

PREVENCIÓN Y CONTROL DE CONFLICTOS DE INTERÉS: LECCIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

David Arellano Gault - Walter Lepore
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),
México

Resumen

La Nueva Gestión Pública ha centrado su atención principalmente en cuestiones de eficiencia, eficacia y productividad de la acción gubernamental; sin embargo la discusión moral y valorativa de la acción de los burócratas y políticos, y de sus relaciones con grupos e individuos, continúa siendo fundamental para dar sentido a las actividades del gobierno en cualquier sociedad. Un foco de atención particular de la construcción de un buen gobierno desde el debate de la ética ha sido el combate y prevención de los conflictos de interés de los funcionarios públicos. El presente documento tiene como objetivo avanzar en el entendimiento de los aspectos normativos, organizacionales e institucionales a tener en cuenta para hacer frente a los conflictos de interés, en particular para el caso de México. El estudio parte de las experiencias internacionales, en especial de Estados Unidos de América y Canadá.

Palabras Clave: Conflictos de Interés, Experiencias Normativas, Institucionales y Organizacionales, Control Organizacional, Estados Unidos, Canadá, México.

Abstract

The New Public Management has centered the focus of its arguments primarily on the analysis of questions related to efficiency, effectiveness and productivity of government. However, the moral and ethical aspects that go hand in hand with public action are still fundamental to give sense to government activities in a society. A particular focal point in the construction of good government from the viewpoint of the debate on ethics is that related to combating and preventing conflicts of interest of public officials. The aim of this document is to advance our understanding of the regulatory, organizational and institutional aspects to combat or prevent conflicts of interest, especially in the case of Mexico. Our study starts with an analysis of international experiences, in particular those of the United States of America and Canada.

Keywords: Interest Conflicts, Normative, Institutional and Organisational Experiences, Organisational Control, United States, Canada, Mexico.

1. Introducción

Durante los últimos treinta años, la literatura especializada en administración y políticas públicas se ha visto dirigida por el fervor de la Nueva Gestión Pública y ha centrado su atención principalmente en cuestiones de eficiencia, eficacia y productividad de la acción gubernamental. Sin embargo, pese a los intentos de esta literatura por sustentar sus juicios sobre bases sustantivamente “técnicas” a partir de un enfoque de tipo económico, los aspectos morales y éticos subyacentes en muchos de los aspectos de la acción pública no han podido escapar al debate. Aún cuando las palabras *mérito*, *desempeño*, *resultados* e *impactos* son invocadas para asegurarnos que vamos por la vía correcta, la discusión moral y valorativa de la acción de los burócratas y políticos, y de sus relaciones con grupos e individuos, continúa siendo fundamental para dar sentido a las actividades del gobierno en cualquier sociedad.

La (re)incorporación a la discusión sobre la administración pública de ciertos valores sustantivos y siempre en disputa como justicia, equidad, y trato igualitario de los ciudadanos, ha sido una preocupación central de los especialistas de la materia (Wade, 1992; Anderson, 1992; Frederickson, 1997; Gregory, 1999; Ventriss, 2001; Kliksberg, 2006; entre otros). En este ámbito, los estándares éticos de la administración pública continúan en debate, pero es claro cada vez más que la intención de hacerlos instrumentales choca sistemáticamente con la diversidad y la incertidumbre propias de las relaciones y constructos que se generan en las organizaciones gubernamentales. En todo caso, el debate parece centrarse en el redescubrimiento de que los gobiernos tienen propósitos fundamentales que cumplir, como la defensa nacional, la prosperidad económica o el bienestar general, en el entendido de que el gobierno es en la práctica un conjunto de organizaciones e individuos con intereses diversos, en constante interrelación con grupos y actores sociales. Toda intervención gubernamental implica potencialmente la afectación de múltiples intereses y, por lo tanto, la discusión sobre tales valores y estándares éticos es requisito fundamental para enfrentar tales retos en forma efectiva. Sin duda, este es un enfoque instrumental de la ética, que busca que su discusión provea las precondiciones necesarias para un buen gobierno, al establecer reglas que limitan las posibilidades de ganancia privada, y que previenen injusticias, parcialidades y actos de corrupción, con el fin de crear y mantener la confianza de que el gobierno toma decisiones objetivamente o al menos imparcialmente (Thompson, 1992).

Un foco de atención particular de la discusión respecto de la construcción de un buen gobierno desde el debate de la ética ha sido el referido al combate y prevención de los conflictos de interés de los funcionarios públicos. Es decir, evitar la “intromisión” de intereses privados en la realización de actividades de regulación e interrelación con actores que se encuentran fuera del aparato gubernamental y que pueden socavar el “buen juicio” de los funcionarios públicos o reducir su motivación para desempeñarse correctamente en función del interés

público. Durante las últimas décadas este problema ha tomado mayor relevancia con el aumento de las actividades de contratación y participación del sector privado para realizar actividades gubernamentales, de la diversidad de las funciones gubernamentales, y por una mayor discreción otorgada a los funcionarios con el fin de permitirles mejorar su desempeño (Graham, 1974). En este marco, la creación y mantenimiento de la confianza pública en la integridad del aparato gubernamental se ha convertido de nuevo en una preocupación central, ante la posibilidad de que las reformas al estilo de la Nueva Gestión Pública hayan incrementado el impacto de las influencias externas sobre el comportamiento de los servidores públicos.

En el caso particular de México, la recuperación de la confianza y credibilidad pública en las instituciones de gobierno es una cuestión que merece una atención urgente, en especial si se tiene presente que de acuerdo a diversas encuestas la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados, los magistrados y los partidos políticos, se ubican entre las instituciones de más baja confianza con base en la percepción del público¹. Es evidente que el retraso tanto normativo como efectivo en el tratamiento del conflicto de interés es inmenso, pese a las recientes reformas a la ley de responsabilidades de los servidores públicos. Cabe mencionar, en este sentido, que la prevención y corrección de conflictos de interés entre funcionarios públicos y el sector privado, ha sido atendida en el caso mexicano básicamente a través de un acercamiento de tipo normativo para solucionar este tipo de fallas de comportamiento. En particular, nos referimos a la diferenciación de conflictos en cargos superiores de la administración pública federal (a los cuales aplica como sanción el juicio político) y en otros cargos de menor jerarquía organizacional (para los cuales se establecen sanciones desde la arena administrativa).

Aún reconociendo estos esfuerzos, no puede dejarse de lado que en México la prevención de los conflictos de interés no ha sido insertada en la agenda política y legislativa de forma integral y precisa, sino que ha consistido en una serie de eventos discretos dispersos en el tiempo, como lo discutimos en otro espacio (Arellano y Zamudio, 2006). En este mismo estudio, se muestra que el combate a los conflictos de interés ha tenido un alcance e impacto por demás limitados en México, que requiere ir más allá de una discusión de tipo normativo. Es necesario avanzar en la comprensión de las alternativas organizacionales e institucionales de las que se disponen para construir en este país estructuras efectivas para enfrentar este tipo de conflictos. Es fundamental entonces entender a los conflictos de interés como un fenómeno social que necesita no sólo de una regulación explícita, sino de una estructura organizativa y de incentivos

1 Para mayor detalle, remitirse a la encuesta sobre Confianza en Instituciones (julio 2006) realizada por Parametría. De acuerdo a esta encuesta, las instituciones de alta confianza son la Iglesia católica, los sacerdotes, el ejército y los noticieros de televisión. El grupo de instituciones de mediana confianza está conformado por los periódicos, los noticieros de la radio, la Comisión Nacional de Derechos humanos y el IFE. La encuesta a la que se hace referencia puede consultarse en la siguiente liga: http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=153 (página web consultada el 23 de octubre de 2006).

que enfrente al fenómeno en su complejidad, en la interacción de agentes sociales dinámicos, y que ayude a construir la visión valorativa y de sentido social que una sociedad le va a imprimir (Arellano y Zamudio, 2006).

El presente artículo precisamente tiene como objetivo avanzar en el entendimiento de los aspectos normativos, organizacionales e institucionales a tener en cuenta para el caso mexicano. El estudio parte de las experiencias internacionales, en especial de Estados Unidos de América (EUA) y Canadá, donde se ha construido un marco de acción vigilante (relativamente realista y viable, mas no exento de problemas prácticos) para atender la resolución y prevención de conflictos de interés que surgen en el ámbito gubernamental. En lo que se refiere a los aspectos normativos, nuestra atención estará puesta en el tipo de regulación, su alcance y el tipo de sanciones que podrían aplicarse en el caso mexicano. Los aspectos organizacionales sobre los que se centrará nuestro análisis se refieren al tipo de organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la reglamentación y la aplicación de las sanciones, sus funciones, capacidades y los mecanismos de control de los que se dispone para atacar y prevenir los conflictos de interés. En cuanto a las cuestiones institucionales, el análisis estará centrado en el tipo de estructura (centralizada o descentralizada) que se necesita en el caso mexicano para prevenir, atender y dar seguimiento a los conflictos de interés².

De acuerdo a lo expuesto, este documento se estructura de la siguiente forma. La segunda sección está dedicada a conceptualizar de la forma más precisa posible qué es lo que se entiende por conflicto de interés, en qué se diferencian los conflictos de interés potenciales, reales y aparentes, y cuál es la diferencia entre conflictos de interés, corrupción y tráfico de influencias. En la sección siguiente nos ocuparemos de los aspectos normativos a tener en cuenta para el caso mexicano a partir de la experiencia de Estados Unidos y Canadá. La cuarta sección está dedicada a los aspectos organizacionales e institucionales ya mencionados que se desprenden de estas mismas experiencias. La quinta sección presenta sintéticamente los mecanismos de control organizacional que surgen de las experiencias internacionales. Cabe mencionar que este último aspecto se encuentra directamente vinculado con la sección precedente. Sin embargo, para una exposición más clara de los argumentos resulta conveniente presentar los mecanismos de control organizacional por separado. La última sección del documento expone los hallazgos más relevantes y los potenciales riesgos que el control y prevención de los conflictos de interés pueden presentar para el caso mexicano.

2 Cabe tener presente, antes de avanzar, que este documento esta circunscrito a los conflictos de interés que surgen en el ámbito del Poder Ejecutivo, su gabinete y los funcionarios de más alto rango (tanto los de nombramiento directo como los de servicio civil). Esto no significa que los conflictos de interés que puedan surgir en el Poder Legislativo y el Poder Judicial no merezcan atención detallada, sino que no serán objetos de estudio del presente análisis, aunque esperamos que las lecciones organizativas aquí expuestas puedan ser de utilidad para la discusión en tales instituciones, donde, en el caso mexicano, es más que urgente.

2. Hacia una conceptualización de los conflictos de interés

Esta sección está dedicada a ofrecer al lector un primer acercamiento y entendimiento de lo que se conoce en la literatura como conflictos de interés. Con el fin de obtener recomendaciones precisas para prevenir y controlar este tipo de comportamientos en el caso de México, resulta vital comprender, desde un inicio, los diferentes tipos de conflictos de interés que pueden surgir entre el ámbito público y privado, así como la diferencia entre estos conflictos, corrupción y tráfico de influencias.

Es necesario entender, en primer lugar, que los conflictos de interés representan un fenómeno política y socialmente complejo, por lo cual resulta sumamente difícil definirlo con absoluta certeza y de forma inequívoca. Por ejemplo, la OECD define al conflicto de interés como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público” (OECD, 2005: 2). Resulta conveniente tener presente que, si bien en términos genéricos esta definición busca otorgar claridad, la operativización organizacional de esta definición enfrenta zonas de imprecisión respecto a lo que se entiende por: “influencia impropia”, “capacidad para influir”, “conflicto entre intereses privados y obligaciones públicas” (Arellano y Zamudio, 2006). En este mismo grado de generalidad se encuentra la definición otorgada por la Asociación de Abogados de la ciudad de Nueva York, que entiende al conflicto de interés como “el riesgo de [que se presente] una afectación negativa (*impairment*) para generar una opinión imparcial, riesgo que surge siempre que exista la tentación de servir a los intereses personales” (Anechiarico y Jacobs, 1996: 46). Como en el caso anterior, esta definición requiere de mayor claridad para poder operativizar conceptos de significado relativo y ambiguo como “afectación negativa”, “imparcial” e “intereses personales”.

Una delimitación más precisa (y útil para este documento) es proporcionada por Roberts (2001), quien considera que las restricciones administrativas y criminales a las que tienen que someterse los funcionarios públicos para evitar conflictos de interés y proteger la imparcialidad y objetividad del aparato gubernamental, deberían regular las siguientes acciones: “(1) regalos de fuentes externas al gobierno, (2) regalos entre funcionarios públicos, (3) intereses financieros en conflicto, (4) empleo y actividades realizadas fuera del gobierno, (4) uso indebido del cargo, y (6) restricciones [de post empleo] a los ex funcionarios públicos” (Roberts, 2001: 74). Éste es un acercamiento más procedural, siendo una clasificación ampliamente utilizada en diversas regulaciones en el mundo, aunque no deja claro el criterio base sobre el cual, en términos prácticos, es posible construir un aparato de reglas que vigile de manera efectiva y viable estas situaciones.

En efecto, no obstante esta delimitación del campo de acción donde es necesario evitar y controlar los conflictos de interés, el asunto es aún más complicado cuando bajo esta definición podemos hablar de conflicto de interés real, potencial y aparente. Los conflictos de interés reales son aquellos donde la consecución de los intereses personales (y familiares) del funcionario

público han incidido de forma efectiva y manifiesta en su desempeño o en su motivación personal para desempeñarse correctamente en función del interés público. Los conflictos de interés potencial consisten en situaciones donde aún no se hace evidente el conflicto, pero en un futuro, dadas ciertas circunstancias que pueden cambiar en el contexto del servidor público, aquel puede aparecer. Por último, los conflictos de interés aparentes son aquellos donde se puede sospechar la presencia de un conflicto, lo cual afecta la imagen del servidor público, en particular, y la confianza en el aparato gubernamental, en general.

Sobre este último aspecto resulta conveniente detenerse brevemente para entender la importancia de las *apariencias* (o lo que se ha denominado los “estándares de apariencia”) para recuperar y mantener la confianza y credibilidad pública sobre la imparcialidad y objetividad del gobierno. Bajo dichos estándares, “la apariencia de actuar mal cuando se está actuando bien, es en realidad actuar mal” (Thompson, 1992: 257). Como bien señala este autor, los funcionarios públicos que dan la apariencia de actuar de forma indebida están efectivamente cometiendo “errores morales” porque ofrecen a los ciudadanos razones para actuar con desconfianza respecto al gobierno y, más importante aún, socavan la rendición de cuentas democrática. En este sentido, las apariencias (y la percepción de las mismas) generalmente son las únicas ventanas que tiene la ciudadanía para observar la conducta de los funcionarios públicos, por lo cual rechazar los estándares de apariencia implica rechazar la posibilidad de la rendición de cuentas en un régimen democrático (Thompson, 1992)³.

Este último ejemplo es entonces un buen resumen de la complejidad práctica para enfrentar el conflicto de interés: es claro que crear instituciones y organizaciones para enfrentarlo de manera eficaz y viable, encuentra la grave dificultad de delimitar en forma precisa la frontera entre lo real, lo potencial y lo aparente. Esto se debe a que el límite entre la labor y conocimiento de una persona, así como su aportación marginal a la organización son difíciles de establecer, y a que los intereses, definidos en forma amplia, forman parte de la naturaleza humana, por lo que bajo una concepción liberal no existen en sentido estricto intereses “malos” o “buenos” normativamente (Arellano y Zamudio, 2006). Además, es bueno no olvidar que el aparato administrativo, y más aún los representantes elegidos, son sin duda actores políticos en un contexto político particular, lo que hace que la batalla contra los conflictos de interés sea utilizada muchas veces como una arma contra ciertos adversarios.

Con el afán de avanzar en la clarificación de los conceptos, resulta conveniente ahora determinar cómo se relacionan estos diversos conflictos de interés con el concepto de corrupción.

3 Una de las principales objeciones que se hacen a los estándares de apariencia es que pueden ser definidos de forma sumamente subjetiva: lo que parece incorrecto para algunas personas puede resultar correcto para otras. Esto puede afectar negativamente la vulnerabilidad de los funcionarios dado que podrían estar sujetos a sanciones injustas, según quien evalúe sus acciones. Thompson (1992), sin embargo, arguye que los estándares de apariencia pueden ser definidos de modo objetivo si están sustentados en regularidades empíricas. Esto significa observar en el tiempo ciertos tipos de prácticas que han llevado a acciones indebidas para un funcionario público y, posteriormente, condenar dichas prácticas independientemente de si en la actualidad han provocado actos ilícitos.

En términos generales, la corrupción es un concepto complejo que no implica una única forma de comportamiento ni un tipo de conducta específica y particular, sino que se aplica a cierto tipo de relaciones recíprocas entre algunas personas en un contexto y en un tiempo determinados (Anechiarico y Jacobs, 1996). Como señalan estos autores, en los códigos penales la idea de corrupción suele referirse a prácticas indebidas como la entrega y aceptación de sobornos, la extorsión y el robo, aunque no existe una definición idéntica y unívoca de los delitos vinculados al fraude, a la aceptación ilegal de dinero, al conflicto de interés, a las declaraciones falsas y al financiamiento ilegal de campañas políticas, entre otras conductas ilícitas. La corrupción, por lo tanto, es un concepto sumamente amplio que incluye a los conflictos de interés, aunque no se limita exclusivamente a este tipo de prácticas. El conflicto de interés puede llevar a actos de corrupción, pero no siempre es así, siendo ésta su principal diferencia. La propia OECD (2005) acepta que no todo conflicto de interés es un acto de corrupción, salvo en casos donde en circunstancias particulares el conflicto surge entre los intereses y capacidades privados, y han influido efectiva e indebidamente en el desempeño y la toma de decisiones en la esfera pública para beneficio personal del funcionario, sus familiares u otros particulares con los que tenga algún tipo de relación (esta situación es lo que en este documento llamamos conflictos de interés reales).

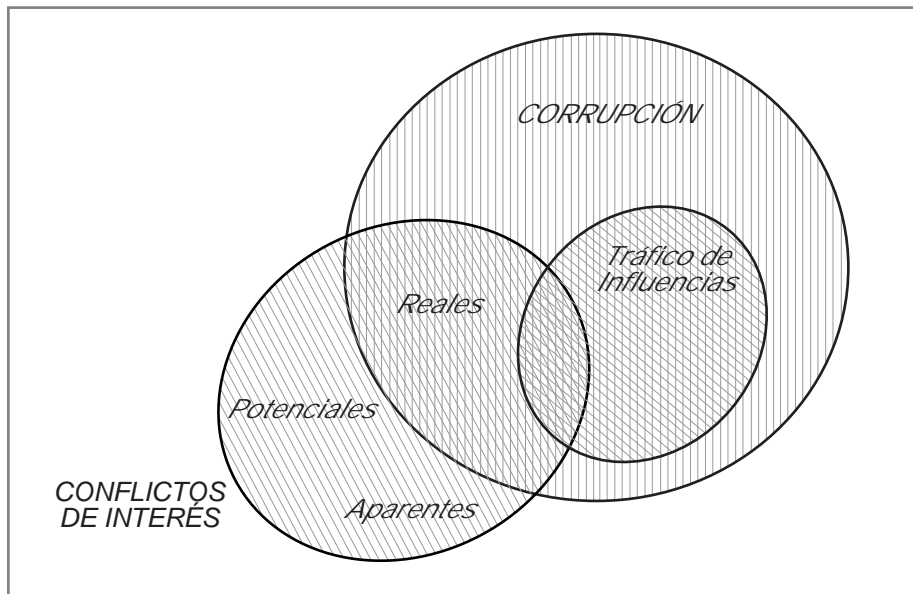
Desde esta perspectiva, todos los servidores públicos tienen derechos e intereses privados, siendo ésta parte de su naturaleza ineludible. El conflicto de interés es entonces perenne, potencialmente. La razón principal de ataque al conflicto de interés se encuentra, por lo tanto, en la búsqueda por evitar que un potencial conflicto de interés se convierta en un conflicto de interés aparente o real, como un hecho consumado y manifiesto que afecta la integridad y objetividad del aparato gubernamental. Esta sería, entonces, la principal preocupación contra el conflicto de interés: evitar o reducir la posibilidad de que se esté “discapacitando” o afectando negativamente el juicio de los servidores públicos y políticos. Es claro que dentro de la batalla organizacional para controlar tales conflictos, una parte importante (mas no la única) estará en la capacidad para encontrar, identificar y castigar al conflicto de interés real, que en definitiva está muy cerca de ser un acto corrupto.

En cuanto a la relación y diferencia entre los conflictos de interés y el tráfico de influencias, cabe mencionar lo siguiente. El Código Penal Federal de México (capítulo IX) cataloga como tráfico de influencia los siguientes delitos: 1) que un funcionario público que por sí, o por una tercera persona, promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; 2) que cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión que se acaba de mencionar; y 3) que el servidor público que por sí, o a través de un tercero, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos

afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte⁴. Como puede notarse a partir de esta definición normativa del tráfico de influencias, este tipo de delito consiste en un acto de corrupción y se vincula directamente con los conflictos de interés reales, es decir, hechos ya consumados que han buscado y/o han logrado influir en el proceso decisorio de los funcionarios públicos para su beneficio personal o de los particulares con los cuales éste tiene algún tipo de relación familiar, afectiva o laboral. No obstante este vínculo directo con los conflictos de interés reales, la definición de tráficos de influencias no considera aquellos problemas entre intereses privados y públicos que pudieran aparecer de forma potencial y/o aparente. En este sentido, puede argumentarse que el conflicto de interés (y los diversos tipos en los que puede presentarse) representa un concepto más amplio que el tráfico de influencias, por lo que su prevención y corrección no puede limitarse únicamente a las sanciones normativas criminales establecidas en el Código Penal.

El diagrama que se presenta a continuación sintetiza la relación entre conflictos de interés, corrupción y tráfico de influencias que se describió en esta sección.

FIGURA 1: Relación entre conflictos de interés, corrupción y tráfico de influencias.



Fuente: Elaboración propia

4 El Código Penal Federal mexicano determina que a la persona que cometa el delito de tráfico de influencia se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Como puede observarse, los actos de corrupción engloban una serie de prácticas ilícitas de muy variada índole, donde aquellas vinculadas al tráfico de influencia y a los conflictos de interés reales son sólo algunas de las formas en que este tipo de actos se manifiesta. Asimismo, algunos conflictos reales también pueden definirse como tráfico de influencias, aunque su significado y manifestación es más amplia y diversa, por lo cual requieren un tratamiento diferente. Por último, los conflictos de interés no consumados (sean aparentes o potenciales) no son considerados prácticas corruptas -definidas de forma tradicional- pues no influyen efectiva e indebidamente en el desempeño y la toma de decisiones en la esfera pública. Entender estas diferencias es un primer paso para avanzar hacia mecanismos y sistemas de prevención y resolución de conflictos de interés con un sentido práctico que rebase los límites normativos (sean penales o administrativos) y que permita enfrentar a este fenómeno en toda su complejidad.

Un último aspecto a tener en cuenta en la conceptualización de los conflictos de interés que estamos realizando en esta sección se refiere a la presencia inherente e inevitable de intereses encontrados, traslapados o divergentes de los miembros de toda organización (tanto pública, como privada). Desde el punto de vista organizacional, el conflicto de interés no sólo es permanente, sino que es parte de los juegos estratégicos que los actores utilizan para movilizar conciencias, construir marcos psicológicos y organizacionales de acción, símbolos y valores de cooperación y acción colectiva, todo en un contexto de incertidumbre permanente (Crozier y Friedberg, 1989).

Como han señalado Arellano y Zamudio (2006), cuando hablamos de conflicto de interés en el marco de la acción política de funcionarios designados y electos, de políticos en general, en una democracia liberal, estos elementos genéricos, organizacionales y sociales, no desaparecen, sólo se hacen más específicos e intrincados. Esto debido a que el conflicto de interés se da con respecto a un ente sumamente abstracto que se llama "interés público" (Williams, 1985). En otras palabras, se puede definir un discurso básicamente normativo sobre el conflicto de interés en la política o la acción gubernamental, pero tales elementos normativos, en la práctica, se enfrentarán con la realidad social de actores diversos, en marcos de incertidumbre y con la constatación de que las organizaciones gubernamentales son manejadas en tales entretelones de la acción estratégica de los actores (Arellano, 2000). Tal parece que este trinomio, entre (1) la necesidad de un discurso normativo que proteja a las sociedades de los conflictos de interés que sus funcionarios y políticos sufren regularmente en su accionar; (2) la compleja realidad de que el conflicto es, por definición, parte consustancial de la política en un sociedad liberal; y (3) la acción estratégica de los políticos y funcionarios como pilares fundamentales de la acción organizada de los gobiernos; forman parte indispensable de la ecuación para construir una perspectiva realista sobre el fenómeno. Desde esa perspectiva, no se trata de anular por completo los conflictos de interés o controlarlos con una visión

panóptica, sino de prevenirlos y reducirlos al mínimo posible (y manejable), de tal forma que no afecten la acción gubernamental en general, y la confianza pública, en particular.

3. Experiencias normativas

Habiendo avanzado en la conceptualización de los diferentes tipos de conflictos de interés, resulta conveniente analizar las experiencias internacionales de EUA y Canadá para identificar las herramientas normativas que en esos países se utilizan para prevenir y controlar dichos conflictos. La finalidad de este análisis consiste en vislumbrar los elementos que podrían ser incorporados en el caso de México. Cabe recordar que Estados Unidos y Canadá presentan regímenes de gobierno diversos (sistema presidencial y sistema parlamentario, respectivamente), por lo que estas diferencias estructurales determinan el tipo de regulación y régimen que se aplica en cada caso para combatir los conflictos de interés (Stark, 1992)⁵. Aún cuando en México se ha tomado como modelo el sistema de gobierno norteamericano, resulta conveniente analizar también la experiencia canadiense por las lecciones que de ésta se desprenden.

En primer lugar, resulta conveniente señalar que tanto Estados Unidos como Canadá disponen de un conjunto heterogéneo de reglamentaciones y leyes dirigidas a evitar los conflictos de interés y a regular la revelación de datos financieros (*financial disclosure*). Éstas conforman un código administrativo/penal que aplica únicamente a los funcionarios públicos. Una importante diferencia entre ambos países es que, dados los diferentes tipos de sistemas de gobierno, Estados Unidos cuenta con regulaciones específicas para cada poder federativo, mientras que Canadá establece herramientas normativas comunes (aunque con algunas leves diferencias) para los ministros, miembros del gabinete e integrantes de la cámara baja del parlamento.

A pesar de estas diferencias, ambos países comparten un objetivo similar para combatir los conflictos de interés: la prevención y la profilaxis de los mismos antes de que se materialicen en hechos consumados que socavan la confianza pública en el gobierno. El objetivo principal, por lo tanto, no es detectar y castigar los actos incorrectos, sino proveer “salvaguardas” que reduzcan el riesgo de que surjan acciones indeseadas (Anechiarico y Jacobs, 1996). En el caso de Canadá, el espíritu de su regulación apuesta por establecer desde un principio, en la mente de los servidores públicos de todo nivel, el tipo de obligaciones y riesgos a los que se pueden enfrentar. El fin es generar una conciencia clara de los conflictos de interés, así como tomar

5 Una de las principales diferencias entre un sistema de gobierno presidencial y uno parlamentario es que en el primero existe una mayor división de poderes, los cuales son elegidos por elecciones separadas. En un sistema parlamentario, por otro lado, se presentan un alto grado de fusión y traslape del poder ejecutivo y legislativo, que da lugar a una mayor disciplina de partido y un mayor control de la agenda legislativa por parte del Primer Ministro y su gabinete, quienes también son miembros del parlamento.

medidas de información y prevención desde antes de que los funcionarios asuman su cargo. En este sentido, la declaración *ex ante* del acuerdo de los servidores por conocer las obligaciones de información y de comportamiento al que se hacen obligados, aparece como un elemento crítico para la vigilancia constante de posibles conflictos que pueden aparecer en el escenario presente y futuro.

En el caso norteamericano la prevención es, como en Canadá, importante en todo el marco normativo encargado de la vigilancia de los conflictos de interés (existen reglas similares respecto a la renuncia por parte de los servidores públicos de ciertos recursos, acciones o puestos en organismos privados que puedan crear conflictos de interés). Sin embargo, la regulación de Estados Unidos apuesta a la vigilancia por diversas aristas (Atkinson y Mancuso, 1991) y a través de un conjunto más amplio de leyes y reglamentos. Este último punto parece de gran relevancia en este país, dado que se acepta que es imposible que una agencia reguladora y un conjunto único y homogéneo de leyes y normas sean suficientes para identificar y monitorear los posibles casos de conflicto de interés (Arellano y Zamudio, 2006).

A diferencia de los casos anteriores, como señalan Arellano y Zamudio (2006), en México la prevención no parece ser la lógica sustantiva de las reglas, ya que la mayor parte de las definiciones se acuñan de manera normativa (es decir, bajo la idea del “deber ser”). El espíritu preventivo y pragmático no parece ser el punto fuerte de esta regulación, pues no se plantea la posibilidad de que para evitar ese conflicto se deban reducir las probabilidades de que este suceda. En este sentido, en la regulación mexicana se asume una posición básicamente de prohibición de ciertos actos especificados, de mecanismos explícitos de vigilancia y castigo, de prohibiciones ante eventos discretos, bajo una lógica de prevención todavía reducida. Esto marca una gran diferencia con el caso de Canadá y EUA, donde se ha avanzado hacia una visión más pragmática del conflicto de interés, que entiende este fenómeno como una situación inevitable y constante en la actividad de cualquier servidor público. Puesto en otros términos, y de acuerdo a la clasificación ofrecida en la sección anterior, el caso mexicano parece estar más abocado a castigar los conflictos de interés reales y consumados, mientras que las experiencias de EUA y Canadá intentan evitar y corregir los conflictos de interés potenciales y aparentes, antes de que efectivamente se manifiesten y afecten la integridad y objetividad del proceso decisorio y de las acciones gubernamentales.

Vinculado a lo anterior, tanto EUA como Canadá cuentan con diversos tratamientos para los diferentes tipos de conflictos de interés a través de la combinación de regímenes reglamentarios (*statutory*) y no reglamentarios (*nonstatutory*), estos últimos prácticamente ausentes en México, excepto como “códigos de ética”. Por regímenes reglamentarios se entienden los mecanismos y sanciones de carácter normativo y legal que se establecen para evitar, pero principalmente para sancionar y resolver la aparición de conflictos de interés. Los regímenes no reglamentarios,

por otra parte, no se reducen únicamente a códigos de ética, sino que buscan construir andamiajes organizativos capaces de vigilar, educar, apoyar y ser centros de información para el entendimiento del fenómeno y sus fuentes. En el caso norteamericano, los estatutos penales que regulan los conflictos de interés están complementados y reforzados por estándares de conducta ética para los funcionarios federales del Ejecutivo y del Legislativo (emanados a través de las denominadas *Executive Orders* del Poder Ejecutivo). Dichos estándares éticos se vinculan directamente con la complicada cuestión de las apariencias⁶.

Un aspecto relevante a tener en cuenta es que, dados el sistema presidencial y la división de poderes en EUA, el contenido y aplicación de las restricciones reglamentarias a los conflictos de interés en los diversos poderes de la federación están determinados por el Congreso, por lo que es posible que no haya paridad entre la carga reglamentaria que le impone al Ejecutivo y la que se “auto-impone” para evitar conflictos de interés en el Poder Legislativo (Stark, 1992). Como señala este autor, en Canadá se presenta el caso contrario dada la superposición de poderes y el control de la agenda legislativa por parte del Primer Ministro y su gabinete. Por lo tanto, continúa el autor, es posible que en el caso de EUA las restricciones reglamentarias sobre conflictos de interés recaigan mayormente en los miembros del gabinete del Ejecutivo, mientras que el Congreso intente librarse de las mismas. En contraposición, el régimen reglamentario canadiense parecería estar dirigido a aplicar cargas administrativas y penales equitativas a los miembros del gabinete y al resto de los miembros del Parlamento.

El caso contrario, señala Stark (1992), se presenta en cuanto a las restricciones no reglamentarias, pues EUA muestra una relativa paridad entre las reglas, códigos, regulaciones y guías de conducta éticas que aplican de forma extensiva al Poder Ejecutivo y al Legislativo. Canadá, por otro lado, no sólo cuentan con una menor cantidad de restricciones no reglamentarias, sino que además se presenta una disparidad de este tipo de cargas entre ambos poderes (siendo más laxas aquellas que aplican al Parlamento).

El régimen mexicano, como ya se ha mencionado, muestra una clara tendencia a combatir los conflictos de interés (reales) principalmente a través de herramientas reglamentarias (penales o administrativas) que sancionan determinadas acciones indebidas o ilícitas. Sin embargo, carece de elementos no reglamentarios que, por un lado, prevengan conflictos de interés

6 La *Executive Order* 11222 (del año 1965), por ejemplo, ha servido de “guía ética” para los servidores públicos a los cuales se les aconsejaba evitar toda acción que resulte en, o cree la apariencia de: 1) usar la oficina de gobierno para ganancia privada; 2) dar trato preferencial a determinada organización o persona; 3) impedir al gobierno ganancias de eficiencia o economía; 4) perder la completa independencia o imparcialidad de acción; 5) realizar decisiones de gobierno fuera de los canales oficiales; 6) afectar negativamente la confianza del público en la integridad del gobierno. La Orden Ejecutiva 11222 fue reemplazada en 1989 durante la presidencia de G. Bush por la Orden Ejecutiva 12674, intitulada “Principios de Conducta Ética para funcionarios de gobierno y empleados”, que incluyó algunos cambios menores, en especial, vinculados a la aceptación de regalos y al reembolso de gastos por viajes.

aparentes y/o potenciales, y que, al mismo tiempo, crucen transversalmente a los poderes de la federación. Avanzar en este sentido permitiría construir una base común de conducta para que cada organización pública pueda desempeñarse en función del interés público con apego a altos estándares de conducta ética. Ante la imposibilidad de delinear una recomendación precisa y determinante en este ámbito a partir de las experiencias de EUA y Canadá, puede señalarse al menos que la combinación particular de regímenes reglamentario/no reglamentario en el caso de México debería tomar en cuenta la configuración estructural subyacente de las fuerzas y capacidades relativas del Ejecutivo y del Legislativo para asignar equitativa o inequitativamente cargas penales y administrativas, así como códigos y reglas de conducta ética.

4. Experiencias organizacionales e institucionales

La prevención y control de los conflictos de interés, como ya se ha mencionado, requiere superar el ámbito normativo y llevar la discusión hacia un enfoque organizacional e institucional. En esta sección nos dedicaremos a analizar las experiencias de EUA y Canadá para identificar el tipo de organismos con los que cuentan estos países para vigilar de forma constante los conflictos de interés que puedan surgir, sus capacidades, funciones y las relaciones interorganizacionales que han establecido. Como en la sección anterior, se debe tener presente las diferencias estructurales y de regímenes de gobierno entre EUA y Canadá, lo cual determina el tipo de organismos específicos encargados de diseñar e implementar mecanismos preventivos y profilácticos contra los conflictos de interés.

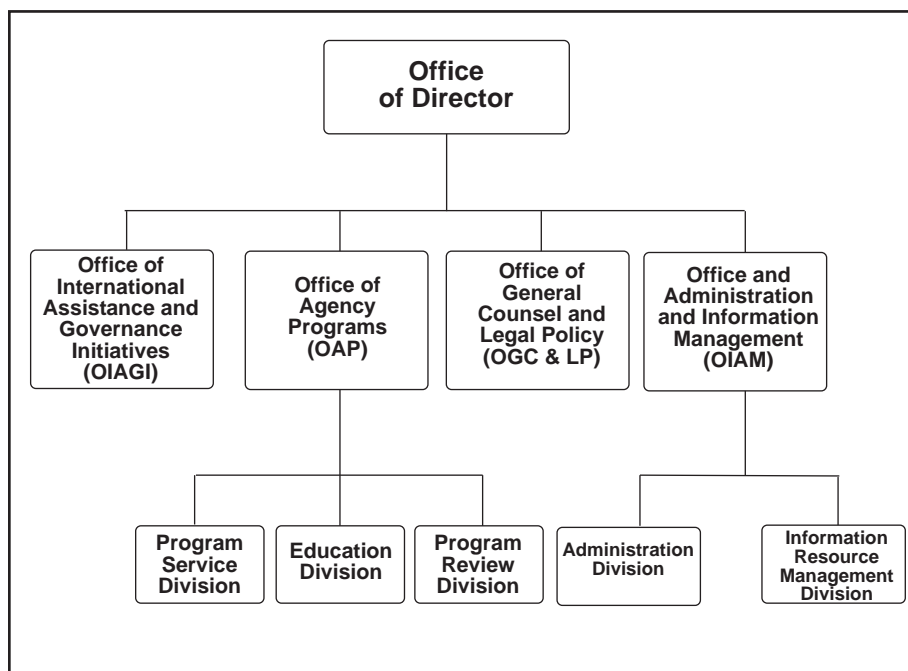
En el caso de EUA, mediante el Acta de Ética Gubernamental, se creó en 1978 la Oficina de Ética Gubernamental (USOGE por sus siglas en inglés) para supervisar la gestión de los programas de ética en el gobierno federal. Inicialmente, este organismo formaba parte de la Oficina de Gestión del Personal, pero en 1989 se estableció por mandato presidencial como una agencia separada, con el fin de ejercer un liderazgo autónomo con mayor capacidad para prevenir conflictos de interés de los empleados del ejecutivo federal y para resolver los conflictos que puedan presentarse⁷. Entre sus principales tareas se encuentran aquellas vinculadas al fomento de altos estándares éticos de conducta y fortalecer la confianza del público en que las acciones gubernamentales se conducen con imparcialidad e integridad (USOGE, 2006). Con

7 Dado el sistema de gobierno presidencia de gobierno, y la subsecuente división de poderes, en EUA se ha establecido una oficina especial para resolución de conflictos de interés para los poderes legislativo y judicial. Para el primero de ellos se creó el *Senate Select Committee on Ethics* y el *House Committee on Standard of Official Conduct*, vinculados a la cámara alta y baja del congreso, respectivamente. Para prevenir y controlar los conflictos de interés en el poder judicial se estableció el *Judicial Conference Committee on Code of Conduct*. Cada uno de estos organismos, al igual que la USOGE, tiene jurisdicción exclusiva sobre los programas de ética de sus áreas correspondientes.

este objetivo, la USOGE ha sido la encargada de emitir extensivas guías de conducta vinculadas a un amplio espectro de cuestiones de ética gubernamental, como la aceptación de regalos, empleos fuera del sector gubernamental, uso indebido de la información gubernamental y conflictos de interés financieros. Asimismo, esta oficina tiene la capacidad para solicitar correcciones a reglas o políticas de ética, y lleva a cabo programas de educación y entrenamiento para facilitar el entendimiento y aplicación de los programas, regulaciones y códigos de ética que aplican al Poder Ejecutivo (reglas sobre revelación de datos financieros y sobre conflictos de interés). Una de las tareas principales de la USOGE también consiste en supervisar las declaraciones financieras públicas de los nombramientos presidenciales sujetos a aprobación y confirmación del Senado, para evitar el surgimiento de conflictos de interés desde antes de que el funcionario asuma su cargo.

En lo que se refiere a las relaciones interorganizacionales, éstas son vitales para la USOGE, dado que le permiten cumplir con sus tareas de prevención, supervisión y resolución de los conflictos de interés. La operación de los programas de ética y, en particular, las tareas diarias de supervisión y prevención de conflictos, recaen en los Oficiales Designados de la Oficina de Ética (DAEO, por sus siglas en inglés) de las agencias del gobierno federal. Los DAEO son nombrados formalmente por el encargado de cada agencia federal y son responsables directos del programa de ética de los que estas agencias disponen. La labor de la USOGE depende en gran parte de los DAEO, ya que éstos conocen con mayor detalle las funciones oficiales de cada funcionario de la agencia, los estatutos y regulaciones específicos en cuanto al conflicto de interés, y las circunstancias que pueden fomentar la aparición de conflictos de interés, con base en las declaraciones de datos e intereses financieros proporcionados por los funcionarios de la agencia (Walter, 1981). De esta forma, la USOGE sustenta la operación de sus programas de ética (en especial, tareas de prevención) en una estructura descentralizada que, por un lado, confiere responsabilidad al encargado de cada agencia por la integridad y honestidad de sus empleados, y, por otro, a través de un trabajo en conjunto entre las agencias y la USOGE, permite identificar y resolver lo más rápido posible los eventuales conflictos de interés. Gracias a esta estructura administrativa descentralizada, la USOGE ha podido aumentar su capacidad para realizar juicios prospectivos sobre los conflictos de interés *potenciales* que puedan generarse en el ámbito laboral de los funcionarios de las agencias del gobierno federal. Un aspecto fundamental de las relaciones interorganizacionales entre la USOGE y las agencias de gobierno son los programas extensivo de talleres de entrenamiento para los DAEO y para todos los empleados y funcionarios de las agencias federales, lo cual permite aumentar la efectividad de los programas de ética de cada dependencia (Roberts, 2001). El siguiente cuadro muestra sintéticamente la estructura organizacional de la USOGE.

FIGURA 2: Estructura organizacional de la USOGE



Fuente: Elaboración propia

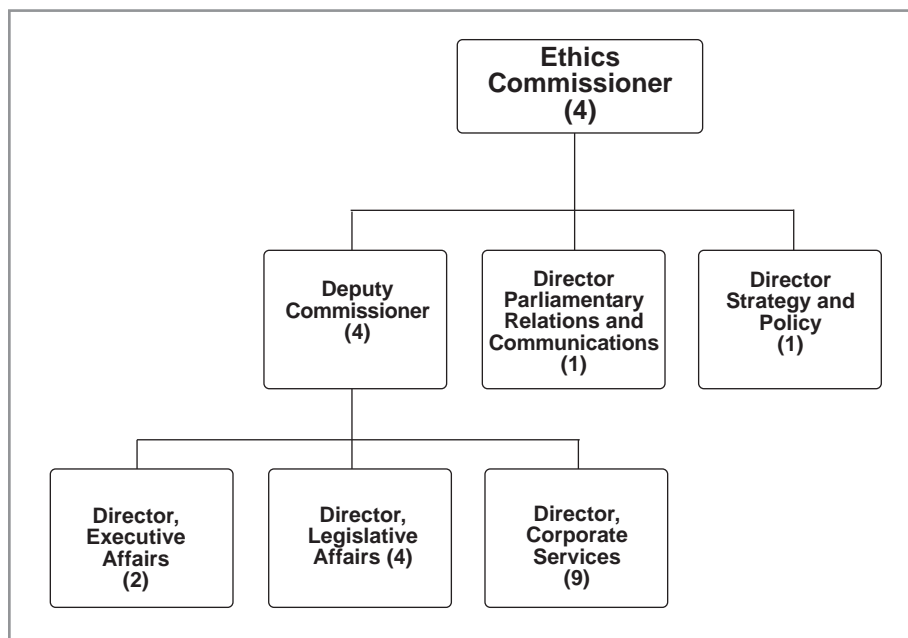
En cuanto al control del cumplimiento de las regulaciones sobre conflictos de interés, al procesamiento de funcionarios por las violaciones a los estatutos y a la resolución de conflictos de interés *reales* (entendidos como conducta impropia del funcionario), la USOGE deja la responsabilidad de estas acciones al Departamento de Justicia de Estados Unidos (sección de Integridad Pública) y a la Oficina del Abogado Gubernamental correspondiente, de acuerdo a las atribuciones específicas de cada uno. Esto se debe principalmente a que la USOGE, desde su creación, no fue autorizada para investigar alegatos de mala conducta de agencias federales y sus funcionarios. Las investigaciones sobre funcionarios federales recaen sobre el Inspector General del departamento o agencia implicada y, cuando es necesario, sobre el FBI (que depende del Departamento de Justicia). El poder ejecutivo federal cuenta con 64 Inspectores Generales que no sólo realizan investigaciones por cuenta propia, sino que además coordinan investigaciones con las tareas de auditoría financiera y de gestión de las agencias y programas federales. El cuerpo encargado de coordinar a los Inspectores Generales es el Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia, del cual la USOGE es parte componente.

En el caso de Canadá, también se ha elegido por establecer un organismo con cierto grado de autonomía, encargado de crear mecanismos preventivos, mantener y difundir información, ejercer actividades de vigilancia y atender las consecuencias penales y administrativas en caso

de aparición de conflictos de interés. En el 2004 se creó la Oficina del Comisario de Ética (OEC, por sus siglas en inglés), como resultado de reformas al régimen de conflicto de interés en el nivel federal, que ha provisto de un marco legal extensivo para los miembros del Parlamento (miembros de la Casa de los Comunes y senadores) y los funcionarios gubernamentales (*Public Office Holders*). Esta oficina constituye un organismo parlamentario independiente que reporta directamente al Parlamento (anteriormente existía una dependencia encargada de los conflictos de interés, la Oficina del Consejo de Ética, que pertenecía al Departamento de Industria de Canadá)⁸, a diferencia del caso de la USOGE de EUA que rinde cuentas al Poder Ejecutivo. Las funciones principales de la OEC consisten, por un lado, en administrar el Código de Conflictos de Interés para los miembros de la Casa de los Comunes; mantener los registros de la revelación de datos financieros de estos miembros así como de sus Certificados de Conocimiento Confidencial; administrar los Códigos de Conflictos de Interés y de Post empleo para los funcionarios gubernamentales; y mantener el registro público de estos servidores, incluidos ministros de estado y secretarios parlamentarios. Los Certificados de Conocimiento Confidencial son una declaración que todo servidor público debe entregar a esta oficina, haciendo una extensiva declaración de las personas, intereses, empleos, participación en empresas y sus juntas de accionistas, como toda relación potencial que pueda afectar negativamente su actividad como servidor público. En segundo lugar, la OEC provee opiniones confidenciales a los miembros de la cámara baja del Parlamento y aconseja a los funcionarios gubernamentales sobre cuestiones relacionadas a sus obligaciones bajo los códigos mencionados. Por último, la OEC puede conducir investigaciones, en nombre del Parlamento, a pedido de los miembros del poder legislativo o de los servidores públicos sobre cuestiones de cumplimiento de los diversos códigos del régimen de conflictos de interés. Asimismo, la OEC, para cumplir con estas tareas, emprende iniciativas educacionales y actividades de comunicación para informar a sus clientes (miembros de la Casa de los Comunes y funcionarios gubernamentales), en particular, y al público en general (OEC, 2006). El funcionamiento de la OEC y el logro de sus objetivos se apoyan en los principios subyacentes de las modificaciones al régimen de conflicto de interés realizadas en 2004: independencia de la oficina en términos de rendición de cuentas al Parlamento, y transparencia del nuevo régimen, el cual se cumple a través de la revelación pública de datos sobre los funcionarios gubernamentales. El siguiente cuadro muestra la estructura organizacional de la Oficina del Comisionado de Ética de Canadá.

8 A partir de la reforma mencionada en el 2005 se creó también la Oficina de Ética del Senado, encargada de atender los conflictos de interés de los miembros de la cámara alta del Parlamento. En este artículo nos enfocamos únicamente a la OEC, con jurisdicción sobre los conflictos de interés de los miembros de la Casa de los Comunes –diputados– y de los funcionarios públicos, incluidos el Primer Ministro, su gabinete y los servidores que de éstos dependen. Cabe recordar que, de acuerdo al sistema de gobierno parlamentario, tanto el Primer Ministro como su gabinete son miembros de la Casa de los Comunes.

FIGURA 3: Estructura organizacional de la OEC



Fuente: OEC (2006)

En cuanto a las relaciones interorganizacionales, la OEC se encuadra en una estructura más centralizada que en el caso de EUA para la prevención y resolución de conflictos de interés. Esto debido, por un lado, al hecho que la OEC se encarga de los problemas que puedan surgir en la rama ejecutiva y en la cámara baja del Parlamento, a diferencia de la USOGE que atiende exclusivamente de los conflictos de interés del Poder Ejecutivo. Esta diferencia se debe principalmente a los diversos tipos de sistemas de gobierno de Canadá (donde el gabinete está formado por integrantes de la cámara baja) y de EUA (donde el gabinete es designado por el Presidente de la República). Por otro lado, dentro de esta estructura más centralizada la OEC también cuenta con funciones de investigación de conductas indebidas y de incumplimiento de regulaciones, que en el caso de la USOGE son inexistentes dado que son atribuciones específicas del Departamento de Justicia y de los Abogados Generales del Gobierno. Aún teniendo presente estas diferencias, esto no implica que la OEC de Canadá opere en un ámbito de total independencia y desconexión con el resto de la administración pública federal. En los primeros dos años de vida la OEC ha mantenido relaciones profesionales de cooperación con diversos comités de la Casa de los Comunes, como el de Asuntos de Procedimientos para los miembros de la cámara baja y el de Acceso a la información, privacidad y ética para los funcionarios gubernamentales (OEC, 2006).

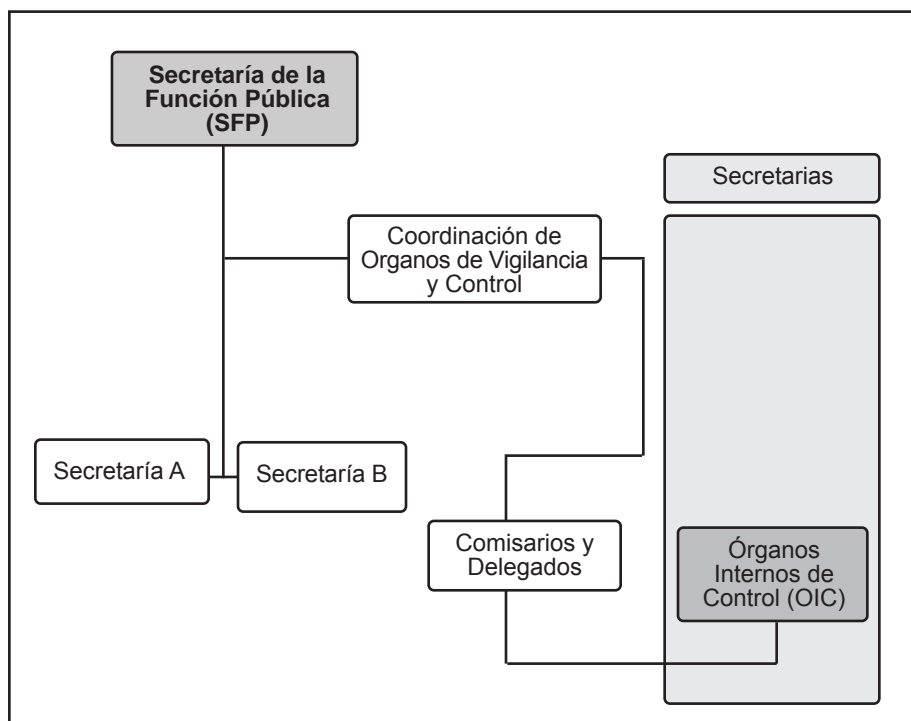
En lo que respecta a la resolución de conflictos de interés, la labor de la OEC se ve complementada por una Comisión independiente de conflictos de interés, conformada por tres personas. Esta Comisión tiene la facultad de dar opiniones y consejos sobre las acciones de los miembros del gobierno federal que puedan generar un conflicto de interés; proveer recomendaciones sobre la enajenación de ciertos activos o recursos que causen conflictos; certificar que determinados intereses privados de los servidores públicos están permitidos; así como retener o negar esta certificación si los servidores no cumplen con las recomendaciones emitidas por la Comisión. De acuerdo a las funciones y tareas de esta comisión independiente, la resolución de conflictos de interés en el caso canadiense parecería darse sobre bases de jurisprudencia y un análisis más casuístico. Esto marca una diferencia sustantiva con el caso de EUA que puede llevar la resolución de conflictos de interés hasta la Suprema Corte de Justicia, lo cual le imprime un enfoque más legalista que tiende a polarizar los asuntos en términos (abstractos) de derechos individuales versus el poder legítimo del Estado (Stark, 1992). Dichas consideraciones no están ausentes en la resolución de conflictos de Canadá, sólo que esta abstracción puede estar suavizada por una atención de corte más pragmático respecto de las circunstancias y de los resultados visibles de las acciones o comportamientos sujetos a resolución.

Al analizar las experiencias de EUA y Canadá sobre el diseño organizativo e institucional para la prevención y resolución de conflictos de interés, respecto al caso de México encontramos numerosas diferencias sustantivas. En primer lugar, cabe tener presente que la mayor responsabilidad de controlar los conflictos de interés en la administración pública mexicana cae sobre los Órganos Internos de Control (OIC), quienes rinden cuentas a la Secretaría de la Función Pública Federal. Este aspecto entraña un enfoque organizacional e institucional diferente para atender el fenómeno en cuestión. Como señalan Arellano y Zamudio (2006), mientras que en Canadá y EUA se ha conferido a una oficina en particular cierto grado de autonomía para combatir los conflictos de interés y desempeñar actividades precisas y estables en el tiempo, en México los OIC tienen como función principal realizar auditorías constantes en todos los organismos federales respecto al cumplimiento normativo en el uso de los recursos. Como consecuencia, los conflictos de interés son sólo un aspecto de sus muy diversas preocupaciones⁹.

El siguiente cuadro muestra la inserción de los Órganos Internos de Control en la administración pública federal mexicana.

9 Según la regulación mexicana, son los OICs los encargados de recibir las quejas e investigar las anomalías, para que sea la propia secretaría quien lleve el caso a sus consecuencias normativas, más allá de las implicaciones judiciales. Esto implica un proceso que requerirá ser transparentado para evitar que la misma estructura administrativa sea la que vigile, investigue y castigue (Arellano y Zamudio, 2006).

FIGURA 4: Los OIC como parte de la Secretaría de la Función Pública



Fuente: Elaboración propia

Ante la falta de un organismos autónomo, fuera de la influencia gubernamental, en México la labor de vigilancia y corrección se encuentra inmersa en la red y estructura administrativa central: los OIC no sólo tienen cargas diversas de trabajo aparte de vigilar o recibir las quejas sobre posibles conflictos de interés, sino que además sus instrumentos organizacionales son básicamente de acción posterior a la situación en conflicto. En este contexto, los procesos de prevención y profilaxis de los conflictos son prácticamente inexistentes, dado que el foco de atención de los OIC no se encuentra en la complejidad que entrañan los conflictos de interés reales, potenciales o aparentes, sino en una gama muy amplia de problemáticas que tienen que ver con el extenso espectro del cuidado normativo del comportamiento de las organizaciones gubernamentales (Arellano y Zamudio, 2006). Como señalan estos autores, la clave a comprender es que probablemente los OICs enfrenten problemas importantes de tiempo y capacidad, de enfoque y concentración, para prevenir, atender y corregir los diversos tipos de conflictos de interés, lo que permite explicar que en la administración 2000-2006 no se tenga conocimiento público de ninguna acción que tenga que ver con conflicto de interés.

5. Instrumentos de control organizacional

Habiendo analizado las diferencias de diseño organizacional e institucional entre EUA y Canadá para combatir los conflictos de interés en sus fases de prevención, control y resolución, resulta conveniente exponer los diferentes instrumentos organizacionales que se desprenden de estas experiencias para controlar el desempeño de los servidores gubernamentales en función del interés público. Cabe señalar, que a pesar de las diferencias estructurales entre ambos países, tanto EUA y Canadá cuentan con herramientas de control organizacional similares, las cuales presentamos a continuación.

Uno de los aspectos principales sobre el cual las experiencias internacionales analizadas enfocan su atención consiste en la revelación de datos e intereses financieros de los servidores públicos. En el caso de EUA este requisito aplica desde 1978 para todos los miembros del Congreso, jueces federales y funcionarios de alto rango de la rama ejecutiva. En el caso de Canadá este requisito se hace extensivo a los miembros de la Casa de los Comunes, miembros del gabinete, ministros, secretarios parlamentarios y senadores. En ambos casos la revelación financiera coadyuva al cumplimiento de acciones preventivas, dado que su objetivo consiste en detectar e impedir los conflictos de interés antes de que se presenten como hechos consumados (Rhor, 1991). Una diferencia importante respecto a la declaración patrimonial que se les exige a los funcionarios públicos mexicanos es que la revelación financiera en EUA y Canadá se extiende al cónyuge e hijos dependientes del servidor público, lo cual ofrece mayores posibilidades de identificar a tiempo posibles conflictos de interés y, en consecuencia, implementar acciones profilácticas. La experiencia canadiense es además sumamente interesante con la certificación confidencial, un documento que obliga al funcionario público a analizar e informar los intereses económicos o políticos que podrían entrar en algún momento a afectar su juicio imparcial. Cabe destacar que este documento es usado con sumo cuidado por la oficina correspondiente, manteniendo un análisis sistemático sobre la carrera del servidor público con el fin de identificar los momentos de riesgo posible de conflicto de interés.

Otro aspecto relevante de las experiencias de Canadá y EUA yace en las regulaciones sobre el post-empleo de ex funcionarios gubernamentales, cuya preocupación central es que dichos servidores puedan tomar ventajas de su función pública una vez que han dejado de trabajar para el gobierno. En el caso de EUA, existen estrictas limitaciones sobre actividades de post empleo, que establecen un determinado periodo de tiempo (puede ser hasta 5 años) para que un ex funcionario pueda desempeñar en la esfera privada actividades de representación ante el sector público sobre asuntos en los que se ha visto involucrado personal y sustancialmente durante su desempeño público. Asimismo, se establece un periodo de un año hasta que un ex funcionario pueda contactar a sus anteriores colegas en nombre de un interés privado. Una de las mayores preocupaciones en EUA lo constituye un fenómeno denominado “puerta giratoria”

(*revolving door*), que consiste, por un lado, en las posibilidades de enriquecimiento personal a través de la explotación de los contactos y experiencias adquiridos como funcionario público, y por otro, en los esfuerzos corporativos para “capturar” agencias públicas mediante la promesa de posibilidades de empleo en el sector privado a funcionarios aún en servicio (Rhor, 1991).

En Canadá existe también una preocupación significativa por el aprovechamiento de la información y experiencias adquiridos por los funcionarios durante su desempeño en el gobierno, sin embargo, respecto del caso de EUA, establecen regulaciones más laxas para controlar este fenómeno. Esto se debe principalmente a diversos factores, entre ellos, la mayor incertidumbre laboral de los miembros del gabinete canadiense (no son contratados por un tiempo fijo, sino que, ante un cambio de partido en el poder legislativo, puede ser removidos de su cargo), su origen (los ministros del gabinete son miembros de la Casa de los Comunes, a diferencia de los secretarios de estado de EUA que generalmente provienen del sector privado –y regresan a éste cuando finalizan su contratación–), el menor grado de conocimiento y control sobre la agencia que tiene el miembro del gabinete al momento de dejar su puesto, así como un mayor grado de vulnerabilidad política una vez que han dejado el cargo. Estas diferencias entre EUA y Canadá inciden no sólo sobre el tipo de regulación para controlar el post empleo, sino también sobre la asignación de responsabilidades cuando se transgreden dichas reglas. En Canadá, dada la mayor vulnerabilidad política (entendidas como las posibilidades de defenderse públicamente, no sólo legalmente) y el menor grado de influencia de los miembros del gabinete al dejar su cargo, toda sanción recae sobre el funcionario en servicio que ha mantenido algún tipo de contacto no permitido con un ex servidor público, mientras que a éste se le otorga el “beneficio de la duda”. En EUA, se da el caso contrario dado el mayor poder de control y negociación que tienen los ex miembros del gabinete al dejar su cargo, a éstos aplican sanciones penales por violar las regulaciones sobre post empleo.

A partir de estas experiencias, una recomendación para el caso mexicano debería tomar en cuenta, en primer lugar, la incertidumbre laboral y las diferencias de poder, conocimientos y experiencias de los funcionarios salientes. En segundo lugar, debería considerarse que ante este tipo de regulación se presenta el dilema de enfrentar, por un lado, el riesgo de que un funcionario público pueda tomar decisiones indebidas respecto al interés público a favor de eventuales o futuros empleadores del sector privado (y comprometer la integridad e imparcialidad del gobierno) y, por otro lado, el derecho básico del funcionario de buscar el tipo de empleo deseado (Rhor, 1991).

Otro elemento en común entre las regulaciones de conflicto de interés en Canadá y EUA se vincula con la preocupación de que los funcionarios públicos no puedan emitir juicios u opiniones independientes, aunque ambas experiencias muestran un enfoque diferente a este problema. En el caso de EUA, la relación de los funcionarios públicos con intereses privados (que aporten algún tipo de ingreso fuera del ámbito gubernamental) es considerada un

impedimento para tomar decisiones imparciales en el desempeño de sus funciones. Incluso, el acto de complementar los ingresos públicos con ingresos privados está sancionado penalmente en EUA. En el caso de Canadá (y de acuerdo a la tradición parlamentaria británica), la idea es diametralmente opuesta, pues se considera que los miembros del parlamento que reciben únicamente remuneraciones del tesoro público pueden emitir juicios parciales a favor del gobierno, por sentirse en deuda con el mismo. Está permitido, bajo este enfoque, que los funcionarios públicos reciban ingresos del sector privado pues es más probable que puedan tomar decisiones no viciadas e independientes a favor del interés público y del electorado (Stark, 1992). La explicación de estas diferencias entre ambos tipos de mecanismos de control yace, por lo tanto, no sólo en cuestiones estructurales relacionadas al sistema de gobierno, sino también en aspectos culturales bajo los cuales un problema moral o ético en un país no es considerado de igual forma en otro. Estas son variables fundamentales, al igual que la ya mencionada cuestión de las apariencias, que el caso mexicano debe atender si quiere establecer un tipo de regulación que rija la aceptación de ingresos provenientes de la esfera privada.

Otra herramienta de control sobre el comportamiento y desempeño de los funcionarios públicos en relación a la posible aparición de conflictos de interés se vincula con las posibilidades de que estos servidores desarrollen actividades políticas. Esta ha sido una preocupación central del caso de EUA que no se presenta en Canadá por el sistema de gobierno parlamentario y el traslape de los poderes ejecutivo y legislativo. En EUA, en efecto, se encuentra absolutamente prohibido para los servidores públicos participar en elecciones partidarias en los tres niveles de gobierno, dado que pueden tomar decisiones indebidas, ilícitas o imparciales con miras a la obtención de un cargo de elección popular. Esto representa una diferencia significativa, por ejemplo, con Francia que no sólo permite, sino que fomenta las actividades políticas y partidistas de los funcionarios públicos sin perder su estatus y posición en el régimen de servicio civil. Esto se debe principalmente a que el principio subyacente en el funcionamiento del servicio civil francés es la neutralidad del mismo y el derecho fundamental de los ciudadanos a recibir una administración imparcial de las leyes de la república francesa, independientemente del partido político en el poder (Rhor, 1991). En este ámbito la experiencia francesa reviste relevancia para el caso mexicano si se tiene presente que tanto en México como en Francia la administración pública ha sido la fuente de reclutamiento de miembros del gabinete, como de algunos cargos de elección popular. Sin embargo, no deben dejarse de lado las diferencias entre ambos países en cuanto al sistema de gobierno y a aspectos culturales que última instancia determinan lo que se considera como una acción moral o éticamente "incorrecta" o "permitida".

Una última herramienta de control organizacional sobre la que nos detendremos en esta sección se relaciona con la aceptación de regalos y el reembolso de viáticos por el desempeño de actos públicos. En este caso, nos enfocaremos a la experiencia norteamericana que ha atacado este problema con mayor severidad que en otros países. Un aspecto relevante a tener

en cuenta es que toda transferencia de valores económicos de fuentes privadas a un funcionario público, aún cuando no implique un soborno propiamente dicho, afecta la apariencia de estar desarrollando un acto impropio y puede dar señales al público de que puede beneficiarse a quien transfiere dicho valor (Roberts y Doss, 1992). En consecuencia, la experiencia de EUA ha mostrado una regulación sumamente restrictiva sobre la aceptación de regalos y de reembolso de viáticos (al punto de prohibir estas prácticas), que a lo largo de los años se ha vuelto más laxa al establecer montos máximos de valores económicos aceptables, diferenciar la fuente que realiza la transferencia y los intereses subyacentes a esa transferencia. Una mayor flexibilidad en este tipo de regulación se debió a que las sanciones y restricciones no eran equitativas para el poder ejecutivo y legislativo por lo que se trató de igualar (hacia abajo) las cargas que ambos poderes deben soportar. El tipo de reformas mencionadas también se ha debido a la imposibilidad de controlar y restringir absolutamente e indiscriminadamente la aceptación de valores económicos por parte de funcionarios públicos (Roberts y Doss, 1992).

Para finalizar esta sección, y vinculada también a la anterior, cabe mencionar que los diferentes arreglos organizacionales e institucionales, como las diversas disposiciones normativas y las herramientas de control organizacional derivadas de las experiencias internacionales, consisten en “mecanismos de control externos” que pueden ser considerados como una “respuesta racional ante un cambiante y complejo ambiente administrativo” (Roberts y Doss, 1992) donde la legitimidad, la credibilidad e integridad del aparato público puede poner en duda y en riesgo diariamente. Uno de los mayores problemas de estos mecanismos externos, sin embargo, es su bajo grado de aplicación y cumplimiento, así como la posibilidad de que el valor simbólico de las restricciones en materia de conflictos de interés supere a su valor como herramientas que permiten recuperar la confianza pública en el gobierno (Roberts y Doss, 1992). Estas y otras limitantes de los elementos de control de los conflictos de interés se desarrollan en la siguiente sección, así como las lecciones útiles para el caso de México que se desprenden de las experiencias internacionales analizadas.

6. Observaciones finales: Riesgos, oportunidades y lecciones para México

En esta última sección presentamos una síntesis de lo expuesto hasta el momento con el fin de clarificar los aspectos salientes de este trabajo y para identificar de mejor forma las debilidades de las experiencias internacionales y las lecciones que de estas se desprenden. Un mayor entendimiento de dichas experiencias, sus riesgos y aprendizajes pueden ser utilizadas en el caso mexicano para avanzar hacia una reglamentación y un diseño institucional y organizacional dirigido a combatir los conflictos de interés en la administración pública federal.

En primer lugar, cabe tener presente la importancia de identificar los diversos tipos de conflictos de interés, real, aparente y potencial, su presencia inherente e inevitable en toda

organización, así como sus diferencias con conceptos relacionados como corrupción y tráfico de influencias. Este debe ser el punto de partida de toda recomendación para el caso de México, dado que un mayor entendimiento de este fenómeno sumamente problemático e interrelacionado con otros problemas de índole similar, permitiría avanzar hacia regímenes complejos y heterogéneos para atender los conflictos de interés. Asimismo también sería posible diseñar e implementar mecanismos de prevención, profilaxis y control de los conflictos de interés, no sólo mecanismos y herramientas de sanción de este tipo de comportamientos, como ocurre en la actualidad.

En cuanto a los aspectos normativos, las experiencias de EUA y Canadá muestran la trascendencia de no sólo de castigar los conflictos de interés que han afectado el desempeño individual de los funcionarios, sino también, y más importante aún, la importancia de prevenir y evitar la aparición de dichos conflictos. Este es un aspecto fundamental para México, donde se carece de una visión pragmática del fenómeno en cuestión y, por lo tanto, la prevención no ha sido incluida en la lógica sustantiva de la normatividad en la materia. Esto explica, en parte, la falta de un régimen no reglamentario en las fases de prevención y profilaxis, una suerte de códigos de conducta ética que se transforman en “mandatos organizacionales”, los cuales deben complementar el régimen reglamentario dirigido al castigo y sanción de los conflictos de interés consumados y manifiestos.

A pesar de los beneficios que pueda tener un régimen mixto de disposiciones reglamentarias y no reglamentarias, así como la combinación de sanciones administrativas y penales, la experiencia internacional nos muestra ciertas limitantes de las herramientas normativas para combatir los conflictos de interés. Como han señalado Anechiarico y Jacobs (1996), uno de los mayores riesgos de las regulaciones sobre conflictos de interés es que se apueste a una visión panóptica del control de este fenómeno. Los autores advierten no sólo la imposibilidad de controlar, supervisar y prevenir todos y cada uno de los comportamientos que pueden generar un conflictos de interés, sino también el limitado impacto que este tipo de regulaciones tienen sobre la reducción de los conflictos de interés, en particular, y sobre el funcionamiento de la administración pública, en general. Sobre la reducción de los conflictos de interés, estos autores señalan que las leyes que buscan evitarlos y aquellas vinculadas a la revelación de datos financieros sufren dos problemas principales: 1) las probabilidades de detectar un conflicto real dependen de una investigación rutinaria, sustanciosa y detallada, que no siempre se realiza; 2) las regulaciones sobre ética registran un grado mínimo de cumplimiento, dado que no han aumentado la probabilidad de atrapar a quien haya transgredido estas regulaciones y no han creado incentivos suficientes para detener este tipo de prácticas.

En lo que se refiere al impacto sobre la administración pública, en referencia especial a los mecanismos de control organizacional, Anechiarico y Jacobs (1996) identifican los siguientes

riesgos. En primer lugar, este tipo de controles pueden tener un impacto simbólico más que real sobre el desempeño de los funcionarios, dado que se ha tratado de traducir un “código mítico” de integridad gubernamental en regulaciones que rigen la conducta diaria de los funcionarios. En muchos casos, como consecuencia, las regulaciones se han vuelto más laxas para no interferir en la operación cotidiana de la administración pública, dando como resultado una preocupación excesiva sobre cuestiones legalistas y regulatorias que, sin embargo, no han tenido ningún impacto real en la confianza pública (Roberts y Doss, 1992). Desde un punto de vista práctico, señalan estos autores, el costo de no aplicar y cumplir las reglamentaciones sobre conflictos de interés puede tener mayor peso que el daño inferido a la legitimidad de la toma de decisiones y acciones de las organizaciones públicas por la aparición de este tipo de conflictos.

En segundo lugar, los requisitos de revelación de datos financieros, las regulaciones sobre post empleo, la exigencia de enajenar bienes, acciones o de renunciar a cargos que puedan causar conflictos (inclusive aparentes), puede tener un efecto negativo sobre el reclutamiento y retención de personal en el ámbito público. Aunado a lo anterior, estos mecanismos de control también pueden afectar la moral de los funcionarios (recordar que en EUA el supuesto tácito, en materia de conflictos de interés, es que los servidores públicos son culpables hasta que demuestren lo contrario) y puede llevar a una toma de decisiones “más defensiva y lenta” (Anechiarico y Jacobs, 1996).

Ahora bien, una vez que hemos identificado en forma general los principales riesgos para el sector público que surgen de las experiencias internacionales sobre las regulaciones y aspectos organizacionales e institucionales, concluimos con las principales lecciones que se desprenden de estas experiencias para el caso de México.

En este sentido cabe recomendar en el caso mexicano un gran pragmatismo pero también una gran claridad respecto de los objetivos de mediano y largo plazo. Pragmatismo, pues debe entenderse a estas regulaciones no como una panacea y mucho menos como un arma política. Dado los costos que implica crear una agencia organizacional que se especialice en los conflictos de interés (asumimos que el actual enfoque de dar a los OIC la responsabilidad en esta materia es simplemente impráctico), deben crearse mecanismos de vigilancia con un sentido realista y que económica y efectivamente puedan ponerse en práctica. En cuanto a los objetivos de mediano plazo, esta agencia puede crear la cultura del informe confidencial y financiero, y generar una vigilancia aleatoria (con reglas muy claras), pública (o al menos con un proceso claro y confiable) y sistemática. En el largo plazo habría que pensar en una rutina organizacional más sofisticada, que implicara incluso la evaluación sistemática de situaciones más diversas (incluyendo la vigilancia de la regulación post empleo). Lo recomendable es, en resumen, para el caso mexicano, una visión estratégica clara (dirigida a la prevención y a la generación de

una cultura ética) e instrumentalmente viable (vigilancia sistemática y aleatoria, que haga públicos los criterios, más con una visión de prevención y de educación que con una cultura organizacional de “perros guardianes”).

Resumiendo: pareciera necesario para el caso mexicano contar con un organismo con cierta autonomía de gestión para prevenir, controlar y resolver los conflictos de interés. Esto permitiría no sólo aislar a dicho organismo de la influencia gubernamental, sino también dotarlo de instrumentos organizacionales, capacidades y funciones específicas para atender el fenómeno en cuestión, tanto en la fase de prevención como de sanción de los conflictos de interés. Es fundamental, en este sentido, que la atención a estos conflictos se encuentre fuera de la red y estructura administrativa central, más allá de aspectos puramente legales sobre el comportamiento de las organizaciones gubernamentales y sus integrantes. De la misma manera, puede ser importante recordar que en el diseño de esta organización más vale ser modestos y tener visión estratégica: no se trata de crear un “elefante blanco”, ni de ignorar los límites de una vigilancia completa, panóptica o moralista del fenómeno (es decir, basada en un discurso de “los buenos” contra “los malos”). Es de inteligencia política comprender que el conflicto de interés es perenne, le puede pasar a cualquier funcionario o político, y lo que se busca en la práctica es una regulación y un diseño organizacional inteligente, eficaz, pequeño, pero al mismo tiempo sistemático y apoyado en herramientas de información sofisticadas (y mecanismos aleatorios de vigilancia cruzada), con una visión de prevención y educación, no de persecución y vigilancia *per.se*.

En este marco, y aún teniendo presente los beneficios de un organismo autónomo que atienda los conflictos de interés, no es deseable la idea de que la consolidación de una organización con cierta “personalidad propia” inicie con una fase de creación de una dependencia especializada dentro de la estructura central del gobierno, como parte de una secretaría u otra dependencia (recuérdese que en el caso de EUA y Canadá, sus respectivas agencias encargadas de los conflictos de interés no iniciaron de forma autónoma). Esta primera fase permitiría en el caso mexicano dotar al organismo de fortaleza operativa y legitimidad política, facilitaría la obtención de datos e información específica de los funcionarios públicos y, más importante aún, induciría un proceso de aprendizaje que resulta fundamental ante la falta de una cultura organizacional regida por altos estándares éticos. En esta primera fase de vida, el organismo encargado del combate a los conflictos de interés debería considerar como razón principal de su existencia la institucionalización de una organización de carácter preventivo que controle, prevea, vigile y, sobre todo, eduque a los funcionarios públicos sobre la importancia de mantener y reafirmar la confianza pública en la integridad e imparcialidad de las acciones gubernamentales.

Una vez que se haya completado la fase de institucionalización y que se haya entendido organizacional e institucionalmente el fenómeno de los conflictos de interés (y sus implicaciones), este organismo podría avanzar hacia a una fase de autonomización operativa que le permitiera

realizar actividades y programas transversales con un fuerte soporte ético y focalizados específicamente en los conflictos de interés. Crear automáticamente grandes organismos autónomos, al estilo del Instituto Federal Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información, puede correr el riesgo de tener un alto valor simbólico en términos políticos, pero con un bajo impacto en la reducción o prevención de conflictos de interés, especialmente si no se comprende desde un inicio la complejidad del fenómeno, sus particularidades y las implicancias reglamentarias y no reglamentarias que podrían sufrir los funcionarios públicos si transgreden las disposiciones específicas en la materia.

Un factor adicional y relevante para el caso mexicano es contar con un empuje político inicial para reordenar las regulaciones, las organizaciones y los sistemas de información y quejas con una perspectiva pragmática que supere el enfoque normativo (Arellano y Zamudio, 2006). En este ámbito, la Presidencia de la República debe cumplir un papel de liderazgo para establecer y mantener estándares de conducta personal y de integridad de los funcionarios de gobierno, para garantizar la aplicación de las regulaciones específicas de la materia, y para llevar el problema de los conflictos de interés a la agenda pública y legislativa de México.

Vinculado al punto anterior, la tercera lección que se desprende de las experiencias internacionales consiste en comprender que un mayor énfasis en la "moralidad oficial" desde un punto de vista normativo, organizacional e institucional debe secundarse de un cambio cultural mayor (Anechiarico y Jacobs, 1996). Éste es indispensable no sólo para introducir los conflictos de interés (y su relevancia) en el debate político, sino también para adoptar medidas preventivas y correctivas que sean aceptadas y correctamente interpretadas en la dependencias de gobierno, en particular, y por el público, en general. Asimismo, en la medida en que este tipo de cambio cultural más amplio se cumpla, es posible que las regulaciones y mecanismos de control de los conflictos de interés no sean únicamente un tema de moda en el ámbito ejecutivo federal y que se extiendan a los tres poderes federativos y a los tres niveles de gobierno.

La última lección mas no la menos importante para el caso de México, es que la prevención y resolución de los conflictos de interés forma parte de una responsabilidad educativa mayor de los organismos encargados de atender cuestiones éticas en la administración pública. Es necesario, desde este punto de vista, que dichas organizaciones hagan entender a los funcionarios públicos que las reglas y mecanismos de control éticos, así como su cumplimiento, son parte integral del proceso democrático (Thompson, 1992). Este proceso educativo debe ser positivo, constructivo y continuo, pues las reglas y circunstancias pueden cambiar (generando nuevas lecciones que aprender). El objetivo no es únicamente mantener a los funcionarios públicos lo suficientemente informados para protegerlos de conflictos posibles, aparentes o reales. También se debe comprender que las regulaciones éticas y mecanismos de control sobre conflictos de

interés no son un requisito decorativo, sino una parte sustancial del aparato gubernamental para mantener la confianza pública, para proteger la toma de decisiones y las acciones gubernamentales, así como para mejorar el funcionamiento del sistema democrático.

Referencias Bibliográficas

- Anderson, Charles. 1992. The Place of Principles in Policy Analysis. En *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*. Editado por J. M. Gillroy y M. Wade. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Anechiarico, Frank y James Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity, How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo (Eds.). 2000. *Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: Miguel Angel Pomúa.
- Arellano, David y Laura Zamudio. 2006. Los Dilemas Organizacionales e Institucionales de las Regulaciones para Contener los Conflictos de Interés en una Democracia: Una Aproximación Comparativa entre Canadá, EUA y México. Mimeo.
- Atkinson, Michael y Maureen Mancuso. 1985. Do We Need a Code of Conduct for Politicians? The Search for an Elite Political Culture of Corruption in Canada. *Canadian Journal of Political Science* 18(3): 459-480.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1989. *El Actor y el Sistema*. México: Editorial Alianza.
- Frederickson, George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Graham, George. 1974. Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game. *Public Administration Review* 34(1): 90-92.
- Gregory, Robert. 1999. Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review* 59(1): 63-75.
- Kliksberg, Bernardo. 2006. *Más Ética, Más Desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Rhor, John. 1991. Ethical Issue in French Public Administration: A Comparative Study. *Public Administration Review* 51(4): 283-297.
- Roberts, Robert. 2001. *Ethics in U.S. Government: an Encyclopedia of Investigations, Scandals, Reforms, and Legislation*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Roberts, Robert y Marion Doss. 1992. Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict-of-Interest Reform. *Public Administration Review* 52(3): 260-270.
- Stark, Andrew. 1992. Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in Understanding and Approach. *Public Administration Review* 52(5): 427-437.
- Thompson, Dennis. 1992. Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review* 52(3): 254-259.
- Ventriss, Curtis. 2001. The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy. En *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition Revised and Expanded*. Editado por T.L. Cooper. Nueva York: Marcel Dekker.
- Wade, Maurice. 1992. Hume's Theory of Justice and the Role of Public Policy. En *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*. Editado por J. M. Gillroy y M. Wade. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Walter, Jackson. 1981. The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws and Presidential Recruiting. *Public Administration Review* 41(6): 659-665.

Williams, Sandra. 1985. *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*. Aldershot, UK: Gower.

Documentos:

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Código Penal Federal, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 2006, pp 1-139. México.

----- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre 1982, pp 1-42. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005), Policy Brief, *OECD Guidelines for managing Conflict of Interest in the Public Service*, pp 1-8. Paris.

Páginas web consultadas:

United State Office of Government Ethics. 2006. <http://www.usoge.gov/home.html> , página web consultada el 28 de septiembre de 2006.

Office of Ethics Commissioner. 2006. <http://www.parl.gc.ca/oec> , página web consultada el 20 de octubre de 2006.

Parametría. 2006. Encuesta sobre Confianza en Instituciones (julio 2006). Disponible en http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=153, página web consultada el 23 de octubre de 2006.

David Arellano Gault es Profesor de carrera e Investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Ph.D. en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Es el director de la revista *Gestión y Política Pública*. Es autor de libros como *Más allá de la Reinversión del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina* (Miguel Angel Porrúa-CIDE, Mexico, 2004). Ha publicado en revistas como *Reforma y Democracia*, *Convergencia*, *Revista de Ciencias Sociales*, *The American Review of Public Administration* e *Internacional Review of Public Administration*.

E-Mail: david.arellano@cide.edu

Walter Lepore es Profesor asociado e Investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Es Maestro en Administración Pública por el CIDE. Anteriormente ha publicado, en co-autoría con David Arellano, el capítulo "Publicness y Nueva Gestión Pública: Hacia una Recuperación de los Valores de lo Público", que forma parte del libro *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas* (UNAM, 2006).

E-Mail: walter.lepore@cide.edu