

4

¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública

Óscar Diego Bautista



Colección
Cuadernos para
prevenir y controlar
la corrupción



Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO



Colección Cuadernos para
prevenir y controlar la corrupción
Cuaderno 4

**¿CÓMO ABORDAR
LA CORRUPCIÓN?
UNA VÍA PARA SU
SOLUCIÓN A TRAVÉS DE
LA ÉTICA PÚBLICA**

DIRECTORIO DE LA H. LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez

Vicepresidentes

Dip. Juan Manuel Zepeda Hernández

Dip. Anuar Roberto Azar Figueroa

Secretario

Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez

Vocales

Dip. Jacobo David Cheja Alfaro

Dip. Mario Salcedo González

Dip. Francisco Agundis Arias

Dip. Carlos Sánchez Sánchez

Dip. Aquiles Cortés López

Auditor Superior de Fiscalización

Fernando Valente Baz Ferreira

Secretario de Asuntos Parlamentarios

Javier Domínguez Morales

Contralor del Poder Legislativo

Victorino Barrios Dávalos

Secretario de Administración y Finanzas

Pablo Díaz Gómez

Director General de Comunicación Social

Horacio Morales Luna

Vocal Ejecutivo del INESLE

Everardo Padilla Camacho

Titular de la Unidad de Información

Jesús Felipe Borja Coronel

Plaza Hidalgo s/n, Col. Centro,
Toluca, CP 50000, Estado de México,
Conmutador: 01 722 279 64 00 y 279 65 00
www.cddiputados.gob.mx

¿CÓMO ABORDAR LA CORRUPCIÓN? UNA VÍA PARA SU SOLUCIÓN A TRAVÉS DE LA ÉTICA PÚBLICA

ISBN DE LA COLECCIÓN: 978-607-7716-17-4

ISBN DEL NÚMERO: 978-607-7716-21-1

© Oscar Diego Bautista, 2017

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Plaza Hidalgo s/n, C.P. 50000, Toluca, Estado de México

Tel. 01 (722) 279 64 00 ext. 3320

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

1ª Edición: septiembre, 2017

Impreso en México

Título del grabado: *Las siete virtudes cardinales (El conocimiento).*

Autor: Sebald Beham, más conocido por el nombre (erróneo) de Hans Sebald Beham (Núremberg 1500-Fráncfort 1550) fue un impresor alemán que hizo sus mejores obras como grabador, fue también diseñador de xilografías, pintor y miniaturista. Fue uno de los más importantes "pequeños maestros" (como su hermano Barthel Beham, Albrecht Altdorfer, Georg Pencz y Heinrich Aldegrever), grupo de artistas alemanes que hicieron grabados en la generación inmediatamente posterior a Dürero. Debido a una errónea interpretación de su anagrama habitual (*SBH*) se supuso por largo tiempo que se llamaba *Hans Sebald*.

Corrección de estilo: Nuria Ferreira Mañá

Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos, sin la autorización expresa y por escrito de los editores, en los términos previstos por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación	9
1. Introducción	17
2. Identificación del problema como una cuestión global	17
3. Comprensión de la magnitud del problema	18
4. Ubicación de la problemática de la corrupción dentro de un espacio y tiempo	20
5. Asignación de un equipo responsable	21
6. Selección de un enfoque para el abordaje	23
7. Elección de un enfoque de estudio: la prevención mediante la ética pública	23
8. Herramientas y técnicas	24
9. Integración de las piezas e integración de un modelo	25
10. Elaboración de una política de Estado	25
11. Institucionalización y aplicación: enfrentar los retos	25
12. Vigilancia, control y evaluación	26
13. Identificación y sanción a corruptos	26
14. Comunicación estrecha y continua con la ciudadanía	27
15. Una mejora continua en el funcionamiento institucional	27

16. Reflexiones finales	27
17. Bibliografía	29

PRESENTACIÓN

El estudio y análisis de la corrupción ha derivado en trabajos muy importantes sobre su definición, tipología, causas, consecuencias e instrumentos para combatirla; pero también, dichas investigaciones han descubierto lo frustrante que resulta su estudio porque se trata de un fenómeno muy complejo que ha generado acalorados debates.

Si bien no es sencillo abordar este tema, es posible saber que la corrupción, en términos generales, responde a motivaciones personales, políticas y culturales, y que la impunidad es el principal ingrediente que se necesita para que exista corrupción. También queda claro que no hay recetas mágicas ni probadas en ningún país del mundo que se hayan aplicado de manera totalmente exitosa y con las que se haya logrado erradicarla; asimismo es importante reconocer, en virtud de la multitud de casos de corrupción existentes, que se trata de una parte oscura de la condición humana en la que el individuo carece de integridad sin importar su situación socioeconómica.

Stephen Morris (1992) — quien ha estudiado de cerca el fenómeno de la corrupción en México — ha definido corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”; también como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”. Federico Reyes Heróles señala que “... la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad”.

Otras definiciones entienden a la corrupción como “una relación entre diversos actores que, de manera continuada, son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas pero que se han convertido en constantes, repetidas, estables” (Arellano *et al.*, 2012: 165). Como se observa, se trata de una violación de un deber posicional que se hace “en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable, y con amplia capacidad, al mismo tiempo, de ser oculta para otros” (Arellano *et al.*, 2012: 165).

Manuel Villoria (2016), en sus estudios, ha explicado las terribles consecuencias que provoca la corrupción, que advierte, se generaliza y se expande como el cáncer: desconfianza en el Estado, apatía política, daños en el sistema económico y social, selección adversa de élites, porque en un ambiente de corrupción las personas sin ética

son las que querrán dedicarse a la política, daño al estado de derecho, efectos negativos sobre el sistema de inversiones públicas, incremento de la pobreza, entre otros.

México es el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin embargo, esta va en aumento. En el año 2015, México se ubicaba en el lugar 95; para 2016, ascendió al 123 de un total de 176 países.

Este escenario tan desolador debe ser motivo para actuar con medidas eficaces para su combate, porque, si bien en nuestro país se han hecho esfuerzos importantes y diseñado instrumentos anticorrupción para hacerle frente, como las sanciones, hasta ahora no han ofrecido los resultados esperados.

Este año, 2017, representa un parteaguas importante para la lucha contra la corrupción porque se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como propósito prevenir, investigar y sancionar la corrupción; y a la par, se crearon cuatro nuevas leyes (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se reformaron tres (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En estos momentos de coyuntura en la vida institucional mexicana, se deben redoblar esfuerzos y tratar de comprender ciertos elementos relacionados con categorías históricas, organizacionales e institucionales que incentivan a esta hidra de mil cabezas que se presenta en cualquier ámbito del gobierno mexicano, lo mismo en todo ente que maneja recursos del erario.

En esta pretensión, la Contraloría del Poder Legislativo ha decidido editar la *Colección Cuadernos para Prevenir y Controlar la corrupción*, del investigador Oscar Diego Bautista. En estos, revisa de manera acuciosa e interesante aspectos trascendentales para comprender, describir y explicar la presencia, hasta de arraigo, de la corrupción en México, con la finalidad de proponer soluciones prácticas basadas en la ética pública para combatir el fenómeno que día con día lastima y daña la construcción de un Estado democrático.

La Colección consta de seis cuadernos, que se enlistan a continuación:

1. Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo. De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados.
2. Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017.
3. Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción.
4. ¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública.
5. De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México.
6. Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos.

Esperamos que la lectura de esta publicación pueda contribuir al impulso de una sociedad cada vez más honesta y virtuosa y crear conciencia en el servicio público comprometido con la ética. Todo ello con el objetivo de que, quienes sirven al país sean excelentes moralmente, lo cual, como dijo el sabio Aristóteles: “Es resultado del hábito. Nos volvemos justos realizando actos de justicia; templados, realizando actos de templanza; valientes, realizando actos de valentía”.

Victorino Barrios Dávalos
Contralor del Poder Legislativo
del Estado de México

¿CÓMO ABORDAR LA CORRUPCIÓN? UNA VÍA PARA SU SOLUCIÓN A TRAVÉS DE LA ÉTICA PÚBLICA¹

Oscar Diego Bautista²

¹ Este trabajo fue publicado como artículo en la *Revista Direito*, Universidad Federal De Mato Grosso Del Sur (UFMS), Campo Grande, Brasil, MS, V. 2, No. 1, Julio-Diciembre 2016, pp. 25-38. ISSN 2447-2336.

² Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México.
Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx

Quien gobierna con astucia arruina al Estado.

Lao Tsé, *Tao Te King*

La mayor parte se olvidan de la justicia cuando son víctimas de la manía del mando, de los honores y la gloria.

Cicerón, Sobre los deberes, Libro I, 26

Aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar, (...) a estos hombres de Estado les son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores, así como la tranquilidad de espíritu, y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no ha de estar ansioso por el futuro y ha de vivir con gravedad y firmeza.

Cicerón, Sobre los deberes, Libro I, 72

1. Introducción

Cuando una nación pierde el control de la corrupción, esta se extiende en los diversos ámbitos de una sociedad: el político, el económico, el social y el cultural, tejiendo una maraña, difícil de desenredar, que afecta en todos sentidos a la vida de los ciudadanos. Bajo este contexto, surge la pregunta: ¿Por dónde comenzar para atacar la corrupción? Este artículo responde a ese planteamiento presentando una serie de reflexiones sobre la corrupción y ofreciendo una opción de abordaje de este problema basada en la prevención y apoyada en la Ética Pública y sus instrumentos de aplicación práctica.

El científico estadounidense, Charles F. Kettering escribió: “No es que no puedan ver la solución, es que no pueden ver el problema”. Cuando no se comprende un problema en su totalidad, difícilmente se podrá encontrar una solución. Esta incapacidad o ceguera que impide ver el problema es una razón que explica por qué no hay soluciones efectivas al problema de la corrupción. Entonces, ¿qué hacer? ¿Cómo abordar el problema de la corrupción cuando este fenómeno ha crecido tanto, se ha multiplicado y posee tantas facetas que resulta difícil contemplarlo en su totalidad?

Este trabajo parte de la premisa de que la corrupción es absolutamente nociva para la sociedad y que su crecimiento es insoslayable; de ahí la necesidad de instrumentar estrategias y medidas para su control. A continuación se desarrolla una propuesta con elementos específicos que deben tomarse en cuenta para poder abordar el fenómeno de la corrupción.

2. Identificación del problema como una cuestión global

Reconocer que estamos ante un problema de carácter mundial constituye el primer paso. Si bien este fenómeno no es nuevo, no puede pasar inadvertido el hecho de que, con la entrada del nuevo milenio, Naciones Unidas afirmó que en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como en la actualidad. Hoy se comprende que el problema de la corrupción no es exclusivo de los países subdesarrollados, por lo que afirmar que la corrupción es consecuencia del atraso económico implica aceptar la falacia o creencia miope de que a mayor desarrollo económico la corrupción disminuye. Muchos países desarrollados (Italia, Francia, España, Estados Unidos, Suiza), tienen graves problemas de corrupción. La corrupción es la grasa que da vida a la maquinaria de la globalización mediante las relaciones políticas, económicas, bancarias, comerciales, manifestándose con diferentes matices en cada país.

La globalización se expande principalmente a través del comercio, los mercados, los negocios, las inversiones, el flujo de capital, entre otros. Penetra en todos los países del mundo de manera directa o indirecta y, por lo tanto, influye tanto en las decisiones de los gobiernos como en el comportamiento de los ciudadanos, modificando paulatinamente sus hábitos culturales. La globalización es resultado de la competencia entre los distintos bloques económicos por abrir mercados a sus productos. Stiglitz afirma que “la globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no solo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (Diego, 2006, 249).

Asimismo, es de señalar que la corrupción no es exclusiva de los gobiernos o del sector público, arrastra en su vorágine a los sectores privado y social; los tres sectores están entretreídos. Existe una estrecha relación entre políticos y empresarios. Hay empresarios en el gobierno y viceversa. Muchos gobernantes al dejar su cargo en el gobierno se vuelven empresarios o se incorporan a los pasillos empresariales. En cualquier caso, siempre hay una parte que corrompe y otra que es corrompida. De igual manera, es importante señalar que de la sociedad civil surgen los nuevos cuadros que se incorporan a las filas del sector público o privado.

3. Comprensión de la magnitud del problema

La corrupción, vista como un problema en la vida de un Estado, rebasa los diversos ámbitos de estudio en que se le pudiera enfocar: político, económico, social, cultural. Si bien la corrupción ha estado presente en la historia de la humanidad y en diversas culturas y regiones del mundo, es en los albores del siglo XXI cuando su expansión ha sido ilimitada. En las sociedades contemporáneas se encuentra: a) En los grandes sectores de un estado: público, privado y social, b) En los diferentes poderes del ámbito público: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, c) En los diversos niveles de gobierno: federal, nacional, estatal, autonómico o municipal o local, d) En los diferentes sectores de la administración pública: educación, salud, vivienda, justicia, etcétera.

Una tipificación de la corrupción establece que hay corrupción política, de partidos, electoral, administrativa, académica, sanitaria, mercantil, financiera, medioambiental, deportiva, del crimen organizado, de las empresas (nacionales y trasnacionales), vinculada a la sociedad (clientelismo político), en obras públicas (metro, puentes, caminos, etc.), en medios de comunicación, en las ONGs, en fundaciones, en las diferentes confesiones religiosas, etcétera. La corrupción es un monstruo gigante cuya dimensión no alcanzamos

a percibir, cual universo infinito del que solo podemos ver pequeñas partes; es una bola de nieve que se dejó crecer y ahora es un alud que arrastra a aquello que se enfrenta a su paso.

Pero ¿por qué se dejó crecer? Dependiendo de las condiciones socio-políticas e históricas de cada país y región puede variar la respuesta: a) Porque existe una red de corrupción que se vincula a los altos niveles de gobierno, b) Porque hay una cultura de la corrupción muy arraigada en esa sociedad, c) Porque se ignora cómo combatir la problemática, d) Porque se desconocen los instrumentos para hacerle frente, e) Porque, aunque existen modelos para combatir este mal, no hay interés ni voluntad política para hacerlo, f) Porque los corruptos inmersos en las instituciones se protegen unos a otros, g) Porque se compra a los gobernantes fácilmente, h) Porque se compra a los ciudadanos fácilmente, i) Porque es un negocio que deja mucho dinero.

Mediante la globalización de la corrupción, los gobiernos pierden autoridad, incluso su soberanía, llegando a convertirse en simples administradores de sucursales, agencias u oficinas de comercio de las grandes empresas transnacionales. Esta incapacidad hace brotar síntomas de ingobernabilidad en los Estados. Sobre todo en países débiles, los gobernantes han dejado de ser los grandes estadistas de antaño para convertirse en gerentes que solo administran la propia riqueza nacional en beneficio internacional.

Elemento fundamental para poder comprender a la corrupción es tener clara su *magnitud* o *dimensión*. En general, se evoca el concepto de la corrupción pero sin comprender dicha característica. Para comprender la magnitud de la corrupción conviene detenerse y reflexionar un poco. En ese sentido, el cuento hindú *Los ciegos y el elefante* servirá de auxilio pedagógico. Dicho cuento, a grandes rasgos, dice así: A un grupo de ciegos se le pidió que describiera 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 el costado 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; otro ciego, tocando la cola del elefante, afirmó que era largo y delgado como una culebra; finalmente, el último, tocando los colmillos afirmó que tenía forma de cuerno.

Todos los ciegos habían dicho la verdad respecto a la parte que tocaron del elefante, pero erraron en el todo. Con el problema de la corrupción sucede lo mismo. Dependiendo del ángulo profesional desde el que se mire, se percibirá una parte del problema pero no la totalidad. Un abogado, debido a su formación, creará que con más leyes se puede combatir

la corrupción; un economista podrá pensar que el problema de la corrupción en los servidores públicos se debe a los bajos salarios, por lo que sugerirá que, aumentándolos, se reducirá la corrupción; y así sucesivamente con diferentes profesiones. Con posiciones parciales, difícilmente se puede comprender la totalidad y mucho menos hallar una solución. Es necesario integrar los diferentes enfoques para poder ver el todo. Cada respuesta de los ciegos es una pieza del rompecabezas, si se integran todas las piezas, entonces aparece la figura completa. Para percibir la magnitud de la corrupción hace falta sumar las diversas piezas dadas por los diversos enfoques de las distintas disciplinas. Por lo anterior, se requiere de un equipo multidisciplinario que presente y capte las diversas maneras de ver el problema y las integre hasta conformar una visión holística. En cada visión, ha de estar incluida la ética como disciplina fundamental que muestra la otra cara de la moneda de la corrupción. El reconocimiento de la importancia de la ética es un paso fundamental en la conformación de las herramientas para la contienda.

4. Ubicación de la problemática de la corrupción dentro de un espacio y tiempo

La corrupción tiene distintos matices, niveles, grados. Aunque el problema de la corrupción se encuentra en los diferentes países del mundo, basta ver los informes que anualmente muestra Transparencia Internacional (TI) para afirmar que este fenómeno no se manifiesta, por ejemplo, de igual manera en Argentina que en Chile, a pesar de estar inmersos en la misma región latinoamericana. Tratándose de la región norteamericana, el problema de la corrupción es diferente en México con relación a Estados Unidos y Canadá. Las diferencias en el nivel de corrupción también existen entre países europeos, no es lo mismo la corrupción en España que en Finlandia o Reino Unido. Cada país tiene sus características particulares que lo distinguen de otro, por lo que es esencial reflexionar sobre el entorno donde se ubica el problema. Conocer el lugar, la cultura, la historia, los nexos con otros países.

De esta manera, para entender un problema e intentar darle solución hay que comprenderlo en su contexto y en sus circunstancias. Las recetas mágicas trasplantadas de un país a otro no valen. Hay que situarse en la delimitación temporal, espacial, cultural, conocer las causas que originaron el problema, el nivel en que se encuentra, contar con datos, cifras, fuentes de estudio y, sobre todo, con analistas capaces que puedan interpretar, comprender y aportar soluciones.

5. Asignación de un equipo responsable

El primer paso para cualquier sociedad inmersa en corrupción se encuentra en querer dejar de serlo. Un enfermo, para curarse, debe querer sanar. Análogamente, si se reconoce que la sociedad padece una enfermedad, necesitamos que esta desee curarse. Hay sociedades que se adaptan al confort de la corrupción. De hecho, se dan estudiosos del fenómeno que predicán sus bondades, lo cual es contrario a la intención de esta obra. Un libro clásico que exalta los vicios en la sociedad y que influyó en el pensamiento económico, es la obra de Bernard Mandeville *“La fábula de las abejas o cómo los vicios privados hacen la prosperidad pública”* publicada en 1914. En dicha obra, el autor relataba la siguiente fábula:

Había una colmena que se parecía a una sociedad humana bien ordenada. No faltaban en ella ni los bribones, ni los malos médicos, ni los malos sacerdotes, ni los malos soldados, ni los malos ministros. Por descontado tenía una mala reina. Todos los días se cometían fraudes en esta colmena; y la justicia, llamada a reprimir la corrupción, era ella misma corruptible. En suma, cada profesión y cada estamento estaban llenos de vicios. Pero la nación no era por ello menos próspera y fuerte. En efecto, los vicios de los particulares contribuían a la felicidad pública; y, de rechazo, la felicidad pública causaba el bienestar de los particulares. Pero se produjo un cambio en el espíritu de las abejas, que tuvieron la singular idea de no querer ya nada más que honradez y virtud. El amor exclusivo al bien se apoderó de los corazones, de donde se siguió muy pronto la ruina de toda la colmena. Como se eliminaron los excesos, desaparecieron las enfermedades y no se necesitaron más médicos. Como se acabaron las disputas, no hubo más procesos y, de esta forma, no se necesitaron ya abogados ni jueces. Las abejas, que se volvieron económicas y moderadas, no gastaron ya nada: no más lujos, no más arte, no más comercio. La desolación, en definitiva, fue general. La conclusión parece inequívoca: *Dejad, pues, de quejaros: sólo los tontos se esfuerzan por hacer de un gran panal un panal honrado. Fraude, lujo y orgullo deben vivir, si queremos gozar de sus dulces beneficios* (Mandeville, 1997).

Si se quiere combatir a la corrupción, es necesario materializar ese interés y hacerlo extensivo una y otra vez hasta lograr generar una cultura ética generando conciencia en los ciudadanos, en los diferentes miembros del Estado, invitando a la acción presionando a los representantes públicos para que estos realicen acciones verdaderas para prevenir y controlar la corrupción.

En una encomienda de una tarea de esta magnitud hay que asignar responsables. Para ello se precisa un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos verdaderamente en resolver esta problemática. Requisito obligatorio de estos especialistas será poseer un perfil con los siguientes elementos: a) Capacidad y conocimiento de la problemática, b) Interés verdadero por combatir este fenómeno, c) Posesión de una conducta íntegra, acompañada de valores éticos que se refleje en una trayectoria intachable y prestigiosa.

Los responsables de combatir la corrupción deben tener una posición clara en contra de este vicio, sabiendo por qué lo van hacer, sin dejarse seducir por la corrupción. Deben ser cual médicos que luchan contra las enfermedades de los pacientes sin contagiarse, es decir, deben estar vacunados contra la corrupción para no ser atrapados por este vicio. Igualmente deben tener en cuenta las siguientes preguntas: ¿Por qué en los gobiernos y administraciones públicas hay tantos problemas sin resolver pese a existir instituciones para ello? Pobreza, desempleo, analfabetismo, injusticia, sanidad, entre otros. ¿Por qué si el ciudadano paga impuestos, numerosos servicios públicos no funcionan? Alumbrado público, suministro de agua, asfaltado de calles, seguridad, recogida de basura. ¿Por qué en algunos países los colegios piden cuota para mantenimiento de la escuela y cuota para pagar el sueldo del conserje? ¿Por qué ciertos ayuntamientos piden al ciudadano, quien ya pagó sus impuestos, que compre materiales (arena, cemento, grava, lámparas, etc.) para obtener un servicio público, es decir, que el ciudadano prácticamente financie el servicio público requerido? Por ejemplo, en municipios pobres, cuando el ciudadano solicita que se repare el alumbrado público, el ayuntamiento afirma no tener recursos para comprar lámparas, pero ofrece al ciudadano la posibilidad de comprarlas y el ayuntamiento las coloca. ¿Por qué en algunas oficinas de la administración pública, para tramitar un documento, hay que ofrecer un "estímulo", "regalo" o "gratificación" al servidor público para que realice o agilice un trabajo por el que ya está cobrando? ¿Por qué muchos servidores públicos además de gozar y abusar de privilegios (coche, vales para comida, gasolina, viajes, sueldos altos, sobresueldos, bonos, y demás estímulos), se enriquecen en poco tiempo? ¿Por qué autoridades responsables de reservas ecológicas o parques nacionales las recalifican o privatizan para construir hoteles, clubs de golf, departamentos o centros comerciales? ¿Por qué, en definitiva, hay servidores públicos que se enriquecen desde el cargo? Es de señalar que existe un eje común que atraviesa estas y otras tantas preguntas en torno a la corrupción.

6. Selección de un enfoque para el abordaje

El equipo responsable de combatir la corrupción debe *conocer el estado de la cuestión del fenómeno objeto de análisis*. Existen diversas formas para abordar este fenómeno: a) Desde su conceptualización, abarcando distintas definiciones y características, b) Por la tipología o las formas que adopta la corrupción, c) Por las características de cada tipo de corrupción, d) Por las múltiples causas que la generan, e) Por los efectos que provoca en diferentes espacios de una sociedad (económico, político, social, cultural, etc.), f) Por las formas de operación, es decir, los mecanismos para su funcionamiento, g) Por la percepción que se tiene de este fenómeno apoyado en las opiniones de la ciudadanía, h) Por la medición del fenómeno en un espacio determinado, i) Por los sectores o campos de acción específicos donde actúa (educación, salud, medio ambiente, justicia, entre otros), j) Por los casos más sonados en los medios de comunicación, siendo ejemplos los escándalos de la FIFA, del Vaticano o los Papeles de Panamá, k) Por los mecanismos para combatirla: Fiscalías Anticorrupción, Organismos de Lucha Antifraude, Cancilleres de Justicia, l) Por su prevención a través de educación en valores, filosofía y ética.

Es de señalar que dichos estudios interactúan estrechamente unos con otros. No podemos combatir la corrupción si no entendemos qué es. Para ello es necesario conocer diversas definiciones, sus características, las formas de operación, etc. De igual manera, si queremos prevenirla, controlarla y frenarla, ha de tenerse claro por qué hay que combatirla; para ello ha de disponerse de argumentos, datos, cifras respecto a los efectos que ocasiona. Fundamental es contar con instrumentos de lucha. Conocer qué instrumentos han existido en la historia y cuáles existen actualmente, cuáles están vigentes y cuáles existen pero no funcionan, cómo operan dichos instrumentos, cuáles de ellos no existen en el lugar donde se va a combatir pero existe la posibilidad de implementar, cuáles existen pero no son viables de operar.

7. Elección de un enfoque de estudio: la prevención mediante la ética pública

Para controlar y atajar la corrupción es necesario contar con diversos elementos para su prevención, es decir, dirigirse a la raíz del problema. Los actos corruptos aparecen en la conducta de las personas cuando no hay en su mente frenos que les impidan realizarlos. Los frenos que pueden impedir que una persona realice actos corruptos son los principios y valores con que cuenta. Dichos principios y valores generan conciencia. La conciencia hace que el individuo asuma una responsabilidad y, en consecuencia, posea un tipo de comportamiento. Un adecuado comportamiento se asocia a una sana

educación. Cuando no hay educación, ni principios ni valores en la mente de la persona, se da paso a la ignorancia. La ignorancia es caldo de cultivo para los antivalores y las prácticas corruptas. El reino de la ignorancia es campo fértil para las más descabelladas ideas y los más perversos actos del ser humano. La ética saca de esa ignorancia, por eso es clave para debilitar a la corrupción.

¿Pero cómo se aterriza la ética si esta es parte de la filosofía? Precisamente, los grandes filósofos de las antiguas civilizaciones, tanto de Oriente como de Occidente, enfocaron su atención en la conducta de los gobernantes, dando importancia a los valores y a la educación. Desde entonces, se identificaron los siguientes elementos: a) Preocupación por la formación ética de los gobernantes, b) Incorporación de valores en su conducta, c) Posesión de una filosofía de servicio a la comunidad, d) Consideración del bien común como objetivo de la comunidad, e) Incorporación de reglas morales que guíen la conducta del gobernante plasmadas en documentos (códigos éticos de gobierno), f) Aplicación de castigos severos a quien infrinja las normas, g) Existencia de maestros que formen y guíen al gobernante, h) Implantación de Consejos Éticos que asesoren al gobernante, i) Interiorización en cada servidor público del espíritu de servicio.

En la pelea contra la corrupción, una estrategia frecuente es la de reaccionar en el momento en que tienen lugar casos y escándalos. Dicho enfoque es insuficiente porque se reacciona ante el fenómeno sin ir a las causas que lo generan. Bajo este enfoque, es posible que se prenda a algunos corruptos, pero tras ellos, surgirán nuevos y más. En sociedades altamente corrompidas, la podredumbre brota sola, al igual que un iceberg que muestra en la superficie solo una pequeña parte de su tamaño ocultando bajo el agua una enorme montaña. No habrá control de la corrupción si no cortamos los canales que la nutren. Las prácticas corruptas, que son la suma de múltiples conductas en un espacio y lugar determinados, solo podrán corregirse si nos enfocamos en la prevención. Y las disciplinas que se enfocan a la orientación de la conducta de cara a esta prevención son la ética y la filosofía. En particular, la Ética Pública se dedica al estudio de la conducta de los servidores públicos.

8. Herramientas y técnicas

La Ética Pública es un campo del conocimiento que cuenta con instrumentos de aplicación práctica para prevenir la corrupción. Son ejemplos de instrumentos éticos los siguientes: a) El Consejo Ético, b) La Oficina de Ética de Gobierno, c) Un marco jurídico o Ley de Ética de Gobierno o de Estado, d) Un marco normativo de conducta a través

de Códigos de Ética generales y específicos, e) Profesionales o expertos en Ética Pública dedicados a enseñar y promover valores: los Agentes Éticos, f) Literatura especializada en ética pública, g) Cine en valores ficción y documental, h) Mecanismos de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, i) Mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas, j) Mecanismos de acceso a la información, k) Sistema de quejas y denuncias ciudadanas, l) Sistema de sanciones ejemplares para combatir la impunidad, m) Un modelo de política en ética pública, n) Sistema de comunicación fluida con la ciudadanía, ñ) Vinculación con los ámbitos privado y social, o) Vinculación estrecha a una red de ética global, p) Observatorios ciudadanos, entre otros.

9. Integración de las piezas e integración de un modelo

Una vez conocida, estudiada y comprendida la operación de las herramientas para combatir la corrupción, análogamente a un rompecabezas, es necesario estructurar un modelo en el que encajen e interactúen todas las piezas. Una propuesta es el denominado *Sistema Ético Integral* (SEI) para la prevención de la corrupción.³

10. Elaboración de una política de Estado

Cuando la cultura ética se expande de forma horizontal en los diferentes segmentos de una sociedad y el gobierno retoma o capta esa idea y la hace suya, ya sea por convencimiento propio o bien por presión ciudadana, se incorpora esta necesidad a los planes de gobierno o bien mediante una política pública.

11. Institucionalización y aplicación: enfrentar los retos

Un paso fundamental será generar espacios para la implementación de la maquinaria contra la corrupción. No quedarse sólo en el discurso sino llevarlo a la práctica. Una política en ética pública necesita instituciones, organismos, programas, realizar acciones concretas, materializar la ética pública. Con ello se demuestra que la ética pública no es teoría sino práctica.

³ El Modelo del Sistema Ético Integral (SEI) se desarrolla en la obra de Oscar Diego titulada: *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (2009), Bilbao Desclee de Brower.

Para echar andar la maquinaria anticorrupción, conviene apoyarse de la divulgación y comunicación para generar una cultura ética. De esta manera, se puede generar una energía positiva, empatía y sinergia que contagie a los distintos miembros de la comunidad política de los tres grandes sectores: público, privado y social.

12. Vigilancia, control y evaluación

Para conocer si se avanza por buen camino es importante hacer autocrítica, vigilando, midiendo y evaluando de forma constante. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. En la vigilancia y control, es bueno contar con el apoyo de los ciudadanos. Estos pueden ser testigos y vigilantes de los actos y conductas de los servidores públicos. Para ello es conveniente enseñar y educar en la participación. Cuando el ciudadano padece un acto indebido o es maltratado por un servidor público, hay que poner en marcha la maquinaria anticorrupción y proceder a sancionar y corregir. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas. En esta tarea son determinantes los medios de comunicación e instituciones como el Defensor del Pueblo o el Canciller de Justicia.

Una política adecuada de vigilancia y control que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. En sentido contrario, mantener en el ámbito público a servidores con verdadero espíritu de servicio, les permite actuar basados en una ética de responsabilidad.

Hay que evitar las conductas arrogantes, prepotentes, soberbias, discriminatorias y abusivas que realizan algunos servidores públicos. El abuso de autoridad, la humillación, el menosprecio hacia los ciudadanos son prácticas arraigadas que hay que evitar, combatir y castigar.

13. Identificación y sanción a corruptos

Por el bien de la salud de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que poseen conductas basadas en antivalores sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público. Cuando no se corrige y castiga de manera ejemplar las conductas corruptas, la impunidad se expande.

La medida de realizar un padrón o registro de los servidores públicos corruptos en sus diferentes modalidades, que contenga a quienes se mantengan en prácticas no éticas, es, sin lugar a dudas, una medida disuasoria.

14. Comunicación estrecha y continua con la ciudadanía

La información continua a la ciudadanía de lo que se hace en materia anticorrupción, dando seguimiento a los diversos casos así como en materia de cultura ética es fundamental. La confianza entre gobierno y ciudadano está deteriorada, urge restituirla. De ahí la importancia de este punto a través de los medios de comunicación.

15. Una mejora continua en el funcionamiento institucional

Finalmente, la retroalimentación y mejora continua deben estar presentes. Generalmente, cuando se emprenden nuevas iniciativas surgen fallos que hay que corregir de inmediato. En el campo de la construcción, cuando se levanta un muro, si este no se nivela y corrige, en la medida que va creciendo, se desvía, inclinándose hasta caerse. De manera análoga, si los pilares o cimientos del edificio contra la corrupción están torcidos, será difícil que la maquinaria contra la corrupción verdaderamente funcione. Cuando los cimientos institucionales están bien establecidos, hay una mayor posibilidad de que los organismos, personas, ideas y recursos coordinados adecuadamente permitan constituir las bases para un gobierno ético guiado por valores.

La mejora continua dentro del modelo para prevenir la corrupción consiste en hacer los ajustes necesarios con el fin de mejorar el funcionamiento de la maquinaria anticorrupción. El *Consejo Ético* convocará con periodicidad a reuniones y rendirá informes y resultados de sus actividades.

16. Reflexiones finales

1. Contrario a la creencia en general de que la corrupción no tiene solución, este trabajo se enfoca en demostrar lo contrario, es decir, que sí hay solución.
2. Cuando un pueblo o Estado verdaderamente quiere enfrentar y controlar la corrupción lo puede conseguir.

3. Existen disciplinas desde antaño que ponen atención especial a la conducta de los gobernantes, como la ética.
4. Actualmente, la ética pública, además de dirigir su trabajo a la conducta de los servidores públicos, cuenta con instrumentos de aplicación práctica.
5. El conocimiento de las herramientas integradas en un modelo aplicable a través de una política en ética pública conlleva la generación de una cultura ética para un Estado.
6. La ética es un poderoso instrumento de control de la corrupción, es un dique para hacer frente al oleaje tempestuoso que provoca el mar de la corrupción.

17. Bibliografía

- Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (2011), *Corrupción, Cohesión social y desarrollo. El Caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, España.
- Diego Bautista, Oscar (2006), *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Diego Bautista, Oscar (2009), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Desclee de Brower.
- Malem Seña, Jorge (2002), *La corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Mandeville, Bernard (1997), *“La fábula de las abejas o cómo los vicios privados hacen la prosperidad pública”*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Platón, *La república*, en Diálogos Tomo IV, Madrid, Editorial Gredos.

**¿CÓMO ABORDAR LA CORRUPCIÓN? UNA VÍA PARA SU SOLUCIÓN
A TRAVÉS DE LA ÉTICA PÚBLICA**

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

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

ISBN: 978-607-771621-1



9 786077 716211