

Colección
Cuadernos de ética para
los servidores públicos

19

Medidas para
prevenir y controlar
la corrupción.
El caso
de Finlandia

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: 978-607-422-635-5
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:

Minerva/Camila y el centauro, hacia 1482-1483. Autor: Alessandro Di Mariano Botticelli (1445-1510), Florencia, Italia. Lienzo, de 207x 148 cm. Galería de los Uffizi, Florencia. Un centauro mezcla de caballo y de hombre ha entrado en territorio prohibido y ha topado con una mujer dominadora, armada con escudo y una tremenda alabarda. Los críticos no se ponen de acuerdo acerca de si la figura femenina representa a la amazona Camila o a la diosa Minerva. Lo que sí parece indiscutible es el contenido moral del cuadro que postula la victoria de la virtud sobre el vicio. En: *Gromling, Alexandra, "Alessandro Botticelli 1444/45-1510"*, Cologne: Konemann, Francia, 1998, p. 62.

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

**MEDIDAS PARA PREVENIR Y
CONTROLAR LA CORRUPCIÓN.
EL CASO DE FINLANDIA**

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. ¿Corrupción en Finlandia?	14
2. Acciones para la generación de una cultura ética en el servicio público	17
3. Institucionalización de la ética	24
4. Reflexiones finales	27
Bibliografía	29

El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo; pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

PRESENTACIÓN

La corrupción es un fenómeno global, se encuentra en todos los países del mundo. Sin embargo, no en todos existe la misma magnitud e intensidad de este fenómeno, es decir, hay niveles o grados de corrupción. Transparencia Internacional (TI), organismo que mide la corrupción a escala mundial, publica el *Índice de percepción de la corrupción* anualmente. En dicho índice hay países con mayor y menor corrupción, lo que genera la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que hace que algunos países tengan menos corrupción que otros? Entre los países que año tras año aparecen como menos corruptos, se encuentran los países nórdicos, ubicados al norte de Europa: Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca e Islandia.

La Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, consciente de que es importante la ejemplaridad pública, ha decidido publicar el cuaderno número 19 titulado *Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia*. Los conocimientos aquí mostrados son resultado de un trabajo de campo realizado en este país por el autor de la obra, Oscar Diego Bautista, quien, interesado por conocer y comprender a este país escandinavo, se trasladó allí para analizar cómo los finlandeses han logrado colocarse como uno de los países más transparentes del mundo.

El hecho de que en Finlandia la corrupción no sea un problema público es resultado del uso correcto de filosofía, educación, ética y política. Estos campos del saber, combinados adecuadamente, han generado una cultura ética y política que permea en los ciudadanos, haciendo de ellos seres educados y benevolentes, prestos a participar en el servicio público. Al respecto, el sabio Aristóteles, siglos atrás escribió: *Prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos* (Política, 1286 b, 16-18).

Con este número, la Contraloría, por un lado, rescata experiencias internacionales positivas en materia de ética pública y prevención de la corrupción y, por otro, aspira a dar ejemplos para encontrar la luz que permita salir del túnel de la opacidad, la corrupción y la impunidad, en especial para aquellos escépticos que piensan que la corrupción no tiene solución.

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

INTRODUCCIÓN

Este trabajo responde a un caso práctico de investigación en materia de ética pública y combate a la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas. Indagando sobre países que pudieran ser referentes ejemplares en materia de valores éticos, transparencia, honestidad y responsabilidad, se eligió a Finlandia por ser uno de los países menos corruptos en el mundo, según los resultados del *Índice de corrupción Internacional por países* que realiza de forma anual Transparencia Internacional.

Para Transparencia Internacional (TI), organismo que realiza encuestas anuales para medir la transparencia y la corrupción en distintos países del mundo, Finlandia es, año tras año, uno de los países más transparentes y menos corruptos del mundo. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sitúa igualmente a este país, de forma continua, como el primero en educación de niños y jóvenes. En materia económica, Finlandia es una de las naciones más prósperas de Europa. En este país existe un estado de bienestar fuerte y sólido así como una política altamente democrática con niveles bajos de corrupción. Conociendo este ejemplo, es obligado preguntarse dónde radica la clave para ser un país limpio y transparente, y cuáles son sus fortalezas (Diego, 2013, 27-28).

Con el fin de conocer algunas de las claves de la sociedad finlandesa que permiten contar con una alta cultura ética y un actuar con transparencia, se realizó un proyecto de investigación fundamentado en un exhaustivo trabajo

de campo realizado en este país (entrevistas, aplicación de cuestionarios, visita a instituciones públicas y académicas). Como resultado del análisis de la información obtenida, de lo observado, así como de lo comentado en las entrevistas y cuestionarios, se crea este artículo.

1. ¿CORRUPCIÓN EN FINLANDIA?

Comienza este artículo con una advertencia a fin de no crear falsos mitos. Pese a que Finlandia es considerado como uno de los países más transparentes y más ajenos a la corrupción, no está, sin embargo, completamente exento de este vicio. De vez en cuando, surge alguna noticia sobre situaciones de corrupción. Sin embargo, los datos sobre la misma no se comparan con los escandalosos, inverosímiles e indignantes casos de países altamente corruptos. Un rasgo a destacar en el hecho de que, cuando sale algún caso de corrupción a la luz pública, existe una pronta reacción institucional para atajarlo así como una recriminación social para quien lo protagoniza. La vergüenza y deshonor operan gracias a un nivel de educación establecido y acompañado en valores.

El tipo de corrupción que llega a manifestarse en Finlandia tiene que ver con diversas clases de pactos entre empresas y políticos, lo que usualmente se denomina como tráfico de influencias. Uno de los campos en los que tiene lugar este tráfico de influencias es el de los grandes proyectos de construcción u obra pública, bien dentro del país, bien en el extranjero. Otro campo proclive a manejos ilícitos es el de negocios internacionales donde se han hecho públicos casos turbios en el manejo de los recursos de Cooperación y Desarrollo.

Pese a ser Finlandia un estado sólido, desarrollado y con bien definidos principios en la operación de sus instituciones, no se halla al margen de ser influenciado por la globalización y por las políticas neoliberales. En Finlandia, la privatización del sector salud está en marcha, lo que genera preocupación en una gran parte de los ciudadanos que desean mantener el estado de bienestar. Sin duda, el proceso globalizador es un fenómeno en expansión difícil de detener. No obstante, este proceso se ha ido ajustando a la cultura y filosofía del país, por lo que presenta una connotación particular y diferente a los procesos neoliberales llevados a cabo en otros lugares, por ejemplo en México y, en general, América Latina.

Los datos sobre casos de corrupción en Finlandia son bajos. El Cuadro 1 muestra los casos registrados por soborno en sus diversas formas entre 1996 y 2005. Se muestra primero el número de acusaciones (a) y a continuación, el número de condenas (s). Llama la atención cómo en el año 2013 solo hubo una acusación con resultado de culpabilidad, en tanto que el año con mayor acusaciones en el periodo mostrado fue 2005 con 26, de las cuales 21 obtuvieron sentencia condenatoria.

Cuadro 1. Personas acusadas (a) por soborno y sentenciadas (s) en Finlandia (1996-2005)

	1996 a/s	1997 a/s	1998 a/s	1999 a/s	2000 a/s	2001 a/s	2002 a/s	2003 a/s	2004 a/s	2005 a/s
Soborno	6/3	8/4	2/2	1/1	4/1	1/1	—	1/1	3/3	21/17
Soborno agravado	1/1	—	1/0	3/3	—	—	—	—	—	—
Soborno en negocios	1/0	3/0	—	—	—	—	—	—	1/1	1/0
Aceptar soborno en negocios	—	1/1	—	—	—	—	—	—	1/1	—
Aceptar soborno	3/2	7/5	1/2	—	1/0	—	—	—	—	1/1
Aceptación agravada de soborno	2/2	—	—	—	—	—	1/0	—	—	1/1
Violación por soborno	3/0	1/1	1/0	—	4/2	3/3	1/1	—	—	2/2
Total	16/8	20/11	6/3	4/4	8/3	4/4	2/1	1/1	5/5	26/21

Fuente: “Instituto Nacional de Investigación en política Legal”, en: *El control de la corrupción en Finlandia*.

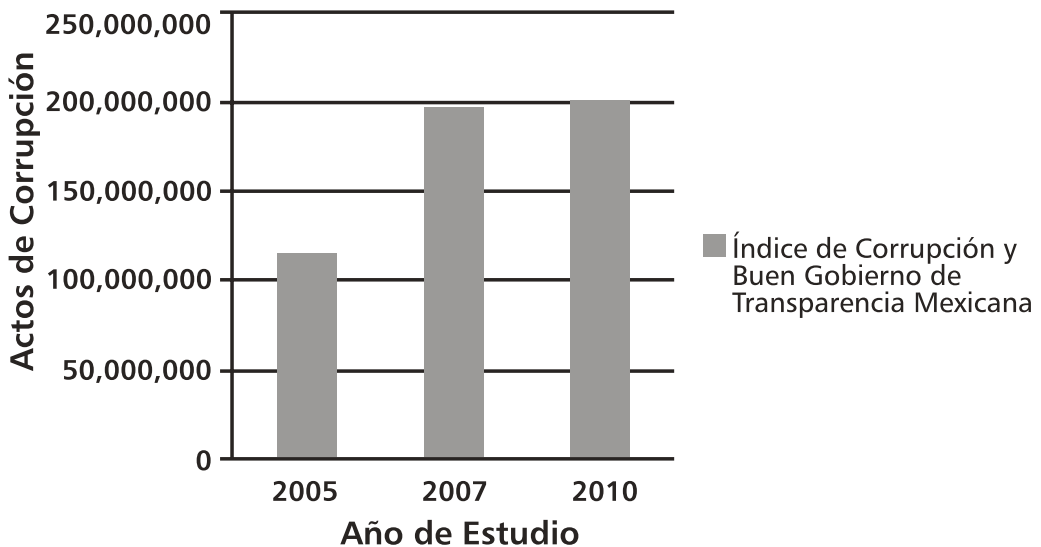
Estos datos, evidentemente, contrastan con los datos en México publicados en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que publica Transparencia Mexicana (TM). Tan sólo en el año 2010 se detectaron 200 millones de actos de corrupción, en tanto que en 2007 se detectaron 197 millones; para el 2005 se contabilizaron 115 millones de actos registrados (Ver cuadro 2).

De esta manera, la concepción mayoritaria que tienen los ciudadanos finlandeses es la de ser parte de un país ético y transparente.

Una de las cuestiones formuladas en las entrevistas de trabajo de campo, destinada a conocer la percepción general en torno al problema de la corrupción en este país se formuló del siguiente modo: ¿Cómo percibe el problema de la corrupción en Finlandia? La primera respuesta recibida fue la siguiente: “La corrupción en Finlandia no es un problema”. Una afirmación de este tipo llevó al entrevistador a pensar que había cierta presunción por parte de ese primer interlocutor. Sin embargo, en los siguientes entrevistados, la respuesta coincidía. En general, la ciudadanía percibe que en su sociedad la corrupción no es un asunto conflictivo. Dicha respuesta nos traslada al objetivo de este artículo: analizar cómo la sociedad finlandesa ha llegado a un nivel de integridad y transparencia en el que ciudadanos y gobernantes interactúan bajo un clima de confianza.

Cuadro 2. Actos de corrupción en México en 2005, 2007 y 2010.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana



Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de 2005, 2007 y 2010.

2. ACCIONES PARA LA GENERACIÓN DE UNA CULTURA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Con base en la información obtenida de las entrevistas a personalidades del mundo de la academia, del gobierno, del Parlamento y de la ciudadanía, en relación al por qué Finlandia es un país que goza de poca corrupción, se exponen a continuación algunos de los principales elementos identificados.

1. Consenso sobre la importancia de la ética pública en los asuntos públicos. En Finlandia existe una homogeneidad de opiniones acerca de la importancia y necesidad de la ética en el servicio público. Ya desde las antiguas civilizaciones, en la Grecia clásica, se destacaba la importancia de la ética en política para prevenir prácticas corruptas. La ética es la otra cara de la moneda de la corrupción, es su antítesis. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos en los servidores públicos, estos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, generan integridad y dignidad, lo que se deriva en una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato. En Finlandia, el conocimiento ético se encuentra, no sólo en la filosofía del servidor público, sino también en la práctica, en los distintos procesos administrativos de los poderes públicos. Comparando la importancia que se le da a esta temática en Finlandia, México está aún muy lejos de este campo de conocimiento enfocado en la política, en los asuntos de gobierno y en las administraciones públicas.

2. Conocimiento y comprensión sobre instrumentos éticos de aplicación práctica. Tener conciencia sobre la importancia del conocimiento de la ética es importante, pero no suficiente. Es necesario escudriñar, indagar, conocer cómo se materializa la ética pública, a través de qué herramientas. Identificarlas, conocerlas, saber cómo están constituidas, cómo operan, cómo se instalan, cómo se les da seguimiento. Algunos de los instrumentos éticos de aplicación práctica son los siguientes: Ley de Ética Pública, Códigos Éticos de Gobierno, Oficina de Ética de Gobierno, Agente Ético o Especialista en Ética Pública, entre otros.

3. Política de prevención. Clave para combatir un problema es la creación de mecanismos para la prevención del mismo. Cuando existe

una visión prospectiva se es capaz de prevenir. En palabras de la Doctora Paula Tiihonen, funcionaria del Parlamento de Finlandia y Secretaria del *Comité para el Futuro*: “En Finlandia existe un poderoso instrumento dedicado a prever situaciones que puedan generar conflictos venideros: el Comité para el Futuro”. Dicho comité se ubica dentro del Parlamento. El Comité para el Futuro es una institución permanente del Parlamento. Su tarea es *pensar en el futuro*. Sus miembros trabajan reflexionando en torno a cómo construir el mejor futuro posible para el pueblo de Finlandia, adelantándose a problemas que pudieran hacerse presentes y frenaran el desarrollo del país. El Comité analiza y expone los efectos a largo plazo de decisiones tomadas en el presente. Para ello se trabaja desde una perspectiva integral, poniendo de relieve las conexiones entre derechos humanos, seguridad, integridad, ecología, equidad social, seguridad, paz, etcétera. El Comité propone diferentes opciones, destaca los peligros y diseña posibles escenarios. Las soluciones planteadas a posibles problemáticas son enviadas al Gobierno en turno. La base de su trabajo es la concepción de que las decisiones tomadas por los políticos de hoy tendrán una gran influencia en la esfera política, económica y social del mañana. Las generaciones que están por nacer no pueden defender sus derechos, por lo tanto, es necesario actuar con responsabilidad para garantizar su supervivencia. El Comité para el Futuro de Finlandia forma parte a su vez del *Consejo Mundial para el Futuro* (WFC por sus siglas en inglés). Dicho consejo se compone de 50 respetadas personalidades de los cinco continentes. Este grupo de personas representa a los gobiernos, los parlamentos, las artes, la sociedad civil, el mundo académico y el mundo empresarial. Juntos conforman una voz por los derechos de las generaciones futuras. Una de las tareas del WFC es concientizar a los políticos sobre la *responsabilidad ética* en la toma de decisiones en base a cómo estas afectarán a las generaciones futuras. Se desempeña en estrecha colaboración con entidades de la sociedad civil, parlamentos, gobiernos, empresas y organizaciones internacionales que investigan políticas y leyes justas de cara al futuro. También asesoran, ofrecen cursos y apoyan en la aplicación de nuevas políticas. El Consejo Mundial del Futuro no sólo identifica soluciones holísticas en una amplia gama de cuestiones, también indaga sobre la manera de aplicarlas.

4. Instrumentación de la ética pública. Para prevenir un problema hay que anticiparse a él. Para ello hay que contar con planes, estrategias

y herramientas. Para que la ética opere hay que llevarla a la práctica instalando o haciendo operativos los diversos instrumentos éticos de aplicación práctica de forma articulada a fin de crear una trama sólida. Los instrumentos aislados están condenados al fracaso, por ejemplo, elaborar un Código Ético sin contar con mecanismos para su divulgación, operación y sanción a quienes no lo respeten es una tarea sin sentido.

5. *Visión integral.* Para promover la ética, Finlandia ha adoptado un enfoque multidimensional y holístico en el que participan diversos actores dado que no hay una solución simple para mejorar la condición ética. Se trata de mejorar el sistema estructural de la sociedad: legislación, normas, instituciones, medios de comunicación, liderazgo político, formación y capacitación de los servidores públicos, etc. El apoyo por parte de grupos de presión, de actores sociales como partidos políticos, organizaciones civiles, la academia, las empresas y, sobre todo, la ciudadanía, son fundamentales.

6. *Comité de asesoría sobre la ética de los servidores públicos.* El Comité de asesoría ética del Ministerio de Finanzas busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo que además de permitirle conocerse a sí mismo, genera un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. Los responsables de esta misión deben poseer un perfil de persona íntegra y de irreprochable conducta. Los responsables elegidos integran el Comité de asesoría ética. 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 más justa. Dicho comité trabaja de forma permanente. Su papel es emitir recomendaciones generales en relación a la ética en la administración pública para los funcionarios en activo y, especialmente, deliberar sobre casos en los que el servidor público ha dejado el cargo, por ejemplo, sobre incompatibilidades laborales tras haber trabajado en gobierno.

7. *Legislación en materia de ética pública.* Se incluye en las siguientes normatividades: 1) La Constitución, 2) Ley de los Servidores Públicos, 3) Ley de Apertura Gubernamental, 4) Ley de Procedimientos Administrativos, 5) Ley de Adquisiciones Públicas, 6) Código

penal, 7) Algunas órdenes o directivas emitidas por el Ministerio de Finanzas que lidian con aspectos específicos, por ejemplo: a) Orden/directiva relativa al post empleo gubernamental 4.6.2012, b) Orden/directiva relativa a la hospitalidad, beneficios y recepción de regalos 23.8.2010, c) Orden/directiva relativa a los trabajos secundarios de los servidores públicos 23.8.2010, d) Orden/directiva relativa a los viajes externamente financiados 23.05.2001.

8. *Elaboración de Códigos Éticos.* Los valores institucionales se materializan en los Códigos Éticos. Dichos valores sirven de guías o referentes en la conducta de los servidores públicos. Los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. El código se fundamenta en legislación básica pero también muestra valores y principios tomados de la disciplina ética. En el caso de Código del Ministerio de Finanzas de Finlandia, la parte más importante se enfoca en las regulaciones de los conflictos de interés, que están especificados en la Ley de Procedimientos Administrativos y en la Ley de los Servidores Públicos.

9. *Definición del perfil de los aspirantes a los cargos públicos.* En Finlandia existe una verdadera administración pública de posicionamiento; esto significa que solo quien esté cualificado y con deseos de servir a su sociedad puede aspirar a una vacante. Quien desea un cargo ha de estar seguro, primero, de que posee el conocimiento requerido y la capacidad para ejercer las funciones encomendadas y, segundo, que llegará para servir a la ciudadanía, no para servirse de ella. He aquí el meollo, el bien interno o espíritu del servidor público, lo que da sustancia al alma del servidor público. Cuando esta sustancia o espíritu no existe, los servidores públicos, aunque conozcan sus funciones y estén cualificados, carecerán de una actitud de servicio acompañada de valores.

10. *Sistema de Acceso a la Administración Pública a través de las universidades públicas.* Un dato considerado como revelador es el hecho de que en Finlandia, la mayoría de quienes diseñan y aplican los exámenes, realizan las entrevistas y evalúan a los aspirantes a incorporarse al servicio público son las universidades públicas, no las áreas de recursos humanos de las instituciones. Esta forma de proceder es esencial porque evita las recomendaciones de los superiores y practica

la imparcialidad, además de que brinda la oportunidad de participar a una institución de prestigio como es la universidad. Existe un comité de selección que revisa los méritos de los solicitantes, descartando a aquellos que no reúnen los perfiles adecuados. En una segunda fase, el comité hará una lista de los candidatos más prometedores y procederá a entrevistarles. En una tercera etapa, se llevan a cabo pruebas psicológicas a los aspirantes. En la cuarta etapa se realizan las pruebas de conocimientos específicos para el cargo a que se aspira. Finalmente, un comité de evaluación decide quiénes se consideran óptimos para el cargo.

11. El valor de la confianza en la selección de cargos de alto nivel. Respecto a los puestos para servidores públicos elegidos por designación (ministros, secretarios de estado, asesores especiales), el criterio fundamental es la confianza. Pero no se trata de una confianza endeble, sino sólida, que se acompaña de mérito, capacidad y compromiso del designado. No supone elegir solo porque te conozco, porque eres mi vecino, porque eres de mi agrado, porque me atraes, etcétera; se trata de una confianza con conocimiento. Se elige a la persona porque se sabe que trabaja, que es competente, colaboradora, comprometida y honesta. Cuando los individuos son competentes y profesionales, se integra una red sólida de trabajo. Los jefes de departamento se comprometen con sus Directores, estos a su vez con sus Directores Generales quienes a su vez rinden cuentas a los Secretarios de Estado y así hasta el Primer Ministro de Gobierno, Presidente o máxima autoridad de un país. Tampoco hay que olvidar que el equipo de trabajo tiene que estar comprometido con la comunidad política, esto es, la ciudadanía. En el caso de que surja algún caso de desconfianza, los medios de comunicación y otros actores actuarán como vigilantes. De existir alguna evidencia sobre un comportamiento reprobable de orden criminal o delictivo, de inmediato la policía investigará y un fiscal llevará el caso a una instancia judicial.

12. Áreas de capacitación de las agencias gubernamentales para formar en ética. Desde la Grecia clásica, la *paideia* o educación ha sido esencial en la vida del ciudadano. La formación en valores que se da en Finlandia, mediante cursos de ética, se aplica en diferentes momentos: a) con anterioridad a la incorporación a la institución (curso propedéutico o

de inducción), b) durante el ejercicio de su labor profesional, c) antes de alguna promoción, d) cuando existe algún programa de mejora institucional. En el desarrollo de la ética pública existen distintos tipos de cursos. Por ejemplo, “Inducción a la ética pública” o más específicos como “Los valores del servidor público” o “Los valores del servidor público judicial”. En Finlandia los cursos son elaborados por el *Instituto Finlandés de Administración Pública (HAUS)*. Este organismo también trabaja temas para conferencias y seminarios. Un dato adicional es que los cursos de capacitación no se reducen al personal de menor jerarquía, sino que alcanzan a servidores públicos de alto mando. Al respecto, el especialista en ética del Ministerio de Finanzas, el doctor Timo Moilanen, señaló: “En 2013, el Comité de Ética recomendó tener un mayor acercamiento a la capacitación, es decir, que esta sea más activa. Las oficinas del gobierno central organizan días de capacitación en ética, o en su caso, sesiones para discutir los temas relacionados con la ética. Estos eventos, organizados por el gobierno finlandés, deben de reunir, si es posible, tanto a ciudadanos como a servidores públicos. Los temas de discusión durante los días de capacitación de ética deben incluir valores importantes del gobierno central, reglas de juego comunes y posibles soluciones a problemas suscitados. Una jornada de capacitación ética también promueve la apertura administrativa, que se constituye como el primer punto para comenzar a erigir una administración orientada al ciudadano. Dichos eventos deben implementar enfoques basados en valores que logren tornarse principios.”

13. Cultura de la denuncia en instituciones para el combate a la corrupción. Para combatir las prácticas corruptas es necesario identificar a quienes las realizan para posteriormente denunciarlos. Hay tres formas de identificación de casos de corrupción en Finlandia: a) A través de un organismo de inspección de finanzas del Estado que puede encontrar algún caso durante las inspecciones, b) Mediante el periodismo de investigación que corre tras noticias en materia de corrupción y, c) Con denuncias. El ciudadano finlandés sabe que existen instituciones a las cuales acudir para denunciar casos de corrupción. Hay dos instancias prestigiosas que gozan de la confianza de la ciudadanía por la autoridad y eficacia con que se manejan. Se trata de la *Oficina del Canciller de Justicia*, dependiente del Poder Judicial, y de la *Oficina del Ombudsman*, dependiente del Parlamento. Ambas instancias aceptan denuncias

ciudadanas que van desde asuntos catalogados como “suaves” hasta aquellos de carácter criminal, en cuyo caso se envían a la policía. El Canciller de Justicia inspecciona las quejas con relación a las acciones de los defensores y consejos de asistencia legal públicos; tiene también la obligación de supervisar la legalidad de las acciones gubernamentales. Por su parte, la tarea del Ombudsman es asegurar que las autoridades públicas observen la ley, los derechos humanos y constitucionales y que los servidores públicos desempeñen sus tareas de acuerdo con la buena administración.

14. Mantenimiento de la confianza de la ciudadanía. La confianza es un valor fundamental en las relaciones gobierno-sociedad. En palabras del profesor e investigador de Universidad de Helsinki, Jussi Pakkasvirta: “Como ciudadano, cuando estoy con un burócrata o servidor público, tengo la seguridad de que se me está prestando un servicio, tengo confianza en las autoridades. Jamás he tenido que entregar un billete de 10 o 20 euros para que me proporcionen el papel que solicito. En contraparte, existe la convicción en funcionarios, policías, políticos, etcétera, de que no están para molestar sino para servir al pueblo”. La confianza en las instituciones y en los servidores públicos finlandeses se genera y se mantiene gracias a la *educación*.

15. Educación de calidad. Es la buena educación, de calidad, con valores, comenzando desde el nivel básico, lo que hace que el ciudadano, por un lado, confíe en sus autoridades y, por otro, que estas sean responsables ante aquellos. Los ciudadanos, al contar con una adecuada educación, no solo saben que tienen derechos, sino que los conocen y los exigen. Dicha educación se manifiesta en dos ejes, por un lado, la educación para *hacer*, y por otro, la educación para el *ser*. El primer caso se refiere al dominio de conocimientos y habilidades; cabe destacar que en los informes del Programme International for Student Assessment (PISA por sus siglas en inglés),² que mide el nivel de conocimientos de los jóvenes de 15 años en sus respectivos países, Finlandia se encuentra entre los primeros lugares. La educación para *el ser* se refiere a la parte interna de las personas, a la comprensión y posesión de valores:

2 El informe PISA se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de exámenes que se realizan cada tres años en varios países con el fin de determinar la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE, que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años.

respeto, honestidad, integridad, compasión, a fin de crear una sociedad igualitaria. En palabras del profesor de la Universidad de Vaasa, Ari Salminen: “El valor de la confianza es y ha sido una parte esencial de un gobierno responsable (...) La confianza en las autoridades públicas es bastante alta y es vista como piedra angular de la sociedad civil. La confianza del público en la imparcialidad, objetividad y legalidad se ha mantenido sólida en Finlandia” (Salminen, et al., s.a. p. 4). Entre el 25 y el 27 de mayo de 2015, el presidente de Finlandia, Sauli Niinistö, realizó una visita oficial a México. La directora de canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Enriqueta Cabrera, entrevistó al presidente finlandés. En dicha entrevista, la cual se divulgó en el noticiero nocturno de Canal 11, el presidente Niinistö señaló que Finlandia, tras haber sido territorio de Suecia y de Rusia y haberse independizado, era muy pobre. En ese momento, se concibió a la educación como la manera de salir de esa pobreza y prosperar. Por ello, en Finlandia se tiene un gran respeto a la educación y al modo de transmitirla. En este país la educación es totalmente gratuita y es de acceso para todos. Clave para realizar una educación de calidad es la formación de los profesores, cuyos estudios son de grado universitario. Estos, además de tener conocimientos en su materia, deben poseer la carrera de Pedagogía para así saber transmitir los conocimientos. Es de señalar que los maestros finlandeses gozan de sueldos que casi se equiparan a los de los diputados, tal es la importancia que el Estado concede a la Educación.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA

Frente a diversas actitudes ante la corrupción como la de los escépticos que consideran que esta no tiene solución, la de aquellos que hacen apología de la corrupción, argumentando los beneficios que esta proporciona, o la de quienes que no conciben a la ética como una disciplina aplicable, es satisfactorio sostener que sí hay salida al problema de la corrupción y que es posible establecer diques para su control, precisamente mediante la institucionalización de los diversos instrumentos éticos.

Un gobierno, junto con su administración, que toma en cuenta los valores y los integra en su gestión, genera una actitud positiva y un ambiente de motivación en sus miembros, dando paso a una mayor disposición para

la formación, la educación y la capacitación. Genera también un espíritu de servicio y compromiso con la ciudadanía. Cuando un servidor público posee espíritu de servicio, se previenen los conflictos de intereses. Al existir motivación, se genera mayor productividad; al darse una actitud proactiva, los asuntos se solucionan de forma más simple.

Para que una institución proporcione resultados satisfactorios, se requiere de trabajo en equipo, en el que hay que interactuar, compartir información, colaborar para lograr una meta. En ese sentido, cuanto más se compartan las decisiones y la información, más difícil será la realización de prácticas corruptas. Cuando las decisiones son vinculantes como resultado de una labor de equipo, cuando se genera un sistema refrendario, es decir, que cualquier decisión sea firmada por más de un funcionario, se están poniendo obstáculos a la corrupción.

La ética, integrada adecuadamente en las instituciones, puede generar una administración pública eficaz y eficiente. Una administración con estas características prestigia a las instituciones. Una institución con ética ofrece y comparte la información que se solicite, siempre que esta no sea clasificada como reservada al Estado. De esta manera, se transparentan los diversos asuntos sin necesidad de ocultar información ni de recibir sobornos y regalos. La no aceptación de regalos y sobornos debe ser por convicción, no por coacción.

Una administración pública con valores también potencia la cultura de la legalidad, logrando que exista un mayor conocimiento de la ley. Cuando esto sucede, se fortalece el estado de derecho. De igual manera, se generan mayores facilidades y asequibilidad a la hora de llevar un caso a los tribunales. Una administración eficiente ofrece una respuesta eficiente y pronta de los tribunales.

Al sentar pilares y estímulos que orienten la conducta de los servidores públicos, se despierta el espíritu humano. Servidores públicos con verdadero espíritu de servicio, generan un compromiso y lealtad hacia la sociedad, de manera que todas las ideas e innovaciones generadas en este marco estarán orientadas al desarrollo del país y al sistema de bienestar. Sirvan de ejemplos la innovación en *e-democracia* así como el uso de tecnologías de la información y comunicación.

Finlandia es un ejemplo en el que el gobierno y la administración pública han logrado las características señaladas. El reporte de corrupción de la Unión Europea emitido el 3 de febrero de 2014 señala lo siguiente:

Algunos estudios demuestran que casi no hay corrupción a pequeña escala en Finlandia y que los ciudadanos rara vez reciben demandas de sobornos en su interacción día a día con la administración pública. Las razones del bajo nivel de corrupción en la administración pública de Finlandia son estructurales y sistémicas; los fundamentos de la administración pública del país se han desarrollado durante un largo período, en algunos casos, durante siglos. Según las autoridades finlandesas, la buena reputación de su administración se basa en los siguientes principios: a) Buena práctica: la administración pública con buena reputación, b) Un fuerte sentido del Estado de Derecho: los funcionarios públicos y ciudadanos dan por sentado que la ley debe y será seguida; c) La prevención de conflictos de intereses: el requisito general y absoluto de que ningún funcionario público (o magistrado) puede participar en la toma de una decisión en la que él o ella (o parientes cercanos o personas a cargo) tiene un interés personal; d) El sistema refrendario: cualquier decisión deberá ser firmada por más de un funcionario; e) La simplicidad y la transparencia del sistema administrativo y judicial: todas las partes interesadas en la decisión tienen el derecho constitucional a ser escuchadas por la autoridad competente, y todas las decisiones administrativas y judiciales deben hacerse por escrito; f) Solicitud de información sobre la labor de los funcionarios públicos. Cualquier persona, en cualquier lugar, puede solicitar información sobre los documentos en poder de las autoridades públicas, a menos que exista una excepción específica establecida en la ley; g) La educación y el conocimiento de lo que la ley requiere: los ciudadanos tienden a estar bien informados sobre sus derechos y sobre la ley e insistirán en que el problema se trate adecuadamente, h) La innovación en e-democracia: en gran medida, las solicitudes y las peticiones pueden ser enviadas a las autoridades en línea; i) Facilidad y asequibilidad de llevar un caso a los tribunales por los que creen que sus derechos han sido violados (Comisión Europea, 2014, 6).

4. REFLEXIONES FINALES

Desde la Grecia Clásica, la educación ha sido la herramienta clave para dirigir la forma de Estado que se desea. Un Estado ético o democracia con ética es algo digno de reconocer porque en él se pone freno a la corrupción. Y un ejemplo de ello es Finlandia.

Según los informes de *Transparencia Internacional* de los últimos años, Finlandia comparte con el resto de países escandinavos (Dinamarca, Islandia, Suecia y Noruega) un sistema de valores que fomenta el interés colectivo, acompañado de un alto grado de desarrollo educativo que impulsa a sus ciudadanos a actuar de maneras consideradas incluso como extrañas, sobre todo para quienes viven en sociedades permanentemente acompañadas de corrupción.

Un ejemplo permitirá comprender mejor esta idea. En 1995 la sociedad sueca se conmovió porque su Viceprimera ministra, Mona Sahlin, fue sorprendida en un desvío de recursos públicos para fines personales, nota que fue publicada por el diario sueco *Expressen*. Sahlin había utilizado su *Riksdag credit card* (tarjeta corporativa para altos servidores públicos) para la compra de dos barras del chocolate Toblerone por la cantidad equivalente a 35 dólares con 12 centavos. Este hecho fue conocido como el “*Caso Toblerone*”. Sahlin, en primer lugar, tuvo que dimitir de su candidatura a Primer Ministro de Suecia y de su cargo vigente de Viceprimera ministra y legisladora, en segundo lugar, fue inhabilitada para ejercer la actividad pública por diez años.

Distintas encuestas en Suecia hechas por la Universidad de Estocolmo y el Partido Social Demócrata sueco a lo largo de 1995 y 1996 revelaron que el acto de Sahlin fue un “abuso de confianza” que fue percibido como una política “poco transparente, insegura y no confiable”. En otras palabras, el problema no es la cantidad de la apropiación de recursos del erario para fines distintos a los previstos en la ley por un servidor público, sino el acto en sí mismo, el cual puede, como en el caso comentado, erosionar la confianza pública. La intolerancia a la corrupción, cualquiera sea su origen, dimensión e intencionalidad, tiene como una de sus manifestaciones que en Suecia la sociedad pague uno de los más altos porcentajes de impuestos porque sabe -y lo puede verificar- que lo que paga se traduce en mejores escuelas, vialidades,

hospitales, programas sociales que, en suma, mejoran su nivel de vida. Un año después de lo sucedido, Sahlin escribió un libro titulado *Med mina ord* (Con mis propias palabras) para explicar el por qué había cometido esa grave falta, y para obtener la comprensión y el perdón de la sociedad sueca.

Los países con mayor transparencia y menor nivel de corrupción no solo ponen especial atención a las instituciones formales sino también a las informales. Como se mencionó, caso especial es Finlandia en la que la iglesia, la escuela, la familia, las dependencias de la administración pública son consideradas como instituciones formales, en tanto que las costumbres, los hábitos, las tradiciones son consideradas como informales. Formales o informales, las instituciones son objeto de atención por ser los mecanismos fundamentales en los que hay que inyectar valores para generar conductas que tiendan, no sólo a la supervivencia, sino a la construcción y operación del bien común.

En países en los que se impulsa una educación sólida, acompañada de valores, el honor, el prestigio son muy valorados. El miedo a perder la reputación es un factor que cohibe a la hora de realizar prácticas corruptas y, en caso de haberlas realizado, acaba llevando al infractor a la renuncia del puesto. Por el contrario, en países en los que los valores vienen perdiendo o han perdido estima, reconocimiento y significado, poco importa si se pierde el honor pues es algo desconocido cuyo significado no dice nada. A fin de evitar que los valores se degraden, es importante contar con una política de dignificación de valores que rescate su significado y valor original.

Cuando el gobierno y, en consecuencia, la administración pública de un país, se halla infectada de corrupción, conviene acercarse a los otros poderes (Legislativo y Judicial) para luchar contra este mal. Pero, si a su vez estos poderes también se hallan inmersos en la corrupción, habrá que buscar apoyo en la ciudadanía o en un grupo de gente decente que impulse la creación de un organismo autónomo de fomento de ética y lucha contra la corrupción. Para la creación de dicho organismo, se requiere del apoyo de miembros íntegros de la academia, de ONG's, pero, sobre todo, de la ciudadanía. Sin el apoyo ciudadano, hay muy pocas posibilidades de crear mecanismos autónomos de lucha contra la corrupción como los expuestos. Un grupo de trabajo de ética de gran nivel, apoyado por investigaciones y estudios empíricos sobre las situaciones actuales, puede ser un buen punto de partida.

BIBLIOGRAFÍA

- Diego Bautista, Oscar (2013) *Ética para la ciudadanía*, Colección Cuadernos de Formación Ciudadana, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- Entrevista realizada al Dr. *Timo Moilanen*, funcionario del Ministerio de Hacienda de Finlandia, en Helsinki el 29 de abril de 2015.
- Entrevista realizada al Dr. *Jussi Pakkasvirta*, Jefe del Departamento de Estudios Políticos y Económicos de la Facultad de Ciencias Sociales y profesor de Estudios Latinoamericanos, en la Universidad de Helsinki el 29 de abril de 2015.
- Entrevista realizada a la Dra. *Paula Tiihonen*, funcionaria del Parlamento Finlandés y miembro de la *Comisión para el futuro* el 1 de mayo de 2015.
- European Comission (2014), *Finland to the EU Anticorrption Report*, Bruselas.
- European Commission, (2014) *Country Sheet Finland, EU anti-corrption report 2014*, Bruselas.
- Joutsen, Matti y Juha Keranen (2009), *Corrupción y prevención de la corrupción en Finlandia*, Helsinki, Ministerio de Justicia de Finlandia.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (MAEF) (2012), *Combate contra la corrupción. La experiencia finlandesa*, Helsinki, MAEF.
- Reta Alfonso, (1969), *Así es Finlandia*, Helsinki, Ediciones Otava S. A.
- Salminen, Ari, Olo-Pekka Viinamäki y Rinna Ikola-Norrbacha, “El control de la corrupción en Finlandia”, http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf consultado el 11 de mayo de 2015.

**MEDIDAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CORRUPCIÓN.
EL CASO DE FINLANDIA**

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.

