

TRES LÍNEAS DE ANÁLISIS SOBRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Miguel Ángel GUTIÉRREZ SALAZAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La transparencia como valor ético, organizacional y social*. III. *La fiscalización y el control gubernamental*. IV. *El régimen de responsabilidades en México*. V. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

En el afán por delimitar lo que la corrupción significa y representa para las sociedades actuales, distintas definiciones han sido propuestas por la doctrina y organizaciones especializadas. Sintetizando algunas de esas concepciones, a la corrupción se le ha entendido como: la vulneración de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal a cambio de beneficios para el sobornante que superan los costes del servicio extorsionado; el uso indebido de una función generalmente pública para recibir —para sí o para terceros— un beneficio particular; usurpación privada del poder público.

Más allá de lo importante (y en algunos casos complejo sentido) de dichas definiciones, en el plano social los mexicanos tenemos una idea genérica de lo que la corrupción representa, ya que cada día se vuelve más habitual encontrar en los medios de comunicación denuncias por sobornos, favorecimientos, conflic-

* Candidato a doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tos de interés y otras conductas ilegales que englobamos y entendemos bajo el término *corrupción*.

Tenemos una percepción de ella, conocemos algunos o muchos de sus nefastos efectos (pérdidas económicas millonarias, menores inversiones en el país, pérdida de legitimidad gubernamental, etcétera) y sabemos cuáles autoridades son las que tienen mayor posibilidad de verse influenciadas en el día a día (agentes de tránsito, policías, miembros de un ayuntamiento, jueces, gobernadores, etcétera).

Todas esas circunstancias han sido objeto de análisis por investigaciones especializadas cuyos resultados no son nada alentadores, nos muestran que la sociedad mexicana desconfía de las autoridades en virtud de que considera que la corrupción ha incrementado su frecuencia prácticamente en todas las instituciones públicas de los tres órdenes gubernamentales.

Frente a ese panorama, consideramos que es importante continuar con los estudios e investigaciones teóricas y empíricas que permitan contar con la información pertinente y suficiente para circunscribir lo que la corrupción significa, asimilar las causas que la fomentan, identificar los medios que la facilitan, estudiar los mecanismos bajo los que opera, asimilar modelos de combate a la corrupción exitosos a nivel internacional y sopesar nuevas opciones de mejora para el caso mexicano.

En ese sentido, el trabajo que nos ocupa tiene como finalidad contribuir con algunas breves reflexiones al debate y la búsqueda de respuestas eficaces en torno al grave problema de corrupción que afronta nuestro país. Dada la necesaria brevedad de nuestro ensayo, nos circunscribimos a presentar tres líneas de análisis que consideramos esenciales: *i*) la transparencia como valor ético, organizacional y social; *ii*) la fiscalización y el control gubernamental, y *iii*) el régimen de responsabilidades en México.

Al final del trabajo expondremos —a manera de conclusión— ciertas ideas y propuestas que estimamos pertinentes en el rediseño del combate a la corrupción en México.

II. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR ÉTICO, ORGANIZACIONAL Y SOCIAL

Cuando pensamos en las definiciones o modalidades en que se presenta la corrupción (soborno, extorsión, malversaciones, fraudes, etcétera), generalmente imaginamos a un servidor público poco ético solicitando dinero para prestar un servicio al que por ley está obligado.

También podemos imaginar la participación ya no sólo de un servidor público, sino de un conjunto de funcionarios que se coluden para obtener un ingreso económico o material de forma indebida.

Con independencia de la forma o modalidad en que la corrupción se presente, requiere de un contexto propicio para su desarrollo, y es precisamente la opacidad y la secrecía el *ambiente* en el que se generan y consuman los actos corruptos.

En tal caso, la noción de transparencia cobra un valor fundamental, ya que se constituye en un instrumento que sirve para acotar los márgenes de opacidad y secrecía que aún prevalecen en múltiples actividades de las instituciones públicas gubernamentales y, de esa manera, es útil para inhibir posibles actos de corrupción.

La transparencia representa tres valores fundamentales que son de gran relevancia para disminuir los márgenes de opacidad en el servicio público: *i*) un valor ético, pues tiene como fin propiciar la conducta honesta, decente e íntegra de los miembros del servicio público; *ii*) un valor organizacional, que aspira a un cambio en la forma de organización de las instituciones públicas, mediante la introducción de reglas, procedimientos y tomas de decisión públicas y accesibles, y *iii*) un valor social, que procura que el conglomerado social conozca a los servidores públicos, sus funciones, obligaciones y los procedimientos y términos que deben seguir para el cumplimiento de las mismas.

Nuestro país se encuentra, desde hace poco más de una década, en una coyuntura histórica por la trascendencia que se ha

puesto desde la misma sociedad civil y conglomerados académicos al factor transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Contamos con leyes de acceso a la información novedosas, procedimientos medianamente ágiles, autoridades cada vez con mayor autonomía y capacidad, así como con una sociedad cada vez más interesada en exigir la apertura (y democratización) de las instituciones públicas y el comportamiento probo, honesto, legal y eficiente de los servidores públicos.

Es por ello que en este momento resulta primordial revisar los problemas que en materia de transparencia y acceso a la información aún existen en nuestro país (falta de asimilación de una cultura de transparencia por parte de los servidores públicos; dispersión de criterios para la aplicación de las leyes de transparencia, etcétera) para consolidar los avances que hemos logrado y la transparencia se constituya como un pilar sustantivo en el combate a la corrupción, al inhibir sus nocivos efectos desde el mismo contexto oculto que le es propicio para su desarrollo.

III. LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL

Existe una frase doctrinal que señala que *aquello que no puede medirse no se puede mejorar*. Esto significa que para estar en condiciones plenas de mejorar algo, primero es necesario valorar su funcionamiento.

Referido al ámbito del servicio público gubernamental, pensamos que la medición y valoración de su funcionamiento es indispensable, no sólo para mejorar su eficacia procedimental o estadística, sino también para asegurarse de que no se desvíen (corrompan) de su finalidad, es decir, la satisfacción de las necesidades sociales.

Dos importantes elementos coadyuvan a medir el funcionamiento institucional y proteger la actividad de las instituciones públicas de factores o agentes negativos que pudieran corromperlos, nos referimos a la fiscalización y los sistemas de control.

Ambos conceptos están fuertemente relacionados, la fiscalización implica la capacidad de un ente (verbigracia la Auditoría Superior de la Federación) para vigilar y supervisar que los actos de las autoridades (preferentemente aquellos actos que involucran el manejo de recursos económicos públicos) se apeguen a ciertos criterios, como los de legalidad, eficacia y eficiencia.

Los sistemas de control, a su vez, constituyen mecanismos preventivos y correctivos adoptados por las administraciones para detectar y corregir posibles desviaciones, ineficacias e incongruencias en las actividades gubernamentales.

En una tradicional categorización, se ha clasificado al control en interno y externo, el primero se efectúa dentro del mismo ámbito de la institución sujeta a revisión y busca garantizar que los objetivos institucionales se cumplan de forma económica, eficaz y eficiente; el segundo se realiza por un ente distinto a la autoridad que se supervisa y generalmente comprende la fiscalización de cuentas, el examen de la legalidad y la comprobación del cumplimiento de las metas fijadas.

En este contexto, para combatir la corrupción y eficientar a nuestras instituciones, se debe trabajar en beneficio de mejores sistemas de fiscalización y la mejora de los sistemas de control.

En el primer caso, el Sistema Nacional de Fiscalización que tenemos en México afronta retos importantes, entre los que destacan: *i*) mejorar la coordinación efectiva entre los diversos órganos fiscalizadores integrantes del sistema; *ii*) evitar la duplicidad de actividades de fiscalización; *iii*) dar mayor transparencia y publicidad a las actividades fiscalizadoras; *iv*) mejorar la capacitación y preparación de los servidores públicos fiscalizadores y de aquellos entes sujetos a la fiscalización, y *v*) acercar la labor fiscalizadora a la sociedad civil, haciendo énfasis en su importancia como parte de una cultura de legalidad.

En el segundo caso, los sistemas de control interno en el sector público federal mexicano tienen ante sí un amplio espectro de oportunidades de mejora, tal como consta en el “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Insti-

tucional en el Sector Público Federal”, elaborado recientemente por la Auditoría Superior de la Federación, en el que se menciona —por ejemplo— que más de 200 dependencias y entidades de la administración pública federal no han establecido procedimientos para la denuncia e investigación de actos contrarios a la ética y conducta institucional, en tanto que en 226 dependencias no se detectaron acciones de capacitación en temas vinculados con ética e integridad; control interno y su evaluación; administración de riesgos, prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción.

IV. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN MÉXICO

La impunidad derivada de un inadecuado diseño y funcionamiento del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México constituye un factor clave que permite que la corrupción en el país avance a grandes pasos.

La magnitud de la impunidad en nuestro país es realmente considerable, así lo muestra un estudio reciente efectuado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas, Puebla, denominado “Índice Global de Impunidad 2015”, el cual coloca a México en los primeros lugares de impunidad (sólo por debajo de Filipinas) entre los 59 países evaluados.

Nada nuevo resulta afirmar que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos es poco funcional, basado en criterios más políticos que jurídicos y en leyes mal redactadas que permiten amplios márgenes de discrecionalidad y, por ende, de corrupción.

Ninguna de las modalidades de la responsabilidad de servidores públicos en México está exenta de una crítica severa:

En materia penal, la exigencia de responsabilidad está sustentada en investigaciones de baja calidad que hace el ministerio público, institución correspondiente al Poder Ejecutivo, del cual dependen —la mayoría de las veces— los servidores públicos in-

vestigados, con lo cual afrontamos un serio problema de imparcialidad y objetividad.

En el ámbito disciplinario, de manera semejante al penal, acontecen graves problemas de imparcialidad y capacidad de los órganos de control para investigar y sancionar conductas que atentan contra la excelencia en el servicio público. Además de ello, las leyes disciplinarias y su interpretación carecen de una técnica legislativa y argumentativa, respectivamente, que permita la aplicación precisa de las normas para detectar, prevenir y sancionar (con apego a principios de debido proceso) a los servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades.

En cuanto a la responsabilidad civil de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado, los procedimientos que les son inherentes resultan sumamente complejos, lentos, carentes de garantías probatorias y de una protección económica que garantice el resarcimiento de los daños o perjuicios causados a los particulares usuarios del servicio público.

La responsabilidad política es una de las que mayores problemas presenta para su exigencia, ya que las causales de responsabilidad son ambiguas (verbigracia el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, etcétera), el órgano competente tiene como característica predominante ser un ente político (Cámara de Diputados y de Senadores) que se basa más en criterios también políticos, de oportunidad y/o revancha partidista, alejado de una técnica procesal y jurídica idónea para castigar la corrupción y los actos deshonestos de los servidores públicos.

Ante ese panorama, el rediseño del régimen de responsabilidades es a todas luces indispensable e impostergable, pero no sólo desde un punto de vista normativo, sino sistemático, es decir, comprendiendo otros factores tales como: *i*) la interpretación de las leyes por órganos jurisdiccionales; *ii*) la implementación de políticas públicas preventivas a cargo de los órganos de control; *iii*) la reestructuración de los órganos de control para el efecto de dotarlos de autonomía, etcétera.

V. REFLEXIONES FINALES

El combate a la corrupción en México requiere de una estrategia sistemática multimodal que —en aras de su perfeccionamiento— debe adoptar medidas concretas, entre las que —a nuestra consideración— se encuentran:

Implementar nuevos mecanismos preventivos dentro de las entidades y dependencias de la administración pública federal (y de las administraciones públicas de los estados), así como dar seguimiento y evaluar aquellos que estén en marcha.

Identificar los actos de corrupción de mayor incidencia en cada dependencia e institución e instrumentar unidades especiales en su investigación y juzgamiento.

Crear protocolos de actuación específicos para combatir los actos de corrupción más comunes.

Capacitar (aún más) a los servidores públicos en la nueva cultura de transparencia y acceso a la información.

Recuperar los avances que se tienen en materia de control interno y fortalecer las medidas que a tal efecto ha dispuesto la Secretaría de la Función Pública, tomando en cuenta las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Destinar mayores recursos a los órganos de control y fiscalización en el país e impulsar la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización.

Reformular las causales de responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo con las mejores normatividades internacionales (por ejemplo, el caso colombiano).

Reestructurar los procedimientos de responsabilidad, procurando mayor imparcialidad y objetividad de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento.

Contribuir a la creación de políticas públicas anticorrupción preventivas, correctivas y de denuncia ciudadana.

Capacitar a los servidores públicos de los órganos de control para que alcancen mayores niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones.

Verificar el grado de cumplimiento de nuestro país respecto de las disposiciones contenidas en las convenciones internacionales anticorrupción (Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención Anticohecho de la OCDE, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) y también de las recomendaciones que a la fecha se han formulado en cuanto a su implementación.

No es sencillo el camino que falta por recorrer para contar con mecanismos que desincentiven y combatan de forma eficaz la corrupción en México, no obstante, en los últimos años hemos tenido avances importantes que permiten pensar que, con la participación decidida de la sociedad civil y las organizaciones especializadas, es posible dar pasos pequeños pero significativos para lograr un servicio público *humanizado*, eficaz y honesto.

Muestra de ello es la reciente incorporación a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción (mayo de 2015), instancia encargada de la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos económicos.

Será importante en los meses y años siguientes dar continuidad al Sistema Nacional Anticorrupción, contribuyendo con la participación informada de la sociedad y grupos especializados a que sus diferentes vertientes (transparencia, fiscalización, prevención, responsabilidades, etcétera) se orienten ordenada y coherentemente hacia la prevención de actos poco éticos o corruptos y potencialicen las capacidades de las instituciones del Estado mexicano a favor de la sociedad.