



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1405-1435

revistaconvergencia@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Arellano Gault, David; Zamudio González, Laura
Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés
en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México
Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, núm. 49, enero-abril, 2009, pp. 145-173
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504906>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México

David Arellano Gault

Centro de Investigación y Docencia Económicas, México / david.arellano@cide.edu

Laura Zamudio González

Universidad Iberoamericana, México / laura.zamudio@uia.mx

Abstract: This document discusses the limitations and characteristics of a policy for institutional and organizational analysis of the conflict of interest phenomenon, with emphasis on the case of Mexico. It seems that normative or moral agreements are not sufficient to tackle this problem. Conflicts of interest are also affected by values, so it is impossible to differentiate specifically “wrong” from “good” interests. It would be also hard to build perfect organizational instruments to “measure” when an agent actually intended to operate against the general interests. The questions that guide this article are: How to organizationally achieve the measurement of conflict of interest? What rules can be used? Which agency shall be in charge of supervising, with what sort of capacities and to whom it shall be accountable? We use these questions as guidelines in order to make a comparison among Canada, Mexico and the USA. This comparison is developed through the analysis of formal documents, rules, laws and regulations from the three countries.

Key words: Conflict of Interest, corruption, organizational analysis, institutional analysis.

Resumen: En este documento se busca avanzar en una reflexión sobre las limitaciones y requerimientos de una política y un diseño organizacional e institucional que enfrente exitosamente los dilemas del control de los conflictos de interés, sobre todo enfocándose al caso de México. No será solamente con convencimiento moral o ético que este tipo de conflictos podrán ser afrontados en la práctica. Esto se debe a que los conflictos y los intereses son afectados por definiciones valorativas, lo cual implica que nunca se podrá definir con total precisión, en cualquier circunstancia, una clara frontera entre intereses “correctos” e “incorrectos”. Mucho menos podrá existir en la práctica un mecanismo o instrumento infalible para “medir” o conocer a ciencia cierta si un actor buscó específicamente y con dolo actuar en contra de los intereses generales. Las preguntas que nos guían son: ¿Cómo se logra organizacionalmente la medición de los conflictos y de los intereses? ¿Bajo qué reglas? ¿Qué organismo es el encargado de vigilar al respecto, qué capacidades tiene y a quién rinde cuentas? Utilizaremos estas preguntas como guía para realizar una primera comparación entre las regulaciones de Canadá, EUA y México. La comparación se hizo básicamente a través de fuentes documentales formales, sus reglas, leyes y regulaciones.

Palabras clave: conflicto de intereses, corrupción, análisis organizacional, análisis institucional.

ISSN 1405-1435, UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, pp. 145-173

Hacia una discusión organizacional e institucional de los conflictos de interés

En una sociedad liberal, se asume de partida que los agentes sociales, los individuos, son diferentes. No existe una concepción única de “la buena vida” ni es factible, si se quiere mantener la libertad como principio, buscar un mecanismo de agregación o imposición de un valor “correcto”. Esto hace que el conflicto de intereses, pensado genéricamente como la contradicción o colisión entre los intereses de diversos actores y los recursos o formas para alcanzarlos, sea en realidad una cuestión perenne en una sociedad liberal. El conflicto de intereses, en genérico, no es una patología o enfermedad social, sino muchas veces cuestión sustantiva, lógica del accionar de una sociedad plural: la innovación social en parte es producto de la competencia entre valores y perspectivas sociales, que entran muchas veces en conflicto en la arena política.

Esto en cuanto una visión general. Si añadimos la dimensión organizacional, la cuestión se complica aún más. Las organizaciones, esas criaturas sociales que supuestamente construimos en forma instrumental para que nos obedezcan, para que alineen el esfuerzo individual en una potenciación colectiva, han resultado ser entes sumamente sofisticados y hasta rebeldes. Los estudios organizacionales, desde perspectivas sociológicas hasta incluso las económicas, han documentado cómo las organizaciones no son instrumentos perfectamente manejables ni neutralmente técnicos. Los individuos en las organizaciones logran generar acuerdos en espacios de racionalidad limitada (Simon, 1947), lo que implica que no existe manera de conocer ni calcular a la perfección las consecuencias de los actos y las decisiones. La incertidumbre es perenne en la lógica organizativa, lo que implica que los actores construyen mecanismos para evadir la incertidumbre (pues ésta es ubicua, nunca se puede eliminar). Entre tales mecanismos, el poder aparece en primera línea: el que controla las arenas de incertidumbre más importantes, en un contexto determinado, adquiere una fuente de poder importante. La incertidumbre es la base del poder de todo agente social. Además, esto implica que los actores sociales pueden buscar estratégicamente ensanchar la incertidumbre de cierto tipo, para generar mecanismos de poder o para construir símbolos y valores compartidos en la organización, que permitan la cooperación entre actores diferentes y potencialmente en conflicto. La incertidumbre es, antes que una patología por eliminar, un instrumento estratégico de actores en espacios de cierta libertad y autonomía; la discrecionalidad de los actores, por lo tanto, también lo es

(Crozier y Friedberg, 1989). Como se entenderá, esto cambia radicalmente la forma de comprensión y acción respecto de diversos dilemas políticos y organizativos, pues partir de la discrecionalidad y la incertidumbre como algo que debe ser atacado instrumentalmente, como una patología, es mucho más fácil de comprender, aunque probablemente mucho menos efectivo (March y Olson, 1979; Brunsson, 1989).

Desde este punto de vista, organizacionalmente, el conflicto de intereses no sólo es permanente, sino parte de los juegos estratégicos que los actores utilizan para movilizar conciencias, construir marcos sicológicos y organizacionales de acción, símbolos y valores de cooperación y acción colectiva, todo en un marco de incertidumbre constante (Crozier y Friedberg, 1989).

Cuando hablamos de conflicto de intereses en el marco de la acción política de funcionarios y políticos, designados y electos, estos elementos genéricos, organizacionales y sociales, no desaparecen, sólo se hacen más específicos e intrincados. El conflicto de intereses se da 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 intereses en la política o la acción gubernamental en una democracia, pero tales elementos normativos, en la práctica, se enfrentarán a la realidad social de actores diversos, diferentes, en marcos de incertidumbre y con la constatación de que las organizaciones gubernamentales son manejadas en tales entretelones de la incertidumbre y de la acción estratégica de los actores (Arellano, 2000). Tal parece que éste es un intrincado trinomio: 1) la necesidad de un discurso normativo y un diseño institucional 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 parte consustancial, por definición, de la política en un sociedad liberal; y 3) la acción estratégica de los políticos y funcionarios es pilar de la acción organizada de los gobiernos. Enfrentar el conflicto de intereses implica comprender esta ecuación política y organizacional del fenómeno.

Es muy difícil definir con absoluta certeza un concepto social y políticamente cargado como “conflicto de intereses”, sobre todo cuando esperamos entresacar de tal análisis mecanismos más efectivos para evitarlo, para controlarlo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), por ejemplo, define el conflicto de intereses como: “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).¹ Se puede observar que si bien en términos genéricos esta definición busca otorgar claridad, en la operativización de cualquier caso la definición deja zonas muy complicadas de definir organizacionalmente: “influencia impropia”, “capacidad para influir”, “conflicto entre intereses privados y obligaciones públicas”. El asunto es más complicado cuando bajo esta definición podemos hablar de conflicto de intereses real, aparente (se puede sospechar y eso afecta la imagen y confianza en el servidor público) y potencial (no hay conflicto en este momento, pero en un futuro, dadas ciertas circunstancias, puede aparecer). Entre todas estas dificultades, la propia OECD acepta que no todo conflicto de intereses es corrupción. Que tal conflicto aparece en circunstancias particulares entre los intereses y capacidades privados de toda persona, y que sólo aquellos que influyen indebidamente deben ser vigilados. Así, entonces, todos los servidores públicos tienen derechos e intereses privados, lo que se busca es evitar que un *potencial* conflicto de intereses se convierta en un *real* conflicto de intereses. La frontera práctica entre lo potencial y lo real es sumamente difícil de definir en la práctica, organizacionalmente. Una organización se beneficia de los intereses de sus actores y miembros, pues éstos los llevan a conocer, actuar, tomar decisiones, buscar soluciones, innovar. La discrecionalidad es hasta cierto punto fuente crítica del accionar organizacional (desde muy diversas corrientes del análisis organizacional esto es claro y la bibliografía puede ser inmensa, entre ellos recomendamos a Christensen y Laegrid, 2001; Williamson, 1983; Pfeffer, 1994; Scott, 2000; Luhmann, 1997). Ninguna sociedad podría eliminar realmente tal espacio de libertad de sus actores políticos y administrativos, pues en gran parte esta capacidad de interacción conflictiva es lo que lleva a actitudes y comportamientos ligados al mérito y el esfuerzo.

Normativamente la regulación parece descansar en una definición del uso inadecuado de capacidades o facultades. La identificación de lo inadecuado es siempre condicional, esto es algo inadecuado respecto de

¹ “A ‘conflict of interest’ involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in which a public official’s private capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities”.

otra cosa o criterio. Se puede intentar evitar que se obtenga tal beneficio inadecuado y/o prevenir que éste siquiera pueda gestarse. Pero es claro, entonces, que se entra en un asunto subjetivo, moral, de intencionalidad dolosa (Thompson, 1993). Muchas veces hablamos de que el político electo, el servidor público ha sido acotado o prejuiciado para tomar decisiones debido a un conflicto de intereses. El conflicto por lo tanto puede ser objetivo, pero también subjetivo (Gillman *et al.*, 2002). La capacidad de decisión del servidor público ha sido dañada, afectada, sesgada (*impaired*, según Stark, 2000: 4).

Como claramente defiende Stark, ninguna regulación puede evitar que los intereses de los servidores públicos desaparezcan, o tan siquiera medir en qué forma el juicio de un funcionario ha sido afectado; por eso las regulaciones más bien han evolucionado hacia evitar o prohibir el desarrollo de ciertos tipos de intereses en general para siquiera impedir que se entre en una relación donde exista la tentación de sucumbir al conflicto (Stark, 1997).

Es por ello que la batalla social para controlar el conflicto de intereses en la arena política y gubernamental implica tener una perspectiva no sólo normativa, sino organizativa e institucional.

En este documento buscaremos avanzar sobre esta reflexión, con el fin de comprender las limitaciones y requerimientos de una política y un diseño organizacional e institucional que enfrente exitosamente los dilemas del control de los conflictos de interés, sobre todo enfocándose al caso de México. Claramente, una visión normativa es fundamental, pero insuficiente. No será solamente con convencimiento moral o ético que este tipo de conflictos podrán ser enfrentados en la práctica. Para empezar, porque los conflictos y los intereses son afectados por definiciones valorativas, lo cual implica que nunca se podrá definir con total precisión, en cualquier circunstancia, una clara frontera entre intereses “correctos” e “incorrectos”. Mucho menos podrá existir en la práctica un mecanismo o instrumento infalible para “medir” o conocer a ciencia cierta si un actor buscó específicamente y con dolo actuar en contra de los intereses generales (tenemos graves problemas para definir y “observar” empíricamente tanto intereses individuales efectivos como intereses socialmente efectivos).

El elemento normativo de la cuestión de conflicto de intereses es crítico pero requiere de la comprensión institucional y organizacional para ser más comprensiva y práctica, y así contestar algunas preguntas: ¿Cómo

se logra organizacionalmente la medición de los conflictos y de los intereses? ¿Bajo qué reglas? ¿Qué organismo es el encargado de vigilar al respecto?, ¿qué capacidades tiene y a quién rinde cuentas?

Éstas parecieran ser unas preguntas muy básicas desde el ángulo organizativo para comprender la dinámica institucional hacia la prevención, manejo y seguimiento de los conflictos de interés. Las utilizaremos como guía para realizar una comparación entre las regulaciones de Canadá, EUA y México, los socios comerciales de América del Norte. La razón principal para escoger estos casos es doble: por un lado, Canadá y EUA han llevado a cabo reformas fundamentales y sumamente ambiciosas a sus sistemas de control de conflictos de intereses en los últimos años. Sin duda, son casos internacionales de comparación por el esfuerzo y la ambición pretendida en las reformas. Comparar con estos casos avanzados a México permite un grado de contrastación muy alta, que permite ver las diferencias radicales. El segundo elemento es el tipo de reformas que estos países han efectuado. Son dos casos que han avanzado en la determinación de que no existe un mecanismo único y completo para eliminar los conflictos de intereses. Éstos son perennes. La estrategia ideal, después de muchos fracasos y costos asociados con reformas más radicales o que buscan la “integridad absoluta”, es que hay que avanzar en el desarrollo de mecanismos profilácticos, de prevención. Nuevamente, contrastar esto con la experiencia del caso mexicano puede ser aleccionador, con el fin de no cometer los mismos errores que en los otros dos países. La comparación realizada es básicamente a través de fuentes documentales formales, sus reglas, leyes y regulaciones. Hemos buscado además entresacar lecciones, sobre todo para el caso de México, donde esta regulación y su estudio empírico, más allá de la cuestión normativa, apenas está comenzando a despuntar.

Comparación entre Canadá, EUA y México: lecciones organizativas e institucionales

En los cuadros del 1 al 3 del Anexo de este documento se muestra una apretada síntesis de los principales elementos organizativos y de regulación posibles de encontrar, a través de documentos oficiales, respecto de los mecanismos institucionales para tratar con el problema de los conflictos de interés. Estos cuadros serán la base para la comparación que presentamos a continuación, en relación con las tres preguntas que se plantearon anteriormente: ¿Cómo se logra organizacionalmente la medición de los conflictos y de los intereses? ¿Bajo qué reglas? ¿Qué

organismo es encargado de vigilar al respecto?, ¿qué capacidades tiene y a quién rinde cuentas? Presentamos entonces un resumen de este punto en los cuadros 4, 5 y 6 que desarrollan la comparación. Comencemos por el cuadro 4 (véase en el Anexo).

1. ¿Cómo se logra organizacionalmente la medición de los conflictos y de los intereses?

En términos organizacionales, el punto clave por comprender es que los actores toman decisiones estratégicas según el contexto cultural y de reglas que lo acompañan. Las reglas no sólo son restricciones al comportamiento sino también generan “señales” o incentivos positivos hacia cierto tipo de accionar. Así, el conflicto de intereses es una cuestión que en términos prácticos nunca podría alcanzar una definición operativa perfecta, debido a la propia movilidad valorativa y de intereses de los agentes sociales.

El conflicto de intereses entonces no es una batalla que se da bajo un canon universal, sino bajo la construcción de especificidades organizativas e institucionales. En otras palabras, los actores construyen la realidad sobre la que actúan, simbólica y realmente.

Canadá y EUA tienen una aproximación similar: buscan construir mecanismos profilácticos que eviten la aparición de posibles conflictos de interés, definidos tanto en una manera subjetiva como objetiva (Atkinson y Macuso, 1985; Stark, 2000).

En el caso mexicano el asunto es tratado más como una cuestión de fallas de comportamiento que deben ser reguladas, a través de la diferenciación de conflictos en cargos elevados (juicio político) y de otros cargos, más bien de índole “administrativa”.

De algún modo se puede inferir que en el caso mexicano será fundamental avanzar hacia una comprensión más precisa de la importancia de un enfoque profiláctico, con el fin de evitar planear el conflicto de intereses como un evento discreto, sobre el que es suficiente tener una regulación que la observe. El conflicto de intereses es más bien una regla que una excepción que controlar, por lo que tanto EUA como Canadá han avanzado a una posición que coloca al conflicto de intereses como una situación que demanda perenne vigilancia y una constante educación e internalización de los posibles, potenciales y reales mecanismos, mediante los cuales un servidor público entra en conflicto con el interés público. Esta diferencia es vital, lo cual puede explicar por

qué, en el caso mexicano, el conflicto de intereses, si bien regulado con cierta claridad y específicamente, no ha aparecido en la agenda política con mayor precisión, sino más bien como una serie de eventos dispersos en el tiempo. Cuando se acepta como sociedad, políticamente, que los conflictos de interés aparecen de forma constante, no sólo eso, sino que existen situaciones conflictivas potenciales, asiduamente, durante el trabajo de cualquier servidor público, entonces el estatus organizativo e institucional requiere de una visión no sólo de control normativo sino de regulación constante, cuestión que en el caso mexicano pareciera necesario avanzar.

La visión mexicana de separar los conflictos políticos graves de aquellos administrativos, requiere especificar con mayor claridad que aún los políticos y funcionarios electos de alta jerarquía están sujetos a revisión y regulación por conflictos de interés. Si bien la regulación mexicana es específica, existe la interpretación (errónea para muchos juristas, pero existente sin embargo) de que los altos funcionarios y políticos sólo están sujetos al juicio político, cuestión falsa a todas luces. Pero para cambiar esta percepción, se requerirá avanzar más allá de la discusión normativa, para ubicar al conflicto de interés como una necesidad de regulación constante, autónoma y creíble y no solamente como un evento discreto (véase Cuadro 5).

2. ¿Bajo qué reglas?

En el caso de EUA, las regulaciones devienen de múltiples espacios (Office of Government Ethics, 2008). En otras palabras, el conflicto de interés se regula de manera constante por diversas vías y reglas interrelacionadas. En los tres países, con una lógica federal, las regulaciones de los diferentes estados o provincias se añaden o refuerzan la regulación en forma local.

En todo caso llama la atención nuevamente la particularidad de cada reglamentación. En el caso canadiense la prevención ocupa un espacio fundamental. La declaración ex ante del acuerdo de los servidores por conocer las obligaciones de información y de comportamiento al que se hacen obligados surge como un elemento crítico para la vigilancia constante y posibles conflictos que pudieran aparecer en el escenario. En otras palabras, el espíritu de la regulación canadiense apuesta por poner desde el principio, en la mente de los servidores públicos de todo nivel, el tipo de obligaciones y riesgos a los que se pueden enfrentar, con el fin de generar una conciencia clara de este fenómeno, así como el de tomar

medidas de información y prevención desde el principio. En Canadá los servidores públicos están obligados incluso a renunciar a ciertos recursos (como acciones o puestos honorarios) antes de iniciar sus labores (Senate Ethics Office, 2008; House of Commons, 2008; Kernahan, 2007; Palazzo y Rethel, 2008).

Las reglas en EUA apuestan a la vigilancia por diversas aristas (Atkinson y Mancuso, 1991). La prevención es, como en Canadá, importante en todas las reglas (existen reglas similares respecto a la renuncia por parte de los servidores públicos de ciertos recursos o puestos que puedan crear conflictos de interés), sobre todo en aquellas que protegen a los informantes. Este último punto parece de gran relevancia en este país, dado que se acepta como imposible que una agencia reguladora y un conjunto de leyes y normas sean suficientes para identificar y monitorear los posibles casos de conflicto de interés.

En el caso mexicano, como se ha descrito, la regulación es específica sobre diversos conflictos de interés, pero es difícil establecer el espíritu sobre el que, de manera pragmática, se centrará la regulación. 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). Excepto la declaración patrimonial, en la cual los servidores públicos mexicanos son obligados a presentarla cada determinado tiempo. Sin embargo, el espíritu preventivo y pragmático no parece ser el punto fuerte de esta regulación, pues se ve al conflicto de intereses como algo que enfrentará el servidor público, dadas ciertas condiciones, pero no se plantea la posibilidad de que para evitar ese conflicto se deben reducir las probabilidades de que éste suceda. Esta es probablemente la diferencia más importante en términos de reglas entre estos tres países: en Canadá y en EUA se ha avanzado hacia una visión del conflicto de interés como una situación inevitable y constante en la actividad de cualquier servidor público, mientras que en la mexicana se asume una posición básicamente de prohibición de ciertos actos especificados, de explícitos mecanismos de vigilancia y castigo, de prohibiciones ante eventos discretos, bajo una lógica de prevención todavía reducida. En este sentido, la experiencia mexicana se enfrenta a una grave limitación: al ser el conflicto de interés algo tan complejo de definir y medir, cuando además en la práctica los intereses son dinámicos y la medición de la “influencia indebida” es compleja de establecer, la simple regulación, con base en una visión de eventos discretos de violación de las normas, queda muy restringida para avanzar sobre la

construcción de herramientas que permitan a los servidores públicos enfrentarse a estos dilemas y saber cómo actuar ante otros éticos complejos (Gillman *et al.*, 2002) (véase Cuadro 6).

3. ¿Qué organismo es el encargado de vigilar al respecto, qué capacidades tiene y a quiénes rinde cuentas?

Ante la complejidad del fenómeno, en Canadá y EUA se ha optado, en la escala federal, por crear un organismo con cierto grado de autonomía, encargado de crear los mecanismos preventivos, mantener la información, ejercer la vigilancia y atender las consecuencias en caso de aparición de conflictos.

El Consejo de Ética bajo la dirección general de Clerk of the Privy Council en Canadá y la Oficina de Ética Gubernamental en EUA se encargan de sostener el sistema, tanto en su aspecto preventivo (son responsables de la información y del desarrollo de una cultura ética) como de la vigilancia y eventual acción en contra de los que violen las regulaciones (Greene, 1990).

En el caso mexicano, la mayor responsabilidad cae sobre los Órganos Internos de Control (OIC), quienes rinden cuentas a la Secretaría de la Función Pública Federal. La gran diferencia tiene que ver con el diseño organizativo e institucional que esto implica. En términos organizacionales, la solución canadiense y norteamericana presta particular importancia y complejidad al fenómeno. Su autonomía relativa, como organismos, les permite definir su foco de atención de una forma mucho más precisa y estable en el tiempo. En cambio, en México, los OIC tienen como función principal realizar las auditorías constantes en todos los organismos federales, respecto al cumplimiento normativo en el uso de los recursos. Es muy posible, por lo tanto, que el conflicto de intereses sea sólo un aspecto de sus muy diversas preocupaciones. Según la regulación mexicana, son los OIC 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.

En el caso de EUA la autonomía del organismo encargado, la Oficina de Ética Gubernamental es muy clara. La dirección del órgano es asignada por el presidente en acuerdo con el Senado. Concentra la información y tiene capacidad para solicitar correcciones a reglas o políticas en toda la

administración. Su consejo es fundamental para que el Abogado General de la nación pueda llevar a cabo acciones en contra de las violaciones. De una manera muy similar, en Canadá, el Consejero de Ética concentra bajo su organización los datos, la vigilancia y la certificación de los informes y acciones de los servidores públicos, a través de un código de conducta aplicable para todos los servidores públicos. En México, la labor de vigilancia y corrección se encuentra inmersa en la red y estructura administrativa central. Los OICs son parte de la Secretaría de la Función Pública, como órganos específicos dentro de cada una de las agencias federales (aproximadamente 215). Estos organismos 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, con lo que su foco de atención no se encuentra en la problemática de los conflictos de interés, sino en una gama muy amplia de problemáticas que tienen que ver con el amplio espectro del cuidado normativo del comportamiento de las organizaciones gubernamentales. Incluso, en este momento, los OICs se encuentran en proceso de reforma para hacerlos corresponsables del desempeño a través de un instrumento de medición denominado MIDO (Modelo Integral de Evaluación del Desempeño de los OICs). La clave por comprender es que probablemente los OICs enfrenten problemas importantes de tiempo y capacidad, de enfoque y concentración, para tender los posibles conflictos de interés (véase Cuadro 7).

Reflexiones finales

El conflicto de interés es en la práctica una compleja interrelación entre intenciones, marcos institucionales, reglas y valores de seres humanos puestos en dilemas éticos en sociedades liberales. Así como los valores son fundamentales para establecer fines, en una sociedad plural, los valores pueden ser manejados en diversas maneras por las personas.

Una visión extrema que observa en el conflicto de interés una constante basada en el oportunismo perenne de los agentes sociales, sobre todo los políticos y servidores públicos, tiene la desventaja de que en su propia prescripción reduce al mínimo la solución necesaria: el conflicto de interés es un asunto ético, de aprendizaje, de comprensión individual y colectiva de las situaciones donde el escurrídizo bienestar colectivo es afectado por la influencia de ciertas relaciones personales o materiales. Como no existe posibilidad de contar con una regulación

perfecta ante una dinámica de actores múltiples y diversos, la visión extrema de control *per se* está destinada a enfrentar permanentemente frustraciones ante la grave dificultad de llevar a la práctica la vigilancia y el castigo de los diversos (y siempre difíciles de medir) conflictos de interés potencial, real y posible.

Sería justo decir que el extremo contrario es cierto a su vez: definir el conflicto de interés solamente como un asunto de ética o moralidad, pierde de vista que los agentes sociales requieren ser vigilados, necesitan de vez en cuando de claros incentivos y marcos institucionales inteligentes que les permitan construir y dar sentido a una visión ética en la vida real, en el día a día, en la confrontación de los dilemas prácticos de la gestión pública contemporánea.

Es claro que en la comparación que hemos intentado en estas páginas la experiencia canadiense y norteamericana pueden ser de gran valía para México. Los sistemas políticos son sumamente diferentes, tienen historias tan disímiles que es justo preguntarse qué es lo que se puede comparar entre estas tres realidades. En el caso de la cuestión de conflicto de interés una de las cosas que hace más comparables estas experiencias está justamente en la evolución de la concepción organizativa e institucional: el diagnóstico que hace ver al conflicto de interés como un complejo fenómeno social que requiere no sólo de una regulación explícita, sino de una estructura organizativa y de incentivos que enfrente al fenómeno en su complejidad, en la interacción de agentes sociales dinámicos, que ayude a construir la visión valorativa y de sentido social que una sociedad le va a imprimir.

En el caso mexicano pareciera urgente avanzar rápidamente y a pasos agigantados en la comprensión de estos elementos. No sólo parece que la regulación, si bien explícita y detallada, parece sustentarse en una visión de eventos discretos por controlar, sino que la construcción organizativa permite que se haya avanzado muy poco en la construcción del andamiaje de incentivos y mecanismos de vigilancia, aprendizaje y respuesta ante el conflicto de interés.

En la agenda futura inmediata, tres debates parecen indispensables en el caso mexicano a la luz de lo que se observa en las otras realidades analizadas aquí:

- La reordenación de la regulación: hacer de la regulación una que se auxilie y complemente con cuestiones clave de aprendizaje y construcción del marco ético y valorativo: códigos de ética, formulación de mecanismos de

identificación de conflictos reales y potenciales de interés, entre otros. Elevar el rango de discusión de los conflictos de interés en México, llevarlo más allá del escándalo y subirlo a la agenda pública para comprenderlo y encontrar mecanismos viables y prácticos es un fin sustantivo de este esfuerzo.

- La reordenación de la organización. Enfrentar los conflictos de interés parece ser un esfuerzo costoso organizativamente. La autonomía y especificidad de los organismos que en EUA y en Canadá enfrentan esta cuestión así parece mostrarlo. En el caso mexicano donde el debate sobre este aspecto es todavía muy primitivo y basado en el escándalo, pareciera fortalecer además la idea de que será esencial discutir en México si no necesitamos un espacio con autonomía y autoridad, que de manera focalizada atienda este problema, con un claro mandato y con espacio de libertad suficiente para enfrentarlo desde los sistemas de información indispensables, desde su vigilancia hasta la construcción de valores y mecanismos prácticos para que los servidores públicos puedan comprender mejor cómo enfrentarse a estas situaciones. En todo caso, ésta pareciera ser una pieza clave.
- La reordenación de los sistemas de información y queja. El sistema mexicano requiere incorporar prácticas como las de los reportes detallados de los posibles conflictos de interés devenidos no sólo del patrimonio de los funcionarios, sino de sus acciones, pertenencia a grupos u organizaciones o participación en empresas y asociaciones. De la misma manera, el sistema de quejas podría analizar la posibilidad de fortalecer los mecanismos de queja e información (*whistleblowers*) para incentivarlos y protegerlos en su caso. Tal sistema permitirá además enfrentar uno de los conflictos aparentemente más fuertes en México: las reglas de posempleo y conflictos de interés de actividades secundarias. Dado que el sistema actual, que pone atención a eventos discretos, se preocupa básicamente por establecer la regla, en la práctica se hace muy difícil implementar con certidumbre suficiente las regulaciones sobre conflicto de intereses respecto de empleos paralelos (representantes populares que tienen despachos de abogacía y que litigan contra el gobierno federal, por ejemplo) o de posempleo (servidores públicos que tienen *expertise* valioso y que afectaron intereses, ya sea de empresas o de partidos políticos y que terminan en actividades empresariales o políticas partidistas al poco tiempo de dejar el cargo).

Seguramente estas propuestas tendrán que ser analizadas y debatidas en su viabilidad y su costo. Sin embargo, pareciera claro que es fundamental en el caso mexicano avanzar de una manera más sólida al respecto (véanse las propuestas de López-Presa, 2004: 30). Este tipo de políticas necesitan un empuje constante, tratando de encontrar los puntos medios entre una regulación explícita y un marco organizativo e institucional viable, con un control y una construcción de cultura para tratar el conflicto de interés de una forma realista. Una regulación que bajo una visión moralista pretenda controlar todo, con una visión de los funcionarios públicos como villanos, pareciera ser poca ayuda ante la complejidad de tratar con los conflictos de este tipo. Sin embargo, es claro que para México el empuje político inicial de una reordenación regulatoria y organizativa, con una perspectiva realista y no simplemente de creación de nuevas regulaciones, será indispensable.

Anexo

Cuadro 1
Canadá

D o c u m e n t o s oficiales base	<i>Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. June 1994. Office of the Ethics Counselor.</i>
Órgano encargado	(1) El Consejo de Ética bajo la dirección general de Clerk of the Privy Council es el encargado de administrar el código y la aplicación de las medidas de confianza en torno al conflicto de interés para los funcionarios públicos. (2) Es responsabilidad del Consejo de Ética asegurar: a) que la información provista (bajo subsección 2) sea confidencial y se resguarde en lugar seguro. b) que cualquier información provista por el funcionario para propósitos públicos sea colocada en archivos personales desclasificados en el Registro Público y, c) que una vez que el funcionario abandone el cargo, los archivos relativos a los incisos a y b sean destruidos de acuerdo con la política de Archivos Nacionales y el Acta de Privacidad.

P r i n c i p i o s estandarizados Escrutinio	<p>Cada funcionario público debe ajustar su conducta a los siguientes principios:</p> <p>Estándar ético</p> <p>(1) Los funcionarios deben actuar con honestidad y bajo los más altos estándares éticos, de manera que el público tenga confianza sobre su integridad, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de su cargo.</p> <p>Escrutinio público</p> <p>(2) Los funcionarios tienen la obligación de realizar sus tareas y arreglar sus asuntos privados de manera que permitan el más cercano escrutinio público, una obligación que no sólo se satisface por actuar dentro de la legalidad.</p> <p>Toma de decisiones/públicas</p> <p>(3) Los funcionarios deben tomar decisiones con base en el interés público.</p> <p>Intereses privados</p> <p>(4) Los funcionarios públicos no deben tener intereses privados, diferentes a aquellos que los permitidos por el código y que puedan ser afectados por las acciones de gobierno en las que participa.</p> <p>Interés público</p> <p>(5) Un funcionario debe arreglar sus asuntos privados de manera que pueda prevenir un conflicto real, potencial o aparente de intereses, y si dicho conflicto se presenta debe resolverse a favor del interés público por sobre el interés privado.</p> <p>Regalos y beneficios</p> <p>(6) Un funcionario no debe solicitar o aceptar beneficios económicos, como regalos, actos de hospitalidad u otros beneficios de valor nominal.</p> <p>Trato preferencial</p> <p>(7) Un funcionario no debe beneficiarse de su cargo público para vincular a personas o grupos privados con el gobierno, de manera que éstos obtengan un trato preferencial.</p> <p>Información privilegiada</p> <p>(8) Un funcionario público no debe beneficiarse de información obtenida durante el ejercicio de su cargo y que no se encuentre disponible al público.</p> <p>Propiedad gubernamental</p> <p>(9) Un funcionario público no debe usar o permitir el uso directo o indirecto de propiedad gubernamental de ningún tipo, incluyendo propiedad arrendada al gobierno, a menos que sea para actividades aprobadas oficialmente.</p> <p>Posempiego</p> <p>(10) Un funcionario no debe actuar, después de abandonar el cargo, de modo que obtenga una ventaja impropia de su cargo previo.</p>
Sujetos obligados	<p>Se entiende por funcionarios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un ministro de la Corona, incluyendo al Secretario de Estado; - un secretario parlamentario - un miembro del staff ministerial (excepto servidores públicos) - un gobernador de tiempo completo que no sea:

	<ul style="list-style-type: none"> a) un gobernador lieutenant de una provincia; b) miembros del staff del Senado, la casa de los comunes y la Biblioteca del Parlamento; c) un servidor público que sea jefe de misión tal como se define el Department of Foreign Affairs and International Trade Act; c) un juez que reciba salario bajo el Judges Act y d) un oficial comisionado de la Real Policía Montada de Canadá, que no sea el Comisionado de la Real Policía Montada.
	<ul style="list-style-type: none"> - Un ministro de tiempo completo designado por el Ministro de la Corona como funcionario público. (2) Staff de la junta federal, comisiones y tribunales definidos en Federal Court Act, separado de empleados tal como se define en Public Service Staff Relations Act, las fuerzas armadas de Canadá y la Real Policía Montada y ministros de tiempo parcial o nombramientos del Consejo Gubernativo. (3) Corporaciones de la Corona tal como se establece en Financial Administration Act. (4) Liutnants-Governors durante su gestión.
Certificación de conocimiento confidencial	<ul style="list-style-type: none"> (1) Al asumir el cargo, los funcionarios deben firmar un documento que certifique que, como condición del cargo, deben obedecer este código. (2) Los funcionarios deben firmar una Declaración Pública y un Estatuto Sumario, que junto con certificada deben ponerse en el Registro Público. (3) El funcionario debe establecer en el Estatuto Sumario: <ul style="list-style-type: none"> a) los métodos de cumplimiento de las medidas de confianza aquí establecidas. b) Certificar que está consciente de las medidas de confianza posemplo. (4) En caso de duda sobre los métodos apropiados para cumplir con el código, el Consejo de Ética podrá determinar el método apropiado previo acuerdo con el funcionario. (5) Todos los acuerdos establecidos por el funcionario para cumplir con las medidas de conflicto de interés deben ser aprobadas <ul style="list-style-type: none"> a) en el caso de los Ministros de la Corona, por el Primer Ministro y, b) en el caso de otros funcionarios por el Consejo de Ética. (6) A menos que se establezcan otras disposiciones por el Consejo de Ética, cada funcionario debe: <ul style="list-style-type: none"> a) escribir un reporte confidencial (en los 60 primeros días de su nombramiento tal como lo señala la sección 9 y 16); b) hacer una declaración pública (secciones 11, 19 y 22) en los 120 primeros días de su nombramiento; c) venta de activos (Divest controlled assets) (sección 12); d) Firmar un Estatuto Sumario para ponerlo en el Registro Público (sección 7); e) a los 30 días de haber recibido un regalo, hospitalidad u otro beneficio, notificar al Canciller de Ética (sección 22), y en 60 días hacer una declaración pública; f) informar al Consejo de Ética en un periodo de 30 días de cualquier cambio en sus bienes, responsabilidades y actividades externas.

Fuentes de conflicto	<p>Activos y responsabilidades</p> <p>(1) Un funcionario público debe presentar al Consejo de Ética un reporte confidencial sobre sus bienes y sus responsabilidades directas y contingentes. En el caso de ministros y secretarios del Estado, y secretarios del Parlamento, debe incluir también la información pertinente sobre las esposas e hijos.</p> <p>Actividades externas</p> <p>(2) La participación de los funcionarios públicos en actividades ajenas a sus obligaciones y responsabilidades oficiales es un asunto de interés público. Esta participación es aceptable cuando no sea inconsistente con sus responsabilidades y obligaciones, y no afecte su desempeño.</p>
	<p>(3) Los funcionarios deben proveer al Consejo de Ética de un Reporte Confidencial que enliste sus actividades externas, incluyendo aquellas en las que participaron dos años antes de asumir el cargo. En el caso de ministros y secretarios de Estado y parlamentarios, el funcionario debe incluir la información de las esposas e hijos. Esas listas deben incluir todas las actividades en las que están involucrados, incluyendo las filantrópicas, caritativas, no comerciales.</p> <p>(4) Los funcionarios públicos no deben fuera de sus obligaciones oficiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) practicar una profesión, b) manejar u operar actividades empresariales y comerciales, c) mantener o aceptar la dirección de corporaciones comerciales o financieras, d) administrar una oficina o asociación profesional de manera conjunta, e) servir como consultor pagado. <p>(5) En circunstancias excepcionales y contando con la aprobación oficial, los funcionarios públicos pueden mantener algunas actividades externas a su cargo siempre y cuando dichas actividades no sean remuneradas (excepto sección 3 y 4).</p> <p>(6) Un funcionario público puede, con el apoyo requerido, mantener o aceptar la dirección de organizaciones de filantropía, caritativas o no comerciales, pero se debe tener cuidado en evitar conflictos de interés.</p> <p>Regalos</p> <p>(7) Los funcionarios públicos deben renunciar a recibir regalos o beneficios que puedan influir en el ejercicio de sus obligaciones y responsabilidades.</p> <p>(8) Cualquier regalo, hospitalidad y otros beneficios de un valor igual o menor de \$200 en un periodo de 12 meses no necesita ser reportado al canciller de ética.</p> <p>(9) Se podrán aceptar regalos, hospitalidad y otros beneficios mayores de 200 si:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) representan una expresión de cortesía o protocolo o caen dentro de las normas de hospitalidad. b) No levantan sospecha de la objetividad e imparcialidad del funcionario. c) No comprometen la integridad del gobierno. <p>(10) Los regalos, hospitalidad y beneficios de valor razonable recibidos del gobierno o en conexión con un evento público son permitidos, así como regalos de miembros, familiares y amigos personales.</p> <p>(11) Cuando un funcionario reciba regalos directa o indirectamente o se beneficie de hospitalidad u otros beneficios por un valor de más de 200 dólares, que no provenga de familiares o amigos personales, debe notificarlo al Consejo de Ética. Cuando se tenga duda, se debe consultar a este mismo organismo.</p>

	<p>Trato preferencial (12) Un funcionario público debe evitar ser considerado o puesto bajo una obligación a cualquier persona u organización, a al representante de una persona u organización que pueda beneficiarse de una consideración especial de parte del funcionario. (13) En la elaboración de políticas o en la toma de decisiones un funcionario público debe asegurarse que ninguna persona o grupo reciba un trato preferencial basado en las contrataciones individuales para representarlos. (14) Un funcionario público no debe aceptar un trato preferencial en ningún asunto oficial a miembros de familia, amigos o a organizaciones en donde ellos tienen interés.</p>
	<p>(15) Ministros y secretarios de Estado no pueden contratar a miembros de su familia inmediata (esposa, parientes, hijos y <i>siblings</i>). Tampoco deben permitir que departamentos o agencias de los que sean responsables o a los que están asignados lo hagan. (16) Ministros y secretarios de Estado y los departamentos y las agencias para los que son responsables no deben contratar a otro ministro, secretario de Estado o colega de partido en el Parlamento, excepto por medio de un proceso administrativo imparcial en donde no participen dichos funcionarios. (17) Cuando un funcionario no cumple con estas medidas (parte II) está sujeto a la aplicación de las que sean pertinentes, determinadas por el Primer Ministro, incluyendo la destitución o terminación del nombramiento. Posemplo Parte III (18) Los funcionarios no deben actuar, después de dejar el cargo público, de manera que obtengan una ventaja indebida de su cargo previo. Deberán minimizar las posibilidades de: a) Permitir un conflicto real o potencial de intereses para otros funcionarios a partir de su empleo externo. b) Obtener tratamiento preferencial o acceso privilegiado al gobierno después de dejar el cargo. c) Tomar ventaja personal de información obtenida en el curso de sus obligaciones oficiales y responsabilidades hasta que ésta se encuentre disponible al público. d) Usar el cargo para obtener ventaja indebida en la obtención de empleo externo. (19) Un funcionario no debe permitir ser influido en la consecución de sus obligaciones y responsabilidades por planes o por ofertas de empleadores externos. (20) Un funcionario debe esclarecer por escrito al Consejero de Ética todas las ofertas de firmas y de empleo externo que puedan poner en situación de conflicto de interés el cargo público. (21) Un funcionario que acepta una oferta de empleo externo debe inmediatamente comunicarlo por escrito al Consejero de ética, así como a su superior inmediato. En tal caso, si el Consejero de Ética determina que el funcionario está involucrado con el futuro empleador, el cargo público debe ser asignado a otras actividades y responsabilidades lo más pronto posible.</p>

	<p>(22) El funcionario debe esclarecer la aceptación de la oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) en el caso de ministros de la Corona, Primer Ministro y Secretario de Estado. b) En el caso de líderes diputados, el Clerk del Privy Council. c) En el caso de staff ministerial, nombramientos ministeriales de tiempo completo y nombramientos de tiempo completo en el Consejo de la Gobernatura. d) En el caso de secretarios parlamentarios y al secretario parlamentario que asiste al Ministro de la Corona. <p>(23) En ningún caso el funcionario debe cambiar lados actuando para o del lado de ninguna persona, entidad comercial, asociación o unión en conexión con procedimientos, transacciones, negociaciones o donde el gobierno sea parte y donde el cargo público previo actuaba como asesor del Gobierno.</p> <p>(24) Ningún funcionario debe asesorar a sus clientes usando información que no esté disponible al público en lo relativo a programas o políticas de los departamentos en donde se ha empleado, o con los que tenga una relación sustantiva y directa durante el periodo de un año inmediatamente anterior a la terminación de su cargo.</p>
	<p>(25) Ningún funcionario debe, en el periodo de un año, haber dejado el cargo (dos años para ministros de la Corona):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aceptar el nombramiento de director ejecutivo con una entidad con la que tuvo intercambios oficiales significativos durante el último año de su cargo. b) Representar a persona o entidad en un departamento en donde haya tenido una relación significativa oficial durante el último año de su cargo. <p>(26) Regulaciones relativas a la posibilidad de que el Primer Ministro pueda reducir el periodo de limitación sobre el empleo impuesto bajo sección 30.</p> <p>Salida</p> <p>(27) Previa separación del cargo público, el Consejero de Ética debe ^{3/4}con el fin de facilitar el cumplimiento de las medidas establecidas en esta parte^{3/4} comunicarse con el funcionario para avisarle de las condiciones de posemplo.</p> <p>(28) Los funcionarios que tienen relaciones oficiales, diferentes a las que consisten en la provisión de rutina del servicio a un individuo que tuvo un cargo público, debe reportarlo al Consejero de Ética.</p> <p>(29) Al recibir el reporte (subsección 1) el Consejo de Ética debe determinar inmediatamente si el funcionario está cumpliendo con las medidas de confianza establecidas.</p> <p>(30) El funcionario no debe, en lo relativo a una transacción, tener relaciones con antiguos servidores públicos (quienes están obligados a cumplir con subsección s) y contrario a las medidas aquí establecidas.</p>

Cuadro 2

EUA

D o c u m e n t o s oficiales base	<p><i>Ethics of Government Act 1978</i> <i>Senate Code of Conduct</i> <i>Highlights of House Ethics Rules</i> <i>Judicial Code of Conduct</i> <i>Cada estado ha creado comisiones, asimismo municipios</i></p>
------------------------------------	--

	<p><i>Otras regulaciones relacionadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Government in the Sunshine Act 1976. Hace obligatorias las reuniones abiertas de comités y juntas gubernamentales. — Federal Advisory Comité Act 972, Impone apertura de comités que solicitan consejo de individuos fuera del gobierno. — Civil Service Reform Act 1978. Protege a los informantes respecto de conductas sospechosas o corruptas. — Whistleblower Protection Act 1978. Protege a informantes. — Inspector General Act 1978. Establece las capacidades de casi 60 servidores públicos que investigan y hacen públicos los conflictos de interés o corrupción en agencias federales.
Órgano encargado	<p>Ejecutivo: Desde 1978 Oficina de Ética Gubernamental. Designación presidencial por acuerdo y aprobación del Senado. Por cinco años. En consulta con la Oficina de Administración de Personal (OFPN Office of Federal Personnel Management u OPM) establece las políticas del poder ejecutivo con el fin de prevenir los conflictos de interés (desde 1989 Government Ethic Reform Act es una agencia separada de la OPM).</p> <p>Senate Select Committee on Ethics House Committee on Standards of Official Conduct Judicial Conference Committee on Codes of Conduct</p>
Principios estandarizados Escrutinio	<p>Para el ejecutivo: Asegurar que los programas de ética del gobierno federal aseguren que sus decisiones no se encuentran sesgadas o afectadas por ningún conflicto de interés de parte de los empleados en sus decisiones La integridad en la toma de decisiones es el elemento sustancial.</p> <p>Para los representantes: Código de Ética. Declaración de bienes.</p>
Sujetos obligados	De acuerdo con cada rama de gobierno
Certificación de conocimiento confidencial	No aplica
Fuentes de conflicto Ejecutivo	<p>18 U.S.C. § 201. Soborno</p> <p>18 U.S.C. § 203. Compensaciones a miembros del Congreso, servidores públicos u otros en asuntos concernientes al gobierno.</p> <p>18 U.S.C. § 205. Actividades de servidores públicos y empleados en reclamaciones contra o afectando asuntos del gobierno.</p> <p>18 U.S.C. § 207. Restricciones en ex servidores públicos, empleados o funcionarios electos en el ejecutivo y legislativo.</p> <p>18 U.S.C. § 208. Actos que afectan la situación financiera personal.</p> <p>18 U.S.C. § 209. Salario de servidores de gobierno que se paga sólo en los Estados Unidos.</p> <p>18 U.S.C. § 210. Ofrecer ayuda para obtener un puesto en el servicio público.</p> <p>18 U.S.C. § 211. Aceptación o solicitud de obtener un puesto en el servicio público.</p> <p>18 U.S.C. § 219. Funcionarios y empleados actuando como agentes de principales o jefes en el extranjero.</p>

Fuentes de conflicto: Cámara de Representantes	<ul style="list-style-type: none"> — Compensaciones que puedan afectar el juicio del legislador dada su posición para tomar decisiones. — Regalos por más de 250 USD en un año. — Honorarios por conferencias o discursos, así como publicaciones. — Separar los fondos de campañas de sus propios recursos. — Emplear gente que cumpla con labores oficiales solamente. — No discriminar al contratar.
Fuentes de conflicto: senadores	<ul style="list-style-type: none"> — No recibir compensaciones que puedan afectar su juicio o decisión. — No utilizar su posición para influir sobre legislaciones donde tenga intereses financieros. — Vender sus acciones o inversiones que afecten decisiones en las que intervenga.

Cuadro 3
México

Documentos oficiales base	<p><i>Constitución Política. Título IV'</i></p> <p>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LRSP) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP)</p> <p>Dos variaciones: juicio político y responsabilidad administrativa</p> <p>Juicio político: "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Art. constitucional 109, f.I; Art. 7, LRSP.</p> <p>Responsabilidad administrativa: "Por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Art. constitucional 109, F. III; Art. 8, LRASP.</p>
Órgano encargado	<p>Juicio político: Cámara de Diputados: Procedencia (mayoría absoluta de presentes); Cámara de Senadores, Juzgado de Sentencia (tres cuartos de presentes). Art. constitucional 110.</p> <p>Responsabilidades administrativas: Secretaría de la Función Pública vía los Órganos Internos de Control (OICS). Art. 10, LRASP.</p>
Principios estandarizados Escrutinio	<ul style="list-style-type: none"> — No intervenir usando el despacho para influir en negocios personales o familiares. — Informar por escrito sobre la atención, trámite o resolución sobre sus negocios personales o familiares. — No recibir o solicitar dinero, bienes muebles o inmuebles (mediante enajenación en precio inferior al del mercado), servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para su familia por parte de personas cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. — Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función. — No intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, ceso, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.

	<ul style="list-style-type: none"> — Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley; — No celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, servicios y obra pública. — No inhibir la formulación o presentación de denuncias, ni realizar actos de omisión que redunden en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten. <p>Abstenerse de inducir a otro servidor público para que efectúe, retrase u omita algún acto de su competencia que le reporte algún beneficio para sí o para su familia.</p> <p>Abstenerse de adquirir para sí o para su familia bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o que mejoren sus condiciones, como resultado de la inversión de obras públicas o privadas que haya previamente autorizado o tenido conocimiento. Aplicable un año después de haber dejado el cargo.</p> <p>Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.</p>
Sujetos obligados	Art. 108 constitucional. Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.
	Art. 2. LRSP. Todo aquel que maneje recursos federales.
Certificación de conocimiento confidencial	No aplica
Fuentes de conflicto	Juicio político: I.- El ataque a las instituciones democráticas. II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal. III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. IV.- El ataque a la libertad de sufragio.

<p>V.- La usurpación de atribuciones.</p> <p>VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.</p> <p>VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y</p> <p>VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.</p> <p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>Responsabilidades administrativas:</p> <p>XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado o parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.</p> <p>XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósito persona dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí.</p> <p>Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley.</p> <p>XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.</p> <p>XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.</p> <p>XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;</p>	<p>Art. 8 LRASP</p> <p>El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:</p> <p>a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior.</p>
--	---

	<p>b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.</p> <p>c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.</p>
--	---

Cuadro 4
Resumen comparativo

Canadá	Estados Unidos	México
El Consejo de Ética es el órgano encargado de vigilar y supervisar el comportamiento de los funcionarios de acuerdo con un código ético y las medidas de confianza.	La Oficina de Ética y la Oficina de Administración de Personal trabajan conjuntamente para supervisar el comportamiento de los funcionarios de acuerdo con un código ético y una serie de políticas administrativas.	Se diferencia entre juicio político y responsabilidades administrativas al momento de regular el conflicto de interés. Existen diferentes instancias para vigilar y sancionar el comportamiento de los funcionarios de acuerdo con la clasificación previa. En el caso federal, los conflictos de interés en general se atienden vía los Órganos Internos de Control dependientes de la Secretaría de la Función Pública.
La legislación establece que los funcionarios no deben tener intereses privados (diferentes a los que demanda su cargo) o bien deben buscar arreglar para esos intereses de manera que se pueda prevenir un conflicto de interés.	La legislación enfatiza la prevención de conflicto de interés y pretende asegurar que, en caso de surgir un conflicto, predomine el interés público por sobre el interés privado.	La legislación está marcada por una visión de eventos “discretos” violatorios de la regulación, donde los servidores públicos afectan con su comportamiento regulaciones específicas.

Cuadro 5
Elementos clave para definir conflicto de intereses

Canadá	Sesgo o impacto sobre la imparcialidad, ética y profesional de la decisión del servidor público o el franco aprovechamiento de rentas privadas relacionadas con el cargo público.
--------	---

David Arellano Gault y Laura Zamudio González. *Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia*

EUA	Sesgo o impacto sobre la imparcialidad o profesionalidad de la decisión del servidor público o el franco aprovechamiento de rentas privadas relacionadas con el cargo público.
México	Separación de violaciones graves de cargos elevados y de intereses en conflicto para cargos de menor jerarquía.

Cuadro 6
Sentidos estratégicos de la regulación

Canadá	Minimizar la posibilidad de que el conflicto de intereses se genere de manera constante.
EUA	Minimizar las situaciones en que pueda generarse conflicto de interés a través de vigilancia múltiple, constante y que protege a los informantes.
México	Establecer las prohibiciones y reglas de comportamiento para no incurrir en violación a las reglas. Incipiente prevención vía las declaraciones patrimoniales.

Cuadro 7
Naturaleza de la organización vigilante

Canadá	Consejo de Ética. Vigila integralmente el proceso preventivo, de información y control de la regulación sobre conflicto de intereses.
EUA	Oficina de Ética Gubernamental. Designada por el presidente, en acuerdo con el Senado. Vigila integralmente el proceso preventivo, de información y control de la regulación sobre conflicto de intereses.

México	Secretaría de la Función Pública vía los Organismos Internos de Control. Tienen diversas funciones de control, auditoría y vigilancia. Preocupados por el cumplimiento normativo de toda la administración pública, entre ellas, los intereses en conflicto.
---------------	--

Bibliografía

- Arellano, David *et al.* (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- 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”, en *Canadian Journal of Political Science*, 8 de septiembre, vol. 18, núm. 3.
- Atkinson, Michael y Maureen Mancuso (1991), “Conflict of Interest in Britain and the United States: An Institutional Argument”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 16, núm. 4.
- Bergstrom, Lars (1970), “What Is a Conflict f Interest?”, en *Journal of Peace Research*, vol. 7, núm. 3.
- Brunsson, Nils (1989), *The organization of hypocrisy*, Chichester: John Wiley y Sons.
- Budge, Ian (1973), “Consensus Hypotheses and Conflict of Interest: An Attempt at Theory Integration”, en *British Journal of Political Science*, vol. 3, núm. 1.
- Christensen, Tom y Per Laegrid (2001), *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1989), *El actor y el sistema*, México: Alianza.
- Cruise, Peter (2002), “Are there virtues in whistleblowing?”, en *Public Administration Quarterly*, winter.
- Felder, Van (2003), *The Ethics in Government Act*, New York: EBSCO Publishing.
- Gilman *et al.* (2002), “Conflict of interest: balancing appearances, intentions and values”, en *Documento preparado para la reunión de abril*, París, Francia: OECD.

David Arellano Gault y Laura Zamudio González. *Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia*

- Greene, Ian (1990), “Conflict of interest and the Canadian Constitution. An analysis of conflict of interest rule for Canadian Cabinet Ministers”, en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 23 (2).
- López, Octavio (2004), “Conflict of interest in Mexico”, en *Documento presentado en el Foro Implementando políticas de conflicto de interés en el sector público*, Río de Janeiro, Brasil: OECD.
- Luhmann, Niklas (1997), *Organización y decisión*, México: Anthropos.
- March, James y Johan Olsen (1979), *Ambiguity and choice in organizations*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Kernaghan, Kenneth (2008), *A special calling: values, ethics and professional public service*, Ottawa, Canada: Public Service Agency.
- Palazzo, Guido y Lena Rethel (2008), “Conflict of interests in financial intermediation”, en *Journal of business Ethics*, 81.
- Pfeffer, Jeffrey (1994), *Managing with power. Politics and influence in organizations*, Cambridge: Harvard Business School Press.
- Scott, Richard (2000), *Institutions and organizations*, Sage Thousand Oaks.
- Simon, Herbert (1947), *El comportamiento administrativo*, Madrid, España: Ariel.
- Smith, Robert (2004), “A Comparison of the Ethics Infrastructure in China and the United States. Should Public Servants Be Executed for Breaches of Ethics- or Is a \$150 Fine Enough?”, en *Public Integrity*, vol. 6, núm. 4.
- Stark, Andrew (1997), “Beyond Quid Pro Quo: What is wrong with private gain from public office”, en *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 1.
- Stark, Andrew (2000), *Conflict of interest in American public life*, Cambridge: Harvard University Press.
- Thompson, Dennis (1993), “Mediated Corruption: The Case of the Keating Five”, en *American Political Science Review*, june.
- Williams, Sandra (1985), *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*, Gower: Sage.
- Williamson, Oliver (1983), *Market and hierarchies*, New York: Free Press.

Documentos

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre 1982.
- Office of Government Ethics, *Compilation of Federal Ethics Laws*, 2008, Washington DC. (2009).
- Office of Government Ethics, *Guide to drafting Ethics Agreements for past nominees*, Washington DC (2008).
- Office of Government Ethics, *Post-employment conflict of interests restrictions*, Washington DC (2008).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Policy Brief, *OECD Guidelines for managing Conflict of Interest in the Public Service*, septiembre 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Managing conflict of interest in the public sector*, OECD Guidelines and country experiences, París, 2003.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Conflict of Interest in Mexico. Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service*, Rio de Janeiro, Brazil, 6 mayo 2004.
- Office of Ethics Counselor, *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*, Ottawa, Canada, june 1994.
- Office of Government Ethics, *Compilation of Federal Ethics Laws*, december 2004.
- Public Governance and Territorial Development Directorate, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, Paris: Public Management Committee, 13 november 2003.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 marzo de 2002.
- Senate Ethics Officer, *Annual Report 2007-2008*, Ottawa, 2008.
- Senate Ethics Officer, *Annual Report in Respect of the Conflict of Interests Act 2007-2008*, Ottawa, 2008.
- Speaker of the House of Commons, *Standing Orders*, Ottawa, 2008.

David Arellano Gault y Laura Zamudio González. *Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia*

David Arellano Gault. Ph. D. en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver. Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Líneas de investigación: reforma organizacional del sector público, presupuesto por resultados, rendición de cuentas y transparencia. Publicaciones recientes: “Civil service reform: challenges and future prospects for Mexican democracy”, en *Handbook of administrative reform*, Boca Raton (2008); “Economic-NPM and the need to bring justice and equity back to the debate on public organizations”; artículo aceptado para publicarse en *Administration & Society* (2008); coautor de *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México (2008).

Laura Zamudio González. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana. Líneas de investigación: nuevo institucionalismo económico y diseño institucional, operaciones de mantenimiento de la paz, el impacto de la transparencia en las relaciones internacionales. Publicaciones recientes: *Pacíficadores contra oportunistas: la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso de El Salvador (1992-1994)*, México (2008); coautora de *Aportaciones teóricas del nuevo institucionalismo al estudio de los procesos de implementación de los acuerdos de paz*, México (2007).

Envío a dictamen: 17 de octubre de 2008.

Aprobación: 15 de enero de 2009.