a la corrupción, por ejemplo: aduanas, compras y licitaciones. El objetivo es no dar oportunidad a los corruptores para que estrechen lazos duraderos con servidores públicos susceptibles de corromperse. En caso de que algún servidor público ya haya caído en prácticas deshonestas, dicha conducta queda sin efecto con el cambio, al no tener ya la facultad requerida para la operación ilícita.
- g) *División transparente de responsabilidades.* Consiste en repartir responsabilidades, teniendo identificados de forma precisa quiénes

están obligados a responder y ante quién. Una organización es la suma del trabajo colectivo, de ahí la necesidad del trabajo en equipo. Para lograr las metas se requiere dividir el trabajo, repartir tareas, haciendo que todos participen hacia los objetivos generales.

- b) *Separación de competencias.* Identificar en cada individuo sus habilidades, dones, cualidades y potencialidades y asignarle responsabilidades conforme las mismas. No todo mundo vale para todo.
- i) *Control de valores al personal.* Verificar, de manera periódica, que la persona, además de cumplir con sus tareas, aplique en su conducta los valores institucionales. Un servidor público puede conocer los valores pero no practicarlos. Cuestionarios aplicados a los usuarios del servicio pueden arrojar luz en este tema.
- j) *Capacitación en formación ética.* Desde la Grecia clásica, la *paideia* o educación ha sido esencial en la vida del ciudadano. Uno de los objetivos de la capacitación es generar conciencia como servidor público. La formación en valores, mediante cursos de ética, puede ser aplicada en diferentes momentos: previamente a la incorporación a la institución (curso propedéutico o inducción), durante el ejercicio de sus tareas, antes de una promoción, y siempre que exista algún programa de mejora institucional. Para abordar la ética pública, pueden plantearse distintos tipos de cursos. Se puede pasar de lo general a lo específico, por ejemplo, convocando un curso de “Inducción a la ética pública” para luego proponer otro más específico sobre “Los valores del servidor público”, o aún más preciso, “Los valores del servidor público judicial”
- k) *Sabiduría ética de los expertos.* Una inteligente política de capacitación rescata la experiencia de servidores públicos veteranos para transmitirla a los jóvenes y resolver dudas y dilemas. El conocimiento acumulado, sistematizado y compartido con quienes carecen de experiencia, les prepara para saber más y les permite continuar las costumbres y tradiciones establecidas, conforme a principios y valores de servicio público.
- l) *Elaboración de manuales éticos.* Elaborar manuales que auxilien en la comprensión de los valores y que además sirvan para resolver dilemas éticos. Estos documentos deben ser elaborados por especialistas de la materia, mostrar técnicas didácticas, acompañadas de ejercicios a resolver en los que se planteen diversos dilemas.
- m) *Políticas de incompatibilidades o post-empleo.* Aunque, en general, en los países desarrollados existe una normativa que prohíbe que los servidores

públicos, tras jubilarse y dejar su puesto, trabajen inmediatamente en determinadas instituciones de carácter privado, es posible encontrar, por un lado, ausencia legal y jurídica sobre este aspecto y, por otro, violaciones descaradas de esta norma legal.

- n) *Política de salarios dignos*. Consiste en ofrecer un ingreso equilibrado, acorde con las responsabilidades del cargo, que satisfaga las necesidades básicas. Es absurdo ofrecer a un servidor público un salario mínimo si el costo de la vida es superior a lo ganado. Cuando esto sucede, a menos que el servidor público tenga otras fuentes (ahorros, negocios, herencias), se le está empujando a situaciones de invulnerabilidad que propician un acercamiento a prácticas corruptas. “Los buenos salarios requieren de una economía pública sólida” (MAEF, 2012, 10).

2.2.1 POLÍTICAS MACRO PARA EL ESTADO

Política de formación e inclusión de ética en el Sistema Educativo Estatal. Una educación acompañada de valores desde la iniciación primaria es fundamental para tener ciudadanos virtuosos. Para ello se requiere situar a la ética como eje conductor de los estudios. La ética en el ser humano debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que sean las situaciones; se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean. El problema de fomentar la ética en el momento de ingresar en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de los servidores públicos, es necesario partir desde mucho antes, diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida: a) *Durante la educación familiar*. En la sociedad contemporánea, las familias han experimentado un proceso de transformación que afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y entre los padres y sus hijos han experimentado cambios respecto a los criterios educativos de otras épocas que, sin duda, repercuten en la conducta de los hijos, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto, es necesario estar conscientes de

la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. La familia extensa de docenas de sujetos cedió paso a la familia atomizada y, de esta, al hogar formado por uno solo de los padres, algo que no había ocurrido en la historia de la humanidad. Desde antaño, los sabios y filósofos conocían la importancia de pertenecer a una familia y de vivir en armonía con ella como elemento necesario para gobernar un Estado. Al respecto, Confucio señaló: “Cuando se pone en orden la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar bien el reino. El hijo de un gobernante, para aprender a gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría.” (Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*). Aristóteles también se refirió a la familia diciendo que para ser padre se tuvo primero que ser hijo y que para ser un buen padre había que ser un buen hijo. De la misma manera, para ser buen gobernante se tuvo primero que ser buen súbdito. Por su parte, Adela Cortina ha escrito: “A menudo la conducta inexplicable de un alto personaje se entendería si las gentes conocieran esa trama oculta del ascendiente que para él tiene la opinión de la madre o el padre, los hermanos, los vecinos, y esas personas de sus grupos primarios que son para él sus <otros relevantes>” (Cortina, 1998, 95). *b) Durante la formación educativa básica.* Es conveniente revisar los programas de los distintos niveles educativos a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los individuos en su conducta y en su carácter sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos; y cuando ya existan materias en este sentido, reforzarlas. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla mediante una educación para la ciudadanía.

Política de ética en las profesiones. La importancia de las universidades en la formación de los profesionistas es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquellas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas de estudio. Se trata de fortalecer valores en cada una de las profesiones. Un instrumento para ello son los códigos deontológicos. La ética debe estar presente en todos los campos del saber porque las administraciones públicas se nutren con profesionales de todos los campos: ingenieros, arquitectos, médicos, contadores, maestros, abogados. Cada gremio debe contar con un código deontológico, transmitido y trabajado con los profesionales, en el que

se incluyan los deberes y obligaciones esperados en la conducta de aquellos. Cuanto más interiorizada tenga la ética un profesional, mejor trabajará por el bien común.

Política de profesionalización del servidor público. Se refiere a vari aspectos: a) que todo servidor público sea profesional, es decir, que cuente con estudios sobre una profesión concreta, que posea conocimiento y experiencia en un campo del saber; b) que dicha formación esté acompañada de valores así como de un código deontológico profesional. En cualquier caso, los valores deben manifestarse mediante el compromiso por lo público, el espíritu de servicio así como el interés por la comunidad. En países desarrollados es normal que todo servidor público cuente con una carrera, pero en países que aún no consolidan sus sistemas administrativos, hay personas laborando con escasos estudios, con carreras a medias e incluso analfabetas; c) que el ingreso al servicio público se lleve a cabo a través de concursos de oposición.

Política para una cultura de la legalidad con medidas disciplinarias estrictas. Todo ciudadano debiera poseer un conocimiento sobre el marco jurídico que rige su comunidad. El conocimiento de las leyes es esencial, pues estas sirven para garantizar orden, un estilo de vida social, un *status quo* acorde a lo deliberado en los Parlamentos. Una sana cultura de legalidad incorpora en la ley las buenas costumbres y tradiciones de un pueblo. Cuando un servidor público se salta la ley, es necesario establecer medidas disciplinarias estrictas, es decir, tener claro los mecanismos de sanción para cualquiera que no respete los valores oficiales establecidos o realice prácticas ilícitas. Dichas medidas van, desde advertencias o amonestaciones hasta cambios forzosos de puesto, reducción de salario o despido, con el añadido de que el sujeto disciplinado se desprestigia y pierde su honor.

Política de acceso a la información pública. Consiste en permitir el acceso sin tantas restricciones como las existentes a información generada en las instituciones públicas (documentos oficiales, reportes, programas) a los ciudadanos que la soliciten, marcando como excepción aquella información clasificada como confidencial cuya divulgación pudiera dañar al Estado.

Política de publicidad y transparencia de las decisiones públicas. Se trata de divulgar o hacer públicos a través de diversos medios las decisiones tomadas.

Cuando mucha gente está informada de las decisiones, es más difícil realizar prácticas corruptas.

Política de reestructuración en los niveles de la Administración Pública. El hecho de existir una escala jerárquica con muchos niveles genera una distancia entre las personas que operan en la base con respecto a aquellos que están en la cúpula. Esta situación, llevada al extremo, contribuye al desvanecimiento de la igualdad y la equidad.

Política de refrendo en las decisiones públicas. Una vez tomada una decisión, otra persona tiene que dar su visto bueno a la misma. En caso de que un servidor público fuese a cometer un acto en el que, por ejemplo, existiera conflicto de interés, la persona que refrenda se enteraría. La idea es simple, consiste en no dejar solo a nadie en la toma de decisiones sino involucrar a más personas a fin de que estén enteradas.

Política de regulación de la actividad de los cabilderos o lobbies. Un *lobby* (del inglés ‘vestíbulo’, ‘salón de espera’) es un “grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses” (RAE, 2015). También se les denomina cabilderos. Estos personajes integran un grupo de presión, realizan acciones dirigidas a influir en los miembros del Parlamento y del Gobierno para promover decisiones favorables a intereses concretos. Los lobbies o cabilderos representan a diferentes empresas de múltiples sectores; su trabajo consiste en influir mediante diversas formas (prácticas corruptas) en las decisiones que toman los legisladores cuando se están debatiendo iniciativas de Ley que podrían perjudicar o favorecer los intereses de los clientes a los que representan. Hay grupos de cabilderos con poder factico y capacidad para desviar o sustituir los objetivos públicos por intereses privados. Un gobierno responsable lleva a cabo la regulación de la actividad de estos personajes.

Política clara de no proliferación de conflicto de intereses. Si bien es cierto que son necesarias varias acciones para evitar los conflictos de intereses, sin duda, una vía para llevarla a cabo es contar con un marco jurídico claro que indique y destaque, de forma inequívoca, lo que no se debe hacer en el cargo como servidor público. Algunas de las leyes en las que se definen y señalan ejemplos de conflicto de intereses son: la Constitución, las leyes de

los servidores públicos del Estado, las leyes de cargos públicos municipales y las leyes de gobiernos locales.

2.3 ACCIONES ESPECÍFICAS PARA IMPULSAR UNA CULTURA ÉTICA

Dignificación del juramento en la toma del cargo. El juramento es la promesa de que se honrará el cargo y se actuará con rectitud y responsabilidad. Este elemento es importante cuando, por un lado, el individuo es una persona de palabra y tiene respeto por esta y, por otro, cuando una sociedad tiene valores y los dignifica. No obstante, cuando el individuo que jura no tiene valores y la sociedad en que vive tampoco, el juramento servirá de poco o nada. En sociedades corruptas, en las que en general se mienten unos a otros, jurar resulta un acto de mero protocolo, sin que en la práctica sirva para evitar que el corrupto deje de serlo. De ahí la importancia de retomar el respeto y valor de la palabra para combatir la mentiras.

Formar líderes éticos. Los seres humanos somos seres de imitación, reproducimos lo que vemos. Una causa que mueve a la corrupción es ver que numerosos servidores públicos gozan de riqueza y deleites, precisamente como resultado de prácticas corruptas. Es necesario contrarrestar la ejemplaridad negativa con la ejemplaridad positiva. Para ello se precisa formar líderes éticos, con integridad, que sirvan de referentes en el servicio público.

Captación de denuncias y protección a denunciantes. Para generar una cultura de la denuncia de aquellas personas que realizan prácticas corruptas es necesario generar conciencia en la ciudadanía y confianza en las instituciones. Muchas veces no se denuncia porque no hay confianza en las instituciones ni garantías para el denunciante. Es importante ofrecer discreción al denunciante así como la seguridad de que estará protegido frente a una posible reacción del acusado. Cuando proyectos de alta corrupción se vienen abajo, la reacción de los corruptos es de ira y venganza frente al denunciante. De ahí la importancia de garantizar seguridad y protección al mismo.

Desarrollar una escala de conducta ética de los servidores públicos. Así como existe una clasificación en la ciencia económica que clasifica a los ciudadanos, conforme a los niveles de ingreso, en clase baja o pobre, media y rica, con base en los valores que una persona posea, existen los denominados “Niveles

de desarrollo moral”, establecidos por el psicólogo Laurence Kohlberg, en los que se clasifica a la persona en un nivel pre-convencional, convencional o post-convencional. Retomada esta clasificación y ajustándola al servicio público, es posible identificar a los servidores públicos que están en situación de caer en prácticas corruptas. De igual manera, podemos identificar a aquellos que se han consolidado en valores y que pueden ser líderes éticos.

2.4 ORGANISMOS QUE ACOMPAÑAN A LOS INSTRUMENTOS ÉTICOS

En la lucha contra la corrupción, se requiere de un conjunto de organismos como los siguientes:

2.4.1 *Organismos para denunciar*

Defensoría del Pueblo u Oficina del Ombudsman Parlamentario. Vigila a las autoridades administrativas del Poder Ejecutivo y Legislativo. “La tarea del Ombudsman es asegurar que las autoridades públicas observen la ley, los derechos constitucionales y humanos y que los servidores públicos desempeñen sus tareas de acuerdo con la buena administración. El Ombudsman investiga el desempeño de las autoridades y oficiales con base en los anuncios de los ciudadanos. Comúnmente, en las investigaciones del Ombudsman los nombres de los quejosos no aparecen, lo que incrementa la posibilidad de denuncia” (Salminen et al., s.a. : 10). También es importante señalar que el trabajo del Ombudsman parlamentario se complementa con la labor de ombudsmans especiales, por ejemplo, el Ombudsman del Consumidor.

Cancillería de Justicia. Tiene por función la vigilancia de las autoridades del ámbito judicial. “El Canciller de Justicia inspecciona las quejas con relación a las acciones de los defensores y consejos de asistencia legal públicos. El Canciller tiene la obligación de supervisar la legalidad de las acciones gubernamentales. El Canciller está presente en las sesiones del Consejo de estado y revisa documentos del gabinete antes de las sesiones semanales” (Salminen et al., s.a. : 10).

Protección a denunciantes. Las denuncias provenientes del propio personal de una institución (*whistleblowing* en inglés) son esenciales para sacar a la luz actividades deshonestas, ilegales y peligrosas realizadas por servidores públicos. Paradójicamente, la conducta heroica a veces tiene consecuencias

negativas, ya que los denunciantes son sujetos a *mobbing* o a acoso moral, son relegados en su trabajo, acusados de traidores y desleales a los superiores, pueden perder su trabajo e incluso está en riesgo su integridad física. De ahí la importancia de contar con un órgano encargado de ofrecer protección. “En nuestros días, la protección de denunciantes internos está incluida en convenios y tratados internacionales sobre lucha anticorrupción, y un gran número de países alrededor del mundo ha estado esforzándose por abordar este asunto de forma seria e implementar las provisiones legales que dichos tratados sugieren. A la fecha, solo algunos países han logrado adoptar leyes integrales respecto al estímulo y protección de los informantes internos. Este tipo de constructos legales incluyen dos elementos nodales: por una parte, el elemento de la *proactividad*, cuya intención es cambiar la cultura pública de las organizaciones gubernamentales para que la denuncia sea una práctica aceptable y se facilite la revelación de información sobre actividades ilícitas, actos de corrupción y conductas indebidas dentro de la organización. El segundo aspecto está dado por la serie de protecciones legales e incentivos institucionales que son necesarios para que una persona lleve hasta el final su denuncia, sin miedo a ser sancionada o acosada por haberse atrevido a revelar información sobre corrupción” (Banisar, 2009, 201).

Medios de comunicación transparentes y honestos. El papel de los medios de comunicación es fundamental en la lucha por denunciar situaciones de corrupción. Requisito previo es, lógicamente, que los miembros del medio en cuestión sean honestos y cuenten con principios éticos. Es asimismo importante que existan ciertas garantías democráticas para el ejercicio de su actividad. Las denuncias por asuntos de corrupción son temas delicados, incluso riesgosos. Muchos periodistas, reporteros, fotógrafos y camarógrafos han perdido la vida en su lucha por denunciar y decir la verdad.

2.4.2 Organismos de lucha contra la corrupción

Comisión de lucha contra la corrupción. Así como se propone la existencia de un Consejo Ético, es necesaria la creación de un consejo o comisión para enfrentar la corrupción cuyos integrantes posean un perfil de obediencia a principios de probidad, integridad, valor y compromiso para enfrentar la corrupción, amén del conocimiento y experiencia sobre la temática.

Organismo especializado en la lucha contra la corrupción. Generalmente, pese a existir instrumentos para su prevención, las prácticas corruptas persisten,

siempre habrá personas que no se ajusten a las leyes y las violen. Por ello, es imprescindible de contar con un organismo dedicado a la lucha contra la corrupción. Un ejemplo sería la Oficina de Lucha Contra la Corrupción (OLAF) de la Unión Europea. “La OLAF es un instrumento europeo de lucha contra la delincuencia económica y financiera transfronteriza, el fraude y la corrupción en detrimento de los intereses comunitarios” (OLAF, 2003, 9).

Oficina antifraude. La finalidad de la Oficina Antifraude es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público. Asesora y hace recomendaciones para adoptar medidas contra la corrupción, prácticas fraudulentas y conductas que atenten contra la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas. Colabora en la formación, en este ámbito, de personal especializado. Impulsa las medidas pertinentes para lograr la transparencia en la gestión del sector público. Desde la vertiente preventiva, se potencia el papel de la sociedad civil en iniciativas destinadas a fomentar la conciencia y participación ciudadanas en favor de la transparencia y la ética en la actuación pública. Una Oficina Antifraude se dirige a preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público. Sirve también para reforzar las buenas prácticas en la Administración pública y con los sectores que se relaciona (privado y social).

Fiscalía Anticorrupción. Se trata de una Fiscalía especial con competencias en todo el territorio nacional. Investiga procesos de especial trascendencia relativos a delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos relacionados con el fenómeno de la corrupción. También hace investigación de los delitos económicos llevados a cabo por grupos organizados. En el caso de la *Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada* de España, esta interviene cuando se trata de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con: a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y casos de contrabando, b) Delitos de prevaricación, c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada, d) Malversación de caudales públicos, e) Fraudes y exacciones ilegales, f) Delitos de tráfico de influencias, g) Delitos de cohecho,

h) Negociación prohibida a los funcionarios, i) Defraudaciones, j) Insolvencias punibles, k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos, l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores, m) Delitos societarios, n) Blanqueo de capitales, ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales, o) Delitos de corrupción en el sector privado, p) Delitos conexos con los anteriores, q) Investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales que, indiciariamente, aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas.

Fiscales institucionales independientes y secretos. A fin de agilizar, resolver y castigar de manera pronta así como evitar la impunidad de quienes delinquen y cometen prácticas corruptas, es necesario contar con fiscales independientes. Se trata de personas autónomas, miembros del servicio público, quienes con discreción y reserva, investigan y evalúan casos encomendados. Al no ser personajes públicos, se reduce su exposición a sobornos, chantajes y amenazas en el proceso de dictamen.

Oficina Nacional de Investigación. Tiene por misión investigar la delincuencia económica, la corrupción organizada, los crímenes y redes internacionales. Esta oficina depende directamente de la Policía.

2.4.3 Organismos de control del presupuesto

Oficina Estatal de Auditoría. Es el órgano de control de los recursos económicos de una nación. Supervisa que lo gastado lo haya sido de forma adecuada. Generalmente depende del Parlamento.

Tribunal de Contabilidad. Es el organismo al que llegan los casos irregulares sobre el presupuesto público (faltantes, desviación, recursos por comprobar) con el propósito de administrar justicia y dictar sentencia.

2.4.4 Organismos sancionadores

Tribunal especializado en asuntos de corrupción. Organismo autónomo encargado de juzgar e imponer sanciones a los servidores públicos que

incurren en responsabilidades administrativas, ilícitas y penales en el ejercicio de su cargo.

Tribunal de ética gubernamental. Organismo dedicado a sancionar las conductas no éticas o inmorales de los servidores públicos. Conductas que no lleguen a rango de delito, pero que estén estrechamente vinculadas con comportamientos acompañados de antivalores: arrogancia, insolencia, abuso de autoridad, mentira, impuntualidad, irresponsabilidad, deslealtad, indisciplina, opacidad, discriminación, racismo, etc.

3. ESTRATEGIAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CORRUPCIÓN BAJO EL ENFOQUE DE LA DISCIPLINA ÉTICA

Una vez identificados diversos instrumentos éticos, el paso siguiente es establecer un orden y una estrategia para diseñar un modelo que podría denominarse *Sistema Ético Integral* (SEI), en el que se integren los elementos señalados de forma holística, a fin de prevenir prácticas corruptas. El conjunto de componentes señalados no tiene sentido si estos no se integran de forma lógica, coherente y organizada. Si la corrupción es un monstruo gigantesco y el reto es enfrentarse a ella, la pregunta es ¿por dónde empezar?

Retomando nuevamente la analogía de la Hidra de Lerna habría que plantearse cuál sería la primera cabeza a cortar. Para dar respuesta a esa pregunta conviene apoyarse en otra analogía. Cuando un guerrero y/o pugilista tiene que enfrentarse en una batalla, realiza el siguiente proceso: 1) estudia concienzudamente al contrincante, 2) prepara las herramientas de lucha, 3) se prepara física y mentalmente, 4) diseña una estrategia y, 5) se enfrenta en la batalla. De manera similar, para librar un combate contra la corrupción son necesarias las siguientes acciones:

- 1) *Estudiar al contrincante en todas sus dimensiones.* Entender qué es la corrupción, sus causas, que la motivan, sus características, sus tipos, sus fortalezas. Igualmente, sus antecedentes, su historia, cómo se nutre, quién la alimenta y cuándo se debilita. Algunos autores, encumbrados en su nicho profesional, ofrecen respuestas teóricas, generales y, en ocasiones, abstractas, incluso frívolas, al problema de la corrupción, sin precisar los procedimientos, el cómo o el con qué. A manera de

ejemplo, un jurista diría que con más leyes y reglamentos se resolvería el problema de la corrupción o también podría proponer crear una *Ley Anticorrupción*; tipificar como delitos más actitudes no éticas. Por su parte, un economista podría decir que la corrupción, al tener como causa la querencia por el dinero, se solucionaría aumentando los salarios de los servidores públicos. Esta solución no tiene en cuenta la cantidad de servidores públicos que gozan de sueldos altos, incluso estratosféricos, y que son extremadamente corruptos. También existen autores incapaces de emitir alguna respuesta al problema. Algunos dicen: “Si tuviera la respuesta sería Dios”. En los primeros dos ejemplos se ofrecen *visiones parciales* del problema. Para comprender mejor lo que significa tener una visión parcial, vale la pena recordar el cuento hindú *Los ciegos y el elefante* que, a grandes rasgos, dice así: A un grupo de ciegos se le pidió que describieran cómo era un elefante. El primer ciego, tomando la trompa del animal, dijo que el elefante era largo y flexible como una manguera; el segundo, tocando una de las orejas, afirmó que era plano y ancho como alguna planta tropical; un tercer ciego palpó la panza del elefante y sostuvo que era alto y sólido como un muro; el cuarto, abrazando la pata del paquidermo, dijo que era duro y redondo como una columna; finalmente, el último, tocando la cola del elefante afirmó que era largo y delgado como una culebra. Todos los ciegos habían dicho la verdad respecto a la parte que tocaron, pero erraron en el todo. Con el problema de la corrupción sucede lo mismo. Desde un ángulo profesional unilateral, solo se percibe una parte del problema, pero no su totalidad. Con una posición parcial, difícilmente se hallará una solución integral. Para percibir el todo hace falta sumar las diversas partes. Frente a la corrupción, son necesarios profesionistas de diversas áreas que muestren su especial enfoque, la manera de percibir esta cuestión desde su profesión. Esta situación, evidentemente, lleva a conformar un equipo pluridisciplinar. Solo así es posible tener una visión holística, visión en la que tendrá que estar incluida la ética como eje central, como la otra cara de la moneda de la corrupción. El reconocimiento de la importancia de la ética es el paso fundamental en la conformación de las herramientas para la contienda.

2) *Preparar las herramientas de batalla*. Saber con qué instrumentos se cuenta para el enfrentamiento. Esta investigación, que destaca el enfoque ético, implica conocer los instrumentos de aplicación práctica ya señalados y dominar cada uno a la perfección.

- 3) *Prepararse física y mentalmente.* Implica estudiar concienzudamente sobre ética, leer a los autores que la han expuesto, conocer y comprender la conceptualización de cada uno de los vicios y virtudes; igualmente, interiorizar los valores, confiar en ellos, practicarlos hasta poseerlos.
- 4) *Saber cómo, cuándo y dónde usar cada instrumento.* Tener una estrategia de acción que nos haga estar seguros de dónde golpear para tener un verdadero impacto que debilite a la corrupción; conocer las mejores maneras para transmitir valores, contar con planes y modelos de acción.
- 5) *Enfrentarse en la batalla.* Aplicar estos conocimientos, instalarlos en lugares clave. Sin embargo, dado que la corrupción no es inamovible, sino que reacciona con fuerza cuando se la combate, será necesario hacer ajustes, movimientos e introducir nuevas herramientas. Si una estrategia falla, tener otra, y otra y otra.

Consensuada la necesidad de contar con un grupo de expertos multidisciplinar, llega el momento de conformar un equipo. Un enfoque ético, como ya se señaló, requiere integrar un *Consejo Ético*. Los integrantes de dicho Consejo serán los estrategas, tendrán la responsabilidad de deliberar sobre los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción. Serán también los encargados de elaborar un programa para fomentar la ética y combatir la corrupción; analizarán el modo de incluir los parámetros éticos dentro de las leyes y reglamentos de la institución así como de desarrollar diversas iniciativas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- *Desarrollar líneas de investigación en materia de ética pública.* En este campo concreto hay mucho por investigar, desarrollar, innovar. En la actualidad, el volumen de la corrupción es altísimo y muchos problemas están ligados a ella.
- *Elaborar una agenda ética.* Consiste en plantear acciones concretas, integrando un calendario en el que se incorporen todas aquellas iniciativas a realizar. Para constituir una agenda ética, previamente es necesario tener clara una relación de actividades.
- *Realizar diagnósticos éticos.* Serán aplicados a cada institución pública a fin de conocer su situación y delimitar si es propensa o no a la corrupción. Para ello se plantearán las siguientes preguntas: ¿Tiene medios económicos? ¿Es independiente? ¿Tiene capacidad para elaborar normas? ¿Dispone de contraloría?, ¿Actúa con transparencia? ¿Rinde cuentas al interior y exterior? ¿Qué instrumentos de rendición

de cuentas maneja? ¿Cuenta con un código ético? ¿Posee un sistema de prevención de riesgo de corrupción? ¿Dispone de un mecanismo sancionador?, ¿Interactúa con otras instituciones? ¿Cuenta con un sistema de formación en ética?

- *Identificar instrumentos éticos de aplicación práctica.* Acción fundamental es identificar herramientas de la ética aplicables en la práctica, tomadas de ejemplos de las distintas administraciones públicas del mundo, pudiendo ser casos históricos o contemporáneos. Al existir diversos gobiernos y administraciones públicas, hay ahí mucha materia prima por explotar y aprovechar.
- *Institucionalizar las herramientas éticas.* La institucionalización de la ética es un componente importante en la prevención de la corrupción. Una vez identificados los instrumentos éticos, se deben implementar, operar y administrar, poniendo en práctica una variedad de medios e instrumentos en la estructura institucional.
- *Diseñar un Sistema Interno de Integridad (SII).* Con base en los datos recabados por el diagnóstico ético, y conociendo las diversas herramientas éticas, es posible diseñar un Sistema Interno para cada organismo. Dicho sistema deberá ser elaborado conforme a sus características y necesidades específicas, no imitando o trasladando modelos ajenos a la institución.
- *Generar un Sistema Ético Integral (SEI).* Integrando los conocimientos generados, por un lado, en la identificación de instrumentos éticos y, por otro, en los Sistemas Internos de Integridad (SII), es posible elaborar un *Sistema Ético Integral (SEI)* el cual servirá de marco nacional para prevenir y combatir la corrupción.
- *Dar a conocer las directrices o reglas del juego ético.* Teniendo claro lo que se pretende hacer en materia ética (objetivos, metas, estrategias) habrá que transmitirlo con sencillez y claridad a todos los servidores públicos.
- *Realizar campañas de información sobre los programas de ética pública.* Este es un medio para hacer que la ciudadanía se informe y participe del proyecto. Es necesario despertar su interés hasta lograr que se involucre.
- *Política internacional de vinculación con otros países.* La ética pública no se limita al sector público de un país. En tiempos de globalización, en los que la interacción es el denominador común, la cooperación internacional es indispensable. En el escenario internacional existen

distintas experiencias, acciones, ejemplos que hay que retomar en esta materia. Los hay de diversos niveles: a) convenios internacionales (ONU, OCDE, UE), b) proyectos multilaterales, c) proyectos bilaterales, d) proyectos académicos. Existen también foros multilaterales de participación en los que se exponen situaciones, se debaten ideas y, lo más importante, se presentan alternativas. En materia internacional es sano identificar instituciones comprometidas con el combate a la corrupción. Son ejemplos: la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), la Asociación Internacional de autoridades anticorrupción (IAACA), el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), la Oficina Europea de Lucha Contra el fraude (OLAF). Por otro lado, también están aquellos organismos enfocados a promover la ética pública: BIOS, de los Países Bajos, KNAB, de Letonia, la Comisión de Normas de la vida pública del Reino Unido, etcétera.

4. REFLEXIONES FINALES

Un estudio comparativo sobre la ética en los países miembros de la Unión Europea realizado por Timo Moilanen y Ari Salminen demostró que “El trabajo sobre la ética condujo a la reducción de la corrupción a su vez mejorando el crecimiento económico” (Moilanen y Salminen, 2007, 53). En diversos países europeos, en particular en algunos de los miembros de la Unión Europea, se es consciente de la importancia de incorporar instrumentos éticos en las instituciones y de cómo estos tienen un papel esencial como incentivadores de sanas conductas.

En el desarrollo de este artículo se han señalado diversos componentes éticos y estrategias para enfrentar a la corrupción. Mediante la integración adecuada de las mismas, se puede ir conformando una red para cercar al monstruo de la corrupción o bien generar una barrera inexpugnable para, al menos, contenerlo.

Sin embargo, el hecho de tener una posible medicina o fórmula contra la corrupción de poco sirve si esta no se suministra. El alcance e impacto de las iniciativas éticas en su aplicación depende de varios factores, entre los que se encuentran los siguientes: a) la disposición y voluntad política del

gobernante en turno; b) la responsabilidad de quienes dirijan el proyecto; c) la capacidad de los participantes; d) los recursos (económicos, materiales, técnicos, humanos) destinados a esta iniciativa, e) la cantidad y calidad de personas involucradas; f) el alcance a que se pueda llegar; g) el interés que puede llegar a despertar en servidores públicos, en la comunidad académica, en la ciudadanía. Cuando se logra despertar el interés se cuenta con un respaldo importante.

En la aplicación o instrumentación de medidas éticas, convendría comenzar por espacios pequeños o áreas clave de una institución. Por ejemplo, en las áreas o direcciones de recursos humanos. También puede enfocarse en un organismo (ministerio, municipio). Puede dirigirse a una región, pudiendo contener varios municipios, o a una Comunidad Autónoma o Entidad Federativa. Otro criterio sería enfocarse en alguno de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), en las asociaciones profesionales (abogados, políticos, médicos) o en los planes y programas de las universidades públicas y privadas. Lo más ambicioso, sin lugar a dudas, sería contar con una política de Estado en materia de ética pública que institucionalizara las iniciativas señaladas en las instituciones de todo un país. Pero si dicha política no va respaldada por los factores señalados, está condenada al fracaso.

En la implementación de los instrumentos éticos se debe actuar desde múltiples puntos. En políticos, en funcionarios, en legisladores, en jueces y magistrados, pero también en los ciudadanos. Se trata de ir generando conciencia sobre la importancia de estas iniciativas en gobernantes y gobernados.

La ética pública debe ser fortalecida hasta lograr que sea inherente en la gestión pública. Que sea parte de la naturaleza de las instituciones hasta lograr que los valores estén asociados directamente a los objetivos y metas de los programas de trabajo. Que todo servidor público actúe en su cotidianidad, si no acompañado de un conjunto de valores, sí al menos de uno, como dijera Max Werber: “la ética de la responsabilidad”.

Levantar el edificio ético implica un proceso que lleva tiempo para que se asiente y madure; requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y

didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y los países que decidan asumirla como política de Estado no podrán ignorar que sus resultados serán siempre a largo plazo.

La experiencia de países transparentes que aplican instrumentos éticos demuestra que la ética pública funciona y que puede ser la mordaza para controlar la corrupción. Corresponde a cada estado definir la tensión de dicha mordaza.

BIBLIOGRAFÍA

- Äijälä, Kirsi (2001), *Values in the Daily job civil servant's ethics. A handbook for the estate administration*, Finland, Ministry of Finance, personal Department State Employer's Office.
- Banisar, David (2009), "Tendencias y estándares internacionales sobre estímulo y protección de informantes internos. Whistleblowing", en: Irma Eréndira Sandoval (coordinadora), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*, México D. E., UNAM-Siglo XXI Editores, pp. 201-253.
- Demmke, Chritoph and Timo Moilanen (2012), *Effectiveness of public-service ethics and good governance in the central administration of the EU-27. Evaluating Reform Outcomes in the Context if the Financial Crisis*, Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- European Comission (2014), *Finland to the EU Anticorrption Report*, Bruselas.
- European Commission (2014) *Country Sheet Finland, EU anti-corrption report 2014*, Bruselas.
- Joutsen, Matti and Juha Keränen (2009), *Corruption and the prevention of corruption in Finland*, Helsinki, Ministry of Justice.
- Moilanen, Timo and Ari Salminen (2007), *Comparative study on the public service ethics of the EU member states*, Helsinki, Ministry of Finance. Research and studies.
- OECD (2014), *How's life in Finland?*, Paris, OECD Better life initiative.
- OLAF, (2003), *Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.
- Selovuori, Jorma (edited) (1999), *Power and bureaucracy in Finland 1809-1998*, Helsinki, Prime Minister's Office.
- Tiihonen, Paula "Good Governance and corrption in Finland" in Seppo Tiihonen, *The history of corruption in central government*, Finland, International Institute Adminsitrative Scienes (IIAS).

Leyes

- LEY 14/2008, de 5 de noviembre que crea la Oficina Antifraude de Cataluña, España.

**COMPONENTES PARA UN SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN DESDE UN ENFOQUE ÉTICO**

Se terminó de imprimir en Octubre de 2015
en los talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.,
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares
y se utilizaron los tipos Galliard en 11 y 12 pts.
Humanist 777 bt en 9 pts. y Arrus 9 pts.

