

Sistema Nacional Anticorrupción: ¿basta la ley o precisamos del buen juicio?

Oscar Diego Bautista,
*Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un
enfoque ético*, México, Universidad Autónoma del Estado de
México. 2015, 269 pp. (Cuadernos de Ética para los Servidores
Públicos, 18).

Jaime Rodríguez Alba*

Sostenía Tácito (*Annales*, Libro III, 27) 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 de 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 pudiera gozar de estabilidad institucional la república. De modo que se llegó a una situación en la que “no se legisló ya solo 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 el profesor Lapuente, a menos ética mayor corrupción. En dicha entrevista sostiene este especialista en gobierno que el éxito en combate a la corrupción de

* Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo, Magister en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Investigador en temas de ética pública y buen gobierno desde 2010. Ha publicado diversos artículos y capítulos en obras colectivas en esta temática. En la actualidad se desempeña como profesor en la Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina. Contacto: albajaime@hotmail.com

JAIME RODRÍGUEZ ALBA

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 seguramente suscribe las anteriores palabras, o al menos eso puedo colegir tras la lectura de su cuaderno *Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético*. Como señala Victorino Barros Dávalos en la introducción a este volumen, el Sistema Nacional Anticorrupción puesto en marcha por el gobierno de México mediante decreto recogido en el *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 Oscar Diego en este caso es precisamente apuntalar líneas de reflexión y trabajo en esta dirección.

En el texto reseñado el autor establece interesantes reflexiones que a continuación mencionamos, acaso para orientar una lectura atenta, más que recomendada, tanto por su utilidad en tiempos como los actuales, como por la presencia de ideas concretas y sugerentes.

Por lo que respecta a lo primero, destaca que ahí se resuman muchos de los avances en materia de corrupción que Diego ha realizado (2007, 2009, 2010). La primera forma de combatir la corrupción es analizarla, para lo que se hace preciso “tomar distancia”. Es un fenómeno complejo (Villoria, 2001), pues involucra tanto causas sociales e institucionales, como psicológicas e individuales. Por eso tomar en cuenta que la simple legislación no es suficiente, aunque sea necesaria, es un paso importante al efecto, como Diego señala acertadamente en este cuaderno. La línea de argumentación, reiterada por este autor y por tantos 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 y administrativa y la ciudadanía. Pilares estos de una buena gobernanza. Como hemos analizado en una obra reciente (Bautista y Ausin, 2014), potenciar la ética fomenta el buen gobierno, tanto en los elementos institucionales como en los de cultura cívica y construcción o formación de la subjetividad.

Los códigos y las leyes éticas, y las medidas legislativas para la creación de medidas contra la corrupción como la que analiza este cuaderno

son pilares 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 18 de referencia tiene la virtud de sentar ideas en lo relativo a cómo subsanar deficiencias de la creación del SNA (Sistema Nacional Anticorrupción), y en lo relativo a la ética de y en la administración.

Califica como de vital importancia 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. El consejo oscila entre tres y siete miembros. Pero se hace importante también reforzar medidas como ofrecer programas de formación de agentes éticos, realizar evaluaciones de los programas implantados, 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 estriba en el impulso que ha de tener el agente ético, profesional de la ética que haga 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 yo 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 (Marleny Ospina, 2008), mediante el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay). También en la creación de instrumentos éticos en la República del Paraguay se pone mucho énfasis en crear agentes de socialización ética. Oscar Diego 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 las siguientes: política de difusión de valores, políticas estrictas en materia de regalos, de recursos humanos basadas en valores, políticas orientadas a potenciar la forma-

ción 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. Así, se propone apoyar 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 que se puedan sostener las funciones biológicas se precisan tejidos que conformen órganos saludables. Del mismo modo, la cultura ética requiere organismos e instituciones orientados 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 su reproducción se necesitan organismos para recibir denuncias, que garanticen la privacidad. El Defensor del Pueblo y la Cancillería de Justicia son indispensables al efecto. Estos organismos han de impulsar la diligencia: 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 atentan en su contra llega a ser una práctica de suyo noble. Aquí no sirve el pretexto escolar contra los “chivatos” o “acusones”. También se considera importante generar organismos que, como la Oficina de Lucha contra la Corrupción de la Unión Europea, la persiga en sus diversas modalidades. Crear fiscalías con especialistas a cargo es una importante tarea. Fiscalías que podrán también cooperar con diversos organismos destinados al 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 determinante en una cultura ética. La cultura en sí ha de ser un refuerzo positivo para las buenas conductas y uno negativo para las indebidas. Debe contarse con organismos sancionadores como un Tribunal especializado en asuntos de corrupción, o un Tribunal de ética gubernamental.

Todas estas medidas que nuestro autor propone apuntalan lo que dice la legislación y la experiencia en el combate contra la corrupción siguiendo modelos diversos en el mundo. Pero lo que llama la atención

por su originalidad es la propuesta de un Sistema Ético de Integridad (SEI). El combate de la corrupción no supone 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 Sistema Ético Integral.

En el marco del SEI se despliegan diversas acciones para librar el combate a la corrupción. Así, supone 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 ajustes 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 Oscar Diego nos 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 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.

Resumidamente podríamos decir que este cuaderno contiene valiosas reflexiones que el legislador debiera tener en cuenta, pues se erige, en mi humilde opinión, como una auténtica hoja de ruta que puede ser

JAIME RODRÍGUEZ ALBA

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 dirigirse a un accionar ético ha de tomar en cuenta las sugerencias de Oscar Diego Bautista en el presente cuadernillo. Estrategia más que táctica y 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

Ausin, T.

2011 “Ética de las administraciones”, en *Eunomía*, 1, septiembre-febrero, <<http://goo.gl/gPezIe>>.

Ausin, T., L. Peña y O. Diego Bautista (coords.)

2010 *Ética y servicio público*, Madrid, Plaza y Valdés.

Diego Bautista, O.

2007 *La ética en la gestión pública (memoria de tesis doctoral)*, Universidad Complutense de Madrid, <<http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>>

2009 *Ética para corruptos*, Bilbao, Desclée de Brouwer

Diego Bautista, O. y T. Ausin (comps.)

2014 *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.

Entrevista a Víctor Lapuente, <<https://www.youtube.com/watch?v=R-6KvEx2nA8g>>.

Marleny Ospina, L. (coord.)

2008 *Manual de ética pública. Millenium College Corporation*, Asunción, Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública, USAID.

Roiz, J.

2008 *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Madrid, Editorial Complutense.

Tácito

1979 *Annales, Libro I a VI*, Madrid, Gredos.

Villoria, Manuel

2000 *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos.