

¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*

*Could we reduce corruption in Mexico?
Possibilities and limits of the resources within reach*

Victor M. Figueras Zanabria**

Introducción

¿Cómo entendemos la corrupción? ¿Cómo la definimos? ¿Cómo podemos eliminarla o al menos reducirla? Estas son las preguntas centrales de este texto, que busca poner en la mesa de la discusión las posibilidades “reales” –y por tanto iniciales, poco claras, incompletas, limitadas, imperfectas– de atender el problema de la corrupción en nuestro país.

Los costos de la corrupción para México son evidentes y alarmantes: la economía del país ocupa el lugar 12 en el nivel mundial pero al mismo tiempo ocupa el lugar 61 en el índice global de Desarrollo Humano; en 2010 los mexicanos gastamos 32 mil millones de pesos en “mordidas”; 4 de cada 10 pequeñas y medianas empresas (Pymes) hacen pagos extraoficiales a servidores públicos, por un monto de casi 30 mil millones de dólares, que son equivalentes a 4.5 % del PIB.

Además de estos costos, que se traducen en un enorme lastre para nuestro desarrollo, la permanencia y el crecimiento de la corrupción en nuestro país indican un problema más grave: *su internalización*. De tan presente en nuestra vida diaria la corrupción se nos ha vuelto invisible

* Arellano Gault, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 216 pp.

** Profesor-Investigador, Centro de Estudios en Ciencias de Gobierno y Política (CEGOP). Coordinador del Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE).

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 195–198.

y hasta aceptable: frases como “el que no transa no avanza”, “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error” o “un político pobre es un pobre político” denotan una práctica, si no legitimada a los ojos de la sociedad, al menos tolerada como un mal necesario. Del otro lado, las autoridades supuestamente encargadas de atender y resolver este problema, nos tienen ya acostumbrados a discursos grandilocuentes, lugares comunes y muy pocos —o nulos— resultados.

Contenido

El autor plantea desde el inicio que el alcance del estudio es modesto, pero también trata de ser claro y concreto al quitar la retórica que oscurece el acercamiento a la corrupción como un fenómeno complejo, enquistado en instituciones formales e informales, al adelantar propuestas para definirla y, para, a partir de ahí, buscar formas de al menos “contenerla”, ya que evitarla o erradicarla —según el mismo autor— no parece posible.

El hilo conductor del documento es la presentación, discusión, análisis y reflexión de cinco herramientas organizacionales diseñadas para contrarrestar diversas prácticas de corrupción: las auditorías, las sanciones para servidores públicos, los conflictos de interés y su regulación, la figura del *whistleblower* o informante y el servicio civil de carrera. La descripción de estos instrumentos, sus intencionalidades, aplicaciones internacionales, así como sus alcances y límites aparentes para el caso mexicano sirven para estructurar la discusión de la complejidad del fenómeno de la corrupción, su capacidad para instalarse en las organizaciones e instituciones, para desarrollar esquemas alternativos de incentivos y, en fin, para convertirse en un elemento más del sistema, trascendiendo la esfera de la acción individual.

Así tenemos que las auditorías, en sus diversas modalidades, alcanzan sólo a ser un detector de irregularidades que requiere mucho trabajo adicional para, al menos, poder llegar a determinarse si a) la irregularidad sí constituye un acto de corrupción, b) para documentar éste, y c) para generar evidencia que sustente una sanción, proceso al que se le denomina “auditoría forense” y que en nuestro país es aún una práctica inusual, especialmente en gobierno.

En cuanto a las sanciones y conflictos de interés de funcionarios públicos se presenta el dilema de cómo identificar y castigar actos corruptos y conflictos de interés en el estado actual de sobrerregulación de la función pública que, entre otros efectos nocivos, genera parálisis burocrática. La

cantidad de reglas a observar hoy por los funcionarios es, paradójicamente, producto de esfuerzos para desincentivar conductas inadecuadas pero, al mismo tiempo, inhibe su entusiasmo y capacidad de innovación al complejizar en exceso el cumplimiento de sus funciones. De manera similar, es contradictorio que haya un enorme entramado normativo para el actuar público y que, no obstante, la identificación, definición (tipificación) y sanción de los conflictos de interés sea prácticamente inexistente o se encuentre en una etapa incipiente. En este escenario la detección, persecución y sanción de actos de corrupción, incluidos los debidos a conflictos de interés, se vuelve un proceso complicado, tardado y costoso, enredado en un mar de reglamentos, normatividad y subjetividad de los participantes en él.

En lo referente a la figura del informante, apenas utilizada en nuestro país, surgen más dudas que certezas. Su denominación, *whistleblower*, en el sentido de quien delata, ya indica el serio problema de la relación del sujeto con la organización y la tensión entre lealtad y obligación moral a la que el informante se ve sometido. Otro tema extremadamente delicado es la confiabilidad del sujeto, el control de actos de revanchismo o venganza, y su seguridad, tanto dentro de la organización como fuera de ésta. Estas condiciones también subrayan la naturaleza profundamente personal del acto de delatar, que surge de una motivación individual de dar cumplimiento a un *deber ser*, asumiendo los costos que conlleva esta acción. Como vemos, imaginar, construir y operar un sistema confiable que incentive las delaciones y proteja a los delatores es una tarea sumamente complicada y costosa.

Finalmente, sobre el servicio civil de carrera, sus bondades y límites, se ha escrito bastante y solamente subrayo que es la apuesta de más largo plazo para cambiar los comportamientos no deseados (corruptos) mediante la internalización de valores que caracterizan el espíritu de cuerpo de las burocracias profesionales y reputadas (como es el caso de Francia, por ejemplo). Es la propuesta más comprensiva pero probablemente también la más costosa en tiempo y recursos. Sus propias complejidades quedan de manifiesto con la experiencia del servicio profesional de carrera del gobierno federal mexicano que, a diez años de funcionamiento, tiene aún una cobertura muy limitada y su efectividad como sistema de contratación con base en el mérito y la capacidad técnica sigue siendo muy cuestionada.

En cada caso, los instrumentos revisados muestran lo complicado que es rastrear actos de corrupción al estar estos incrustados en las estructuras y procesos de las organizaciones y porque los involucrados

forman redes y son usualmente capaces de adelantarse a las medidas preventivas y correctivas ajustando sus comportamientos y modos de acción. Por otra parte, las herramientas anticorrupción en general son incompletas, imperfectas, costosas, y mucho menos adaptables que los fenómenos que buscan limitar.

Una de las conclusiones más interesantes del trabajo es que el entendimiento de la corrupción puede ser mejor si se le considera como un problema sistémico y no como actos individuales. En este sentido las soluciones no pueden ser completas y definitivas sino parciales, con avances graduales, y siempre costosas. Otra es que ser realista para combatir la corrupción también significa ser estratégico y en este sentido el autor sugiere que sería más inteligente invertir tiempo y recursos en dismantelar una red amplia de corrupción que seguir tratando de atrapar funcionarios de alto perfil. Lo estratégico de una acción de este tipo tiene que ver con sus alcances, su contundencia y también con la señal de seriedad y compromiso que el gobierno daría a los ciudadanos.

Conclusión

Aunque el texto es riguroso en términos académicos, su forma de presentar los casos y los datos utilizados es accesible y útil para públicos más amplios que sólo los especialistas, particularmente para profesionales que se desempeñan en el sector público.

Dada la magnitud del problema y su grado de penetración social, este libro constituye una llamada de atención para que recuperemos la intención de enfrentarlo seriamente, pero ahora de una manera más inteligente y realista, dejando de lado los muchos mitos (positivos y negativos) que rodean a la tristemente célebre “corrupción en México”.