



Universidad Autónoma
del Estado de México

4



Colección Cuadernos de integridad
para las organizaciones

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

Óscar Diego Bautista

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

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

COLECCIÓN

CUADERNOS DE INTEGRIDAD PARA LAS ORGANIZACIONES

Óscar Diego Bautista | Jaime Rodríguez Alba

Coordinadores

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Rector

Doctora en Humanidades

María de las Mercedes Portilla Lujá

Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Administración

Jorge Eduardo Robles Alvarez

Director de Publicaciones Universitarias

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Doctor en Antropología y Etnolingüística

Edgar Samuel Morales Sales

Coordinador

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

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA



Universidad Autónoma
del Estado de México



Centro de Investigación
en Ciencias Sociales y Humanidades

"2023, Conmemoración de los 195 Años de la Fundación del Instituto Literario del Estado de México"

Diego Bautista, Óscar.
Medidas para prevenir y controlar la corrupción . El caso de Finlandia / Óscar
Diego Bautista.
1ª ed.
Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2023.
35 p. ; 21.5 cm.

Colección: Cuadernos de integridad para las organizaciones ; 4

Incluye referencias bibliográficas (p. 35).

ISBN: 978-607-633-604-5

ISBN: 978-607-633-600-7 (Colección)

1. Corrupción -- Finlandia -- Prevención.
2. Corrupción -- Finlandia -- Aspectos morales y éticos.

JN7395.A55 C6 2023

Primera edición, junio 2023

Medidas para prevenir y controlar la corrupción.

El caso de Finlandia

Óscar Diego Bautista

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote., Col. Centro

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: 722 481 1800

<http://www.uaemex.mx>

Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt): 1800233



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional. Los usuarios pueden descargar esta publicación y compartirla con otros, pero no están autorizados a modificar su contenido de ninguna manera ni a utilizarlo para fines comerciales. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-633-604-5

ISBN: 978-607-633-600-7 (Cuadernos de integridad para las organizaciones)

Hecho en México

El contenido de esta publicación es responsabilidad de las personas autoras.

Director del equipo editorial: Jorge Eduardo Robles Álvarez

Coordinación editorial: Ixchel Díaz Porras

Gestión de diseño: Liliana Hernández Vilchis

Corrección de estilo: Silvia Martínez García

Formación: Jarini Toledano Gil

Diseño de portada: Luis Maldonado Barraza



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
¿CORRUPCIÓN EN FINLANDIA?	13
ACCIONES PARA LA GENERACIÓN DE UNA CULTURA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	17
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA	27
REFLEXIONES FINALES	31
REFERENCIAS	35

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 Nicomachea*, 1094 b, 11-14.

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. Al indagar 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 claves de la sociedad finlandesa que le permite contar con una alta cultura ética y 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 elabora este artículo.

¿CORRUPCIÓN EN FINLANDIA?

Comienza este artículo con una advertencia, a fin de no crear mitos. Pese a que Finlandia es considerada 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, pero los datos sobre esta no se comparan con los escandalosos, inverosímiles e indignantes casos de países altamente corruptos. Un rasgo a destacar es 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 de 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 *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 de manejos ilícitos es el de los negocios internacionales, donde se han hecho públicos casos turbios en el manejo de los recursos de Cooperación y Desarrollo.

Pese a que Finlandia es un Estado sólido, desarrollado y con principios bien definidos en la operación de sus instituciones, no está al margen de ser influenciado por la globalización, la mundialización 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. Sin embargo, este proceso se ha ido ajustando a la cultura y a la filosofía del país, por lo que tiene una connotación particular y diferente a los procesos neoliberales llevados a cabo en otros lugares, por ejemplo en México y, en general, en 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. El cuadro muestra primero el número de acusaciones (a) e inmediatamente después el número de sentencias (s). Llama la atención cómo en 2013 solo hubo una acusación que llegó a sentencia; en tanto, el año con mayor número de acusaciones en el periodo mostrado fue 2005, con 26, de las cuales 21 llegaron a sentencia.

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

Continúa...

	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
Aceptación agraviada 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: Datos del Instituto Nacional de Investigación en Política Legal, recuperados de Salminen, Ari; Olo-Pekka, Viinamäki y Rinna Ikola-Norrbach (2015), “El control de la corrupción en Finlandia”.

Estos datos, comparados con los de México, los cuales aparecen en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que publica Transparencia Mexicana (TM), evidentemente contrastan: tan solo en 2010 se detectaron 200 millones de actos de corrupción, en tanto que en 2007 se detectaron 197 millones, y para 2005 se contabilizaron 115 millones de actos (Ver Cuadro 2).

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



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

inlandeses, en su mayoría, tienen la concepción de que son 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 se 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 finlandesa percibe que en su sociedad la corrupción no es un asunto conflictivo y son conscientes de ello. 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.

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. A continuación se exponen 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 la necesidad de la ética en el servicio público. Desde la Grecia clásica, se destacaba la importancia de la ética en la política para prevenir prácticas corruptas. La ética es la otra cara de la moneda a 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 genera 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 solo 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. Según la doctora Paula Tiihonen, funcionaria del Parlamento de Finlandia y secretaria del Comité del 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*. Trabajan reflexionando en torno a cómo construir el mejor futuro posible para el pueblo de Finlandia, adelantándose a problemas que pudieran hacerse presentes y frenen 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 la 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, con base en 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 solo 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, capacitación de los servidores públicos,

etcétera. 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 en él 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 conformado por personas íntegras 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 con relación a la ética en la administración pública para los funcionarios en activo, así como deliberar sobre casos en los que el servidor público ha dejado el cargo, por ejemplo, sobre incompatibilidades laborales tras haber trabajado en el gobierno.

7. *Legislación en materia de ética pública.* Esta 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 pos 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 especificadas en la Ley de Procedimientos Administrativos y en la Ley de los Servidores Públicos.

9. Definición del perfil de los aspirantes a los cargos públicos. En Finlandia existe una verdadera administración pública de posicionamiento, esto significa que solo quien esté cualificado y con deseos de servir a su sociedad puede aspirar a una vacante. Quien desea un cargo ha de estar seguro, primero de que posee el conocimiento requerido y la capacidad para ejercer las funciones encomendadas y, segundo, que llegará para servir a la ciudadanía, no para servirse de ella. He aquí el meollo, 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 con valores. 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 importante porque evita las recomendaciones de los superiores y se practica la imparcialidad, además de que se brinda la oportunidad a una institución de prestigio de participar, como 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 hace una lista de los candidatos más prometedores

y procede a entrevistarles. En una tercera etapa, se llevan a cabo pruebas psicológicas a los aspirantes. En la cuarta etapa se realizan las pruebas de conocimientos específicos para el cargo a que se aspira. Finalmente, un comité de evaluación decide quiénes se consideran óptimos para el cargo. 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 es una simple confianza, es decir, elegir solo porque te conozco, porque eres mi vecino, porque eres de mi agrado, porque me atraes, etcétera; se trata de una confianza con conocimiento. Se elige a la persona porque se sabe que trabaja, que es competente, colaboradora, comprometida y honesta. Cuando los individuos son competentes y profesionales se integra una red sólida de trabajo. Los jefes de departamento se comprometen con sus directores y estos, a su vez, con sus directores generales, quienes 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.

11. 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. Dicha educación tiene dos vertientes, la primera, enfocada al *ser*, y la segunda, al *hacer*. Ambas son esenciales. La primera tiene que ver con la comprensión de valores en orden a elevar la conciencia del servidor público; la segunda, con ejercer los valores en la práctica. 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 exista 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.”

12. 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) Organismo de inspección de finanzas del Estado

que puede encontrar algún caso durante las inspecciones, b) Periodismo de investigación que corre tras noticias en materia de corrupción y, c) Las 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 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.

13. 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 la 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*.

14. Educación de calidad. Es la buena educación, de calidad, con valores, comenzando desde el nivel básico, lo que hace que el ciudadano, por un lado, confíe en sus autoridades y, por otro, que

estas sean responsables ante aquellos. Los ciudadanos, al contar con una adecuada educación, no solo saben que tienen derechos, sino que los conocen y los exigen. Dicha educación se manifiesta en dos ejes, por un lado, la educación para *hacer*, y por otro, la educación para el *ser*. El primer caso se refiere al dominio de conocimientos y habilidades. Cabe destacar que en los informes del Programme International for Student Assessment (PISA por sus siglas en inglés),¹ que mide el nivel de conocimientos de los jóvenes de 15 años en sus respectivos países, Finlandia se encuentra entre los primeros lugares. En el caso de educación para *el ser*, esta se refiere a la parte interna de las personas, a la comprensión y posesión de valores: 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, Ollo-Pekka e Ikola-Norrbacha, s.a.: 4). Entre el 25 y 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 Sauli señaló que Finlandia, tras haber sido territorio de Suecia y Rusia y haberse independizado, era muy pobre. En ese momento se concibió a la educación como la manera para salir de esa pobreza y prosperar, por lo que en Finlandia se tiene un gran respeto a la educación y al modo de transmitirla. En ese país la educación es

¹ 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.

totalmente gratuita y es de acceso para todos. Clave para realizar una educación de calidad es la formación de los profesores, quienes han tenido que ir a la universidad. Ellos, además de tener conocimientos en su materia, deben tener la carrera de pedagogía para saber cómo transmitir los conocimientos.

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 aquellos 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 interés. 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 y 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 ni 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 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 tener 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 en el 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) pueden 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 escuchados por la autoridad competente, todas las decisiones administrativas y judiciales deben hacerse por escrito, con motivos de legítimos, legales y las instrucciones dadas para la apelación; 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).

REFLEXIONES FINALES

Desde la Grecia clásica, la educación ha sido la herramienta clave para dirigir la forma de Estado que se quiere. Un Estado ético o democracia con ética es algo digno de reconocer porque 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 junto con el resto de países escandinavos (Suecia, Noruega) y algunos países vecinos de esa región (Dinamarca, Holanda, Islandia) un sistema de valores que fomenta el interés colectivo, acompañado de un alto grado de desarrollo educativo que impulsa a sus ciudadanos a actuar de maneras consideradas incluso como extrañas, sobre todo para quienes viven en sociedades permanentemente acompañadas de corrupción.

Un ejemplo permitirá comprender mejor esta idea. En 1995 la sociedad sueca se conmovió porque su viceprimera ministra, Mona Sahlin, fue sorprendida con un desvío de recursos públicos para fines personales, dado a conocer mediante el diario sueco *Expressen* como nota principal. Sahlin tuvo la osadía de utilizar su *Riksdag credit card* (tarjeta corporativa para altos servidores públicos) para la compra de dos barras de chocolate Toblerone por la cantidad equivalente a 35 dólares con 12 centavos. Este hecho fue conocido como el Caso Toblerone. Sahlin tuvo que dimitir a: su candidatura al cargo de primer ministro de Suecia, a su cargo vigente de viceprimera ministra y legisladora y a estar fuera de la actividad pública por 10 años. Distintas encuestas en Suecia hechas por la Universidad de Estocolmo y por el Partido

Social Demócrata sueco a lo largo de 1995 y 1996 revelaron que el acto de Sahlin fue un “abuso de confianza” y fue percibida como una política “poco transparente, insegura y no confiable”. En otras palabras, el problema no fue 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 que sea su origen, tamaño e intencionalidad, ha hecho 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 calidad de vida. Un año después, Sahlin escribió un libro titulado *Med mina ord* (con mis propias palabras) para justificar el por qué había cometido esa grave falta y en busca de la comprensión y del perdón de la sociedad sueca.

Los países con mayor transparencia y menor nivel de corrupción no solo ponen especial atención a las instituciones formales sino también a las informales. Como se mencionó anteriormente, un caso especial es Finlandia, en donde la Iglesia, la escuela, la familia y las dependencias de la administración pública son consideradas 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 solo a la supervivencia, sino a la construcción y a la operación del bien común.

En países en los que se impulsa una educación sólida, acompañada de valores, el honor y 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 llevándoles 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 les 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 hallan infectadas 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 promover 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 las ONG, 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 comienzo.

REFERENCIAS

- Comisión Europea (2014a). *Finland to the EU Anticorruption Report*. Bruselas.
- Comisión Europea (2014b). *Country Sheet Finland, EU Anticorruption report 2014*. Bruselas.
- Diego Bautista, Oscar (2013). *Ética para la ciudadanía*, Colección Cuadernos de Formación Ciudadana. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Entrevista realizada a 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 Paula Tiuhonen, funcionaria del Parlamento finlandés y miembro de la Comisión para el Futuro, el 1 de mayo de 2015.
- Entrevista realizada a Timo Moilanen, funcionario del Ministerio de Hacienda de Finlandia, en Helsinki, el 29 de abril de 2015.
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. 2005, 2007 y 2010.
- 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; Ollo-Pekka, Viinamäki y Rinna Ikola-Norrbacha (s.a.). "El control de la corrupción en Finlandia". Consultado el 11 de mayo de 2015, disponible en línea en http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf

Colección Cuadernos de integridad para las organizaciones

Óscar Diego Bautista es doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), maestro por la Universidad Internacional de Andalucía (UIA) y por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Ha sido profesor en la UNAM, en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMÉX). En el ámbito laboral, se desempeñó como servidor público en dependencias federales durante 15 años. Es investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEMÉX desde 2009 y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su línea de investigación es Ética pública, buen gobierno y prevención de la corrupción, de la cual es autor de varios libros y artículos.

SDC

