

# Medidas y medios para combatir la Corrupción

04

Oscar Diego Bautista



Colección

Ética Pública y Prevención de la  
Corrupción en los Gobiernos y  
Administraciones Públicas

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

 Años  
al servicio  
de México



Universidad Autónoma del Estado de México  
UAEM

# Colección | Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas

---

**INNPF**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

 **Años  
al servicio  
de México**

**Número 04**

**Medidas y medios para combatir la Corrupción**

Primera edición: Septiembre de 2017

ISBN de la colección: 978-607-9026-73-8

ISBN: 978-607-9026-77-6

**©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

**Coordinación Editorial:**

Diana Vicher García

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Número 04

# **Medidas y medios** para combatir la Corrupción

Oscar Diego Bautista

# CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Ricardo  
Uvalle Berrones  
**Vicepresidente**

Guillermo  
Vallarta Plata  
**Vicepresidente para los IAPs  
de los Estados, 2017-2018**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Roberto Padilla Domínguez  
Arturo Núñez Jiménez  
Jorge Francisco Márquez Montes  
María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo  
Julián Alfonso Olivas Ugalde  
Alfonso Pérez Daza  
Omar Guerrero Orozco  
Eber Omar Betanzos Torres  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Soraya Pérez Munguía  
Alejandro Romero Gudiño  
Elena Jeannetti Dávila  
Carlos Almada López  
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo  
Manuel Quijano Torres  
Raúl Martínez Almazán

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# Índice

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
1. Los Códigos Éticos de Gobierno	13
2. Los Valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México	41
3. La Construcción de un Organismo Autónomo de Ética Pública	69
4. Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un Enfoque Ético	103
5. Medidas para prevenir y controlar la Corrupción. El caso de Finlandia	135

## PRESENTACIÓN

En el texto *Medidas y medios para combatir la Corrupción* encontramos inicialmente el capítulo sobre “Los Códigos Éticos de Gobierno”, que son centrales para que en una nación (sector público, privado y social) se practiquen los valores. Así que se explica ampliamente qué es un valor, cómo ha evolucionado hacia el presente, cómo se presenta en diferentes ámbitos de la vida social y cuál es su importancia en nuestros días. Su interiorización es básica para que una sociedad desarrolle una democracia de calidad y uno de los instrumentos básicos para lograrlo son los códigos de ética que se deben elaborar tomando en cuenta la realidad de cada Estado, de su contexto, de su historia.

Para entender con mayor profundidad el papel que desempeñan los códigos de ética, en el segundo capítulo se exponen “Los valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México”, de lo cual podemos inferir la importancia que tienen y su utilidad. De aquí que sea relevante indagar sobre cuáles son los elementos que los conforman en un estudio comparativo en el que se distinguen los valores que comprenden y que permite reflexionar sobre la composición del código mexicano. Asimismo, se aclara que los Códigos de Ética son un medio, no un fin, pues deben ser acompañados de una Oficina que coordine el fomento de los valores, de una buena estrategia de comunicación y de expertos que promuevan los valores.

Como se señaló, los códigos necesitan acompañarse de una institución, por ello los planteamientos del siguiente documento titulado “La construcción de un Organismo Autónomo de Ética Pública”, nos ayudan a establecer un marco más completo para crear condiciones adecuadas para el fomento de los valores y la asimilación de la conducta ética, lo mismo que para prevenir prácticas de corrupción. El documento pone a consideración de los lectores un diseño para el “Instituto Autónomo de Ética Pública”, que contempla puntualmente cuál sería su estructura, funciones, su proyección en el ámbito nacional y los mecanismos para el fomento de la ética en todos los ámbitos de la sociedad, así como la forma en la que se podría incorporar a una red global de ética.



Cuando los problemas de corrupción han llegado a niveles altos, además de los códigos se requieren medidas más sistemáticas y sofisticadas que actúen en conjunto para disminuir con mayor rapidez la problemática, se requiere un Sistema Nacional Anticorrupción. Desde su perspectiva el autor nos brinda una fórmula para establecerlo que comprende instrumentos institucionales (Consejo de Ética, Oficina de Ética del Gobierno, marco legal y normativo ético, agentes éticos profesionales), políticas (de difusión de valores, de recurso humanos basadas en valores) y políticas macro para el Estado, acciones específicas para impulsar una cultura ética y otros organismos para acompañar a los instrumentos éticos como pueden ser la Defensoría del Pueblo, una Cancillería de Justicia y la protección a denunciantes. Asimismo, se contemplan organismos de lucha contra la corrupción, oficinas antifraude, la fiscalía anticorrupción, organismos de control del presupuesto y organismos sancionadores. Esta propuesta también comprende estrategias para prevenir y controlar la corrupción.

El texto cierra con un interesante ejemplo, un caso exitoso de prevención y control de la corrupción que es Finlandia. El autor busca darnos claves para conocer cómo se puede llegar a tener una alta cultura ética. Sin duda Finlandia es un país con instituciones sólidas pero ello no significa que no se presenten casos de corrupción aunque sea en nivel muy bajo, lo resaltable es que el margen entre las denuncias y sentencias es mínimo, algo que contrasta fuertemente con México. Los hallazgos que el autor ubica en Finlandia sobre el control de la corrupción permiten observar que se trata de una sociedad cuyos ciudadanos comparten y viven la concepción de ser parte de un país ético y transparente.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente del INAP**

## LOS CÓDIGOS ÉTICOS DE GOBIERNO \*

*No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria.*

Hans Küng

## INTRODUCCIÓN

Todo Estado, nación o país requiere de la práctica de valores si desea lograr un desarrollo democrático con calidad. Los valores son algo esencial en los diferentes ámbitos de un Estado: público, privado y social. En el público se requieren valores en los diferentes poderes (legislativo, ejecutivo, judicial); en los niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) así como en todos aquellos organismos paraestatales o empresas de participación estatal. Los valores en el ámbito político y de gobierno permiten establecer pautas de conducta en los gobernantes, los representantes públicos y en general en todos aquellos que ocupan un cargo público y sirven al Estado a fin de que actúen con responsabilidad, integridad y eficiencia en sus tareas diarias.

Un indicador de que existe una fuerte cultura de servicio público acompañada de valores éticos es precisamente el logro de la excelencia en la conducta de los miembros del gobierno. Por el contrario, cuando en un gobierno tienen lugar numerosas prácticas corruptas y en la forma de gobernar existe irresponsabilidad e ineficiencia entonces es clara la debilidad de valores.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar qué es un valor y cuál es la importancia de los valores dentro de la vida política contemporánea. Dichos valores corresponden a un marco cultural y se plasman en las instituciones mediante los *Códigos de Ética*. Asimismo, se identifican los valores más relevantes dentro de los códigos de gobierno contemporáneos. Finalmente, se presentan algunas características de los tipos de códigos existentes.

## 1. ASPECTOS BÁSICOS EN LA COMPRENSIÓN DE VALORES

Diariamente se evoca el concepto valor usándolo en múltiples sentidos. Sin embargo, comprender qué es un *valor* es algo que requiere estudio y reflexión.

### 1.1 Elementos del valor<sup>1</sup>

Si bien el concepto valor como tal no se conocía en la antigüedad, diversos autores, entre ellos Edward Moore o José Ortega y Gasset, afirmaban que el valor ha estado presente desde antiguo aunque disfrazado bajo la idea del *bien*. En lo que se refiere al bien, sí existen suficientes escritos en Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón o Marco Aurelio. Para ellos el bien se encuentra asociado a las virtudes como sinónimo de excelencia humana. Dichas virtudes a su vez fueron desarrolladas más tarde bajo la disciplina de la ética.

Entre quienes definen valor en función del bien se encuentra Tomás de Aquino. En sus propias palabras: “El bien es una perfección, es el ser en cuanto que es amable. El bien puede considerarse en cuanto fin (en el orden de la ejecución) o en cuanto valor (en el orden de la especificación). El valor es, pues, el bien en el orden de la especificación” (Maritain, 1966, 35-55).

La escuela Neokantiana, en la que destacan Guillermo Windelband, Enrique Rickert y Bruno Bauch, parte de la convicción de que el concepto *valor* es una *idea*, en el sentido de que es una pura categoría mental, una forma subjetiva *a priori* del espíritu humano, sin más contenido que aquel

---

<sup>1</sup> Algunos autores consideran que el concepto valor es algo imposible de definir. Así, Edward Moore sostenía: “<Bueno> es una noción sencilla así como amarillo es una noción sencilla. Así como no se puede, por ningún medio explicar a alguien que no lo conozca con anterioridad qué es lo amarillo, asimismo no se puede explicar qué es lo bueno (Moore, 1903, 7).

que le presta la estructura formal de la mente, una idea dependiente del pensamiento colectivo humano.

Uno de los grandes estudiosos de los valores es Max Scheler. En su obra clásica *El formalismo en la ética y la ética material de los valores* (1913-1916) sostiene que los valores “son objetos ideales más allá de la experiencia”, algo así como ideales de perfección, captados mediante intuiciones emocionales especiales. El autor destaca la independencia e inmutabilidad de los valores, puntualizando que sólo nuestro conocimiento de ellos es relativo, no los propios valores. Para Scheler existen *valores universales* y necesarios que son a la vez *materiales*, es decir, concretos. Al establecer la validez universal y necesaria de los valores concretos, el autor logra hacer que el *deber ser* dependa del valor, es decir, si existen valores morales *a priori* nuestra conducta está ligada a ellos y depende de ellos y nuestra voluntad, nuestro sentido del deber, dependen de la realización o de la no realización de un valor.

Por otro lado, para la *axiología*, disciplina que se encarga del estudio de la teoría de los valores, el valor es una cualidad que permite ponderar el valor ético o estético de las cosas, por tanto, una cualidad especial que hace que las cosas sean estimadas en sentido positivo o negativo.

Carlos Arriaga, en su obra *Curso de ética*, escribe: “Asumimos que valor es todo aquello que no nos deja indiferentes. Los valores son, para cada uno de nosotros lo que buscamos ser, hacer, poder, alcanzar, lograr o disfrutar de la vida. Son tan importantes, que de hecho todo lo que hacemos está condicionado por los valores que tenemos” (Arriaga, 2000, 19-20).

José Ortega y Gasset, en su artículo *Introducción a la estimativa* destaca que en el momento de valorar no es que nosotros asignemos valor a algo, es ese algo quien llama a reconocer el valor en él. Ante un acto justo, es él quien nos aparece y a quien disputamos por bueno. Dice el autor: “De modo que, lejos de aparecernos bueno un hombre porque nos agrada, lo que positivamente acaece en nuestra conciencia es que nos agrada porque nos parece bueno, porque hallamos en él ese carácter valioso de la bondad. Este porqué no es una palabra al aire. Nuestro agrado no se produce simplemente después de haber advertido la bondad del hombre; no se trata de una mera sucesión, sino que se presenta el agrado unido por un nexo inconsciente a

esa bondad, del mismo modo que la conclusión no sólo sigue a las premisas, sino que se funda en ellas o de ellas emerge. (...) Por tanto, el valor del objeto tiene que hallarse ante nuestra conciencia previamente al orto (a lo correcto) de nuestro agrado. Luego no es nuestro sentimiento de complacencia quien da u otorga el valor a la cosa; antes bien, es, por decirlo así, quien lo recibe y con él o él se regala (Ortega, 1961, 322). Mas adelante continua diciendo el autor: “Todas las complacencias y enojos en la vida de una persona, todos los deseos y repulsiones están motivados por valores, pero estos no valen porque nos agraden o los deseamos, sino al revés, nos agradan y los deseamos porque nos parece que valen. Por lo tanto, tienen los valores su validez antes e independientemente de que funcionen como metas de nuestro interés y nuestro sentimiento. Muchos de ellos son reconocidos por nosotros sin que nos ocurra desearlos o gozarlos” (Ortega, 1961, 326-327).

Con base en las anteriores definiciones es posible decir que los valores se reconocen como cualidades, como “algo deseable” digno de ser emulado, son un bien en sí mismos y, conceptualmente, son perfectos aunque al intentar encarnarlos sean inalcanzables en su plenitud, pudiendo aspirar a alcanzarlos sólo en parte.

Mientras más valores posea un individuo y más los vaya desarrollado, su calidad de vida será mejor. La vivencia de los valores morales hace a la persona más completa, mas dueña de sus emociones, más consciente y responsable de sus actos y más capaz de disfrutar a fondo lo que la vida le ofrece.

## *1.2 Confusión de valores en las sociedades contemporáneas y ceguera axiológica*

No toda idea o creencia reconocida y operada en un grupo humano es un valor. Una sociedad donde la corrupción se ha extendido a niveles inauditos hasta el grado de hacerse crónica, ésta se vuelve parte de la vida diaria. Un individuo inmerso en una comunidad corrupta corre el riesgo de perder la capacidad de percepción para distinguir un valor de un antivalor, en tanto que otros individuos pueden haber perdido ya esa capacidad de discernimiento, o incluso no haberla tenido nunca, y aceptan como algo normal o rutinario los comportamientos basados en antivalores. Con base en el principio de polaridad, cuando una sociedad se encuentra escasa de valores surgen conductas acompañadas de

antivalores. A su vez, los antivalores se expanden y se prolongan en el tiempo entre cada vez más personas dejando su presencia de ser algo “anormal” para convertirse en “normal”.

Con el transcurso del tiempo y con la incorporación de nuevos patrones en la vida diaria las sociedades cambian, y con ellas algunos valores. A través de la historia es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Los cambios ocurridos en las últimas décadas en diversos ámbitos, como los demográficos, educativos, de salud, de género, científicos, tecnológicos, etcétera, han influido en el sistema de valores de diversas sociedades tanto de forma positiva como negativa. Ejemplos de esos cambios son la valoración de la democracia como una mejor forma de gobierno, la disminución de la natalidad, el aumento de la edad para el matrimonio, las relaciones sexuales prematrimoniales, la incorporación generalizada de la mujer al mundo laboral, la preocupación por el medio ambiente y los derechos humanos, etc. Dichos cambios dan testimonio de las transformaciones de los sistemas valorativos en los últimos tiempos.

Es relevante señalar la existencia de un fenómeno singular en la esfera de los valores: la *ceguera axiológica*, es decir la incapacidad para constatar por uno mismo cierto tipo de valores. Por ejemplo, hay quienes no captan la belleza artística, sea en la música, la pintura o la literatura. Estos casos son frecuentes en contextos donde la educación, la cultura y la conciencia todavía no se han extendido. Donde el conocimiento y la razón son débiles, reina por tanto la ignorancia. La ceguera axiológica, de por sí negativa, lo es más en el terreno de la ética. Quien juzga de igual manera la virtud y el vicio, quien no encuentra diferencia entre lo bueno y lo malo, ese tal adolece de un sentido del valor.

### ***1.3 Los valores en el ser humano***

El *valor ético* en el ser humano es la concordancia entre la forma de pensamiento con conciencia, acompañado de deliberación y raciocinio, y la ejecución del acto. Una persona es éticamente buena cuando sus actos libres apuntan a la realización de la propia perfección humana expresada en las leyes naturales. El valor ético en su aspecto material se expresa mediante la

adecuación del acto humano con la excelencia humana la cual se encuentra en la potencialidad misma del hombre el cual ha logrado desarrollarla.

“Si se quiere una respuesta absolutamente definitiva respecto a la esencia del valor ético, hay que recurrir a una norma absoluta que sirva como patrón de medida completamente universal, necesaria e inmutable. Y justamente poseemos esa norma absoluta, a saber, *la recta razón*. Lo que está de acuerdo con la recta razón es bueno. Los actos humanos acordes con la naturaleza humana, al estar de acuerdo con la recta razón, adquieren un valor definitivo, absoluto, universal. Ésta es la esencia o estructura íntima del valor ético. (..) La razón es la facultad de lo absoluto. Lo que ella juzga cuando funciona como tal, como recta razón, es verdadero, válido, es universalmente aceptable. Ella dice lo que es, lo que participa del ser, lo que se instala de un modo definitivo en el reino del ser. Cuando un hombre participa de esa facultad queda unánimemente de acuerdo con todo hombre (que también participe de esa misma facultad)” Gutiérrez, 1994, 112.

La ética, que es precisamente la disciplina del conocimiento que clasifica los actos humanos en nocivos y convenientes, virtudes y vicios, valores y antivalores, no se limita a determinar qué es bueno y qué es malo, sino que fundamenta cada uno de los valores e invita a su interiorización. Una vez que esta se produce, la persona actúa en función de un ideal valioso generando una transformación interna. “Su conducta no está centrada en sí mismo, en su propia felicidad, sino que busca siempre un horizonte más amplio, más humano. Generalmente se trata de personas que dedican su vida a un bien propio de la humanidad,” Gutiérrez, 1994, 114.

La persona que posee virtudes éticas actúa de forma contraria al sujeto mezquino, egocéntrico, ambicioso, interesado exclusivamente en su propio bienestar y comodidad. La virtud ética proyecta al hombre fuera de sí mismo en amor, nobleza, generosidad benevolencia, justicia. Y la forma más excelsa de proyectar ese amor es hacia sus semejantes, hacia la comunidad política.

#### ***1.4 Los valores en una comunidad***

Todo grupo humano posee maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales. El conjunto de valores en una comunidad integra una



cultura. Cuando una virtud es practicada por un grupo de individuos y es vista positivamente por una colectividad se convierte en valor colectivo tornándose parte de la cultura de esa comunidad. Sucede lo mismo con los antivalores, es decir, cuando un vicio se practica por un grupo de personas y no es visto con complacencia por la mayoría de la colectividad, toda vez que genera un daño, entonces se le considera como antivalor o contravalor.

Los valores se acompañan de un conjunto de concepciones, algunas abstractas, que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables de conducta sobre lo justo, lo bueno, lo bello y lo útil. Contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta.

Para saber si un acto humano posee o se acompaña de valor hay que acudir a la axiología, a la estimativa o a la ética pues éstas proporcionan los parámetros comparativos para determinar qué actos son apropiados y cuáles no lo son.

Los valores orientan las convicciones sobre el modo de hacer las cosas de forma adecuada, es decir, de hacerlas con responsabilidad, integridad, equidad. La educación y la ética determinan una cierta orientación o preferencia hacia un sector de valores que va dejando en la sombra el cultivo de los restantes.

Cada acto que realizamos como seres humanos conlleva ética, actuamos en un entorno de ideales, vivimos de acuerdo a unos valores que, como dijera Victoria Camps: “o son éticos o están contra la ética,” Camps, 1990, 16.

### *1.5 Valores de servicio público*

Desde antaño existe la preocupación por destacar aquellos elementos indispensables que debieran poseer quienes aspiran a un cargo público. Son diversos los autores que han escrito sobre la conducta de los representantes públicos. Este trabajo no tiene por finalidad realizar un estudio exhaustivo acerca de ello, pero sí señalar al menos algunos autores significativos.

### 1.5.1 *Época Antigua*

Ya se ha señalado que en la antigüedad no se hablaba del valor como tal, pero sí del bien. Aristóteles, pionero en escribir sobre ética, señalaba que para que un hombre llegase a ser bueno era necesario que llegara al dominio de sí mismo, al control de su carácter, al equilibrio o justo medio, y que esto era posible mediante la ética la cual conduce a la *virtud* entendida como excelencia humana. La abstracción del valor se encarna por tanto en la virtud. Este autor estudió las formas de comportamiento humano y estableció una clasificación. Por un lado, en aquellos actos que benefician, son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, es decir, que ayudan a los semejantes, por ejemplo, la generosidad, la lealtad, la veracidad, el honor. A éstos los denominó *virtudes*. Por otro lado, aquellos actos que perjudican, son negativos o inconvenientes al ser humano porque no benefician ni al que lo realiza ni al que lo recibe los denominó *vicios*, siendo ejemplos de ello la avaricia, la deslealtad, la mentira, el deshonor. Respecto a los dos tipos de actitudes este autor señalaba que las virtudes son mejores, aunque más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas es atraída por los vicios. “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia” (Aristóteles, *Gran Ética*, 1986, 56).

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar, es decir, es una potencia que el ser humano posee para afirmar su propia excelencia, su humanidad. Así, la virtud de un hombre es querer actuar humanamente. La virtud de un ser es lo que le confiere su valor o, dicho de otro modo, su propia excelencia. Virtud, en sentido general, es potencia y en sentido particular: humana potencia o potencia de humanidad. “Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúe correctamente” (Compte-Sponville, 2005, 14).

Las virtudes hacen que un hombre sea más humano, más excelente que otro y, sin ellas seríamos calificados de inhumanos al obrar de forma baja e incluso bestial. Esta situación supone un deseo de humanidad sin el cual cualquier ética sería imposible. Por tanto, la virtud es una disposición

adquirida para hacer el bien, el cual no existe para contemplarlo sino para ser llevado a cabo. La virtud es el esfuerzo por alcanzar el bien, y éste sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones designadas por la tradición con el nombre de excelencias. ¿Y cuál es la excelencia propia del hombre? Los filósofos griegos respondían que aquello que lo distinguía de los animales o, dicho de otra forma, la vida racional, de manera que los actos de los individuos virtuosos se hallaran regidos por la recta razón.

En definitiva, las virtudes son nuestros valores éticos pero encarnados en la medida de lo posible. Los tratados de ética enseñan que cuando los actos de la persona se acompañan de las virtudes aquella se halla en un estado “activo” o “despierto”, lo que implica ser responsable y consciente de cada movimiento a realizar. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón, se sobrepone a ellos. Lo contrario de estar activo es estar “pasivo” o “dormido”, es decir, no se es consciente de lo que se hace; en este estado el ser humano aun no ha despertado, vive en la ignorancia, la conciencia no ha llegado a la madurez, presa de las distintas pasiones que le atan.<sup>2</sup>

El estudio de la ética enseña que las virtudes constituyen el equilibrio moderado en la conducta de la persona mientras que los vicios conllevan dos situaciones extremas. Por ejemplo, respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo se halla el *avaro* quien anhela acumular, y en el otro se encuentra el *pródigo*, quien derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es aquél que hace uso del dinero con quien debe, cuanto debe, como debe y donde debe. A la persona en esta situación antaño se la llamó *liberal* y a la virtud *liberalidad*. Otro ejemplo, sería el de aquel a quien todo molesta, encontrándose constantemente de mal humor: el *irascible*, su opuesto es aquel que nunca se molesta y al que se denomina

<sup>2</sup> El concepto *pasión* proviene de “pasivo” y, aplicado al ser humano, significa “un estado inactivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. Pasión o pasivo es lo contrario a estar “activo” o en “acto”. Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión. Cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se halla en estado “pasivo”. Permanecer en este estado implica moverse bajo la influencia del vicio, sin entendimiento ni razón, se es movido por el influjo de la pasión. Metafóricamente, Platón retoma esta idea mediante la *Alegoría de la Caverna* en la que muestra, por un lado, a aquellos que viven dentro de una caverna, en la oscuridad, sumergidos en la ignorancia, y por otro, a aquellos que logran salir de ésta y ver la luz, descubriendo así la verdad mediante el conocimiento. Aristóteles se refiere a esta situación también en términos metafóricos al hablar de los que viven “dormidos” y los que logran “despertar.”

*anirascible*. El justo medio entre ambos es el *apacible* o *afable* y la virtud *afabilidad*. En el campo de los placeres, en un extremo se encuentra el *desenfrenado* o *intemperante*, su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir, que no siente placer alguno. Su justo medio se encuentra en el *sobrio*, *moderado* o *templado* y la virtud es la *templanza*. En palabras de Aristóteles: “La virtud es por consiguiente una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto”(Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1107 a). De esta manera todo justo medio es una virtud.

El conjunto de vicios y virtudes, expresada por la ética se manifiesta en el siguiente cuadro:

CUADRO DE VIRTUDES Y VICIOS EN EL SER HUMANO		
<i>Extremo (vicio)</i>	<i>Justo Medio (virtud)</i>	<i>Extremo (vicio)</i>
Irascibilidad	Apacibilidad	Anirascibilidad
Temeridad	Valor	Cobardía
Desvergüenza	Pudor	Timidez
Desenfreno	Templanza	Insensibilidad
Envidia	Benevolencia	Malevolencia
Lucro	Justicia	Pérdida
Prodigalidad	Liberalidad	Avaricia
Jactancia	Sinceridad	Auto depreciación
Adulación	Amistad	Grosería
Servilismo	Dignidad	Suficiencia
Voluptuosidad	Fortaleza	Sumisión a la desgracia
Vanidad	Magnanimidad	Pequeñez de espíritu
Extravagancia	Magnificencia	Desaliño
Bellaquería	Sabiduría	Simpleza

Fuente: Aristóteles, *Ética Eudemiana*, Libro II, 1221a

Para los estudiosos de la ética, la práctica de las virtudes es lo que se denomina el “bien”, mientras que el “mal” es la práctica de los vicios. En la medida en que el ser humano comprende cada uno de sus actos se forma y despierta la conciencia y, gracias a ella, el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado bajo su responsabilidad.

Otros autores que han destacado la importancia de los valores para gobernar fueron Confucio en la antigua China así como el romano Cicerón. Del primero se conocen los *Principios para el Buen Gobierno*: cortesía, esfuerzo/ánimo/vigor, humanidad, orden en la familia, piedad filial, respeto fraternal, ternura. Del segundo son célebres las llamadas *virtudes cardinales*: fortaleza, justicia, templanza y sabiduría.

Cuando los actos de aquellos que representan a la comunidad política, es decir, los gobernantes, se inclinan por las virtudes sin duda sientan las bases para establecer costumbres sanas o buenas al ser ejemplo ante los gobernados, de lo contrario serán los vicios los que harán costumbre, reproduciéndose rápidamente al hacerse comunes y adaptarse fácilmente a los ciudadanos.

### 1.5.2 *Época contemporánea*

En la época contemporánea existen dos criterios para la identificación e interpretación de valores para el servicio público. El primero, aquel que señala que cada país posee una historia, unas costumbres, una naturaleza, una cultura y, por lo tanto, unos valores específicos que, en ocasiones, no son comprendidos desde el exterior. Dicho criterio rechaza la idea de la existencia de principios universales para los servidores públicos, negando así la posibilidad de una ética universal; reconoce diferentes éticas en el mundo, sostiene incluso que cada país cuenta con una ética propia. El segundo criterio afirma que es posible identificar valores universales para los asuntos de gobierno o para el ámbito público, argumentando la existencia de éstos en cualquier país. Algunos ejemplos de valores universales con base en una ética pública son: la lealtad, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el buen trato a los ciudadanos. En general, todos estos se hallan presentes en las normas y códigos sobre ética en diversos países del mundo.

Ambos criterios son válidos y sin embargo no se contraponen, por el contrario interactúan, es decir, así como existe una disciplina jurídica, *el Derecho*, cuya dimensión es amplia teniendo que dividirse en áreas específicas (administrativo, civil, penal, laboral) y contando cada país con una legislación propia que varía según la época y las circunstancias históricas, de la misma manera *la ética* es una disciplina que se divide y concentra su atención a

efectos de estudio en: política, administración, biología, ciencia, negocios, tecnología, etcétera. También puede centrar su atención en una sociedad en particular o en una etapa histórica determinada. De esta manera la ética, en cualquier época o disciplina en la que se aplique, no cambia su objetivo: que el ser humano moldee su carácter y sea dueño de sí mismo a fin de que actúe haciendo el bien.

Los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas manejan principios comunes para sus gobernantes. Los encuentros, foros y congresos internacionales sobre combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares para ser impulsados en los distintos gobiernos.

Diversos estudios relativos a la ética pública aplicados por la OCDE (1997, 2000) en los países miembros de distintas regiones del mundo, señalaron que aquellos cuentan con leyes, códigos o normas en los que incluyen ciertos principios comunes para sus servidores públicos. El siguiente cuadro muestra los que sus respectivos códigos señalan como prioritarios:

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍS SEGÚN LA OCDE			
<i>Australia</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Portugal</i>	<i>Nueva Zelanda</i>
Compromiso Honradez Hincapié en los resultados Integridad Mejora Continua Mérito Responsabilidad Receptividad a las administraciones	Cualificación Fiabilidad Imparcialidad Lealtad Profesionalidad Transparencia	Competencia Integridad Legalidad Neutralidad Responsabilidad Servicio público	Actitud innovadora y sentido común Actuar con verdadero espíritu de la ley Funcionarios que se atengan al interés colectivo Liderazgo y juicio crítico fundado Medio ambiente de trabajo equitativo y estimulante Normas éticas que susciten confianza y respeto Personal con formación cualificada

<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>España</i>	<i>México</i>
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad <i>Credibilidad</i> Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

*Fuente: OCDE, la ética en el servicio público, 1997*

El cuadro anterior muestra un conjunto de valores comunes a diferentes gobiernos a pesar de provenir de distintas regiones geográficas y de poseer una cultura diferente. En el año 2000 esta investigación sobre valores de la OCDE se amplió a todos los países miembros de este organismo.

Diversos estudiosos de la ética coinciden en la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales: a) Kluckhohn

declara: “Todas las culturas poseen el concepto de asesinato distinguiéndolo del de ejecución, muerte en guerra y otros homicidios justificables. Las nociones de incesto y otras reglas relativas al comportamiento sexual, y la prohibición de mentir en circunstancias definidas, las nociones de restitución y reciprocidad, de obligaciones mutuas entre padres e hijos, éstos y otros muchos conceptos son absolutamente universales;”<sup>3</sup> b) Kohlberg sostiene: “Hay una universalidad en la secuencia de los estados de la evolución moral”;<sup>4</sup> c) La filósofa Anna Wierzbicka escribe: “La verdad sobre la *comprensión humana* está basada en un universal y presumiblemente innato *alfabeto de pensamientos humanos*, y este alfabeto de pensamientos humanos es el que nos ofrece una clave para comprender a otros pueblos y a otras culturas”;<sup>5</sup> d) Ralph Linton afirma: “La universalidad se da en los valores básicos, que normalmente se asocian con la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, tanto físicas como psicológicas, y la realización de las condiciones necesarias para la supervivencia y el funcionamiento eficaz de las sociedades”;<sup>6</sup> e) Para J. A. Marina: “Los antropólogos admiten que determinadas características de un sistema cultural son esenciales para el mantenimiento de la vida, y que es inevitable que haya en toda sociedad un conjunto de valores, normas e instituciones que las configure. Por ejemplo, toda sociedad debe asegurar algún modo de organización familiar, y también la educación de la descendencia para realizar las tareas imprescindibles. Además, hay que conseguir la seguridad del grupo, etc. No es, pues, extraño que existan en todas las sociedades normas referidas a la familia, a sus responsabilidades respecto a la educación de los niños, a los deberes de la comunidad” (Marina, 1995, 66).

Los valores que se aplican dentro del ámbito contemporáneo son resultado de la evolución y desarrollo de dos modelos, el Weberiano y el de la Nueva Gestión Pública. Ahora bien, si enumeramos valores del sector público y del privado e incorporamos aquellos valores provenientes de la participación social (ONG´s) tenemos el siguiente cuadro:

<sup>3</sup> Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, Journal of philosophy, LII, 1995, p. 67

<sup>4</sup> Kohlberg, L., “Psicología del desarrollo moral”, *Desclée de Brouwer*, Bilbao 1992, p 87

<sup>5</sup> Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992, p. 67

<sup>6</sup> Linton, Ralph, “The problem and perspectiva in Anthropology”, En: *R. F. Spencer <ed.>: Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 67



PROCEDENCIA DE LOS VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA		
<i>Valores del Modelo Burocrático Weberiano</i>	<i>Valores de la Nueva Gestión Pública (Modelo Gerencial Privado)</i>	<i>Valores del Sector Social (Participación ciudadana, ONG 's)</i>
Autoridad Capacidad Continuidad Diligencia Disciplina / Obediencia Espíritu de servicio Imparcialidad Integridad Jerarquía Lealtad Legalidad Mérito Neutralidad Permanencia en el empleo Profesionalidad Respeto Responsabilidad Seguridad	Aprovechamiento de tiempo Calidad Cambio Capacidad de acción Competencia Economía Eficiencia Eficacia Especialización Flexibilidad Innovación/Iniciativa Movilidad de personal Productividad Racionalidad Rapidez Transparencia	Capacidad crítica Civismo Colaboración Diálogo Equidad Justicia Movilización Participación Respeto Solidaridad Tolerancia Transparencia

Fuente: elaboración propia

Por todo lo anterior, resulta de interés plasmar una tipología de valores de servicio público conforme a la disciplina ética. El siguiente cuadro es una muestra de ello.

TIPOLOGÍA DE VALORES PARA EL SERVICIO PÚBLICO	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amabilidad / Buen trato / Cortesía</li> <li>• Armonía / Concordia / Acuerdo</li> <li>• Asistencia / Presencia</li> <li>• Atención al ciudadano</li> <li>• Autoridad</li> <li>• Benevolencia</li> <li>• Calidad</li> <li>• Capacidad / Aptitud / Suficiencia / Idoneidad</li> <li>• Comunicación / Diálogo</li> <li>• Confianza / Credibilidad</li> <li>• Confidencialidad / Sigilo profesional</li> <li>• Cooperación / Participación</li> <li>• Cuidado / Esmero</li> <li>• Decoro / Decencia / Dignidad</li> <li>• Dedicación plena o exclusiva</li> <li>• Diligencia / Rapidez / Prontitud</li> <li>• Disciplina / Obediencia / Orden</li> <li>• Discreción / Reserva / Cautela</li> <li>• Discrecionalidad</li> <li>• Ecuanimidad / Ponderación</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Ejemplaridad</li> <li>• Fortaleza / Firmeza</li> <li>• Franqueza / Sinceridad</li> <li>• Equidad / Imparcialidad / No discriminación / Neutralidad</li> <li>• Espíritu de servicio / Compromiso</li> <li>• Flexibilidad</li> <li>• Generosidad / Liberalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad / Honradez / Integridad / Probidad / Rectitud</li> <li>• Honor</li> <li>• Humildad / Modestia / Sencillez</li> <li>• Iniciativa / Actitud innovadora</li> <li>• Justicia</li> <li>• Lealtad / Fidelidad / Adhesión</li> <li>• Mérito / Merecimiento</li> <li>• Moderación</li> <li>• Objetividad</li> <li>• Paciencia / Tranquilidad / Calma</li> <li>• Previsión</li> <li>• Profesionalidad / Aptitud / Competencia</li> <li>• Prudencia / Cordura</li> <li>• Pulcritud / Buena presencia / Aseo</li> <li>• Puntualidad</li> <li>• Renovación / Actualización</li> <li>• Respeto</li> <li>• Responsabilidad / Cumplimiento</li> <li>• Sabiduría / Buen juicio / Tino</li> <li>• Sencillez en la tarea</li> <li>• Sensibilidad / Delicadeza / Intuición</li> <li>• Solidaridad</li> <li>• Templanza / Moderación / Continencia</li> <li>• Tolerancia / Condescendencia</li> <li>• Transparencia / Claridad</li> <li>• Urbanidad / Educación / Respeto</li> <li>• Valentía / Temple</li> <li>• Veracidad / Realidad</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con base en la ética y diversos Códigos de Gobierno.*

Algunos estudiosos de valores éticos para el servicio público han hecho propuestas sobre cuáles son los principales valores que deben seguirse en el ámbito público. Una de ellas, Victoria Camps, señala los siguientes:

1) El servicio al interés general, 2) Imparcialidad, 3) Transparencia, 4) Uso adecuado de los bienes públicos, 5) Responsabilidad profesional, 6) Lealtad a la administración y, 7) Humanización de la administración (Camps, 1997, 55). Por su parte, Manuel Martínez Bargueño, señala nueve principios básicos para el servicio público: 1) Profesionalidad, 2) Eficiencia, 3) Eficacia, 4) Calidad en el producto final, 5) Atención y servicio al ciudadano, 6), Objetividad, 7) Transparencia, 8) Imparcialidad, 9) Sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia (Martínez, 1997, 24).

En cualquier caso, ambos autores coinciden en señalar que los valores en el desempeño del gobierno y del servicio público son necesarios para que los individuos desempeñen bien su papel social. “Hoy habría que decir que la virtud es una cualidad —o una serie de ellas— favorable al ejercicio y al perfeccionamiento de la democracia representativa” (Camps, 1990, 29-30). En cualquier caso, el *objetivo* de las virtudes y/o valores en el ámbito público es el de elevar la calidad de la conducta de los servidores públicos para que ésta se refleje en todas las funciones y responsabilidades que aquellos realizan a fin de avanzar en la construcción de un “Buen Gobierno”.

Cuando los valores éticos son interiorizados verdaderamente actúan como freno a las prácticas corruptas. Pero, sin duda, requieren de aliados. Un valor jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislado. Necesita estar respaldado por otros valores. Por lo tanto, para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. No bastan las buenas intenciones para gobernar. Incluso la emisión de una ley si carece de fuerza y respaldo se torna papel mojado. Sólo mediante una transmisión de valores, de forma constante, que alcance a un porcentaje amplio de personas será posible hacer frente a los antivalores y a las prácticas corruptas en el sector público.

## 2. LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO.

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando

además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquéllos que van a ponerlos en práctica.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: *a) Códigos Generales*, los cuales establecen los valores que deben ser inherentes a todo servidor público, independientemente del área en la que éste se desempeñe, *b) Códigos particulares*, los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes entre sí. Respecto a su alcance, se encuentran los códigos nacionales y los de carácter multinacional. De estos últimos son ejemplo: *Las Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional, de Naciones Unidas*, el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, de la Unión Europea o el *Código de Ética del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.

Cualquiera que sea la forma de los códigos, su fondo debe reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública. De esta manera, quien haya leído y, lo que es más importante, asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente además de permitir identificar los vicios o antivalores sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos.

Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes: “ (...) para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos

profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los recelos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición” (OCDE, 1997, 76).

Cuando los valores se ausentan así como los Códigos que los refuerzan, surgen de inmediato diversos anti-valores en la conducta de los servidores públicos que afectan en lo inmediato a la operación del sistema de gobierno.

El hecho de que existan gobernantes carentes de valores genera el incumplimiento de objetivos en los programas de gobierno. A su vez, la desviación de recursos para servicios básicos genera pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y, en ocasiones, muerte, todas las distintas formas de sufrimiento humano. Estos sufrimientos se perpetúan e incluso se incrementan. La existencia de tanto dolor y desesperanza en algunas sociedades demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas así como una gran ausencia de valores. Por lo tanto, la ética es condición fundamental para mejorar el desarrollo humano. El criterio ético en política y en los asuntos de gobierno responde a una filosofía, a una manera de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses contribuyendo al bien social, es decir, sin perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos. Las instituciones públicas funcionan bajo un marco de valores y principios que permite orientar y potenciar las capacidades de sus miembros, por lo tanto, requieren personas con un perfil definido.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo (según TI, OLAF, OCDE) cuenten con instrumentos de aplicación ética es un indicador de la importancia que los valores tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, éstos obran con

excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, **no son un fin en sí mismos**, es decir no basta con lograr que un gobierno elabore y promulgue un código. Los Códigos son un medio importante pero incompleto, son una pieza de la maquinaria ética que debe ir acompañada del resto del equipo (controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación, concienciación, etc.). Si la elaboración de códigos no se acompaña de una estrategia de divulgación y comunicación, cuando sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de otros elementos fundamentales como *Una Oficina de Ética*, que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, así como de *Expertos o especialistas* que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Si bien se equipara la ética con la deontología, conviene señalar que un *código ético* va más allá de un *código deontológico*. La deontología no es la ética. El término deontología se usó por vez primera en 1825 con la aparición de la obra *Deontología o Ciencia de la Moralidad*, de Jeremie Bentham, con el significado de “Ciencia de los deberes o teoría de las normas morales”. Las *teorías deontológicas* ponen el acento en los conceptos de “deber” y “obligación” y recalcan que lo éticamente meritorio es hacer siempre lo que está “mandado” por reglas, normas y principios morales legítimos. Las teorías deontológicas ofrecen un perfil rigorista y *jurídico* al poner énfasis en que la ética sólo se puede definir mediante las normas y leyes. Contrario a esta corriente, se encuentran las *teorías teleológicas*, las cuales insisten en las acciones humanas, en los fines o metas que se persiguen y se justifican por los resultados, en razón del fin. Enfatizan en el carácter propositivo de las acciones y conductas humanas y suelen definir explícitamente los objetivos y los contenidos que deben guiar las conductas éticas. No obstante, la realidad en la vida pública es más que un instrumento normativo. Pensar que con el solo incremento de más leyes se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la ética.

Otro aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Cuando no se sancionan las conductas indebidas cualquier propuesta de valores mediante los códigos pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

## REFLEXIONES FINALES

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos basados con los antivalores es la ignorancia. Existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. Por tanto, sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control a los gobernantes, legisladores, jueces y funcionarios públicos.

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Es un poderoso instrumento de poder político, un motor del desarrollo humano. No obstante, también existen corrientes que se han aprovechado de ésta disciplina para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos y beneficiando a intereses específicos, tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa o una ética neoliberal. Es decir, existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de ética acompañado de determinada ideología. La globalización permite la llegada de valores externos de carácter económico-comercial ajenos a las distintas realidades nacionales, generando confusión y duda en los servidores públicos, estimulando la codicia en el cargo al querer comerciar con los servicios públicos a fin de obtener ganancias adicionales. El valor del espíritu de servicio está siendo sustituido por el interés económico.

El objetivo que persiguen los valores en el servicio público es el de la obtención de mejores resultados. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple

con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia.

Conviene aspirar a que los valores de servicio público se tornen principios que se antepongan en toda decisión que tome cualquier servidor público. Siendo así, se prepara el terreno para establecer los cimientos que permitan crear un edificio ético que contribuya a su fortaleza moral.

La implementación de la ética pública es un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política de ésta naturaleza.

La implementación de valores ha de realizarse conforme a la realidad de cada Estado. Requiere un análisis del contexto histórico, político, económico, social y cultural. En su fomento hay que desenvolverse con prudencia, especialmente en aquellas culturas donde religión y política van de la mano. Cuando las creencias son asunto delicado y arraigado, la mera sospecha de intervencionismo del exterior puede dar lugar a violentas crispaciones que den al traste con los objetivos planteados. Pese a que la forma de implementación de la ética está condicionada por el carácter de cada país, el fondo, es decir, los valores en sí, no tienen por qué estarlo. La transparencia, la equidad, la imparcialidad, la profesionalidad, la eficiencia, el compromiso o la veracidad son susceptibles de definirse como universales alcanzando el reconocimiento general.

Si bien durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias, muchos servidores públicos están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta, por lo que hace falta reforzar los distintos instrumentos de aplicación para alcanzar una verdadera transformación.

Una definición más amplia sobre el concepto de ética pública sostiene que ésta no se limita a los asuntos de gobierno sino que abarca a los sectores



privado y social. Cuando se fomenta la ética en los diversos sectores del Estado y se establecen los mecanismos de ayuda para apoyar a los Estados más débiles, se estarán construyendo los pilares de una ética global. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana.

## Bibliografía

- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997, 143 p.
- Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.
- Aranguren, José Luis, *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Aguilar, Madrid, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Gran ética*, Aguilar, Buenos Aires, 1986.
- Arriaga, Carlos, *Curso de ética*, UNAM, México, 2000.
- Calhoun, Cheshire, y Solomon, Robert, ¿Qué es una emoción? FCE, México, 1996.
- Camps, Victoria, *Virtudes Públicas*, Austral, Madrid, 1990.
- Compte-Sponville, A., *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Paidós, Madrid, 2005.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Diego Bautista, Oscar, *Ética para corruptos. Desclee de Brower, Bilbao, España, 2009a*.
- \_\_\_\_\_, *Ética Pública y Buen Gobierno, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2009b*.
- \_\_\_\_\_, *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- Doménech, Antoni, *De la ética a la política*, Critica, Barcelona, 1989.
- Fronidzy, Risieri, ¿Qué son los valores?, FCE, México, 2009.
- García Enterriá, Eduardo, *Código de la función pública*, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
- George, Edward Moore, *Principia Ethica*, UNAM, México, 1997.
- González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Griffin, James, (et. al.), *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- Guariglia Oswaldo, *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Gutiérrez Saenz, Raúl, *Introducción a la ética*, Esfinge, México, 1994.
- Habermas, Jurgen, *Escritos sobre moral y eticidad*, Paidós, Barcelona, 1991.
- Hidalgo Tuñón, Alberto, ¿Qué es esa cosa llamada ética? Principales teorías, Liga Española de la Educación y Cultura Popular, Madrid, 1993, p. 181.
- Ibarra Ramos, Ramón, *Código de ética. Cómo implementarlo en la empresa*, México 2000.
- Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, Journal of philosophy, LII, 1995.
- Kohlberg, L., “Psicología del desarrollo moral”, *Desclee de Brouwer*, Bilbao 1992.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, En: Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, INAP, Madrid, N° 10, sep-dic 1997.
- Menéndez Viso, Armando, *Las ciencias y el origen de los valores*, Siglo XXI, Madrid, 2005.

- OCDE, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- \_\_\_\_\_, *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.
- Ortega y Gasset, José, “Introducción a la estimativa” En: Obras Completas, Tomo VI, Revista de Occidente, Madrid, 1961, pp. 315-335.
- Raz, Joseph, *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Reyes Mate, María, *El lugar de la ética en el arte de la política*, Anthropos, Barcelona, 1986.
- Rodríguez-Arana, Jaime, *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- \_\_\_\_\_, *La Dimensión ética*, Dykinson, Madrid, 2001.
- Rubio Curiacado, José, *El hombre y la ética*, Anthropos, Barcelona, 1987.
- Rusell, Bertrand, *Ética y política en la sociedad humana*, Hermes, México, 1957.
- Sánchez, Vázquez, Adolfo, *Ética*, Grijalbo, México, 1981.
- Savater, Fernando, *Ética como amor propio*, Mondadori, Barcelona, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Ética y ciudadanía*, Editorial Montesinos, Barcelona, 2002.
- Scheler, Max, “El formalismo en la ética y la ética material de los valores”, En: *Revista de Occidente*, Madrid, 1941, pp. 41.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, Ernst, *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Villoro, Luis, *El poder y el valor*, FCE, México, 2001.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 1984.
- \_\_\_\_\_, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992.
- Xirau, Ramón, *Introducción a la historia de la filosofía*, UNAM, México, 1990.
- Zygmunt, Bauman, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.

# **LOS VALORES EN LOS CÓDIGOS DE GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA Y MÉXICO\***

*Si los guardianes del Estado y sus leyes parecen guardianes sin serlo, sólo ellos tienen la oportunidad de organizarlo bien y hacerlo feliz. Formemos, pues, verdaderos guardianes, hombres que puedan dañar al Estado lo menos posible.*

Platón, *La República*

## INTRODUCCIÓN

**T**odo buen gobierno se preocupa por el fomento de los valores éticos en sus miembros y en sus instituciones públicas. Para ello se apoya en una serie de instrumentos básicos tales como: *Programas de acción* incluidos en los planes de gobierno, un *Área* para el fomento y vigilancia de la ética, *Expertos* dedicados a esta tarea, una *Ley Ética* así como un marco que norme la conducta de los servidores públicos mediante *Códigos de Ética*.

Históricamente, los códigos han sido importantes en los gobernantes, por un lado, para fomentar en ellos los valores deseables y por otro, para evitar actitudes antiéticas. Los *Códigos de Ética* son un instrumento fundamental en el impulso de la conducta íntegra al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas. En los códigos se señalan los valores que debe poseer todo servidor público para hacer de ellos principios de su actuar.

Este trabajo responde a la interrogante sobre cuáles son los principales valores que contienen los Códigos de Gobierno. Para dar respuesta se han

seleccionado cuatro códigos de ética de distintos países: EEUU, Reino Unido, España y México. La elección de cada uno de los códigos se llevó a cabo a raíz de sus peculiaridades: a) *Las Normas de Conducta para la Vida Pública para los empleados del poder ejecutivo de los Estados Unidos* (2002) resultan relevantes por pertenecer a un país que cuenta desde 1978 con una Oficina de Ética de Gobierno y una Ley de Ética; b) El documento titulado *Normas de Conducta de la vida Pública* (1995) del Reino Unido, elaborado por el Comité Nolan, ha marcado una huella en la historia de los asuntos públicos hasta el punto de estudiarse en distintas universidades dada su exhaustiva relación de situaciones, dilemas y conductas en el entorno del servidor público; c) El *Código de Buen Gobierno de España* (2005), resulta relevante y fue resultado de un cambio de administración, un gobierno de derecha fue sustituido por uno de izquierda en un entorno marcado por los atentados de Atocha; d) El *Código de ética de los servidores públicos de México* (2002), es fruto del primer gobierno opositor al Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de las siete décadas que éste permaneciera en el poder.

## 1. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. PRINCIPIOS Y NORMAS DE CONDUCTA PARA LOS MIEMBROS DEL PODER EJECUTIVO

A raíz de los escándalos de corrupción que dieron como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon por el caso Watergate el 9 de agosto de 1974, los ciudadanos de los Estados Unidos se volvieron más críticos sobre el quehacer de los políticos en el gobierno. A partir de este caso salieron a la luz pública distintas situaciones de corrupción en el gobierno estadounidense hasta ese momento nunca aireadas. La conducta inmoral de altos funcionarios motivó a los ciudadanos, no sólo a los de este país, a reflexionar sobre la importancia de la ética en los servidores públicos. A partir de entonces se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Los ciudadanos del mundo comenzaron a perder la confianza en sus gobernantes al cerciorarse de que éstos mentían, y que más allá de las funciones y tareas cotidianas, también cometían fechorías.

El descrédito generado por los escándalos de corrupción política originó que los gobernantes de Estados Unidos buscaran mecanismos para recuperar

la confianza ciudadana. Para este cometido se resucitó en la vida pública una disciplina que desde antaño estaba sepultada: la ética. El gobierno llevó a cabo en 1978 dos iniciativas para impulsar la ética en la vida pública, por un lado creó un marco jurídico mediante la *Ley de Ética para el Gobierno* y por otro estableció la *Oficina de Ética del Gobierno*. Esta última elaboró un documento denominado “Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo” que funciona a tres bandas: a) Como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal, b) Como un catálogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas, c) Como una relación de normativas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

### ***1.1 Principios y Normas<sup>1</sup> de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del gobierno***

El Código de Ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos contiene las directrices básicas que debe seguir todo funcionario para garantizar que los ciudadanos tengan confianza completa con respecto a la integridad del Gobierno. Señala que cada empleado tiene una responsabilidad para con el gobierno y los ciudadanos, debiendo ser leal a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos por encima de cualquier interés personal. Tanto los *Principios* como las *Normas de conducta* ética señaladas en este código son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier oficina de gobierno.

#### ***1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios del gobierno***

Los Principios<sup>2</sup> generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes: 1. El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los servidores públicos lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia

<sup>1</sup> Las “Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo” incluyen los siguientes documentos: a) Los *Principios de conducta ética* y b) Las *Normas de conducta ética*. Ambos han sido preparados por la Oficina de Ética del Gobierno, en abril de 2002.

<sup>2</sup> “Principios de Conducta Ética”, Orden ejecutiva 12676 de abril de 1989, enmendada por la orden 12731 de abril de 2002, *Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos*.

personal. 2. Los servidores públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes. 3. Los servidores públicos no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular. 4. Un servidor público no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado. 5. Los servidores públicos deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto. 6. Sin autorización, los servidores públicos no deben hacer a sabiendas compromisos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno. 7. Los servidores públicos no deben usar un cargo público para ganancia particular. 8. Los servidores públicos deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular. 9. Los servidores públicos deben proteger y conservar la propiedad Federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas. 10. Los servidores públicos no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos. 11. Los servidores públicos deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción. 12. Los servidores públicos deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos. 13. Los servidores públicos deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos. 14. Los servidores públicos deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

### *1.1.2 Normas de Conducta Ética para los funcionarios del gobierno<sup>3</sup>*

Las Normas de Conducta hacen referencia a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. Cuando

---

<sup>3</sup> El documento revisado es una versión computarizada bajada por Internet cuya versión oficial fue publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992) con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. Esta versión fue revisada en abril de 2002 en el Registro Federal.



alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los servidores públicos deben ajustarse a los Principios de Conducta señalados.

El documento titulado *Normas de Conducta Ética* se estructura en nueve partes.

*Relativa a Disposiciones Generales.* Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera la importancia de los Principios de Conducta Ética, señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Destaca que dentro de los organismos públicos pertenecientes al poder Ejecutivo, existen *Agencias de Ética*, las cuales cuentan con un designado o agente de ética y un suplente.

*Relativa a regalos de fuentes externas a la institución.* Esta parte se refiere al hecho que los servidores públicos no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal.

*Relativa a regalos entre empleados.* Se prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Un servidor público no deberá darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior ni solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo, tampoco deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos empleados que justifique el regalo. No obstante, existen ocasiones especiales en las que se puede otorgar un obsequio a un superior tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo así como en situaciones laborales tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

*Relativa a conflictos de intereses financieros.* Se refiere a los intereses financieros que pueda tener un servidor público siempre que éstos se

relacionen con sus actividades laborales. Es decir, se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada (cónyuge, hijos, socios, entidades en las que el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general) puede obtener un interés económico.

*Relativa a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales.* Esta parte se refiere a la intención de asegurar que un empleado actué de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. En caso de duda se puede buscar la ayuda de un *oficial de ética* o el designado de la Agencia.

*Relativa a la búsqueda de otro empleo.* Un servidor público que contemple ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después al abandonar su empleo federal. Las disposiciones sobre postempleo advierten a los funcionarios que, después de dejar su puesto, están sujetos a restricciones legales.

*Relativa al uso indebido de un cargo oficial.* Se refiere al uso adecuado del cargo y tiempo oficial y sobre la información y los recursos a los cuales el funcionario tiene acceso. Un funcionario no deberá usar su cargo público para ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio o empresa ni para la ganancia de otros. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo de manera que coaccione o induzca a otra persona a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el funcionario esté afiliado en calidad no gubernamental.

*Relativa a actividades externas.* Cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá esforzarse por evitar acciones que den la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales.

*Relativa a autoridades legales afines.* Esta parte se refiere a las normas adicionales a las cuales el servidor público debe ajustar su conducta. Algunas de estas son: a) La prohibición de solicitar o recibir sobornos. b) La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales. c) La prohibición de

buscar o recibir remuneración por ciertos servicios de representación ante el Gobierno. d) La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno. e) Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados. f) La prohibición de recibir cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por su servicio en el Gobierno de una fuente que no sea pública. g) La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes externas .

La *Oficina de Ética del Gobierno*, la *Ley de Ética* así como los *Principios y Normas de Conducta para los funcionarios y empleados de gobierno* son instrumentos importantes que cumplen una triple función, fomentar los valores éticos, acotar las conductas acompañadas de antivalores y, resolver dilemas éticos cuando sea necesario. Cabe destacar que a pesar de que tanto la *Oficina de Ética* como la *Ley de Ética* se crearon en 1978 y han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso aumentando su eficacia al incorporar nuevos elementos de la tecnología, no han sido, sin embargo, imitados en otros países que cuentan con graves problemas de corrupción y carecen de herramientas para paliarla.

En relación al manejo de su conducta, en general, el funcionario estadounidense, que no el político, goza de credibilidad ciudadana. Un *Código Ético* para los funcionarios utilizado de manera adecuada se convierte en un verdadero dique que puede evitar diversas conductas antiéticas en el servicio público.

## 2. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO. EL INFORME NOLAN Y LAS NORMAS DE CONDUCTA PARA LA VIDA PÚBLICA

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el *Comité para la creación de estándares de la vida pública* conocido también como *Comité Nolan* debido al nombre de su presidente: Lord Nolan. “En su origen, este comité se creó con carácter permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que

se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública” (Villoria, 1997, 298).

La creación del comité se llevó a cabo en virtud del clima de degeneración en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecían mezclados. Seis meses más tarde apareció un documento llamado *Normas de Conducta para la Vida Pública*. El documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un Código Ético basado en siete principios básicos: *Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Humildad y Liderazgo*. Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública, abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos.<sup>4</sup>

El Informe Nolan dedica una parte a los diputados y otra a los miembros del Ejecutivo: Ministros y Funcionarios. En cada caso presenta un panorama sobre el estado de la cuestión, señala algunos antecedentes, presenta ejemplos y culmina haciendo recomendaciones. A continuación se presentan algunos elementos generales de cada uno de estos apartados.

## 2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados

En su análisis sobre los diputados, el Comité Nolan parte de la importancia de que la Cámara de los Comunes es el corazón de la democracia inglesa por lo que la conducta que mantengan los diputados es crucial para el bienestar político de la nación. Éstos deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la *confianza pública* siendo que: “En los últimos años la confianza que el público deposita en los políticos se ha deteriorado de forma marcada” (Nolan, 1996, 31). En los últimos sondeos se ha pedido a los ciudadanos que hagan una comparación entre varias profesiones según honestidad, honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios. Un sondeo de la empresa Gallup<sup>5</sup> concluyó que el 64 % del público estaba de acuerdo con que la mayoría

<sup>4</sup> Es necesario resaltar la inclusión de éstos últimos ya que, normalmente, los estudios sobre conducta o códigos de ética son dirigidos principalmente a los funcionarios dejando de lado a los principales actores de la vida pública: los políticos.

<sup>5</sup> El Informe Nolan, al referirse a esta fuente no señala ni el lugar de publicación ni la fecha.

de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados cree que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que involucraron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multicitientes de cabildeo para plantear preguntas al Parlamento. A estos individuos se les denomina *diputados por alquiler*. El enorme crecimiento de consultorías que remuneran a los diputados se ha convertido en un problema en el parlamento. Los parlamentarios se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En 1992, se publicó un informe de la *Comisión Especial para los Intereses de los Diputados* en el que señalaba que los diputados no deberían participar en asuntos privados en los que tengan un interés pecuniario. El informe destaca que existe un caso en que a unos diputados se les impidió votar en asuntos públicos en circunstancias como las mencionadas.<sup>6</sup> Por consiguiente, las reglas de la Cámara se centran en mantener los privilegios y la libertad de acción de los diputados para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el Parlamento. Asimismo establece que es delito que un parlamentario acepte soborno.

Esta situación ha generado una controversia respecto a si los diputados deberían tener ingresos adicionales. Por un lado están quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del Parlamento. Por otro lado se encuentran los que sugieren que los diputados pueden tener ingresos adicionales siempre que éstos sean declarados. La recomendación de la Comisión ante este dilema sostiene la idea de que los diputados puedan obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir que no este relacionado con la función de diputado. La posición de la Comisión es contundente al señalar

<sup>6</sup> El informe Nolan hace referencia a la existencia de “un caso” sin señalar de manera específica qué caso, dónde o cuándo se celebró.

que se les debería prohibir realizar trabajos como asesores parlamentarios con clientes privados.

En relación a lo anterior, el Informe Nolan planteó a la Cámara recomendaciones como las de: exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios; aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses; introducir un nuevo Código de Conducta para los Diputados; nombrar a una persona de reputación independiente la cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados; finalmente, establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados. En suma, la Comisión planteó un Código de Conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: Por un lado, unos *Principios generales*: a) Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público. b) Los diputados deberían respetar los principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública. c) La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber. d) Los diputados tienen la responsabilidad de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, pedir consejo. El segundo eje se refiere a *Intereses económicos*: a) Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero. b) Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés. c) En el caso de que un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés económico personal que cause un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión. d) En cualquier trato con una organización con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional.

## 2.2 Sobre las normas de conducta de Ministros y funcionarios

La importancia de los ministros y funcionarios es trascendental dado que participan en la formulación y ejecución de la política. Son los responsables de conducir las instituciones del Estado por lo que sus acciones pueden influir, modificar, ayudar o perjudicar la vida de los ciudadanos. En palabras de Vernos Bogdanor: “Los niveles de conducta deben provenir de los ministros”. Merece la pena destacar esta idea, ya que los gobernantes, al estar en los cargos públicos, son el centro de atracción u objeto de mira de los medios de comunicación y de la sociedad civil, por lo que deben gobernar con ejemplaridad.

El Comité Nolan destaca la existencia de un documento denominado *Cuestiones de Procedimiento para Ministros* (CPM) en el que se exponen algunas normas de conducta de éstos. Este documento, aunque data de 1945, recoge elementos y principios que vienen desde antaño. En sus inicios, era un documento que trataba sobre las normas de etiqueta pero con los años dio un giro al centrarse en el ámbito de la conducta en vez del procedimiento. Este documento era considerado de uso confidencial pero a partir de 1992 se tomó la decisión de publicarlo. Cada Primer Ministro, al inicio de una administración, es el encargado de entregar un ejemplar a sus compañeros ministros. Dicho documento al ser analizado por la Comisión Nolan, fue considerado como insuficiente para acabar con la mala conducta de algunos ministros por lo que recomendó que se redactase un nuevo documento que extrajera de las *Cuestiones de Procedimiento para Ministros* los principios éticos que contenía para crear un código de conducta y que se cambiará el nombre por el de *Conducta y Procedimiento para Ministros*. La Comisión sugirió incluir los siguientes principios esenciales:

- Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados.
- Los Ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público.
- Los Ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias.
- Los Ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida.



- Los Ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral.
- Los Ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

La Comisión consideraba que así como existía un Código para funcionarios debería existir uno para los Ministros, y que las ventajas podrían ser muchas dado el número de Ministros que habían tenido que dimitir desde la segunda guerra mundial por errores que podrían haberse evitado.

En Inglaterra existe una tradición basada en un buen número de códigos de comportamiento con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios establecidos desde mediados del siglo XIX. No obstante, la Comisión reconoce que en los años ochenta (siglo XX) se dio marcha atrás en este proceso con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión sin considerar la cuestión de los niveles de conducta, por lo que la prioridad se fijó en valores como la eficiencia y la efectividad.

Otro código en el Reino Unido es el denominado *Código para la Gestión de la Administración Pública* (CGAP) bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Este Código responde a dos necesidades: por un lado, que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones.

Finalmente, la Comisión Nolan recomienda que haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional sobre todo en las áreas con problemas. El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las *Normas de Conducta para la Vida Pública* demuestra el convencimiento de que funcionarios junto a



los políticos son los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos puede ser ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

### 3. LA ÉTICA PÚBLICA EN ESPAÑA Y EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

El tema de la ética dentro de la vida pública española ha cobrado relevancia gracias a diversas situaciones que se han producido en los últimos años, por ejemplo la invitación de la OCDE en la década de los noventa (siglo XX) para fomentar programas de ética en los países miembros, el ejemplo dado por el Reino Unido a través del Comité Nolan, la emisión de un *Código de Buen Gobierno para los miembros del gobierno* así como del nuevo *Estatuto Básico del Empleado Público* que incluye una parte relativa al tema de la ética.<sup>7</sup>

#### 3.1 Identificación de valores para los servidores públicos

La exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados tienen como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la Administración como servidora objetiva de los intereses generales.

El 27 de diciembre de 1978 se promulgó la *Constitución Española*. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la *integridad*, la *neutralidad*, la *imparcialidad*, la *transparencia* en la gestión, la *receptividad*, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos. El artículo 23.2 garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El artículo 98.3, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que: “Los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil”

<sup>7</sup> En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral significan lo mismo, para este estudio ambos términos se comprenden por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al *Opus Dei* que escriben sobre ética pública. Si bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

alguna.” El artículo 103.1 contiene referencias al concepto de funcionario y al Sistema de Función Pública. Define a la Administración Pública como una organización que “sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El artículo 103.3 establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de <mérito y capacidad>.”

Para Martín-Retortillo<sup>8</sup> los principios de *mérito* y *capacidad* que incorpora la Constitución Española son resultado de la evolución del Estado. Al respecto, señala: “En la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito esta vinculada a la idea de ética pública.” Actualmente, los valores que, de acuerdo con el texto constitucional, deben ajustarse los funcionarios públicos son: la *objetividad*, la *imparcialidad* y los principios de *mérito*, *capacidad* y *publicidad*. Para Martínez Bargueño: “Los valores específicos de una ética de la función pública serán: la *profesionalidad*, la *eficiencia*, la *calidad* en el producto final, la *atención* y el *servicio al ciudadano*, la *objetividad*, la *transparencia*, la *imparcialidad* y la *sensibilidad* suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia.” Por su parte, Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la *honradez* y *honestidad*, *trabajo bien hecho*, *gastos razonables*, *consecución de objetivos*, *rendición de cuentas*, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización”.<sup>9</sup>

### ***3.2 La ética en la España contemporánea: El Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público***

En 1997, el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) celebró las *Jornadas de Ética Pública*<sup>10</sup> en las que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública. Durante este evento, la especialista en

<sup>8</sup> Martín Retortillo, “Intervención”, En: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, 1997, p. 40

<sup>9</sup> Manuel Martínez Bargueño, “La ética nuevo objeto de la gestión pública”, En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 10 sep-dic 1997, p. 24

<sup>10</sup> En dichas jornadas participó el inglés Lord Nolan, coautor del documento, ya expuesto, *Normas de Conducta de la vida Pública*. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro, representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefa del Programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE, Ms. María Maguire. Las Jornadas se celebraron el 15 y 16 de Abril de 1997.

ética, Victoria Camps, propuso seis directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España: 1) *El servicio al interés general*. El funcionario es un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatizarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales. 2) *La imparcialidad y la transparencia*. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve. 3) *El uso adecuado de los bienes públicos*. El Estado de bienestar debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional. 4) *La responsabilidad profesional*. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad. 5) *Lealtad a la administración*. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad a la administración. 6) *La humanización de la administración*. Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del *Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública* señaló: “La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Con la ética pública, se mejoran las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en último término, en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos.”<sup>11</sup>

El 18 de febrero de 2005 apareció en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado*, el cual plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes principios éticos: “objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.”<sup>12</sup> Mas tarde, el 13 de abril de 2007 se publicó en el BOE el Estatuto Básico del Empleado Público. Si bien dicho Estatuto contiene principalmente las normas legales aplicables al conjunto de funcionarios de todas las administraciones públicas, dedica una parte, clave, al asunto de la conducta de los servidores públicos para lo cual presenta una serie de valores deseables en el servicio público así como una serie de principios que deben regir en la conducta diaria.

<sup>11</sup> Citado por Manuel Martínez Bargueño, “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, p.30

<sup>12</sup> El “Código de Buen Gobierno” se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, el 7 de marzo de 2005.

Una crítica que hace Adela Cortina respecto de la situación ética en España es la siguiente: “El nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismo del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada” (Cortina, 1998, 45-46).

Aunque iniciativas como la promulgación del *Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público*, sin duda son positivas pues tienen el reto de llegar a la conciencia de los altos miembros de gobierno, políticos, ministros y funcionarios de manera que éstos sometan sus actos a los intereses de la comunidad política. En la primera década del siglo XXI, España es objeto de atención, por un lado de países Hispanoamericanos, por otro, de los países de Europa del Este, así como de los países africanos. En cualquier caso el gobierno español ocupa hoy en día en el escenario internacional la atención de diversos gobiernos. Ante esta situación qué mejor oportunidad que gobernar con ética mostrando valores y virtudes que tenga como resultado beneficios para la comunidad política.

#### 4. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y EL CÓDIGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El interés por la Ética de los Servidores Públicos de México es resultado, por un lado, del espíritu de la Revolución mexicana plasmada en la Constitución de 1917 la cual establece los principios y directrices sobre lo que se espera de los representantes del Estado; por otro, de la necesidad urgente de establecer normas y valores en la conducta de los servidores públicos ante los escándalos de corrupción de políticos y funcionarios y, finalmente, de la demanda ciudadana cansada de padecer diversas actitudes antiéticas por parte de sus representantes públicos.

Para fomentar los valores éticos, el gobierno de México se apoya en tres instrumentos básicos: a) Un *organismo responsable* de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría o Ministerio de la Función Pública, b) Un *Marco Jurídico* mediante la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, c) Un *Marco Normativo* a través del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

#### 4.1 Órgano de vigilancia y Ley de Responsabilidades Administrativas

En 1983 se creó la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SCGF), como un órgano para el control y la evaluación de los programas ejecutados por la administración pública. La creación de esta institución se llevó a cabo debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad,<sup>13</sup> a la necesidad de reconquistar la credibilidad pública ante los ciudadanos, así como a la urgencia de supervisar que los recursos económicos asignados para los proyectos y programas de las entidades de la administración pública se aplicaran sin desviaciones y con austeridad.

En 1995, la SCGF cambia de nombre a *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM), nombre que mantendrá hasta el año 2002 cuando pasará a denominarse *Secretaría de la Función Pública*. Finalmente, como resultado de la modificación constitucional, se establecieron las bases para la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que, con las modificaciones posteriores se convertiría en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Para ejecutar la tarea de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública se apoya en la *Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*.<sup>14</sup> En ella se señalan las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios cuyas faltas pueden provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público. Esta Ley tiene por objetivo reglamentar en cinco materias: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y, el registro patrimonial de los servidores públicos.

---

<sup>13</sup> La década de los setenta y ochenta fueron momentos muy difíciles para la economía mexicana: estancamiento, inflación, devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa, así como escándalos políticos por corrupción que generaron un malestar en la población ocasionando la pérdida de credibilidad en sus gobernantes, y por ende, la desconfianza en ellos.

<sup>14</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004. Su antecedente inmediato es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que entró en vigor el primero de enero de 1983.



La *Ley de Responsabilidades* señala algunos principios que debe salvaguardar todo servidor público: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, así como “Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas”.

En el título cuarto de dicha Ley, titulado *De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*, responsabiliza a las instituciones públicas para establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este mismo título contiene dos artículos relevantes. El primero faculta y asigna la responsabilidad a la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El segundo se refiere a la participación de los sectores privado y social así como de los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas. La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*, es una ley que señala obligaciones y sanciones y que, por tanto se centra en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

#### ***4.2 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal***

La Secretaría de la Función Pública elaboró el *Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal*.<sup>15</sup> Su creación fue llevada a cabo como parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas. También pretendía un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad en el servicio.

---

<sup>15</sup> El Código fue publicado el 31 de julio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* que es el diario oficial del Estado.

El código propuesto para los servidores públicos de México lo integran doce reglas generales de conducta que pretenden convertirse en principios que guíen en el actuar cotidiano. Éstos son: *Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo*. Con base en este código general cada institución pública deberá elaborar y emitir un Código de Conducta específico que delimite la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

## 5. VALORES COMUNES EN LOS GOBIERNOS

La cuestión de los valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es retomarla o rescatarla para el contexto contemporáneo. Los valores que conlleva la ética pública forman parte de un conocimiento que durante mucho tiempo, incluso actualmente, ha sido omitido al exigir una profunda preparación y una posesión de requisitos para llegar a un cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quien desea gobernar sin formación ni aptitudes o cualidades óptimas. En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

Las organizaciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. “Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se



conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder” (Norman, 1996, 451). Los gobiernos deben considerar que el enfoque gerencialista e individualista de la privatización de los servicios públicos ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a los valores originales del sector público. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado. El ejercicio del poder en la empresa difiere del poder político del Estado, porque se trata de mundos diferentes. El mundo mercantil es el del contrato comercial y el dinero, el mundo del Estado es el de la resolución de necesidades y prestación de servicio. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado mezclarlas.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

Mediante en el proceso de búsqueda de identificación de valores comunes para los gobiernos y administraciones públicas es posible identificar valores universales en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Algunos de estos valores son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el compromiso y buen trato a los ciudadanos. Ya sea en Oriente u Occidente, los gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes. Los encuentros, foros, congresos internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores

similares en los gobiernos. Un estudio aplicado por la OCDE (1997) a los países miembros, relativo a la ética pública demostró que la mayoría de estos países incluían dentro de su marco jurídico y normativo valores comunes para sus servidores públicos: *imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad, lealtad*.

El siguiente cuadro permite comparar los valores que en cada uno de los países estudiados en este trabajo se consideran fundamentales para un Buen Gobierno.

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍSES CONFORME A SUS CÓDIGOS DE GOBIERNO			
<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>España</i>	<i>México</i>
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

*Fuente:* Estados Unidos: Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo; Reino Unido: Normas de Conducta para la vida Pública; España: Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado; México: Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

La aplicación adecuada de los valores en el servicio público conlleva el Buen Gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios

proporciona un beneficio a la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica, jamás podrá exigir ni esperar, que los miembros de la organización los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna a la práctica de valores y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. Lo que concierne a la ética no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en operación. Toda discusión teórica respecto a la ética sólo tiene sentido si se logra hacerla operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser es siempre positivo pero su ejecución a través de la actuación, sin duda, siempre será mejor.

Los valores requieren aliados, una virtud jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislada y rodeada de vicios. Necesita estar defendida por otras virtudes. Para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. Nunca es suficiente una buena intención para gobernar. Incluso la ley sola carece de fuerza, necesita apoyos. Sólo si un porcentaje amplio de personas posee valores es posible hacer frente a los vicios y contravalores en el sector público. Una sola persona con valores evidentemente fracasaría si se encuentra en medio de tantas personas que carecen de éstos.

Tendencias recientes en los programas de la OCDE, del BID, del CLAD, de TI o de la UE sugieren que los países reconozcan la necesidad de ajustar sus valores para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. Tanto gobernantes como gobernados consideran, cada vez más, la necesidad de prevención de antivalores debido a que se ha demostrado que cuanto más atención se otorgue a la prevención, menos se necesitará ejercer el castigo. La prevención es una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto positivo en la cultura del servicio público, favoreciendo la relación con los ciudadanos.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin, es decir, no basta con lograr su aparición. Los Códigos son un instrumento importante pero incompleto, son un

órgano que debe estar acompañada del resto del cuerpo. Una vez elaborado un código, para ser efectivo, requiere divulgación, tanto dentro de toda la organización como en el ámbito externo, que la ciudadanía conozca su contenido. Más aún, debe emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de servidores públicos se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria. Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: Una Oficina que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y Expertos o Especialistas que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Aunque los Códigos de ética son heterogéneos, los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido contienen una estructura similar en la que por un lado, se establecen los principios que deben guiar la conducta de aquellos a quienes va dirigido el código, y por otro, desarrollan aspectos muy precisos acompañados de ejemplos sobre diversas situaciones que suceden en la vida de las instituciones públicas. Tanto las *Normas de Conducta* de los Estados Unidos, como las *Normas de Conducta* del Reino Unido son dos documentos valiosos en materia de fomento valores en la vida pública. Dichos documentos analizan, en distintos momentos, situaciones en detalle de alguna actitud o comportamiento de los servidores públicos. Ambos son un referente para conocer y elaborar códigos para el servicio público. Por su parte, los códigos de ética de España y México, comparados con los anteriores, precisan de un mayor desarrollo, de un análisis más exhaustivo sobre situaciones en el servicio público así como de ejemplos que los acompañen. Estos dos códigos son una mezcla de virtudes, valores, obligaciones y deberes. Aunque plantean cualidades esperadas de los servidores públicos, lo cual es loable, es necesario profundizar más, poner más atención en su elaboración, de lo contrario se pueden interpretar como una mera lista de deseos.

Asimismo, conviene tener presente la importancia de las diferentes educaciones e idiosincrasias para comprender la efectividad o no de los instrumentos éticos. Hay países, como los escandinavos, donde, a pesar de no contar con códigos éticos, los miembros del gobierno cuentan con una

alta moralidad.<sup>16</sup> Por el contrario, también los hay que tienen excelentes leyes y códigos pero donde los miembros del servicio público estarían reprobados en moral.<sup>17</sup> La explicación de esta paradoja es que la conducta de los seres humanos no sólo radica en las leyes y los códigos sino que se acompaña de las costumbres que, sumadas a la educación y a la interiorización de valores, dan por resultado una conducta íntegra que se refleja mediante buenos hábitos.

Un aspecto fundamental que no debe descuidarse para garantizar la puesta en operación de los códigos de ética es el que se refiere a las sanciones. De no existir sanciones correctivas para prácticas corruptas por más que se sugieran valores deseables éstos pierden fuerza, incluso pueden ser motivo de mofa e ironía. Un hombre honesto puede ser visto de tonto por quienes cometen fechorías sin ser castigados. De ahí que toda institución necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

Al reforzar la ética en los cargos de aquellos que participan en la vida pública se pretende contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público que sea ejemplo de conducta y que, con su esfuerzo, contribuya a resolver las demandas ciudadanas al ofrecer resultados satisfactorios de manera adecuada. Servir al Estado, sin olvidar el bien y el servicio a los ciudadanos, es una de las mas altas acciones a que un individuo puede aspirar.

---

<sup>16</sup> En los informes que publica cada año *Transparencia Internacional*, los países escandinavos suelen salir como los más limpios y transparentes.

<sup>17</sup> Ver los índices de corrupción que publica año con año *Transparencia Internacional*. En ellos se muestran tanto a aquellos países como a los personajes del año considerados como más corruptos.

## *Bibliografía*

- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Taurus, 1998.
- “Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración general del Estado”, España, *BOE* N° 56, 7 de marzo de 2005.
- “Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de julio de 2002.
- Constitución Española*. Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978.
- “Estatuto Básico del Empleado Público”, España, *BOE*, 13 de abril de 2007.
- Feria Romero, M. *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública* Gallega, Santiago de Compostella, 1999.
- García Enterría, Eduardo, *Código de la función pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- Maguire, María, “Intervención” en: *Jornadas de Ética Pública*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 15 de abril de 1997, pp. 75-100.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.
- Nolan, Lord, *Normas de conducta para la vida pública*, Documentos INAP, Madrid 1996.
- OCDE, “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos*, “Normas de conducta para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos”, Reglamento final codificado 2635, Código de Reglamentos Federales, abril 2002.
- Raz, Joseph, *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Retortillo, Martin, “Intervención”, En: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, 1997.

# **LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA**

*No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial. Una actitud ética global o planetaria a pesar de todas las diferencias dogmáticas.*

Hans Küng.

## INTRODUCCIÓN

El propósito básico de la ética es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad política. Ningún político, juez, magistrado, legislador, alcalde, gobernador, funcionario debería ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores. Para frenar las conductas nocivas o corruptas en el servicio público es necesario rescatar y fortalecer valores en los servidores públicos que sirvan de referentes en su comportamiento.

Para fomentar valores se requiere de un conjunto de instrumentos: a) leyes, b) códigos de ética generales y específicos, c) especialistas en la materia, d) un área, oficina u organismo dedicado a esta función. En tiempos de globalización cuando se establecen criterios y parámetros comunes en el arte de gobernar, paradójicamente son pocos los países que cuentan con estos instrumentos.

En este trabajo se pone énfasis por tanto en impulsar la creación de un órgano de *Ética Pública* que fomente valores y prevenga las múltiples prácticas corruptas que no son otra cosa sino conductas basadas en anti-valores.



Mediante el fortalecimiento de valores se genera una cultura preventiva de conductas ilícitas y delictivas.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORGANISMO DE ÉTICA PÚBLICA

Actualmente los principios que rigen el sistema económico mundial -codicia, avaricia, anhelo de poder-, incorporados en las pseudo filosofías para gobernar así como en las técnicas de gestión pública, inspiradas en las técnicas provenientes del sector privado, han sustituido de forma tajante el espíritu de servicio público por el interés personal. Esta situación ha alterado la conducta cotidiana del servidor público y modificado su estilo de trabajo, mermando de ese modo la eficiencia de las instituciones públicas al no cumplirse los objetivos planteados dando lugar a numerosas prácticas corruptas como el desvío de fondos, el derroche de recursos, el soborno o la extorsión.

Pese al incremento de mecanismos de *control externo* como una mayor legislación, controles administrativos, inspecciones, sanciones, demandas judiciales o sentencias condenatorias, las conductas nocivas de servidores públicos no disminuyen.

El incremento de la corrupción económica en los diversos Estados es una clara evidencia de la crisis de valores éticos en las sociedades contemporáneas, sin que hasta el momento (2011) una mayoría de gobiernos incorpore en su estructura instrumentos dedicados al fomento de valores éticos entre ellos, un área de ética pública.

Un gobierno que aspire a ser calificado de “Buen Gobierno” tiene la responsabilidad, así como la facultad, para establecer medidas de prevención y freno de las prácticas corruptas. La cuestión es: ¿existe la voluntad para institucionalizar una medida de esta naturaleza, sobre todo en tiempos en que los servidores públicos están ávidos por hacer fortuna y lucrar haciendo negocios desde el cargo público? Muchos gobernantes están asociados con empresarios por lo que su actuar responde a intereses particulares. Otros, los más cínicos y sin escrúpulos, directamente han creado sus empresas desde el sector público con recursos públicos. En sentido inverso, personas provenientes del sector empresarial han llegado a ocupar cargos públicos desde los cuales se lucran u obtienen recursos para sus respectivos negocios.

Una verdad demostrable, aunque muy cuestionada, es que cuando se fomentan valores en los individuos existe la posibilidad de que su conducta se modifique, aún aquellos que han llevado toda una vida de prácticas corruptas. La posibilidad de concienciar y mejorar a los gobernantes es por tanto una meta posible.

La creación de un espacio institucional para la Ética Pública es del todo necesaria para dar un impulso en la resolución de demandas en aquellos Estados con graves problemas de corrupción en sus gobiernos. Sin duda, el modelo económico imperante en el mundo, el capitalismo en su vertiente neoliberal, impregna sus principios en el estilo de vida (sociedad de consumo) de quienes participan en las democracias contemporáneas. No obstante, existen diferencias notables entre países respecto a niveles de corrupción. El lavado de dinero, los paraísos fiscales, las estafas financieras varían de una nación a otra. De la misma manera varía la conducta de los servidores públicos dependiendo del grado de cultura ética que posean.

En suma, la existencia de un área de Ética obedece a las siguientes razones: a) El descuido de valores éticos, la falta de mecanismos que los garanticen así como la llegada de antivalores externos modifican la estructura, operación y resultados de las instituciones públicas, provocando que los servidores públicos sean tentados a caer en diversas prácticas de corrupción en los distintos poderes y niveles de gobierno; b) La corrupción en sus diversas manifestaciones va en aumento, y su llegada al sector público ha ocasionado desvío de fondos, incumplimiento de metas en los programas de gobierno e ineficacia en los servicios, generando insatisfacción de demandas ciudadanas y necesidades de los gobernados con la consiguiente y creciente desconfianza de éstos en sus gobiernos; c) Actualmente, los diversos mecanismos establecidos para combatir las prácticas corruptas en el ámbito público considerados como instrumentos de *control externo* (leyes, reglamentos, sanciones) se olvidan o ignoran la parte *interna* del individuo (educación, valores, filosofía) esta parte es fundamental porque es la que conduce a una conducta responsable; d) Es necesario fomentar el desarrollo de una cultura ética hasta lograr una ética de la responsabilidad, de deber y, posteriormente una ética de la convicción; e) Los valores no se practican si previamente no se siembran y se riegan. No se puede exigir actuar con valores si estos no han sido enseñados con antelación. De ahí que haya personas para

quienes actuar con conductas basadas en antivalores es incluso un hábito y no supone remordimiento alguno.

Algunas de las funciones básicas de un área de ética serían: investigación en diversas líneas de acción en Ética Pública y Buen Gobierno; elaboración y publicación de materiales relativos a la temática; fomento de valores éticos en aspirantes a cargos de elección o representantes públicos; fomento de valores éticos en funcionarios y aspirantes al funcionariado; supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos.

### *1.1 Beneficios de fomentar la ética pública*

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella.

Lo que se pretende al fomentar la ética es elevar la moral, motivar a los servidores públicos para tener una conducta íntegra y actuar con eficiencia y responsabilidad en sus tareas. La asimilación de valores disuade de llevar a cabo prácticas deshonestas dentro de las instituciones públicas lo que a su vez puede conducir a una recuperación de la confianza ciudadana. En palabras de Adela Cortina:

*Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia (Cortina, 1998,160).*

La ética interiorizada contribuye a forjar una cultura de responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno fuerte en términos económicos puede lograr desarrollo y bienestar material para cumplir con sus funciones básicas: empleo, educación, seguridad, alimentación, vivienda, pero si fortalece los valores ético-políticos podrá además alcanzar los más altos deberes como: libertad, justicia, satisfacción, felicidad.

La idea de fomentar la ética en el ámbito público es simple: consiste en prestar verdadera atención y respetar la dignidad de los ciudadanos. Unida a la búsqueda del desarrollo económico debe perseguirse también la equidad. Amartya Sen en un artículo titulado “¿Qué impacto puede tener la ética?” señala:

*El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen.*

Otra razón que prueba la importancia de la ética en el ámbito público es su objetivo de contar con gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean una capacidad para resolver problemas de forma óptima. La ética en los gobernantes estimula el esfuerzo por fomentar la equidad sin permitir la desmesura, prestando ayuda a los más vulnerables y expuestos a sufrir injusticias.

Cuando los valores son trasladados y aplicados a la vida pública permiten tener gobiernos justos y, viceversa, la ausencia de principios éticos conduce a gobiernos injustos.

Si los gobiernos y las administraciones públicas son el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro de la pluralidad de intereses mediante el ofrecimiento de bienes y servicios de calidad, los servidores públicos que la integran deben tener un alta motivación y moral así como un amplio sentido de responsabilidad. Una baja moral, una baja motivación y un bajo sentido de responsabilidad en los individuos fomentan la irresponsabilidad, la mediocridad, el hastío, situaciones que se reflejan en una baja calidad en la operación de las instituciones. La imagen que se genera de los servidores públicos, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud, conducta y responsabilidad de cada persona que labora en una organización. Una buena actuación ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas, una mala genera desconfianza y rechazo.

El siguiente cuadro presenta una relación sobre las ventajas de aplicar la ética, por un lado, en las personas, por otro, en las instituciones.

<b>VENTAJAS DEL FOMENTO DE VALORES</b>	
<i><b>En los servidores públicos</b></i>	<i><b>En las instituciones</b></i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio.</li> <li>• Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo.</li> <li>• Eleva la moral y fomenta la motivación.</li> <li>• Crea disposición para la resolución de conflictos.</li> <li>• Fortalece la conciencia sobre lo público.</li> <li>• Forma personal responsable y eficaz en sus tareas.</li> <li>• Forma personal que ejercita el autocontrol.</li> <li>• Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores.</li> <li>• Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas.</li> <li>• Otorga madurez de juicio.</li> <li>• Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece los valores y la filosofía de la institución.</li> <li>• Genera identidad de grupo.</li> <li>• Optimiza el uso de los recursos públicos.</li> <li>• Evita el despilfarro de recursos.</li> <li>• Frena o pone un dique a la corrupción.</li> <li>• Fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado.</li> <li>• Permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros.</li> <li>• Logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos.</li> <li>• Evita prácticas obsoletas.</li> <li>• Inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo.</li> <li>• Permite recuperar la confianza de los ciudadanos.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia*

En suma, es posible decir que el papel de la ética es doble, por un lado, sirve de freno a las conductas indebidas y, por otro, refuerza los comportamientos positivos mediante el fomento de valores.

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben estar acompañados por el pensamiento, la conciencia y, finalmente, por la propia conducta. Proceden del “despertar” como dijera

Aristóteles, o del “salir de la caverna”, según afirmara Platón, provienen de un “verdadero cambio del corazón” como lo define un autor contemporáneo, el profesor Gerald Caiden.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos. Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas interioricen verdaderamente los valores éticos, se produce un cambio en su conducta, que a su vez se refleja en las instituciones.

Evocar valores deliberando sobre cada uno de ellos es esencial porque suele haber mucha confusión y ambigüedad. Es fácil confundir un antivalor con un valor, por ejemplo, la reiterada idea de ser *competitivo* cuando la competencia es lo contrario a la solidaridad, la competencia marca una desigualdad en las personas. El afán de competir para ganar más o tener bienes materiales se acompaña de *codicia*, *ambición* y/o *anhelo de poder*, vicios que mueven a la corrupción.

Ser ético en el ámbito público no es algo difícil, cualquier persona es capaz de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Sin embargo se priva del acceso a este conocimiento cuando no hay personas e instituciones que lo fomenten.

## 1.2 *Expectativas*

De un área u oficina de ética pública se esperan las siguientes tareas:

- Investigación en materia de ética pública. Identificar y hacer operativos diversos instrumentos éticos.
- Elaboración de materiales divulgativos, claros y accesibles para concienciar a los servidores públicos.
- Educación en valores a todo candidato a ingresar al servicio público.
- Educación en valores a quienes ya laboran en el servicio público.
- Fortaleza del espíritu de servicio.
- Motivación a los servidores públicos.

- Mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones.
- Mejoramiento de la conducta.
- Reducción de prácticas corruptas.
- Mayor transparencia en el ejercicio de los presupuestos.
- Rendición de cuentas.
- Desarrollo de una cultura ética.
- Mayor eficiencia en los programas y alcance óptimo de los objetivos.
- Mayores y mejores resultados.
- Apoyo a Estados débiles en ética y asesoría en esta materia.
- Mejora en la resolución de problemas a nivel mundial.
- Dignificación de la imagen del servidor público y del gobierno al que representa.
- Recuperación de la confianza de los gobernados en sus gobernantes.

Dependiendo de la voluntad política que exista y de la importancia que se le conceda, un área de ética pública pueda constituirse como una oficina o área dentro de cualquiera de los poderes públicos. En el Poder Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente; en el Poder Legislativo como un área del Congreso; en el Poder Judicial como una oficina o área. Otra posibilidad, incluso más deseable, es la creación de un organismo con plena autonomía. Lo cierto es que se puede comenzar con una oficina pequeña e ir creciendo en funciones hasta lograr la autonomía. En este sentido, a continuación se desarrolla la propuesta concreta de creación de un organismo autónomo.

## 2. INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA

Para una verdadera aplicación de la ética pública en un Estado se requiere contar con un organismo autónomo en sus decisiones y no sometido a ningún poder ni institución pública, evitando así cualquier subordinación política. Seguidamente se expone la propuesta de creación de un organismo de esta naturaleza denominado *Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP)*.

### 2.1 Misión, funciones y estructura

Este organismo tendrá por misión aplicar una política de ética pública para todos los servidores públicos. La responsabilidad de gobierno de esta institución correrá por cuenta de un *Consejo Ético*, máximo representante de la misma.

Dicho consejo designará, sustituirá o confirmará a un titular encargado de la operación del organismo el cual tendrá la responsabilidad de rendir cuentas al Consejo mediante sesiones ordinarias celebradas cuatro veces al año, y extraordinarias según lo requiriese la situación.

Los propósitos que persigue este organismo son: a) fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos; b) identificar y potenciar los valores deseables en los gobernantes y funcionarios; c) revalorar y revitalizar las virtudes éticas en el arte de gobernar; d) contribuir a que las personas que ocupan un cargo público cuenten con todos los elementos para actuar con diligencia y honestidad; e) contribuir a la dignificación de la imagen de los gobernantes y representantes públicos; f) combatir actitudes antiéticas (arrogancia, abuso de autoridad, nepotismo, corrupción) del sector público; g) elaborar medidas para la generación de una cultura ética en las organizaciones que se materialice en acciones concretas.

Algunas de las funciones a realizar serán las siguientes: 1) Investigación en ética pública; 2) Fomento de la ética en representantes públicos (políticos) y aspirantes a cargos de elección; 3) Fomento de la ética en servidores públicos; 4) Impulsar medidas de ética pública en los diversos poderes y niveles de gobierno y sectores de la administración pública centralizada y descentralizada; 5) Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos.

En una propuesta similar Michel Crozier escribió: “Abogo por la creación de una institución nueva –podría ir creciendo lentamente en función de sus logros- que no esté consagrada únicamente a la formación, sino que asocie tres dimensiones: la responsabilidad de la formación de los futuros dirigentes, la investigación de alto nivel en materia de políticas públicas, y un centro dinamizador para el lanzamiento y seguimiento de nuevas experiencias de preparación y evaluación de las decisiones públicas” (Crozier, 1996, 143). El desarrollo de cada función se llevará a cabo en una dirección específica. El siguiente cuadro presenta la relación entre dichas funciones y las direcciones creadas para su ejecución.



<b>CUADRO ESTRUCTURAL DE OPERACIÓN DEL IAEP</b>	
<i><b>Funciones generales básicas</b></i>	<i><b>Dirección que desarrolla la función</b></i>
Investigación en ética pública	a) Dirección de Estudios sobre Ética Pública
Fomento de valores en políticos	b) Dirección de Ética y Política (para representantes públicos y candidatos a cargos de elección)
Fomento de valores en funcionarios públicos	c) Dirección de Ética y Gestión (para funcionarios públicos y personal de nuevo ingreso de la función pública)
Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos	d) Dirección de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público

*Fuente: Elaboración propia*

## ***2.2 Dirección de Estudios de Ética Pública***

Esta dirección se encargará de investigar, recopilar, sistematizar y divulgar lo concerniente a la ética pública y temas afines mediante las siguientes funciones:

a) Investigar en materia de ética pública, b) Recopilar material sobre ética pública (libros, películas, documentos), c) Sistematizar información, d) Elaborar materiales (folletos, antologías, manuales) y editar publicaciones, e) Asesorar en la elaboración de códigos de ética, f) Diseñar una metodología para impartir la enseñanza de la ética pública que incluya técnicas didácticas para su aprendizaje, g) Diseñar programas de capacitación relativos a la materia, h) Organizar eventos de difusión (simposios, conferencias, seminarios, foros), i) Impartir cursos y talleres relativos al objeto de estudio (razonamiento ético, virtudes y valores del servidor público, cultura ética, motivación y espíritu de servicio, inducción al servicio público, ética y poder, ética y democracia, j) Elaborar estudios y proyectos éticos para organismos públicos incluyendo a partidos políticos, k) Formar a los profesionales en ética, l) Colaborar con las universidades en la creación de la carrera del profesional ético, m) Participar en congresos presentando investigaciones o resultados de casos, n) Brindar asesoría a partidos políticos, a asociaciones civiles, oficinas públicas, asociaciones ciudadanas, o) Crear una plantilla de expertos en ética, p) Elaborar propuestas tales como la creación de una Ley de Ética Pública, en caso de que no exista tal, q) Elaborar programas docentes en ética para universidades y centros académicos diversos que incluyan

módulos sobre: literatura en ética pública en general, literatura en ética pública en particular (estudio de casos), casos de corrupción o situaciones antiéticas, dilemas éticos, r) Crear y coordinar una biblioteca especializada en esta materia, s) Convocar concursos relativos a la resolución de dilemas éticos, t) Prestar apoyo en los procesos selectivos de funcionarios al auxiliar en la elaboración de perfiles, u) Estar en contacto fluido y permanente con las otras direcciones.

Dado que el estudio de la ética pública puede ser muy vasto según se desee profundizar, algunas *líneas de investigación* pueden ser las siguientes:

1) *Ética, Filosofía y Política*. La política sin ética se corrompe, y sin la filosofía será difícil se comprensión sobre los asuntos de Estado. Ética y filosofía son disciplinas que ofrecen fundamentos para ejercer el poder de forma correcta.

2) *Historia de la ética pública*. El estudio de la historia de la ética puede revelar elementos básicos que permitan retomar ideas para ser aplicadas a la vida pública. Un caso específico son los códigos de ética en las antiguas civilizaciones, en culturas milenarias como Persia, Mesopotamia, China, India, Egipto, Roma o Grecia. Incluso sin ir tan lejos, las culturas mesoamericanas: maya, azteca, olmeca, teotihuacana e inca, también contaban con códigos y sistemas de valores para los gobernantes. Además de rescatar un tesoro de la humanidad pueden servir de referente en la promoción de valores éticos y en la elaboración de códigos.

3) *Ética y Administración*. Existen en el ámbito de la administración privada o de empresa<sup>1</sup> instrumentos de interés para el fomento de la ética como: un marco jurídico, la “carta ética” de la empresa,<sup>2</sup> o la práctica del Coaching.<sup>3</sup> También es conveniente ahondar más en el estudio de la ética en las diferentes administraciones públicas, ya sea de manera individual o grupal analizando algún país concreto o bien identificando algún *área o región geográfica* de interés especial, por ejemplo: a) *Los países de Oriente*.

<sup>1</sup> Para el estudio de la ética en el sector público, existen autores y obras de interés. En la bibliografía se incluyen algunas de estas. Un ejemplo interesante que realizaba un empresario es el siguiente: Diseñó un área de inspección especial dedicada a señalar a qué personas había que “dejar de estrechar la mano” al comprobarse que habían participado en alguna práctica corrupta.

<sup>2</sup> La “Carta Ética” contiene la filosofía de la empresa, sus orígenes, trayectoria, sistema de valores, principios de acción, políticas y objetivos que persigue. Periódicamente se llevan a cabo sesiones informativas con los empleados para explicarles estos contenidos y profundizar en casos concretos.

<sup>3</sup> Del Coach, entrenador, maestro u orientador personal. Se refiere a una persona (Coach) especializada en ejercer el diálogo con los miembros del personal brindándoles confianza a fin de que éstos liberen aquello que les presiona y se les motive para ser óptimos en su campo de trabajo.

En un estudio elaborado por el Nobel de economía Amartya Sen titulado “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”<sup>4</sup> se explica cómo la filosofía de algunas administraciones públicas de Oriente se inspira en parte en las enseñanzas de Confucio. *b) Los países escandinavos* también resultan de interés para estudios éticos, sobre todo si tomamos en cuenta que dentro de los resultados sobre corrupción que presenta anualmente *Transparencia Internacional*, éstos aparecen como los más “limpios” del mundo.

4) *Ética y Derecho*. Existe una relación estrecha de la ética con el derecho para la función pública, sobre todo en lo que se refiere a códigos deontológicos. Sin embargo, es posible abrir nuevos canales, como por ejemplo la elaboración de leyes y reglamentos de ética pública o el replanteamiento de antivalores que deben ser considerados como delictivos dados los cambios de las sociedades.

5) *Ética y Psicología*. La psicología y psicopedagogía son disciplinas que por la naturaleza de sus funciones pueden ayudar a encontrar los métodos adecuados para hacer más eficiente el aprendizaje en valores. Incluso es posible afirmar que la sociedad necesita una “psicología para saber compartir” que por supuesto impulse valores.

6) *Ética y ciudadanía*. La ética es importante no sólo en gobernantes sino en gobernados. Un Estado necesita que todos sus miembros posean valores por lo que una ciudadanía sana requiere forzosamente de la posesión de valores.

7) *Ética y democracia*. La democracia contemporánea como forma de gobierno se acompaña de múltiples problemas, de insuficiencias y obstáculos muchos de los cuales tienen su origen en la corrupción. Una democracia sana lo será si fortalece los valores y los aplica.

### ***2.3 Dirección de Ética y Política (para representantes públicos y candidatos a cargos de elección)***

Dedicada a fomentar la ética pública y ser el filtro obligatorio para todo aquel que aspire a un cargo político de elección. Alcaldes, gobernadores, diputados, senadores, Presidentes, deben pasar por ésta área a fin de recordarles o reiterarles sus deberes y obligaciones, su razón de ser como trabajadores al servicio del Estado. Esta idea procede de capacitar profesionalmente a todo aquel que ocupe un cargo público. Se trata de formar a los futuros

<sup>4</sup> Este artículo se puede bajar de la página del *Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

gobernantes en virtudes y valores éticos para ser aplicados en beneficio de la comunidad.

La función sustantiva de este área de formación para los políticos y candidatos a puestos de elección recae en dos momentos clave: 1) *La convocatoria de un proceso electoral*. Todos los candidatos de los partidos políticos que aspiren a ocupar un cargo de elección tienen que pasar forzosamente por este área para que se les forme en aspectos básicos de ética, política y filosofía. Con esta medida se estará formando de manera homogénea a todos los aspirantes. Únicamente con la acreditación de haber pasado por este organismo se podrá ser candidato y aspirar a ocupar un cargo público. 2) *Los resultados electorales*. Una vez pasadas las elecciones aquellos que resulten electos, independientemente del partido al que representen, nuevamente deberán asistir a la academia, esta vez para que se les induzca en experiencias y casos prácticos de la vida pública. Solamente pasando por ella podrán obtener el reconocimiento oficial que les acredita como legítimos ganadores en el proceso electoral. Sin este documento no podrán ocupar el cargo. Es el título que les permite ejercer en política.

La idea de formar a los políticos antes y después de las elecciones es básica, y consiste en reiterarles que los deberes que tienen al asumir un puesto no deben ir dirigidos a los grupos de interés sino a los ciudadanos a quienes finalmente representan. Es necesario aprovechar estos momentos para tener presente el compromiso y la responsabilidad que les acompaña, primero al aspirar a un cargo y segundo, al obtenerlo. De esta manera se puede conseguir que todo gobernante atraviere el filtro de la ética, y que con ello exista la posibilidad de ir dignificando la disciplina política.

También es importante que las personas que se integren en el equipo de trabajo de cualquier candidato electo, en el caso de que no procedan del servicio público y aunque ya hayan trabajado en una administración diferente, pasen por el área de formación ética de funcionarios, (propuesta que se desarrolla en el siguiente apartado). De igual forma que sus superiores, sin este requisito simplemente no deberían ingresar en el servicio público.

La adecuada instalación de esta área de formación será la cuna para contar con verdaderos políticos<sup>5</sup>, sin adoctrinamientos ideológicos ni

<sup>5</sup> La frase “verdaderos políticos” se refiere a personas con verdadera vocación y no usurpadores de cargos públicos o politicastros.

tendencias religiosas, guiados únicamente por los principios del “deber ser” que señala la teoría y filosofía política. Así como en los países desarrollados, para ocupar una plaza de funcionario mediante concurso de oposición es necesario demostrar que se poseen aptitudes y conocimientos, quienes aspiren a ocupar un cargo de elección deben pasar por un proceso de profesionalización. De esta forma, quién ocupe un cargo público poseerá verdaderamente el perfil y la capacidad para asumirlo. Con ello se pretende que las decisiones que se tomen beneficien al colectivo de la población.

Entre las funciones principales que ésta área puede desarrollar se encuentran las siguientes: a) Formar a los políticos en ética pública, b) Establecer los requisitos para los candidatos a cargos de elección en convocatorias de procesos electorales, c) Inducir a los candidatos sobre los principios de la política cuando se gobierna: lealtad para la institución, capacidad para el cargo y sentido de virtud y justicia, d) Ser formadores de conciencia de los gobernantes, e) Diseñar e impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, f) Resolver asuntos en materia de ética y política, g) Asesorar sobre dilemas éticos en política, h) Establecer cooperación y comunicación interinstitucional en materia de ética y política, i) Crear un archivo y a ser posible, un banco de datos, con información y experiencias en materia de ética y política, j) Estar en permanente interacción con las otras direcciones.

#### ***2.4 Dirección de Ética y Gestión (para funcionarios y personal de nuevo ingreso en la función pública)***

Será una dirección encargada de la formación en ética pública de los funcionarios que se encuentran operando así como de aquellos de nuevo ingreso. De hecho será el filtro de todo funcionario que ingrese al servicio público. Algunas de las funciones que éste área puede desarrollar son: a) Definir el perfil general del servidor público así como el específico para las distintas instancias de la administración pública. Estos perfiles coadyuvarán en la elección de la persona idónea para el cargo a ocupar, b) Inducir en ética al personal de nuevo ingreso al servicio público, c) Diseñar e impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, d) Asesorar sobre dilemas éticos en la administración pública, e) Resolver conflictos en materia de ética administrativa, f) Establecer la cooperación interinstitucional, g) Elaborar un archivo con casos y experiencias en ética administrativa, h) Estar en permanente interacción con las otras direcciones.

Las funciones de este área para los que ingresan al servicio público recaen en tres momentos precisos: 1) Al momento de definir el perfil del cargo a ocupar. Se deberán elaborar materiales, cuadernos, folletos y cuestionarios sobre el perfil del puesto convocado. También se podrán realizar cursos de inducción a la ética pública para los aspirantes; 2) Tras los resultados del concurso, habrá que sembrar virtudes y valores de servicio público en aquellos individuos que hayan aprobado. Esto puede realizarse mediante cursos de inducción a la vida pública con casos prácticos. De igual forma que en el área dedicada a los políticos, ningún funcionario público debe asumir su cargo si no cuenta con el certificado de haber pasado por ella, donde recibirá de manera obligatoria un curso en “Ética y valores para un buen gobierno”. Dicho curso tiene como propósito homogeneizar en ética y función pública a los funcionarios que se incorporan al servicio público y que provienen de distintas profesiones. La idea central es imbuir del espíritu ético y de la filosofía al cuerpo del servicio público; 3) A lo largo de la vida profesional del funcionario, mediante cursos de actualización y desarrollo de personal, asistencia y participación en seminarios, congresos y talleres sobre esta temática, así como en un sistema de ascensos, destinos y recompensas.

### *2.5 Dirección de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público*

Para calibrar si se va en la dirección correcta se necesita un determinado parámetro. Antes de cantar victoria se requiere establecer una regla de medida. “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, 142).

Esta dirección tiene por objetivo principal vigilar que la ética se aplique en la conducta tanto de los políticos como de los funcionarios públicos. Para realizar su función se apoyará en encuestas, entrevistas, así como en las quejas recibidas sobre los comportamientos de políticos y funcionarios públicos. También estará en contacto con los medios de comunicación a fin de ofrecer de manera constante y periódica resultados sobre la situación ética. En la elaboración de los informes contará con la ayuda de las otras áreas.

Entre las funciones principales de este área se encuentran: a) Elaborar un sistema para supervisar y evaluar la ética de los servidores públicos, b)

Elaborar una lista de actitudes antiéticas que pueden ser motivo de reclamo, c) Elaborar estándares para medir y dar seguimiento al desarrollo de la ética en los políticos y funcionarios públicos, d) Aplicar auditorías de personal en aspectos éticos, e) Informar de los resultados de las mediciones y evaluaciones a la ciudadanía, f) Identificar a aquellos servidores públicos que practican actitudes antiéticas como la corrupción, g) Crear un registro que contemple los expedientes de los funcionarios que han mantenido conductas antiéticas, h) Elaborar un sistema para sancionar las conductas indebidas, i) Estar en constante interacción con las otras direcciones.

Para el desarrollo de sus funciones el departamento contará con un equipo de trabajo que se presente de forma discreta a las distintas instancias públicas y observe directamente el trato y comportamiento de los servidores públicos con los ciudadanos. Asimismo, diseñará y realizará encuestas y entrevistas a ciudadanos sobre aspectos éticos de las distintas organizaciones públicas tanto de naturaleza política como administrativa. Contará con áreas de atención donde se podrán acercar tanto los ciudadanos como los mismos servidores públicos para denunciar actitudes indebidas o ineficaces de funcionarios o políticos en particular o de organismos públicos en general. Esta dirección contará con autoridad propia y con capacidad para emitir sanciones, en consonancia con la Constitución y la Ley de Ética Pública, a quienes practiquen actos antiéticos.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus fueros. Establecer un sistema de sanciones, que sean efectivamente llevados a cabo se hace inevitable para mantener el rumbo del proyecto ético. Para ello es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar por un lado, con una lista de actos no permitidos y por otro, con una relación de sanciones acordes a la acción ilícita.

Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política



disuasoria, sobre todo si nos atenemos a la lógica jurídica de que lo que no está prohibido está permitido.

La lógica para que exista orden en una organización permite comprender que quien comete un delito debe ser sancionado. No obstante, existen casos reales que se salen de toda lógica, situaciones en las que quien comete un acto antiético es premiado o condecorado. Un ejemplo de esta situación fue plasmado en la película mexicana “La Ley de Herodes” del director Luis Estrada (1999), en la que se ejemplifica cómo un individuo sin formación académica ni política, impone la ley, Constitución en mano, para beneficio propio, aprovechándose de los ciudadanos. Esta situación le lleva incluso a asesinar, y cuando debería ser juzgado y castigado por los crímenes cometidos, es condecorado y promovido en política.

Cuando en una organización el bien no es recompensado, o al menos reconocido, y el mal no es castigado, se está estimulando, en cierto modo, a lo segundo. Cuando se descubre una infracción, la sanción debe ser inmediata, sólo así se podrá sostener la credibilidad de la ética. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. La mejor política de personal no escapa a los despidos, sobre todo para aquellas personas que no responden a las necesidades de la institución. Si bien es cierto que un despido es un momento doloroso, no solamente para el que recibe la noticia sino también el que la comunica, es preciso considerar también que es una decisión necesaria y pertinente especialmente cuando se amerita y está bien justificada. Si se quiere mantener y dar a valer una ética sana en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Cuando la situación lo requiere es un acto de justicia.

El éxito en la implementación y operación del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) está expuesto a distintos factores: la voluntad política y el compromiso del gobierno en turno, la disposición de los diferentes grupos políticos, los recursos económicos que se le asignen, el esfuerzo verdadero y tenaz que se ponga en las tareas, las posibilidades reales para su fomento e implementación, la interacción con la ciudadanía y el respaldo que ésta ofrezca.



### 3. PROYECCIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA (IAEP) EN EL ÁMBITO NACIONAL

La misión de este organismo debe llegar a todos los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los diversos niveles: federal, estatal, regional o municipal. También incluso a las empresas u organismos paraestatales y mixtos que prestan sus servicios al Estado.

La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se reduce a una elite de personas encerradas en una oficina de alto nivel o, por el contrario, a un grupo de funcionarios de ventanilla. Éstas deben llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos de la función pública a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

El fomento de la ética en el ámbito estatal es insuficiente si se le aísla de otros ámbitos con los que interactúa diariamente. Dichos ámbitos son: el privado, el social y el académico. A continuación se hace referencia a cada uno de ellos.

### 4. FOMENTO DE LA ÉTICA EN LOS ÁMBITOS PRIVADO Y SOCIAL

Los ámbitos principales de un Estado son: el público, el privado y social. Hasta aquí se han planteado iniciativas para el sector público, sin embargo es conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al sector privado y al sector social en virtud de que si se les ignora los antivalores seguirán en expansión.

*Ámbito privado.* Dado que el sector público interactúa de manera constante con las empresas privadas, éstas no pueden permanecer al margen de una política de fomento de la ética pública. Si se toman como fuente los informes de Transparencia Internacional, la Oficina Anticorrupción de la OCDE, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y la Oficina Anticorrupción de la Unión Europea (OLAF) es fácil demostrar que existe una relación estrecha entre el sector público con el privado en lo que se refiere a la corrupción y al soborno. Esto sucede, bien cuando

los gobernantes extorsionan solicitando dinero en el momento de establecer contratos de licitación pública, bien cuando miembros del sector privado ofrecen sobornos para poder obtener privilegios en dichos contratos.

Por lo anterior, la importancia de la ética no se reduce exclusivamente al ámbito público, pues ésta se relaciona y convive de manera permanente con el sector privado. Al respecto, Gerald Caiden ha escrito: “En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han dado cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público” (Caiden, 2001, 234).

*Ámbito social.* La sociedad civil tampoco está exenta del vicio de la corrupción y demás antivalores y por tanto, de la necesidad de ética. Si bien en los países en vías de desarrollo son más evidentes los actos de corrupción entre los miembros de la sociedad civil, también existen en países desarrollados, aunque tienen lugar con mayor discreción, o no afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Dependiendo de factores como el país de que se trate, el tipo de zona (urbana o rural), el nivel cultural de la población, su historia política, su situación económica, etcétera, es posible encontrar sociedades más corruptas que otras. Desafortunadamente, son muchos los países en los que la corrupción es algo habitual entre los miembros de la comunidad.

Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público como en el sector privado proviene de una sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo servidor público o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que convive. De esta manera, si hay corrupción en los sectores público y privado, ¿no será acaso porque la hay en la sociedad? Esto genera a su vez un círculo dialéctico vicioso, es decir, si hay corrupción en la sociedad es porque ésta procede del ejemplo que dan los gobernantes desde la más alta jerarquía. Un diagnóstico de la sociedad contemporánea realizada por la Escuela de Logoterapia de

Viena, encabezada por Víctor Frankl, sostiene que hoy en día “vivimos en una sociedad que presume de honesta y buena pero alberga en su interior a gente enferma y corrupta.”<sup>6</sup>

De esta manera, la participación de la sociedad civil se hace vital en el fomento de la ética y de la lucha contra la corrupción. En este sentido, Adela Cortina escribió:

*Ha sido la sociedad civil la que ha exigido que en lugar de ser una Comunidad Económica Europea se convierta en una Europa social capaz de incluir en el Tratado de Maastricht la Carta Social, que contempla los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos europeos. Ampliar estas exigencias a la toda la humanidad es el gran reto de estas asociaciones que, cuando trabajan con seriedad, colaboran de modo decidido a que la sociedad internacional sea bastante menos hipócrita e injusta (Cortina, 1998, 201).*

Cuando los ciudadanos incorporan a su vida elementos éticos, les es más fácil determinar qué actitudes y comportamientos de los servidores públicos deben ser los esperados. De ese modo, la ciudadanía se convierte en observadora responsable, vigilante de sus representantes. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción.

La esencia para el buen funcionamiento de un Estado es la adecuada convivencia social. La frase aristotélica que sostiene que “todo hombre es político por naturaleza” se refiere a que los seres humanos no pueden vivir solos. Salvo excepciones, el ser humano es incapaz de vivir sin un semejante. Apoyarse los unos en los otros es un principio de vida por lo que aquel que no es capaz de convivir, dialogar, comunicarse y ser solidario con el vecino es porque no ha llegado a un grado de entendimiento que le permita comprender este principio básico. Intentar que los ciudadanos creen asociaciones para presentar sus exigencias a las organizaciones públicas es una de las tareas prioritarias de una sociedad que pretenda ser justa. Pero también lo es la de esforzarse por conseguir que los mismos ciudadanos sean responsables y practiquen el bien en las actividades que les corresponden. La

---

<sup>6</sup> Ver la obra de Víctor Frankl, *El hombre en busca de sentido*.

ética no es responsabilidad exclusiva de los gobernantes, también lo es de los gobernados.

Escenario importante en la gestación de valores en la sociedad es la universidad. A partir del desarrollo científico que vive la humanidad desde finales del siglo XVIII, el avance de los conocimientos en las áreas consideradas como ciencias exactas ha sido vertiginoso. Las ingenierías, la robótica, las nuevas tecnologías han dado un salto sin precedentes; sin embargo, contrario a este auge, el interés por las áreas sociales y humanísticas ha decaído. La atención por materias como el griego, el latín, la historia del arte o la filosofía ha disminuido. Hoy en día los criterios científicos, técnicos y tecnológicos predominan en la sociedad bajo el concepto de “racionalización formal o instrumental”.

El desplazamiento de los conocimientos sociales y humanísticos tiene una consecuencia evidente que es la pérdida de intereses en las virtudes éticas, en los valores en las personas. Los principios que ascienden en la sociedad actual forman una generación de individuos que se sumergen en una individualidad que conlleva soledad y un deseo desmedido de poseer y acumular bienes, alejándose de valores como la solidaridad, la generosidad, la sociabilidad. Cuando se ausentan los valores de las sociedades se hace complicado que estas resolver sus problemas pues para ello se requiere de colaboración, responsabilidad e interés por el semejante.

Los hábitos éticos no eximen de adquirir conocimientos y competencias técnicas, todo lo contrario. Entre las obligaciones y responsabilidades fundamentales en una organización se encuentra la formación de quienes en ella trabajan. Pero las decisiones de la vida no son sólo técnicas, sino que entrañan valores, de ahí que sea imprescindible la predisposición a decidir desde ellos. Ya Cicerón señaló “Todos los deberes para unir y proteger a la sociedad humana deben preferirse a los que dependen del conocimiento y de la ciencia”.<sup>7</sup>

Es fundamental incluir a la ética en los planes de formación y estudio de los universitarios. Los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por el hecho de que quienes participan en política provienen de las más diversas disciplinas: ingenieros, médicos, juristas, contadores, psicólogos, etcétera.

<sup>7</sup> Cicerón, *Sobre los Deberes*, Libro I, 158

La puesta en marcha de esta idea es una manifestación de sensibilidad social que rescata el sentimiento de la ciudadanía de contar con hombres íntegros en la dirección de organismos públicos. El estudio de la ética transmite valores que impiden la desnaturalización o deshumanización del servicio público y al ser esto así, se ayuda en el proceso de motivación de la función pública y se reactiva la idea de que el trabajo administrativo se realiza en razón de los intereses colectivos.

Un buen profesional domina las técnicas y lo hace acompañándose de valores que benefician su actividad. Los conocimientos sin valores pueden conducir al desastre. Por ejemplo, un historiador sin ética puede falsear datos en sus investigaciones; un ingeniero sin ética podría emplear material de mala calidad o insuficiente en una construcción; un contable sin ética puede alterar las cuentas en su propio beneficio, y así sucesivamente en cada actividad profesional, por lo tanto, como afirma Adela Cortina:

*Es criminal que se elimine la enseñanza de la ética de los programas de estudio, es a través de ésta como el individuo puede reconocerse como un sujeto con dignidad. Si la escuela no se atreve o no sabe educar, si no sabe despertar la conciencia moral en el alumno al tiempo que se le instruye, difícilmente se conseguirá mejorar una sociedad donde la violencia y la exclusión progresan día a día (Cortina, 1998, 104).*

Elaborar normas, leyes, códigos, crear comités éticos, es sin duda importante, pero más efectivo sería introducir en las profesiones la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere, desde el principio, como un componente indispensable del buen ejercicio de la profesión, sobre todo si consideramos que en los últimos años se han ido perdiendo las referencias éticas en el ejercicio de prácticamente todas las profesiones.

## **5. PROYECCIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA (IAEP) EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

El solo fomento de la ética en el sector público es insuficiente si los antivalores continúan expandiéndose en los sectores privado y social, de la misma manera una política interna de ética para un país puede ser escasa si se descuida la parte externa a ésta, es decir, las relaciones internacionales. Así como existen programas de colaboración internacional en diversos campos -justicia,

comercio, economía- es necesario establecer programas de cooperación en materia ética. Mediante la cooperación internacional es posible, por un lado, rescatar ejemplos de ética de otras naciones que pueden ser ilustrativos y dignos de reproducir y, por otro, llevar la ética a países donde no existen instrumentos para su fomento. La globalización económica exige una ética global que impida la corrupción de los diversos sectores público, privado, social y académico.

### *5.1 Fortaleza ética en la era de la globalización*

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los gobiernos trabajan para la sociedad y sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

Por lo anterior, es de vital interés para un país incorporar la ética a los fines del gobierno y hacerlo mediante una política pública que llegue a los distintos rincones de un Estado. Para ello es posible elaborar, por un lado, una estrategia horizontal que atraviese todas las instituciones del sector público y, por otro, una estrategia vertical que permita llegar a todos los niveles de la jerarquía. De esta manera, abarcando la totalidad de las instituciones públicas, será posible concienciar en valores a los servidores públicos en el ámbito en que éstos desempeñen sus funciones. La ética de gobierno es una condición necesaria si se quiere tener éxito en cualquier política pública.

Lo más importante en el proceso de fortalecimiento de la ética es verificar si los valores se han incorporado verdaderamente dentro de la filosofía de las organizaciones hasta el punto de convertirse en principios de conducta. Cuando los trabajadores no actúan conforme a la filosofía institucional puede deberse, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error.

La importancia de fomentar y aplicar valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Hoy en día se evoca, se retoma para el contexto contemporáneo. La ética pública es un

conocimiento que durante mucho tiempo, e incluso actualmente, ha sido omitido por el hecho de exigir una profunda preparación y cumplimiento de requisitos para llegar al cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes adecuadas.

En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

La filosofía, objetivos y estrategias de los gobiernos contemporáneos responden a una etapa del desarrollo de capitalismo occidental anglosajón en expansión, en el que las grandes empresas y corporaciones transnacionales tienen el liderazgo por lo que establecen los patrones a seguir respecto de la forma de operar las instituciones.

Sin duda, el sector público ha obtenido algunas buenas enseñanzas gracias al sector privado, no obstante, aquel también tiene mucho que enseñar. En el campo de los valores éticos, dentro de la teoría y la filosofía política existen diversos estudios que muestran cómo el sector privado se apoya en el ejemplo del sector público. A continuación se citan un par de ejemplos: 1) En el Colegio de Administración Pública del Reino Unido se permite la formación de administradores de empresa privada. Su directora, Marianne Neville-Rolfe, señaló que “Los cursos que ofrece el Colegio de Administración Pública del Reino Unido están abiertos a los directivos del sector privado quienes tienen una clara necesidad de información de actualidad acerca del funcionamiento de la política y de la instituciones de la Unión Europea. Nuestra experiencia nos dice que el aprender unos de otros conlleva un beneficio mutuo considerable para los funcionarios y para la gente de negocios.”<sup>8</sup> 2) En Francia, los egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), son llamados a trabajar en el sector privado al ser considerada su formación de alto nivel, sobre todo en estos

---

<sup>8</sup> Para una mayor información al respecto ver el artículo “Papel e importancia de formación europea integrada en políticas de personal nacionales” de Marianne Neville-Rolfe, Directora del Colegio de Administración Pública del Reino Unido, En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, 1993.



tiempos de integración europea. En ambos ejemplos, los servidores públicos pueden imbuir del espíritu público y de sus valores al sector privado.

Las organizaciones del sector público encaran igualmente conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. “Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder” (Flynn, 1996, 451).

Es posible y deseable que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencialista e individualista ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

La mundialización del planeta a través de la globalización de la economía ha golpeado al Estado en diversos frentes: a) *En su estructura misma*, al dismantelarlo, al reducir ciertas funciones generando así el debilitamiento del Estado-Nación y, en consecuencia, de su autoridad. Los nuevos poderes fácticos trascienden las estructuras estatales; b) *En las políticas del Estado de Bienestar*, situación que ha sido bien aprovechada por el sector privado al introducir sus principios y criterios en la forma de actuar. c) *En la disminución de confianza*, al bajar la credibilidad. El hecho de dejar de ser el responsable de funciones y acrecentarse los problemas públicos pone al Estado en estado crítico, sobre todo si el caso es ventilado en los medios de comunicación de manera sensacionalista, d) *En la usurpación de cargos del Estado*, al ser ocupados por individuos sin capacidad para ello, ni lealtad a los principios constitucionales y carentes de un espíritu ético y de servicio.



Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado. Por otro lado, el ejercicio del poder en la empresa no debe inspirarse en el ejemplo del poder político del Estado, porque se trata de escenarios diferentes. El mundo mercantil es el del contrato, el mundo del Estado es el de la obligatoriedad. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado el mezclarlas.

Si no se consigue que gobernantes y funcionarios tengan una actitud positiva, abierta, solidaria y flexible acompañada de principios y valores enraizados de manera profunda, cualquier intento por introducir nuevos programas, modelos y técnicas para modernizar la administración y hacer que ésta sea más eficiente será nulo. Intentar implementar un sistema de profesionalización para actores que carecen de criterios honestos de comportamiento puede ser riesgoso porque conduce a dar estabilidad a los corruptos.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta para la política y la gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

## *5.2 La construcción de una red de ética global*

Aunque un país logre tomar conciencia de la importancia de incorporar la ética a sus herramientas de gobierno, lo cual ya es una labor loable, servirá de poco si los países vecinos o con quienes interactúa no hacen lo mismo. En un mundo globalizado, donde se ejercitan las relaciones extragubernamentales, es fácil contagiarse o ser tocado por los antivalores y prácticas corruptas cuando proceden de los países vecinos. Hoy en día la corrupción no sólo procede del interior de los mismos Estados, sino de las relaciones con los demás países.

La sola intención de combatir la corrupción y sus múltiples prácticas requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes sólidos en los diferentes países. La disminución de antivalores en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

En tiempos de economía globalizada, cuando el Estado nacional se ha quedado pequeño para las grandes decisiones, cuando las organizaciones de todo tipo deben competir con otras extremadamente poderosas y cuando los problemas globales se incrementan: contaminación ambiental, guerras o amenazas de guerras, violencia, pobreza a niveles de hambre, epidemias, etcétera, la apuesta por la fortaleza de la ética en el ser humano se vuelve perentoria. La creación o reconstrucción de un orbe ético exige una participación universal porque involucra a todo ser humano.

La política, la economía, el comercio, los negocios globales, reclaman una confianza y credibilidad que sólo puede proporcionar una ética mundial. Y este propósito no se logrará mientras haya personas empecinadas en ignorar la importancia de los valores. En su obra *Giorgias*, Platón escribe en boca de Sócrates que “el hombre malo carece de habilidad para convivir”, y que “una persona que actúa en contra de su naturaleza, todo en ella es detestable” dando a entender que cuanto más se aleja un individuo de la ética más reprochable es su conducta. Quien aboga por la ética responde a un fundamento humano.

A la inversa, cuando todo Estado es consciente de la importancia y necesidad de la ética en los asuntos de gobierno y establece los mecanismos para su operación, está en posibilidad de construir un dique a la corrupción así como los pilares para integrar o conformar un gobierno justo. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para lograr la equidad y justicia social.

Algunos países son considerados como los más limpios y más transparentes, entre ellos se encuentran los escandinavos los cuales cuentan con: a) *Áreas* que promueven iniciativas éticas que comprenden el fomento de los valores, b) *Normas* que establecen directrices en la conducta diaria, c) *Reglamentos* tendentes a promover la integridad y credibilidad del funcionario,

d) *Consejos* integrados por personas de reputación para resolver asuntos éticos de Estado, e) Un *Poder Judicial* que goza de autonomía e independencia con la facultad de castigar y sancionar. La experiencia en la operación de estos instrumentos puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con las herramientas externas y su posible implementación deben ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado.

Cuando se logre tomar conciencia sobre la importancia y necesidad de fomentar la ética en cada Estado y se establezcan los mecanismos de ayuda y comunicación para apoyarse unos a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una red de ética global.

La construcción de un orbe ético sólido exige una participación universal, porque involucra en lo general a toda la comunidad política y, en lo particular, a todo ser humano. De ahí que quien aboga por la ética responde a fundamentos humanos a la operación y práctica de los derechos humanos.

Los diversos asuntos a solucionar en la vida de un estado requieren de transparencia, claridad, confianza, credibilidad pero cuando estos se ausentan aparecen los signos opuestos: oscuridad, nebulosidad, desconfianza y descrédito. Estos últimos perdurarán mientras haya gobiernos empecinados en ignorar la importancia de los valores.

Para que la política internacional funcione con mayor eficacia y eficiencia debe existir plena confianza y respeto entre los gobernantes y funcionarios de un país con sus interlocutores extranjeros, lo cual tiene su fundamento en valores compartidos, en comportamientos admisibles respaldados por aquellas virtudes que desde antaño la ética, la filosofía y la teoría política han señalado.

## REFLEXIONES FINALES

La fortaleza de valores éticos logra un cambio de concepción, de actitud psíquica. La conciencia moral se ha adquirido cuando uno hace lo que debe hacer por convicción, no porque se lo ordenen. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno

mismo y al uso adecuado de la recta razón, situación que se manifiesta en el actuar con responsabilidad.

La ética debe llegar a todas las instituciones públicas, sean del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los diversos niveles de gobierno: nacional, federal, estatal, regional o municipal. Incluso, a aquellas empresas u organismos paraestatales o mixtos que prestan sus servicios al Estado. La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se limita a las personas que realizan funciones operativas, tampoco son para una élite o grupo político, deben llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

La puesta en marcha de un área de fomento de la ética pública es clave tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Los países que logren materializar y hacer efectiva esta iniciativa, sin duda, mejoraran la calidad de sus servidores públicos al ofrecer un conjunto de valores alejado de ideologías o religiones.

Existen en el mundo países con modelos e instrumentos para la operación de los valores éticos cuya experiencia puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con estos modelos externos y su posible implementación debe ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado, sin adoptarlos fielmente como si fueran recetas de cocina.

Es ya imprescindible, tras siglos de injusticias que se materializan en tiranías, dictaduras y corrupción, dar el paso hacia el desarrollo de la cultura ética a fin de contar con buenos gobiernos que practiquen la transparencia, la rendición de cuentas, la alternancia y la justicia.

La Ética Pública es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la función eficiente de sus instituciones, en el ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

El verdadero conocimiento ético, alejado de ideologías, asimilado, interiorizado y puesto en práctica por los servidores públicos, sin duda contribuirá a hacer mejores gobiernos elevando la calidad de sus gobernantes, colocándose por encima de posiciones de izquierdas o derechas, actuando no en base a intereses personales y partidistas sino con base en principios y valores que persiguen la satisfacción de la pluralidad de intereses ciudadanos.

Es importante advertir que existen corrientes ideológicas que se han aprovechado de la ética para fines utilitarios tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa, empresarial o una ética neoliberal que ha venido adulterando el verdadero sentido de los valores sustituyéndolos por intereses egoístas, individualistas y materialistas.

En tiempos de globalización, cuando los países se hayan a merced de conductas externas, la apuesta por una ética con valores homogéneos dentro de toda institución pública resulta no sólo válida y legítima sino indispensable. De ahí que la apuesta por la ética sea una apuesta por la dignidad humana, principio de vida en una sociedad que aspira al bien común.

## Bibliografía

- A.A.V.V. *La Administración Pública Española*, MAP, INAP, Madrid, 2002.
- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997, 143 p.
- A.A.V.V. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.
- Brugue, Quin y Subirats, Joan, *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- Bauman, Zigmund, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.
- Caiden, Gerard, “tendencias actuales en la ética del servicio público”, En: *Gestión y Ética Pública*, Vol. X, No 2, 2º semestre 2001.
- Cicerón, *Sobre los deberes*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 233-252.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Taurus, Madrid, 1998.
- Crozier, Michel, *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid, 196.
- Diego Bautista, Oscar, *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Editorial Desclee de Brower, Bilbao, España, 2009a.
- \_\_\_\_\_, *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Ética Pública y Buen Gobierno*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Premio Bienal IAPEM, Toluca, 2009b.
- \_\_\_\_\_, *La ética en la gestión Pública*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2007.
- Frankl, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Herder, Madrid, 2004.
- Flynn, Norman, “El futuro de la gestión pública”, En: *Lecciones de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 447-446.
- Kung, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- Neville-Rolfe, Marianne, “Papel e importancia de la formación europea integrada en políticas de personal nacionales”, en: *Modernización administrativa y formación*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1993, pp. 169-173.
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.

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

*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*



*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 sólo 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 ANTI-CORRUPCIÓN

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 irreproachable 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 sólo 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.

- h) *Separación de competencias*. Identificar en cada individuo sus habilidades, dotes, 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 varios 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, sólo 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, sólo 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. Sólo 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 los 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 Wewer: “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. F., UNAM-Siglo XXI Editores, pp. 201-253.
- Cortina, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Editorial Taurus, Madrid.
- 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 Comiission (2014), *Finland to the EU Anticorrption Report*, Bruselas.
- European Commission (2014) *Country Sheet Finland, EU anti-corruption report 2014*, Bruselas.
- Joutsen, Matti and Juha Keränen (2009), *Corruption and the prevention of corruption in Finland*, Helsinky, 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 Siciences (IIAS).
- Yañez, Manuel (2002), *Confucio*, Colección Grandes Biografías., Edimat, Madrid.

*Leyes*

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

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

*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*

## 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 deshonra 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

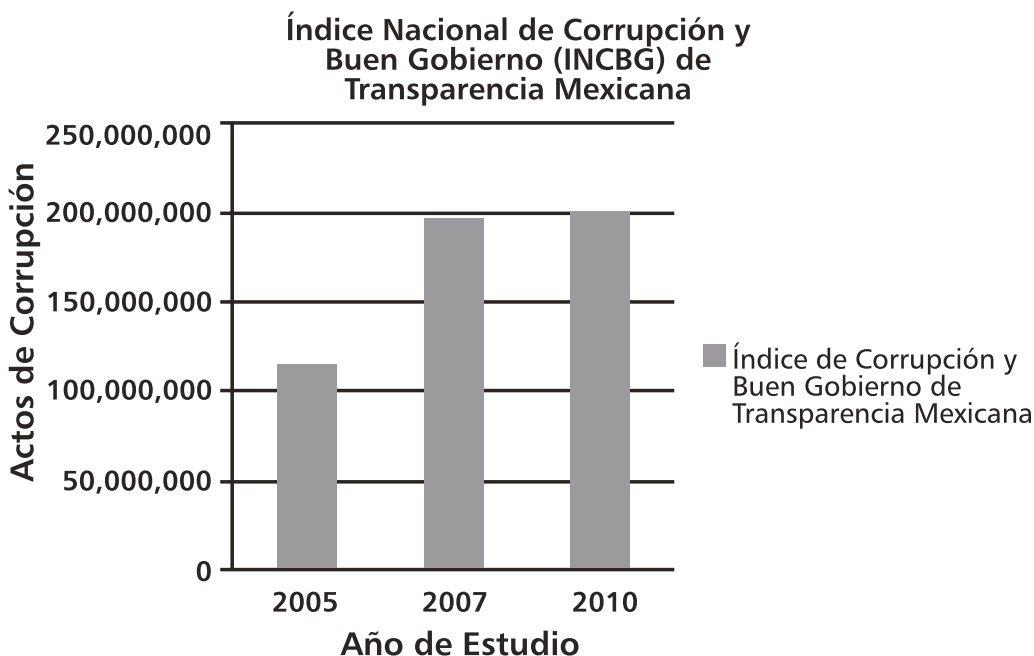
*Fuente: “Instituto Nacional de Investigación en política Legal”, en: El control de la corrupción en Finlandia.*

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.



*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 sólo 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 entrevistarlos. 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 sólo 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 reprochable 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 sólo 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),<sup>1</sup> 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:

<sup>1</sup> 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 acompañas 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 sólo 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 Comimission (2014), *Finland to the EU Anticorrption Report*, Bruselas.
- European Commission, (2014) *Country Sheet Finland, EU anti-corruption 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](http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf) consultado el 11 de mayo de 2015.

**Colección**  
**ÉTICA PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS**  
**GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**Medidas y medios para combatir la Corrupción**  
**Número 04**

Se terminó de imprimir en Octubre de 2017  
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, Ciudad de México,  
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



El cuarto libro de la colección *Ética pública y prevención de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* que publica el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México lleva por título **Medidas y medios para combatir la Corrupción**. Contrario a la creencia común de que la ética es únicamente filosofía o sólo teoría o utopía, aquí se demuestra que la ética es una disciplina práctica que está presente día a día en cada decisión que toman los servidores públicos. Se trata por tanto de una ética aplicada. El libro identifica y presenta diversos instrumentos éticos de aplicación práctica. Uno de ellos, los códigos de gobierno, por lo que se presentan códigos de gobierno de cuatro países: Estados Unidos, Reino Unido, España y México. Se presenta también una propuesta para crear un verdadero Sistema Nacional Anticorrupción que incluya elementos de la ética pública. Dado que es un libro práctico, se presenta el estudio de caso de uno de los países más éticos del mundo: Finlandia. De este país se identifican los elementos y estrategias que le han permitido llegar a ser una nación con mínimos de corrupción. Finalmente, se incluye un apartado en el que se presentan los pasos necesarios para implementar un Modelo Ético como política pública que pueda sentar las bases para la construcción de una verdadera cultura ética en los servidores públicos.

---

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

