

## **“Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio?”**

Fecha de recepción: 14 de enero de 2016

Fecha de aprobación: 26 de agosto de 2016

*Jaime Rodríguez Alba\**

Título: *Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético.*

Autor: Oscar Diego Bautista

Edición: Universidad Autónoma del Estado de México

ISBN: 978-607-422-638-6

Núm. de páginas: 40

Año: 2015

Sostenía Tácito (*Annales*, Libro III, 27; traducción 1980: 220-221) que “*corruptissima re publica plurimae leges*” (república muy corrupta, pluralidad de leyes). En realidad tal afirmación viene relativizada al contexto siguiente: tras la expulsión de Tarquinio el Soberbio (en el 509 a. C.), se redactan numerosas leyes, entre ellas las XII Tablas, para Tácito “cima de la equidad”, pero la situación social, las alianzas de Gracos y Saturnianos impidieron que la república pudiera gozar de estabilidad institucional. De modo que se llegó a una situación en la que “no se legisló ya sólo para todos, sino también contra los hombres particulares... y en una república corrompida a más no poder se multiplicaron las leyes”.

En un sentido similar se expresa Víctor Lapuente, profesor en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Göteborg, Dinamarca, en una entrevista realizada por Jordi Évole: “Cuantas más leyes tenemos, podemos tener menos ética”, y, como manifiesta Lapuente, “a menos ética mayor corrupción”. En dicha entrevista sostiene este especialista en gobierno que el éxito en combate a la corrupción de países como Dinamarca no está en hacer muchas leyes contra la corrupción, sino en una sólida formación en valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos de la existencia social, pero desde luego en aquellos relativos a la selección de personas para la Administración Pública.

Oscar Diego Bautista seguro suscribe las anteriores palabras, o al menos eso puedo colegir tras la lectura de su *Cuaderno 18: Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético*. Como señala Victorino Barros Dávalos en la introducción a este cuaderno, el Sistema Nacional Anticorrupción puesto en marcha por el gobierno de México mediante el decreto recogido en el

\* Universidad Siglo 21, Argentina. Correo-e de contacto: [albajaim@hotmail.com](mailto:albajaim@hotmail.com)

Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015, adolece de una gran falla: no establece instrumentos éticos de aplicación práctica en el combate de la corrupción. El objetivo de Diego Bautista en este cuaderno 18 es apuntalar líneas de reflexión y trabajo en esta dirección.

En el cuaderno, el autor establece interesantes reflexiones, que a continuación se mencionan, acaso para orientar una lectura atenta del mismo, más que recomendada, tanto por la utilidad de dicho trabajo en tiempos actuales, como por la presencia de ideas bien concretas y sugerentes.

Por lo que respecta a lo primero, destaca a manera de resumen muchos de los avances en materia de corrupción que el autor ha realizado (Diego, 2007; Diego, 2009; Ausin, Peña y Diego, 2010). La primera forma de combatir la corrupción es analizarla, por lo que se hace preciso “tomar distancia”. La corrupción es un fenómeno complejo (Villoria, 2000), involucra tanto causas sociales e institucionales como psicológicas e individuales. Por ello tomar en cuenta que la simple legislación no es suficiente, aunque sea necesaria, es un paso importante al efecto, como Diego Bautista señala acertadamente en este cuaderno. La línea de argumentación, reiterada por este autor y por otros expertos en la materia, es la siguiente: la ética pública contribuye al fortalecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, lo que otorga confianza ciudadana, arrojando así “armonía, participación e interacción” entre las instancias de gestión política-administrativa y la ciudadanía. Pilares éstos de una *buen gobierno*. Como se ha analizado en una obra reciente (Diego y Ausin, 2014), potenciar la ética fomenta el buen gobierno, tanto en los elementos institucionales como los de cultura cívica y construcción o formación de la subjetividad.

Los códigos y leyes éticas, así como las medidas legislativas para creación de medidas contra la corrupción, como la que analiza este cuaderno, son pilares fundamentales de la *ética de la administración pública* (Ausin, 2011), en la medida en que permiten orientar la acción y corregir antivalores en las moralidades presentes en la cultura organizacional. Pero se precisa además reforzar la *ética en la administración pública* (Ausin, 2011), esto es, aquellos elementos éticos que involucran la conducta de las personas que componen las administraciones y gobiernos.

El cuaderno número 18 tiene la virtud de sentar ideas tanto en lo relativo a cómo subsanar deficiencias de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), tanto en lo relativo a la ética de la administración como a la ética en la administración.

Son de vital importancia, según analiza este cuaderno, el desarrollo de instrumentos, políticas, acciones y organismos éticos. Entre los primeros destaca la creación de un *consejo ético*, compuesto por un número de personas reputadas, tanto en su perfil ético como en sus conocimientos, consejo que oscila entre tres y siete miembros. Se vuelve importante reforzar medidas como ofrecer programas de formación de agentes éticos, realizar evaluaciones de los programas implementados, impulsar una cultura ética mediante recursos formativos y organización de debates y seminarios, tareas que han de ser encomendadas a una *oficina de ética*. Entre los instrumentos éticos destaca también el *marco legal ético* y el *marco normativo ético*. Pero quizá lo más reseñable en esta propuesta que realiza Diego Bautista estriba en el impulso que ha de tener el *agente ético*, profesional de la ética que haya de servir las veces de líder que induzca, oriente y aconseje. Los agentes éticos

han de formar una red destinada a coordinar acciones y generar interacción entre diversas áreas administrativas. Por lo que alcanzo a conocer, la apuesta por la creación de un agente ético está en consonancia con diversos proyectos para impulsar la ética en el sector público, como el puesto en funcionamiento en Paraguay (Ospina, 2008), mediante el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP). También en la creación de instrumentos éticos en la República del Paraguay se pone énfasis en crear agentes de socialización ética. El autor añade también como elemento importante en la creación de instrumentos éticos la conformación de auditorías éticas, destinadas a identificar conductas y percibir síntomas que delaten la presencia de corrupción.

Pero como el autor señala en diversos lugares, de nada sirve la teoría sin voluntad. Por eso el elemento político, de voluntad política, resulta vital. Entre las políticas anticorrupción señala este cuaderno 18 las siguientes: política de difusión de valores, políticas estrictas en materia de regalos, políticas de recursos humanos basadas en valores, políticas orientadas a potenciar la formación ética –tanto a nivel de educación universal, como en la formación cívica mediante los medios de comunicación, etc.–, las políticas de ética en las profesiones y, en último lugar, pero quizá de lo más relevante, las políticas de profesionalización de la función pública.

Vitales devienen las acciones específicas para impulsar una cultura ética, como las que destaca Diego Bautista. Así, la formación de líderes éticos –orientados a contrarrestar la presencia de ejemplaridad negativa mediante la ejemplaridad positiva–, potenciar la captación de denuncias y la protección a los denunciantes, así como desarrollar una escala de conductas éticas de los servidores públicos.

Una cultura sin organismos es, empero, como una función biológica sin tejidos. Para sostener las funciones biológicas se precisa de tejidos que conformen órganos saludables. Del mismo modo la cultura ética precisa organismos e instituciones orientadas a desarrollar sus líneas de acción, fines y valores. Por eso, para potenciar una cultura en la que se considere la denuncia de prácticas antiéticas como fundamental para desalentar la reproducción de las mismas se precisan organismos para recibir denuncias capaces y que garanticen la privacidad. El Defensor del Pueblo y la Cancillería de Justicia son fundamentales al efecto. Estos organismos han de impulsar la proactividad: denunciar actos indignos es de por sí un acto muy digno. El bien común es el mayor de los bienes, y, por ende orientarse a salvaguardarlo poniendo freno a quienes atenten contra el mismo deviene una práctica de suyo noble. También considera este cuaderno importante generar organismos de lucha contra la corrupción que, como la Oficina de Lucha contra la Corrupción de la Unión Europea, persiga las diversas modalidades de corrupción. Crear Fiscalías anticorrupción con especialistas a cargo es una importante tarea. Fiscalías que podrán también cooperar con diversos organismos destinados a control del presupuesto, como la Oficina Estatal de Auditoría o el Tribunal de Contabilidad. Y, como no puede ser de otro modo, sanciones claras, firmes y que se cumplan es también un elemento fundamental en una cultura ética. La cultura en sí ha de ser un refuerzo positivo para las buenas conductas y uno negativo para las indebidas. Se precisan pues, organismos sancionadores como un Tribunal especializado en asuntos de corrupción, o un Tribunal de ética gubernamental.

Todas estas medidas que Diego Bautista propone apuntalan lo que dice la legislación y la experiencia en combate contra la corrupción siguiendo modelos diversos en el mundo. Lo que llama la atención por su originalidad es la propuesta de un Sistema Ético Integral (SEI), que refuerza la proactividad y utilidad de este cuaderno. Combatir la corrupción supone no medidas espectaculares, y desde luego tratar de evitar la politización del fenómeno. Politización a la que tan asiduos son los líderes políticos: acusar de corrupción se ha convertido en un arma en la contienda electoral. Combatir la corrupción supone, como señala nuestro autor, una *estrategia*. Como indica la etimología (estrategia deriva de *stratos* –ejército– y *ago* –dirigir), el arte de dirigir ejércitos contra la corrupción no puede ser una simple improvisación. Tiene que fundarse sobre acciones locales, diseñadas con cuidado y pensando siempre en las jugadas que vienen después de la tomada, esto es en el largo plazo. Por eso resulta tan interesante la propuesta de un SEI.

En el marco del SEI se despliegan diversas acciones para librar combate a la corrupción. Así, formar una red de profesionales de diversas áreas destinadas a estudiar el fenómeno en todas sus dimensiones; preparar herramientas de batalla contra la corrupción; formar mentalmente contra la corrupción; saber cómo, cuándo y dónde usar cada instrumento; enfrentarse en la batalla haciendo los reajustes necesarios ante la reacción que pueda darse; y conformar un *Consejo Ético* con personas adecuadas. Entre las estrategias de este consejo destacan: desarrollar líneas de investigación en ética pública, elaborar una agenda ética, realizar diagnósticos éticos, identificar instrumentos éticos, institucionalizar herramientas éticas; diseñar los elementos del SEI; dar a conocer las reglas del juego ético; realizar

campañas de información en ética pública; y apostar por una política internacional que consolide líneas de investigación y acción contra la corrupción.

Como el autor muestra en este cuaderno, diversas experiencias internacionales señalan que el trabajo ético reduce la corrupción y potencia, tanto por esta reducción como por la proactividad que induce en el servicio público, el crecimiento económico. Conviene, lo que redundará en la estrategia, actuar comenzando por pequeños espacios, desde varios puntos y atendiendo a la necesidad de tiempo. El tiempo de lucha contra la corrupción nunca puede ser la corrupción del tiempo a la que tan habituados nos tienen las prácticas de nuestras sociedades del cambio constante: contra la corrupción se actúa con estrategia, no con sencilla táctica.

En resumen este cuaderno contiene valiosas reflexiones que el legislador debiera tomar en cuenta, pues se erige, en mi humilde opinión, como una auténtica hoja de ruta que puede ser concretada en diversos ámbitos institucionales y sociales para poner un dique a la corrupción.

Por eso apostar por el *buen juicio*, por generar un tejido de pensamientos, hábitos y sentimientos orientados a conocer la lacra de la corrupción, rechazarla por constituirse en obstáculo para la equidad social y orientarse a un accionar ético ha de tomar en cuenta las sugerencias de Diego Bautista en el presente cuadernillo. Estrategia, más que táctica, honestidad, más que ampulosidad política, son elementos para el cambio institucional. Un cambio que puede tomar en cuenta las sabias palabras de Maimónides: “está en el deseo del hombre un deseo de buscar los finales; y a menudo encuentra los preliminares tediosos y rehúsa darse a ellos” (*Guía de perplejos*, parte I, cap. 34; citado en Roiz, 2008: 44).

**BIBLIOGRAFÍA**

1. Ausin, T., Peña, L., y Diego Bautista, O. (coords.) (2010), *Ética y servicio público*, Madrid, Plaza y Valdés.
2. Ausin, T. (2011), “Ética de las administraciones”, en *Eunomía*, núm. 1, septiembre 2011-febrero 2012, en <http://goo.gl/gPezIe>.
3. Diego Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública* (memoria de tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, en <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>, consultado el 14 de julio de 2016.
4. Diego Bautista, O. (2009), *Ética para corruptos*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
5. Diego Bautista, O. (2015), *Cuaderno 18. Componentes para un Sistema Nacional de Anticorrupción desde un enfoque ético*, Toluca, CICYSH y Poder Legislativo del Estado de México.
6. Diego Bautista, O. y Ausin, Tx. (compils.) (2014), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, México, Instituto Electoral del Estado de México.
7. Entrevista a Víctor Lapuente, en <https://www.youtube.com/watch?v=R6KvEx2nA8g>, consultado el 14 de julio de 2016.
8. Ospina, L.M. (coord.) (2008), *Manual de ética pública*, Asunción Millennium Challenge Corporation, Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública, USAID.
9. Roiz, J. (2008), *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Madrid, Editorial Complutense.
10. Tácito (1980), *Annales, Libro I a VI*, Madrid, Gredos.
11. Villoria, M. (2000), *Ética pública y corrupción, Curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos.