

ARTÍCULOS



Adriana Armenta, *En las ruedas del progreso*

LA POLÍTICA OFICIAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: UNA REVISIÓN

Jesús Antonio Serrano Sánchez*

RESUMEN. Este artículo polemiza sobre algunas concepciones de lo que debe ser la ética de los servidores públicos, analiza los objetivos y estrategias definidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción del gobierno federal (México, 2000-2006) y los confronta con los objetivos alcanzados al término de la administración y el lugar que ocupa México en cuanto a la percepción sobre la corrupción. Se propone la necesidad de concebir el desarrollo ético de los servidores públicos como una cuestión política, en la que se tiene que sintonizar el interés propio del individuo con el de la organización para la cual presta sus servicios; el funcionamiento óptimo de la organización debe ser tomado al mismo tiempo como beneficio personal.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, ética política, desarrollo administrativo, servicio público, gobierno de Fox.

Este artículo está en línea de continuidad con la ponencia “Ética gubernamental, poderes públicos y combate a la corrupción” que presenté en el VI Congreso Nacional de Organismos e Institutos de Investigaciones Legislativas (Tlaxcala, México, 6 de mayo de 2003). El objetivo que persigo aquí es pasar revista a los avances que han tenido las políticas públicas destinadas a contrarrestar el flagelo de la

* Actualmente es investigador de la Universidad Intercontinental (UIC) en México, D. F. Licenciado en Filosofía por la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Tiene estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente cursa el Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac del Norte, México D. F. Su email es 1@eticahoy.com.

corrupción administrativa y apuntar, reiterar y depurar algunos conceptos que sin una clara delimitación pueden entorpecer más que reforzar el mencionado proceso.

El objetivo del artículo es analizar críticamente la política pública de combate a la corrupción, mostrando sus dos debilidades: la falta de voluntad política para combatir efectivamente el mal uso de los cargos, y el enfoque equivocado con el que se aborda la corrupción (diagnóstico-cura).

Las líneas teóricas que se privilegian para realizar este análisis son la ética eudemonista de Aristóteles (1999) y su visión de la política como el último eslabón del desarrollo de la virtud, materialización de la naturaleza social del ser humano; y el neoinstitucionalismo en la línea de Douglass North (1995) y de Ayala Espino (2000).

DEFINIENDO LA CORRUPCIÓN

El concepto de corrupción se desprende del latín *corruptio*, que es el resultado de la acción de corromper. La corrupción nunca es pasiva sino necesariamente activa, en el sentido de que pervierte y altera el recto orden de las cosas. Según el *Tesoro de la lengua española* (Real Academia de la Lengua Española, 1992), consiste en viciar, destruir, depravar y dañar alguna cosa; es alterar y trastocar la forma de una cosa; echar a perder, pudrir; sobornar a alguien con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una persona (*Ibíd.*).

Económicamente, se puede decir que el corrupto es aquél que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal, haciendo ineficiente al sistema (*free rider*); jurídicamente, es el que actúa en contra del orden positivamente establecido y éticamente, es el que no sabe distinguir el recto orden de las cosas, sino que lo altera, anteponiendo el interés, ya sea propio u otro cualquiera, a una posición que no merece.

Es necesario indagar la causa de la corrupción apostando a que, conociendo la causa, podremos controlar sus efectos. Tomemos como punto de partida la etiología formulada por Bautista: "Una de las mayores

causas que motiva al ser humano a ser corrupto es la codicia” (Bautista, 2003: 73); y afirma que

siempre existirán personas astutas que quieran sacar provecho del cargo que ocupan. Personas sin escrúpulos que actúan de manera indebida [...] ¿cómo hacer de personas con estas características servidores públicos buenos? ¿Cómo lograr que por encima de sus intereses personales o de partido esté el bien de la comunidad política? ¿Cómo hacer que los corruptos dejen de serlo? (Bautista, 2003: 72).

Pero, ¿de dónde les viene a estas personas la codicia? El hecho de que sean individuos egoístas y buscadores de rentas manifiesta su sentido racional y no constituye ninguna malformación, sino por el contrario, una inclinación natural al propio provecho. ¿En virtud de qué podrían o deberían pasar de la racionalidad en primera persona a la mística de servicio público?

Si la naturaleza de estos sujetos es corrupta, que se vuelvan moralmente buenos es imposible. Puede suceder, sin embargo, que sean eficaces funcionarios a pesar de ser corruptos. Digamos que al extender la mano para acelerar un trámite, lo único que están haciendo es operar conforme a las reglas de mutuo beneficio que rigen en el mercado. Entonces el problema de la corrupción no tiene su raíz en el interés económico, que mueve por igual a corruptos y honorables, sino en una malformación del sentido moral, que en otro caso les permitiría reconocer el deber ser, por lo cual, el combate a la corrupción vendría a convertirse en una cuestión pedagógica.

El enfoque predominante de las políticas de combate a la corrupción busca la manera de alejar, excluir y penalizar a los corruptos, sin atender ni al concepto ni a las motivaciones que subyacen a eso que se denomina “corrupción”. Queremos evitar conductas exteriores nocivas, independientemente de que los individuos sean buenos moralmente. ¿Cuál debe ser el interés de quienes se encarguen de combatir eficazmente la corrupción? ¿Moralizar o racionalizar?

Esta paradoja ha sido analizada y parece insoluble. Robert Axelrod, profesor de la Universidad de Michigan, en su *Evolución de la cooperación* (1986) propone que la repetición y la reputación, es decir, la agregación de acciones permite ir transitando de la racionalidad individual a la optimalidad colectiva.

Según Bautista, “un individuo sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta” (2003: 72). Un aspecto que es constantemente soslayado es la construcción social de la corrupción. Se trata de un proceso que se va construyendo interactivamente, pues un individuo que actúa conforme a los valores de la venalidad es producto y reproduce una sociedad venal. El que crece y aprende socialmente que las formas de relación deben mediar-se por el interés pecuniario, forma su carácter (*ḅèiò*) torcido hacia el interés monetario.

Bautista propone una reforma en el carácter y la motivación de la burocracia mediante “una ética del servicio público”. Empero, existe un enfoque diferente: el que busca controlar, vigilar, perseguir y castigar la corrupción como una transgresión a la ley y el orden establecido. Este segundo enfoque es representado por las iniciativas de Transparencia Internacional y de la política sectorial que el gobierno mexicano ha seguido en la materia.

Se puede hacer un análisis de la ética subyacente a este segundo enfoque porque creemos en la posibilidad de una tercera concepción, que se base en la ética gubernamental o de las políticas públicas. Se trata de un enfoque más bien deontológico, observando la finalidad de las instituciones y la necesidad de crear estructuras de incentivos que faciliten el cumplimiento de su finalidad en lugar de lo contrario. Donde existe corrupción, podemos revelar la existencia de obstáculos al cumplimiento de los fines de las instituciones. El enfoque punitivo puede acelerar y reforzar dichos obstáculos y en consecuencia, alimentar el fuego de la corrupción en lugar de apagarlo.

La propuesta de Bautista para el desarrollo ético de los servidores públicos presenta inconsistencias que conviene no dejar pasar con el interés de apuntalar una visión más seria y eficaz al objetivo. Además, se impone la crítica porque las recomendaciones se han popularizado, y vistas seriamente no aportan gran cosa.

El autor propone crear un órgano dedicado a “estar atentos al comportamiento de los gobernantes”, a preocuparse por sus “actitudes”. Un organismo así, sería hipertrófico, no superaría el enfoque punitivo y caería en el terreno de la subjetividad, desde la cual no se puede construir un sistema público, plural y vinculante para todos los ciudadanos, independientemente de su temperamento o actitudes.

También propone una academia dedicada a “cuidar la conducta de los servidores y fomentar en ellos las virtudes éticas”. Sugiere también “elaborar una ley ética que especifique los valores y actitudes deseables de los servidores públicos”. Una ley de este tipo no es posible ni deseable, porque la ética no debe confundirse ni reducirse a la legislación positiva. El papel de la ética es formar el juicio prudente, que sirve para aplicar principios generales a situaciones particulares. La ética se ejerce en la infinita casuística, por lo que no es posible emparejarla con la ley que, por regla general, marca los límites de la libertad individual pero no manda el ejercicio de la virtud. Por otra parte, los valores a los que hace referencia ya están fijados en el artículo 109 de la Constitución. Una propuesta más pertinente es la que se refiere a

identificar los valores éticos deseables en un servidor público. Sería útil señalar las virtudes éticas deseables dentro de los perfiles y análisis de puestos que se requieren para ingresar al servicio público. Por ejemplo, *lealtad* para la institución, *ecuanimidad* ante las presiones, *responsabilidad* en el trabajo, *autoridad*, *integridad*, *prudencia*, etcétera (Bautista, 2003: 83-85. Cursivas del autor).

Un par de ideas en las que concuerdo plenamente son las de establecer la certificación de los servidores públicos que contemple ciertos elementos de ética en su desempeño y en su formación o actualización. La formación para la ciudadanía, de hecho comienza en la familia y debe pasar por la escuela, debe necesariamente estar presente en la educación profesional y la capacitación para el desempeño de sus funciones (Bautista, 2003: 87-88).

Se propone también que los capacitadores y conferencistas que contribuirán a formar valores en los servidores públicos no sean

personas improvisadas ni carentes de habilidad pedagógica. Sin embargo no se nos explica quienes serían o de dónde provendrían esos especialistas.

Los códigos de ética tienen un papel importante pues sirven para explicitar los criterios principales de orientación de la conducta. En su elaboración conviene que participen las mismas personas que van a actuar bajo sus condiciones.¹ Es decir, se tiene que hacer partícipes a los servidores públicos en su redacción, con ello se garantiza la autonomía, que es crucial para que la persona asuma por voluntad propia y conscientemente las exigencias de la normatividad. Si, como desafortunadamente se ha hecho en el pasado, la elaboración del código se “cocina aparte”, en el escritorio de un directivo o en un despacho de consultoría, lejos de los interesados, pierde todo su potencial porque se reduce a un elenco que se siente ajeno a las personas y ajeno a su realidad. Naturalmente, en el proceso de elaboración del código se puede aprovechar la experiencia de especialistas, eticistas y despachos de consultoría organizacional, que faciliten y orienten el proceso, pero sin que ellos suplanten la iniciativa de los mismos servidores públicos.

Finalmente, si es tan importante la parte pedagógica, no menos importante es la incorporación de estrategias institucionales que fomenten las conductas deseables mediante la introducción de incentivos positivos o, por el contrario, disuadan las malas conductas encareciendo su comisión. Un ejemplo interesante es la reforma de operaciones del Servicio Postal Mexicano a partir del año 2006. El mal funcionamiento, la negligencia e ineficiencia del personal eran proverbiales. Se introdujo un sistema de bonificaciones a la productividad que podrían compensar sus bajos salarios nominales mediante el cumplimiento de ciertas metas, por ejemplo, que no quedara correspondencia sin entregar al final de cada día en las distintas rutas. En estas medidas hay algo más que un enfoque de eficiencia organizacional, también se tocaba un aspecto moral y cultural formulado de este modo por los carteros: “hago como que trabajo porque hacen como que me pagan”.

¹ Con relación a los códigos de ética, su importancia y características, consultar Lozano (1999).

LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL 2000-2006

Me propongo a continuación elaborar un análisis ético de la política pública que el gobierno del presidente Vicente Fox se propuso para atender la agenda dedicada a cultivar la cultura institucional de la función pública y promover el combate a la corrupción para el periodo 2001-2006. Se trata del programa sectorial denominado “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”, al que por brevedad llamaré en adelante el Programa Oficial. Al final verificaré, con base en los datos del *Sexto Informe de Gobierno* del año 2006, las realizaciones efectivas de dicha administración.

Hay que reconocer ante todo la importancia de un programa sobre la materia, ya que la sociedad mexicana se ha pronunciado insistentemente a favor de denunciar y erradicar las prácticas corruptas por parte de los gobernantes y burócratas. Con el Programa Oficial el Ejecutivo manifestó ser receptivo a esa demanda social, y que estaba dispuesto a esforzarse para mejorar la situación en la materia. Sin embargo, puede darse la posibilidad de que un programa de esta índole no sea completamente ético.

Metodológicamente, el Programa está bien estructurado, pues establece un punto de partida jurídico e histórico, define los objetivos de la administración y establece metas y la forma en que se espera alcanzarlas y medirlas. Es por lo tanto un serio esfuerzo por concretar las mejoras que se demandan.

Los objetivos fijados en el mismo documento son:

Transformar la APF [Administración Pública Federal] en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público,

reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental (Programa, 2002: 3).

Hay en el texto citado una perfecta muestra de racionalidad instrumental. Queda claro que se busca la eficiencia y la eficacia, pero en ningún momento, ni en esta sección, ni en el resto del documento se señalan las razones por las que la eficiencia es deseable como fin. Se define qué se quiere pero no por qué. Es aquí donde urge la intervención de la filosofía para evitar la alienación de la política pública. El gobierno y sus políticas no son fines en sí mismos, sino medios que se requieren para construir al Estado y procurar el bien común y la justicia. Precisamente en eso radica la posibilidad de que las políticas de combate a la corrupción resulten éticas o no. El horizonte es el Estado y sus fines, no la función pública, que es simplemente un medio para el logro de dichos fines.

El documento fue monotemático, pobre en sus enfoques y propósitos, centrado en el combate a la corrupción. Este hecho nos hace reflexionar en si el combate a la corrupción es el único ámbito de desarrollo de los servidores públicos, o si allí se van a agotar las respuestas que la sociedad demanda para tener un gobierno eficaz y decoroso.

La reducción del enfoque se hace patente donde, lo que afirmativamente debería considerarse como desarrollo administrativo e institucional, una cultura ética de la función pública, queda expresado en términos negativos como “anticorrupción” y no auténticamente como un desarrollo del servicio público.

Esta desproporcionada insistencia en el tema se demuestra porque el documento incluye 218 veces la palabra corrupción, pero sólo 32 veces la palabra cultura, sólo 25 veces la palabra ética y sólo 22 veces se habla de desarrollo administrativo. Es una suerte de exorcismo, se habla hasta la saciedad de la corrupción como si en esa misma medida se combatiera y erradicara. Pero tal vez sólo se habla tanto, para dar la impresión de un auténtico interés y compromiso en la materia.

Tras definir su metodología, el Programa pone su objetivo en “lograr un Gobierno que se desempeñe con altos niveles de eficiencia y eficacia, que actúe cotidianamente con valores y principios éticos, que entienda

y atienda a la población y que sea capaz de aprovechar cabalmente los recursos que le ha confiado la sociedad” (Programa, 2002: 6).

La primera y cuarta frases hacen referencia a criterios utilitaristas y de racionalidad instrumental: eficiencia, eficacia, aprovechamiento. No sólo se construyó el documento sobre estos principios, sino que todo el funcionamiento gubernamental los ha tomado como paradigma, haciéndolos fines en sí mismos. En la formulación del objetivo aparece la racionalidad instrumental como tema central, acompañado de los valores éticos como un cierto estilo de hacerlo. Este movimiento muestra a nuestros gobernantes como tecnócratas que han sustituido la política por la administración.

Weber avizoraba la profesionalización de la burocracia hasta que ésta se convirtiera en un fin en sí mismo, una maquinaria de precisión, infalible y eficiente... imposible, como la burocracia descrita por Kafka. En la actualidad el ideal es la eficiencia administrativa, no sólo se pretende la automatización de los procesos sino la especialización en los mismos. El Programa Oficial es pertinaz en este enfoque tecnocrático. (Por ejemplo, el apartado 1.2.3. sobre el fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF [Administración Pública Federal]).

No obstante es inviable semejante propósito, porque se presupone que lo que hace el gobierno es unidireccional y rutinario. Unas mismas demandas que deben ser resueltas metódicamente de la misma forma y en el mismo sentido ante unos clientes pasivos. El papel activo es el del gobierno que, actuando bien o mal, eficientemente o no, emite resoluciones que serán acatadas, y si son recusadas, entrarán nuevamente en la esfera de los procesos rutinarios de tramitación y solución. Los ciudadanos o clientes sólo emplean los canales estandarizados de petición.

DIAGNOSTICANDO LA CORRUPCIÓN

En su diagnóstico, el Programa Oficial sostiene que: “El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares” (Programa, 2002: 7). Se repite

exactamente la misma confusión del efecto con la causa que se había observado en Bautista. La corrupción consiste en las conductas irregulares, y por lo tanto tenemos una falacia de petición de principio.

También se lee: “Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas”. Esta afirmación, si no aporta evidencias, podría tomarse como un eco de ese viejo dogma conservador que pugna por la disolución del Estado y la privatización de la vida pública. Conviene primero aclarar cómo puede ser que la sobre-regulación devenga en discrecionalidad, luego tiene que aclararse cómo una política pública que es regulatoria puede combatir esa misma anomalía. Desafortunadamente, este enfoque de políticas de combate a la corrupción contribuye, en su afán de controlar, a extender más la normatividad y a ahogar la creatividad y la iniciativa de los servidores públicos, especialmente cuando los conflictos políticos les exigen ir más allá de la rutina. Tenemos entonces un interesantísimo dilema: o apostamos a la iniciativa de los servidores públicos y disminuimos la regulación, con el riesgo de que con ello se aparten de un modelo de probidad; o apostamos a la regulación para que la actuación de los servidores sea tan preestablecida, automática e imposible de desviarse, que la corrupción sea irrealizable.

Daniel Kaufmann, del Instituto del Banco Mundial, ha insistido en que reducir la regulación es una forma de combatir el problema: “Una economía de mercado competitiva, sin excesiva intervención o regulación. Por el contrario, una economía basada en monopolios y propiedad estatal de los medios de producción favorece la corrupción” (2000: 378). Aunque este economista sostiene en varios trabajos que ha podido medir la corrupción y su incidencia en materias como la pobreza y la democracia, sus lectores, al interpretar la corrupción insisten en mantener un sofisma, ya que suponen que dos hechos que aparecen juntos como la economía estatalizada y la corrupción, son uno causa del otro, este sofisma es llamado *post hoc ergo propter hoc*.²

² En castellano: “después de esto, luego a consecuencia de esto”. El mismo tipo de falacia *post hoc* es expuesta por Bautista en un ejemplo que aporta: “Al recaer los cargos en

En su afán de control, vemos un incremento hipertrófico del aparato controlador y de las tecnologías de la administración mientras que prevalecen gravísimas lagunas jurídicas y políticas. Por ejemplo, a lo largo del Programa Oficial se prescribe reformar y establecer procedimientos que permitan incrementar la eficiencia y que establezcan indicadores claros de desempeño, es decir medidas de eficacia. Nada garantiza que esos procedimientos no se conviertan en un aparato monumental tan “extenso y complejo” como el sistema normativo que pretenden corregir.

Se cree que demasiada regulación propicia que los individuos recurran a prácticas corruptas e ilegales para saltarse la abundancia de requisitos. En cambio, una de las causas principales de la corrupción no es el exceso de regulación, ni siquiera la falta de regulación, sino la impunidad, que hace irrelevante que exista buena o mala, suficiente o insuficiente regulación, porque a la postre es letra muerta. No queda claro que el complejo procedimental no vaya a convertirse en letra muerta igual que las normas previas o que un exceso de procedimientos propicie igualmente la corrupción.

Como vengo diciendo, el Programa Oficial propone que sea la mejoría de procesos la herramienta para impedir actos desviados, dejándonos claro que, o bien la corrupción resulta de la ignorancia, como si tuviéramos como contralor a Sócrates, quien creyendo en la bondad del ser humano, apostó a que normas y procedimientos claros y conocidos guiarían al burócrata por la senda del bien; o bien, en otro escenario, tendremos como contralor a Frederic Skinner, considerando que los funcionarios son engranes automáticos de la maquinaria burocrática, operan conforme a los estímulos que se les dan y aguijoneados por la amenaza del castigo. Por supuesto es este último criterio el que impera en el Programa Oficial. En la medida en que se automaticen las conductas de los funcionarios, el mismo automatismo los protege

individuos como éste [un campesino emigrado a la ciudad que se convierte en un líder popular], quienes carecen de una formación histórica, de una cultura política, ignoran la responsabilidad que debieran asumir. Son personas comprometidas con su partido, con el grupo que los propuso por lo que se olvidan de su comunidad y de su patria. Un ejemplo visual que ilustra una situación similar es la película *La ley de Herodes*. No puede sostenerse que la migración o la carencia de formación histórica sean causas de olvido a la comunidad y de corrupción.

de la desviación, no hay “discrecionalidad” ni libertad para elegir la propia conducta.

Si se revisan los procedimientos y se vuelven eficientes, tendremos solamente aquellos indispensables, sin repeticiones y sin requisitos superfluos. En el combate a la corrupción podemos legítimamente creer que una normatividad óptima, que no peque ni por exceso, ni por defecto, reducirá la necesidad de optar por el camino fácil de la ilegalidad. Así, caminos y procedimientos escuetos y claros contribuirán a que la gente gestione por sí misma y exija sus derechos a la hora de tramitar ante la oficina gubernamental. En el mejor de los casos, eso remediará la microcorrupción, esa que realizan los burócratas de menor jerarquía en sus interacciones con el público, y que representa montos económicos relativamente pequeños. Una situación aparte es la macrocorrupción, aquella en la que incurren, dentro de la legalidad, funcionarios y particulares de mayor jerarquía —con capacidad de retorcer instancias administrativas y judiciales a su favor— involucrando cuantiosos recursos.

LA AGENDA ANTICORRUPCIÓN EN EL PROGRAMA OFICIAL

A continuación expondremos y comentaremos algunas de las características principales del Programa Oficial en su esfuerzo por reducir la corrupción.

1. La propuesta oficial reconoce la importancia de los salarios y la estabilidad laboral del personal de la administración pública. Se considera que los bajos salarios y un bajo nivel de capacitación son un incentivo para la corrupción.

Sin duda ambos factores inciden en la calidad y pertinencia del empleo público, pero puede ser un simple mito, pues no se ha probado la relación entre baja remuneración y corrupción. Hasta ahora yo no he visto una investigación que demuestre tal aserto. Se cree que una mejoría salarial reduce la corrupción, pero eso no explica cómo funcionarios y directivos tanto en el sector público como en el privado con las más altas responsabilidades, con los mejores ingresos y con

las mejores acreditaciones académicas se corrompen, allí están los casos de Enron Corporation o de MCI Communications como muestra.

El Programa Oficial establece en su línea estratégica 1.3.1.

Desarrollo de recursos humanos de la APF, que se requiere que los puestos de la APF [Administración Pública Federal] más vulnerables para cometer actos de corrupción sean ocupados por personas honestas, debidamente capacitadas, equitativamente valoradas en sus remuneraciones y reconocidas por sus actitudes de honestidad y buen desempeño (Programa, 2002: 39).

Hay en esta propuesta varios elementos significativos. Primero, que es indispensable la promoción de los servidores públicos. De hecho antes que la mejora de procedimientos, es más decisiva e importante la apuesta por las personas. No basta contratar personal competente en sus áreas si carecen de una formación ética y cultural. Un extraordinario desarrollo técnico no satisface lo que sólo por la vía de la voluntad y la conciencia individuales se puede lograr, a saber, rectitud de conducta.

Los factores que propician la corrupción entre los funcionarios debemos buscarlos en otra parte, así opinan por ejemplo, David Shand y Safdar Sohail, quienes escriben en un documento publicado por el Instituto del Banco Mundial:

Las investigaciones sugieren que la disposición del empleado hacia la corrupción no depende solamente del salario; más bien, las actitudes éticas, el miedo a ser capturado y la presencia o ausencia de la llamada “calidad burocrática” (la satisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras y perspectivas) son también relevantes. Por esta razón, ha sido difícil determinar un “incentivo salarial” para reducir la corrupción. [...] se ha observado que los altos funcionarios obtienen más de lo que necesitan a través de la corrupción, por lo tanto un salario elevado no necesariamente contrarresta su avaricia (Shand y Sohail, 2000: 125).

A nadie puede caberle duda de que los servidores públicos merecen un salario suficiente y digno que refleje las responsabilidades y el esfuerzo que los compromete, pero dado que no hay una relación automática entre ambos, esto no sería más que un breve paso en el camino. Lo que se requiere es invertir en la promoción y educación, no mera capacitación técnica de nuestros servidores públicos.

La cuestión es cómo incentivar, no sólo por la vía de la mejora de ingresos, un comportamiento lleno de mística de servicio y de honestidad. Centrémonos en tres cuestiones, la primera de las cuales —que me parece la más grande y escandalosa contradicción de la política oficial— es el problema de las relaciones laborales.

2. Los empleados de confianza contratados como eventuales por honorarios son cada vez más numerosos en el sector público mexicano. Su presencia obedece a las restricciones presupuestales del sector. Por una parte se ahorran cuantiosos recursos en prestaciones tales como seguro social, vivienda, vacaciones y particularmente liquidaciones y pensiones. Por otra parte, conforme a los dogmas del neoliberalismo, no es apropiado que los trabajadores, especialmente los del sector público, se sientan demasiado seguros en sus plazas, ya que la falta de competencia redundaría en una pérdida de eficiencia (Wiesner 1997: 127ss).

La implementación del servicio civil de carrera no va a cambiar en nada sustantivo la problemática que estoy definiendo, ya que abarca sólo cinco niveles escalafonarios, desde jefe de departamento hasta director general (artículo 5 de la ley), cargos de confianza que son independientes de la basificación o la eventualidad de los funcionarios de niveles inferiores y que se asignarán por concurso. Es cierto que esta ley promete mayor transparencia, un acceso más democrático y equitativo a los cargos directivos, pero deja completamente fuera a los empleados de los niveles operativos, que son mayoría en la administración pública. La razón es simple, incluirlos implicaría erogaciones adicionales que sencillamente no se van a hacer. Es en estos servidores públicos de nivel operativo donde se da, en términos cuantitativos, la mayor incidencia de la mala cultura laboral y la corrupción. Hay evidencias que muestran los problemas tanto de un falso sentido de la inamovilidad laboral,

como de un falso sentido de competencia. La radicalidad en la defensa de ciertos privilegios por parte de los sindicatos puede significar la extinción de sus propias fuentes de trabajo.

Si se quiere constituir un cuerpo altamente profesional de funcionarios públicos, se tienen que erradicar estas prácticas de informalidad y provisionalidad administrativa. La teoría de la *rational choice* (elección racional) es clara cuando concibe las motivaciones de una persona que no sabe si trabajará en el servicio público por seis meses o treinta años, y que carece de prestaciones y de futuro. Según el teórico de la acción colectiva, Robert Axelrod, existe un proceso de “inducción al revés”, es decir, que cuando es visible el término de una interacción esto genera precisamente la perversión, la falta de cooperación, disciplina y ética.

3. Falta conceptualizar las responsabilidades éticas del gobierno, tanto en su calidad de patrón como en su calidad de autoridad política. La eficacia funcional no es suficiente para considerar que el gobierno es ético. Se cree que la responsabilidad ética está en los individuos y que son éstos los que actúan mal. Nunca serán las instituciones, ni las organizaciones las que estén mal planteadas, las que operen de manera torcida y perversa. Ninguna de las problemáticas expuestas sobre las relaciones laborales en el sector público son consideradas corrupción, no obstante, todas son anti-éticas y desgraciadamente invisibles para la política oficial. Prevalece un sentido aristocrático de la virtud, conforme al cual unos pocos privilegiados saben cómo deben comportarse los demás y les enseñan. Se parte de la desconfianza en las capacidades morales e intelectuales de la persona, por eso se piensa que vigilándolos o sustituyéndolos por portales de Internet es como se resolverá la corrupción y la ineficiencia.

Muestra de esta dificultad son las quejas que vienen expresando funcionarios de diversas áreas, porque son sometidos a procesos inquisitoriales en los que se presupone que todos son corruptos hasta que no se demuestre lo contrario. Se fomenta compulsivamente la denuncia a los compañeros o superiores por sospecha de corrupción, y se reciben dichas denuncias de manera anónima. Frecuentemente se trata de formas de venganza o de asedio contra aquellos compañeros que generan

antipatías, y por eso se constituyen en una forma de acoso laboral o *mobbing*. Algunos servidores experimentan una verdadera angustia por los riesgos que entraña esta situación, y un buen número de ellos optan por la inacción, para evitar el riesgo de que eventualmente se descubra que alguna de sus acciones fue improcedente.

Hay una brecha muy grande entre el Programa Oficial y el necesario desarrollo institucional de la administración pública. No obstante, sí hay que señalar con claridad y honestidad que es una mejora significativa el que exista la preocupación y el interés porque se avance en estos temas. Evidentemente un problema tan complejo no se puede resolver ni pronto, ni fácilmente. Digamos que se ha empezado un camino que deberá ser apoyado y vigilado por parte de toda la sociedad.

LOS RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN 2000-2006

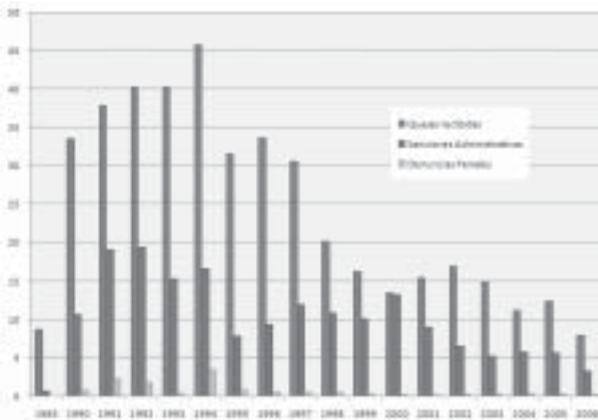
Al término de la presidencia de Vicente Fox en 2006, los resultados alcanzados por el programa oficial dejan abiertas muchas preguntas. En primer lugar, en el Programa se definieron una serie de indicadores, pero en el VI Informe de Gobierno no se da cuenta puntualmente de cada uno de ellos. Lo que se informa no coincide con lo que originalmente se había propuesto, por ejemplo, el número de entidades que adoptaron el Código de Ética de la APF no se reporta en el informe de gobierno. También, se iba a generar un catálogo de áreas críticas, es decir, susceptibles de prácticas corruptas sobre las cuales se generarían sistemas de control, pero no se menciona nada al respecto en el Informe.

El primer dato que llama la atención es el número absoluto de quejas y denuncias, cuya evolución histórica muestra que durante el gobierno de Fox cayó a sus niveles más bajos desde su creación, mientras que alcanzó su mayor nivel durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). Estos datos pueden interpretarse como una reducción real de la corrupción y la ineficiencia administrativa, de manera que los ciudadanos tuvieran menos razones para quejarse. Otra posibilidad es que no se les facilitara poner una queja o hubiera escepticismo respecto al futuro de las mismas.

Los datos permiten apreciar que en el periodo 1990-1994 la distancia entre quejas y sanciones se redujo, cayó y se recuperó durante el gobierno de Zedillo, donde tuvo su punto de mayor equilibrio en el año 2000, cuando el número de quejas y sanciones casi se igualó. En cambio, hubo una constante disminución de las sanciones en el gobierno de Fox. Desde que se creó el mecanismo, su punto más bajo se dio el año 2003, con un total de 5,200 sanciones que, respecto del total de denuncias de ese año, arroja un coeficiente de sólo 35% comparado con el año 2000 en que el coeficiente fue de 99%, mientras que el año 2001 cayó a 58% (véase Presidencia de la República (2006), Anexo estadístico, p. 611).

Llama la atención que las denuncias de actos de corrupción no terminan en sanciones penales. La cifra siempre ha sido marginal, pero desde el año 1994 ha venido disminuyendo consistentemente (véase la Gráfica 1). Nuevamente me pregunto si esto implica que la gravedad de las faltas ha disminuido, o que no existe voluntad o capacidad para integrar las denuncias penales correspondientes, dejando espacios a la impunidad.

GRÁFICA 1. Corrupción: quejas y denuncias recibidas y sanciones derivadas 1985-2006 (en miles)



Fuente: Elaborada por el autor con base en los datos de Presidencia de la República (2006), Anexo estadístico, p. 611 (el año 2006 consiste en cifras estimadas hasta el mes de agosto).

Los montos contemplados para reparación del daño muestran que las afectaciones a la hacienda pública fueron de menor envergadura durante el gobierno de Zedillo, aunque tuvieron un repunte en el año 1995, sin duda al auditar a la recién terminada administración de Salinas (véase la Gráfica 2). Mientras que durante el gobierno de Fox implicaron montos mayores, con un nuevo pico el año 2003, cuando llegaron a 500 millones de pesos. Es pertinente señalar que las cifras corresponden a las averiguaciones promovidas por la misma Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de la Contraloría, y no se indica si representan todos los daños al patrimonio público. ¿Cómo leer estos datos? ¿Acaso reflejan ciclos de mayor encubrimiento y ajuste de cuentas con sexenios anteriores? Los escándalos de corrupción cometidos por Fox y sus colaboradores y denunciados el año 2007 apuntan en esa dirección.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaborada por el autor con base en los datos de Presidencia de la República (2006), Anexo estadístico, p. 612. Las unidades son miles de pesos constantes deflactados a la segunda quincena de junio de 2002.

Si se toman los datos aportados por el índice de Transparencia Internacional como referencia para contrastar las cifras oficiales, el asunto aparece bajo una nueva luz. La medición de Transparencia Internacional consiste en una serie de encuestas que se aplican a hombres de negocios con respecto a su percepción de la corrupción en el país, se da una calificación y de esos resultados se elabora un ranqueo internacional. Desde que Transparencia Internacional ha venido publicando su Índice de Corrupción, a partir de 2001, la posición de México ha venido cayendo continuamente. En el año 2000 la posición de México estaba en el lugar 59 y llegó al año siguiente al lugar 51, pero ha caído consistentemente todos los años hasta quedar en los lugares 70 y 72, los años 2006 y 2007 respectivamente y se mantuvo en el lugar 72 en 2008.

Una posible respuesta a mis inquietudes con respecto a la seriedad en el combate a la corrupción y la consistencia del sistema de quejas y denuncias puede darla la calificación que dan los mexicanos a la situación del país en materia de corrupción. Según el índice de Transparencia Internacional, en la que un diez indicaría que el país es nada corrupto, México obtiene una calificación que fluctúa en torno a 3.4 (una anomalía que rompe esta tendencia es la evaluación del año 1997, sin la cual los datos parecen muy estables). Sin embargo, la situación del país empeoró en el año 2006. En el año 2008 obtuvo una calificación de 3.6.

Volviendo al análisis de los resultados aportados por el *Sexto Informe de Gobierno*, el Programa Oficial establecía la necesidad de capacitar a los servidores públicos, y realizar los estudios correspondientes para la mejora de salarios en áreas críticas (bajo el supuesto de que los malos salarios son un motivo para la corrupción). En el mismo programa se hablaba de un nuevo enfoque, no punitivo, sino preventivo.

Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control. Conceptos básicos:

- Énfasis en la prevención y el control de procesos de los aspectos sustantivos y en los resultados.
- Observar que se dé cumplimiento a la normatividad establecida para la APF [Administración Pública Federal].

- Manifiesta actitud de colaboración y coadyuvancia en el logro de los objetivos de cada institución.
- Un ambiente proclive a la innovación y el desarrollo administrativo.
- Atención oportuna a la opinión y las denuncias de la ciudadanía.
- Sancionar conductas indebidas de los servidores públicos. (Programa, 2002: 35).

Sin embargo, el “nuevo enfoque” no aparece en el *Sexto Informe de Gobierno*, ya que los resultados se centran en los siguientes rubros: *a)* rendición de cuentas en el servicio público (que consiste en sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal y control patrimonial), *b)* responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, *c)* auditorías de contralorías internas y áreas de auditoría, *d)* control y evaluación de la gestión pública (que comprende auditoría gubernamental, adquisiciones y montos) y *e)* personal sancionado administrativamente (Presidencia, 2006: 613-618). No se informa de acciones de capacitación o mejoramiento de la ética de los servidores derivada de la redacción y publicación de códigos de ética. Tampoco se informa de mejoras salariales derivadas del análisis de puestos.

En cuanto a la mejora administrativa, otro de los indicadores señalados pedía la mejora regulatoria, que se consideraba necesaria para evitar que el exceso de regulación orillara a algunos ciudadanos a corromperse. Los resultados son muy poco significativos, denotando que, o bien no se atendió este rubro, o bien que ya no quedan trámites que mejorar o eliminar.

Cuando Fox recibió el gobierno, el Registro Federal de Trámites y Servicios comprendía 1,126 trámites, mientras que en junio de 2006 eran 1,146. Los trámites que se crearon fueron 171, mientras que los que se eliminaron durante el sexenio fueron 59. El porcentaje de trámites eliminados fue de sólo el 1.9, mientras que el de trámites mejorados no llegó al 1%.

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO ÉTICO DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

A manera de conclusión, quiero proponer tres tesis orientadoras de lo que considero debe ser la política de combate a la corrupción y desarrollo del servicio público.

Particularmente en los últimos ocho años hemos visto una inusitada insistencia en el tema del combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Al parecer ha llegado la hora para que reclamamos tan viejos y tan intrínsecos a la democracia se vuelvan realidad.

Tesis Uno: el combate a la corrupción no es un fin, sino un medio

Dicho combate no es nuclear sino perimetral al desarrollo del servicio público, y no debe tomarse como el fin, ya que la corrupción no es una condición generalizada, sino una anomalía con respecto al correcto funcionamiento del sector público. No es igual que el médico se proponga combatir enfermedad a que se proponga la salud del paciente. La honestidad, como la salud, es la forma habitual de operar, que sin embargo, sufre en no pocos casos de una ruptura por prácticas, agudas, crónicas o terminales de corrupción. El médico puede acabar con la enfermedad matando al paciente. El fin es entonces, alcanzar un estándar de probidad operativa y sustantiva en el sector público y este fin supone muchos medios: se combatirá la corrupción en donde exista, se educará y capacitará a los servidores públicos para llevarlos de una condición dada a otra mejor, y se generará un clima tanto laboral, ambiental y moral que incentive la conducta de los servidores, generando en ellos una mística y una satisfacción por el cumplimiento de su papel social.

Tesis Dos: el combate a la corrupción debe ser político o será antiético

Hay que reconocer que la decisión de combatir la corrupción y generar una cultura de rendición de cuentas puede ser antiética si resulta del interés por incrementar la eficiencia operativa de la administración pública y no, como es, exigencia inherente a toda praxis política y por

lo tanto al recto orden de lo público y por lo tanto a todo Estado de derecho.

La eficiencia como propósito es también un medio para la realización de los fines del gobierno, pero el fin de éste no es la eficiencia. De fondo está el desmedido peso que se le da a la lógica burocrática, que pasa por encima de la mística de servicio público. Con ello no se quiere decir que la eficiencia no sea necesaria, pero no hay que tomarla como un fin pues es sólo un medio.

La procuración de la eficiencia administrativa es ética si está asociada con un nivel aceptable de participación democrática, de racionalidad argumentativa, y si busca intencionalmente el bien de la función y el bienestar de los ciudadanos y los servidores públicos.

Tesis Tres: el combate a la corrupción debe creer en, y promover a la persona

El hecho de que las políticas de reforma administrativa se construyan a partir de una valoración positiva de la persona humana es fundamental. Es indispensable la promoción de los servidores públicos. De hecho, antes que la mejora de procedimientos, es más decisiva e importante la apuesta por las personas.

Me parece que es importante establecer estrategias valoradoras de la persona en el ejercicio del servicio público, que contribuyan al fortalecimiento de instituciones virtuosas. Esa tarea requiere hacer del gobierno (acto de gobernar) una pedagogía y poner la formación de las personas, tanto servidores públicos como ciudadanos, como sujetos libres interactuando y cooperando para alcanzar bienes en común.

La tarea de construir interacciones virtuosas requiere de instituciones, como pueden serlo las políticas de cultura ciudadana, la optimización de funciones, la formación y capacitación de los servidores. No menos importante es un tema en el que he trabajado varios años: se trata del análisis ético y la elaboración ética de las políticas públicas.³ Mediante la aplicación de los métodos que a lo largo de la historia del pensamiento ha aportado la ética a la toma de decisiones, es posible analizar ex

³Serrano J. (2001), *op. cit.*

post la eticidad de las políticas públicas y aplicar los aprendizajes en el diseño de políticas y la toma de decisiones conforme a la naturaleza propia del Estado y de las políticas públicas.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (ed.) (1992), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUIRRE, A. (2007), “Implicados en ‘toallagate’ mantienen cargos federales” en *El Universal*. México: 19 de octubre, pp. A1 y A14.
- ARISTÓTELES (1999), *Ética Nicomáquea*. México: Porrúa.
- AXELROD, R. (1986), *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza.
- AYALA, J. (2000), *Instituciones y economía*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- BAUTISTA, O. (2003), “La ética en el marco de las Administraciones Públicas. Medidas para fomentar la ética de los servidores públicos” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 10, enero-junio. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 71-94.
- CEBERIO, J. (1983), “Jorge Díaz Serrano será sometido a juicio por un fraude cometido cuando era director general de PEMEX: Campaña moralizadora del Gobierno mexicano” en *El País*. Madrid: 5 de julio. Reportaje en línea disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/DIAZ/_JORGE/LOPEZ_PORTILLO/_JOSE/_PRESIDENTE_DE_MEXICO/_1976-1982/MEXICO/PARTIDO_REVOLUCIONARIO_INSTITUCIONAL_/PRI/_MEXICO/PETROLEOS_MEXICANOS/elpepieco/19830705elpepieco_9/Tes/. 1 de noviembre de 2007.
- KAUFMANN, D. (2000), “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica” en *Revista Perspectivas*, vol. 3, núm. 2. Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, pp. 367-387.
- KELSEN, H. (1970), *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

- _____, BULYGIN, E., WALTER, R. (2005), *Validez y eficacia del derecho*. Buenos Aires: Astrea.
- LOZANO, J. (1999), *Ética y empresa*. Madrid: Trotta.
- NORTH, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. México: FCE.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006), *Sexto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” (2002) en *Diario Oficial de la Federación*. México: lunes 22 de abril.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (eds. 1729 y 1992), *Tesoro de la Lengua*. disponible en Internet en <<http://www.rae.es>>.
- SEN, A. (2000) *Role of Legal and Judicial Reforms in Development*. Washington: World Bank Legal Conference, 5 de junio.
- SERRANO, J. (2001), *La naturaleza ética de las políticas públicas: neoinstitucionalismo y bien común*. México: Universidad Pontificia de México.
- SHAND, D. Y SOHAIL, S. (2000), “El Rol de la Reforma de la Administración Pública en la Lucha Contra la Corrupción” ponencia presentada en el foro, *Controlando la Corrupción: Hacia una estrategia integrada*. Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial. Disponible en internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1149265288691/2612469-1150402789246/participantes.pdf>.
- VÁZQUEZ, L. (1994), *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México: FCE.
- WIESNER, E. (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-DNP.

Fecha de recepción: 27 de noviembre 2007
Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2008