



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ÉTICA Y CORRUPCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
“UNA MIRADA CRÍTICA A LOS PLANES DE GOBIERNO 2000-2006”**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ISAAC VELARDE SÁNCHEZ

ASESOR:

JÓSE ANTONIO MENDOZA TELLO

ACATLÁN ESTADO DE MÉXICO,

NOVIEMBRE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias Dios

Gracias Ana y Jaime

ÍNDICE

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| MARCO TEÓRICO..... | 3 |

CAPÍTULO I

Aproximación al Fenómeno de la Corrupción en Sexenios anteriores al Foxista.

| | |
|--|----|
| I.1 Miguel de la Madrid Hurtado..... | 5 |
| I.2 Carlos Salinas de Gortari..... | 14 |
| I.3 Ernesto Zedillo Ponce de León..... | 20 |

CAPÍTULO 2

Acciones Gubernamentales de Combate a la Corrupción y de Fomento
a la Conducta Ética en el Servicio Público.

| | |
|--|----|
| 2. I Los Códigos de Ética..... | 27 |
| 2.1. 2 Las Sanciones Éticas..... | 29 |
| 2.2 Transparencia y Rendición de Cuentas..... | 31 |
| 2.3 Análisis de lo Acontecido en Materia Educativa en la Promoción de Valores Cívicos y Éticos..... | 35 |
| 2.4 Combate a la Corrupción en otros países Chile y Argentina..... | 39 |
| 2.5 Posibles Causas del Fracaso de los programas y Códigos de Ética en México..... | 42 |

CAPÍTULO 3

Algunas Propuestas para mejorar la Ética de los Administradores Públicos

| | |
|--|----|
| 3.1 Revigorización del sistema Educativo..... | 55 |
| 3.2 Prevención y Aplicación de Sanciones ante Prácticas Corruptas..... | 59 |
| 3.3 Otras Reflexiones en torno a la Corrupción..... | 62 |
| CONCLUSIONES..... | 69 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 72 |

INTRODUCCIÓN

Al hablar de corrupción en la administración pública en México estamos tratando con un problema de dimensiones descomunales, que nos aqueja de antaño y que se esta combatiendo a pasos lentos y poco significativos al momento de percibir la disminución de ésta, principalmente por parte de la sociedad mexicana, este tema de combate a la corrupción se encuentra íntimamente ligado a la carencia de ética por parte de administradores públicos, gobernantes y así descendido en esta pirámide social hasta llegar a la sociedad misma que es juez y parte de esta problemática.

Para tener un primer acercamiento al problema de la ética del servidor público, un tema en boga en fechas recientes, hay que tratar de contextualizar el problema en su justa dimensión, analizar las diferentes causas por las que existe una ética débil al interior de la administración pública y porque los diferentes programas o planes que se han tratado de implementar en materia del mejoramiento de la ética del servidor público han tenido escasos o nulos resultados.

En el presente trabajo abordaremos la problemática de la corrupción en nuestro país partiendo del análisis de lo acontecido en sexenios anteriores al periodo presidencial 2000-2006 en lo referente al combate a la corrupción, analizando algunos informes presidenciales en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, ya que estos sustentan las bases de lo que tenemos hoy en día en aspectos como la transparencia y rendición de cuentas y sirve para conocer en cierta medida que tan efectivos han sido algunos programas como la renovación moral de Miguel de la Madrid o si el impacto de estas acciones encaminadas a combatir la corrupción han tenido un peso trascendente.

En el capítulo segundo trataremos diversos temas como los códigos de ética, las sanciones éticas, la transparencia y rendición de cuentas todo ello con el objetivo de tener un panorama más aterrizado en estos temas, así mismo se tratará de analizar lo acontecido en materia educativa respecto a la difusión de valores, y se revisará que se esta haciendo en otros países latinoamericanos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, en los casos específicos de Chile y Argentina; finalmente abordaremos algunas de las posibles causas por las que fracasan los códigos de ética en México.

En el tercer capítulo se propondrán algunos puntos encaminados al mejoramiento de la ética en nuestra administración pública, tocando aspectos como el educativo y preventivo así como las sanciones a administradores públicos corruptos, finalizando con algunas reflexiones en torno a este mal llamado corrupción.

El método analítico comparativo es el que se utilizará en este trabajo, ya que se trata desde el primer capítulo de contrastar lo acontecido en administraciones anteriores a la foxista y revisar lo que sucede en esta misma, o bien comparando y analizando otras naciones como el caso de Chile y Argentina.

El objetivo de ésta tesina es la elaboración de propuestas que coadyuven a mejorar la ética del servidor público para que a su vez se hagan más eficientes los bienes y servicios que recibe la ciudadanía.

La hipótesis primaria es que de contar con un sistema adecuado de sanciones, así como un impulso adecuado en la educación viéndola como una fuerte arma preventiva, amén de las reformas necesarias, o bien observando y tratando de adaptar a nuestra administración lo hecho en otras latitudes respecto a combate a la corrupción, y mediante diversos mecanismos, propiciar que la ley se cumpla, exista un cambio de mentalidad y actitud y con ello se mejorará la actitud de los servidores públicos, la hipótesis secundaria es que de continuar por este camino de corrupción y vicio al interior de nuestra administración pública y nuestras instituciones, lejos de observar mejoras podríamos empeorar aún más y vivir una realidad aún más adversa de la que enfrentamos en el caso de un país tan único y complejo como México.

Partiendo de diferentes enfoques, se puede apreciar que en efecto, en nuestro país, desde hace ya algunas décadas, las diferentes instancias gubernamentales donde se ve inmiscuido el servidor público, así como las acciones que emprende a la hora de tomar decisiones, se ven empañadas por esta carencia de ética, y las causas pueden ser muchas y muy variadas, por ejemplo el problema se puede atribuir a cuestiones culturales, que lejos de disiparse en el quehacer institucional, parecieran fortalecerse día a día, y lo peor de todo es que pareciese que este tipo de conductas lacerantes son transmitidas generacionalmente, ya que la cultura es muy abstracta y subjetiva, se puede partir del supuesto de que los individuos nacen en una cultura y a lo largo del tiempo se van haciendo de una propia, dependiendo en primera instancia de la familia como principal institución de formación individual, después de la familia se puede mencionar la escuela, las amistades, así como el tipo de individuos con los que en este caso el servidor público se rodea, pero la cultura solo podría ser un enfoque de partida para analizar la presente problemática, ya que también la educación juega un papel preponderante para la formación individual y colectiva en una sociedad.

Aunado al factor cultural y educacional, encontramos que los beneficios personales que en determinado momento pudiese obtener el servidor público en su actuar cotidiano, resultan más fructíferos a nivel personal, y particularmente hablando de cuestiones monetarias si lleva acabo conductas no éticas en lugar de actuar de acuerdo a la normatividad imperante en determinada institución, lo cual resulta un problema realmente grave y sumamente complejo, ya que desde el punto de vista que sea, la corrupción y carencia de ética en las instancias gubernamentales nacionales es una mal que a corto, mediano y largo plazo destruye nuestras instituciones, y no solo eso, sino a la sociedad misma.

MARCO TEÓRICO

Entre los principales conceptos que utilizaremos en el presente trabajo destaca el de corrupción, un término por sí solo bastante amplio del cual ya hablaba Aristóteles por ejemplo, con el cual se refería a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático.¹ Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia, Mientras tanto en Roma se utiliza para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres, de aquí se pueden dividir dos grandes rubros para el estudio de la corrupción, por un lado las estructuras políticas y por el otro, la perspectiva jurídica y moral.

Ahora bien, de acuerdo a “Transparencia Internacional”, que es una organización dedicada a combatir la corrupción política y cuya principal arma es la divulgación de información, nos dice que la corrupción es el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada.

Otro término que emplearemos es el de ética, y para adentrarnos en este apartado podríamos partir de nuestra propia experiencia. Es un hecho que señala nuestra propia experiencia, que en determinadas circunstancias expresamos valorizaciones o juicios morales. Los contenidos de nuestros juicios se refieren a categorías diferentes: de bien o mal. El término ética proviene de la palabra griega *ethos*, que significa costumbre, en general, la ética es una parte de la filosofía que trata de la moral y las obligaciones de los individuos, mientras que el vocablo moral hace referencia al conjunto de valores, normas y costumbres de un individuo o un grupo humano determinado.

En nuestra administración pública el definir ética como tal es una tarea compleja, dado que el ámbito cultural en el que se desempeña el gobierno es cambiante y no se puede caracterizar lo ético como sinónimo de honestidad, sino que se debe observar el problema en una forma global e integral, por otro lado, la obligación de cumplir con las órdenes de los superiores conlleva a el planteamiento de cuestiones éticas referentes a los límites y consecuencias de la actuación del servidor público.

Un término que se encuentra íntimamente ligado con la corrupción y la ética es el de impunidad, que proviene del sustantivo latino *impunitas-atis*, cuya acepción más simple es la falta de castigo, o literalmente “sin castigo”². Esto nos remite a un sistema legal donde se encuentran tipificados los delitos y los castigos que implica el transgredir leyes, y por lo tanto, la impunidad se refiere a la ausencia de castigo por un delito que se comente, y las consecuencias nocivas que implica para la sociedad si este hecho es generalizado son devastadoras.

¹ Patricio Marcos “Lecciones de Política” ED. Nueva Imagen México 1990 p.59

² Buelna, María, Elvira, “Orígenes de la impunidad en México 2001”

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm>

Tal vez de lo peor, es cuando la impunidad se puede ver como la institucionalización de la injusticia, cuando aquellos que están llamados a hacer valer la ley y la justicia simple y sencillamente no lo hacen.

En lo que respecta a administración pública, genéricamente hablando, consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en función de la necesidad de proveer en lo cotidiano a partir de los recursos materiales, humanos, tecnológicos, etc., de los que pueden disponer, de tal forma que la administración se refleja en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan aplicándolos a las carencias del momento, o en otras palabras, la administración pública está encaminada a ver una organización integrada por un personal profesional, que cuenta con recursos monetarios y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno, de tal suerte tenemos que el administrador público es aquel agente profesional encargado de gestionar los recursos públicos a través del gobierno que a su vez esta sujeto a las exigencias de la sociedad que lo eligió democráticamente.

Finalmente, en este apartado del marco teórico, con la transparencia se exige a los funcionarios que actúen de acuerdo a principios dictaminados por la mayoría, pues transparentar implica en términos generales contar con el concurso y la aprobación de la sociedad, la transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción, la rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar a gobernantes ineficaces y deshonestos por malas administraciones y recompensar a aquellos que cumplen adecuadamente con su trabajo.

CAPÍTULO I

Aproximación al Fenómeno de la Corrupción en Sexenios anteriores al Foxista

I.1 Miguel de la Madrid Hurtado

A partir de 1982, el control del ejercicio de la Función Pública adquiere un carácter más relevante dentro de la Administración Pública Federal, en lo referente a planeación nacional, resultaba indispensable adecuar los objetivos al mejoramiento de cada uno de los sectores económicos, orientando así el control hacia propósitos de desarrollo claros y establecidos.

Con esta visión, resulto necesaria la modificación y fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control, para lo cual se instituye el primero de enero de 1983 la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría.

En un principio esta Secretaría estaba concebida como uno de los instrumentos básicos para dar cumplimiento a la “renovación moral de Miguel de la Madrid, que usó esta frase como lema de campaña, la SECOGEF debía conformarse en un medio de control preventivo, más no correctivo, que evitara las conductas ilícitas y la corrupción al interior de la administración pública, originalmente, la SECOGEF era una dependencia de vigilancia y apoyo que no se involucraba directamente con la operación, sino que participaba en los procesos administrativos del gobierno federal mediante la opinión previa de normas y lineamientos de otras dependencias coordinadoras del sector, entre sus funciones destacan el comprobar el cumplimiento de estas normas y lineamientos, aportar elementos de juicio para controlar y dar seguimiento a objetivos y prioridades nacionales, vigilar la congruencia del ejercicio del gasto público respecto al presupuesto de egresos, y dependiendo del caso, dar elementos suficientes para la elaboración de correctivos.

“Fue evidente que en la medida en que el sistema político de partido único entró en una fuerte crisis de credibilidad, resurgió la necesidad de auditar internamente la función pública y no fue sino hasta la Administración de Miguel de la Madrid que se le otorgó rango de Secretaría de Estado (SECOGEF) dependiendo directamente del Presidente de la República.”³

Esta dependencia llevó a una sumisión que se puede ejemplificar claramente con la subordinación de poderes a la institución presidencial, en 1982, el artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía que la SECOGEF tenía que coleccionar y archivar las declaraciones patrimoniales no solo de los servidores públicos, sino también de los miembros del Congreso y del Poder Judicial, a través de la SECOGEF, diputados, senadores y hasta miembros de la Suprema Corte tenían que rendirle cuentas al presidente, la Ley dejaba

³ Gracilita Salvador. “Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior”, Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM <http://www.iapem.org.mx>

abierta la posibilidad que la SECOGEF pudiera aplicar sanciones si los legisladores o magistrados no cumplían con la entrega de su declaración patrimonial.

Lo que permitía que las sanciones se efectuaran con fines partidarios o de intereses personales, más que el llevar a cabo una real y efectiva rendición de cuentas por parte de funcionarios y administradores públicos en diferentes niveles.

Quizás sea a principios de los años ochenta cuando el fenómeno de la corrupción se encuentre en una abierta y franca confrontación con las aspiraciones de desarrollo y recuperación económica del país, *“en particular, en 1982, último año de gobierno de José López Portillo, en donde se encontraron cuatro componentes disruptivos para la vida pública: 1) desprestigio del grupo gobernante 2) ineficacia económica 3) corrupción a alta velocidad 4) crisis política”*⁴, por ello, no es producto de la casualidad que al iniciarse el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se buscara otorgar un mínimo de legitimidad a su gobierno, mediante la puesta en marcha de la llamada renovación moral que preveía la primera cruzada nacional anticorrupción, misma que venía acompañada por algunos cambios sustanciales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A continuación se analizan algunos informes de gobierno del sexenio de Miguel de la Madrid en donde se destacan algunos de los logros obtenidos durante su gestión en lo referente a la llamada renovación moral, solo se analizan algunos y no todos los informes sexenales ya que en estos, la información para este trabajo no es significativa.

Primer informe de gobierno RENOVAIÓN MORAL.

*“La renovación moral de la sociedad fue definida como la revigorización de todo lo que propicie y garantice el cumplimiento de nuestros deberes para con la nación. Ofrecí inducir con el ejemplo de gobierno, con el mío propio, con el compromiso de todos los mexicanos para fortalecer nuestros valores.”*⁵

*“Finalmente, con base en la tesis de que la renovación moral de la sociedad debe ser encabezada y ejemplificada por la propia administración pública, se modificó el título IV de la constitución, que establece las bases de las responsabilidades de los servidores públicos, disponiendo con mayor claridad y firmeza las normas de su conducta, las responsabilidades políticas, administrativas y penales y los procedimientos para hacerlas efectivas.”*⁶

⁴ Cancino Cesar. *“La transición mexicana 1977-2000”*, Centro de Estudios de Política Comparada CEPCOM, México, 2000 p. 158.

⁵ Miguel de la Madrid Hurtado *“Primer Informe de Gobierno”* Instituto de Estudios Políticos y Sociales del PRI IEPES p.4

⁶ Op. cit p. 12

RENOVACIÓN MORAL

“La reovación moral no es persecución, no se mide por acciones penales ni esta al servicio de actitudes revanchistas de personas y grupos; constituye un esfuerzo por volver a la sobriedad y austeridad propias del régimen republicano y supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la Nación.

Hemos ajustado nuestra legislación al imperativo de garantizar la eficacia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos.

Por una parte, fijamos el marco jurídico que regula el manejo de los recursos públicos, y establece la responsabilidad de los servidores que en ella intervienen. Por la otra, alentamos, mediante las reformas legales pertinentes, el manejo de sus condiciones de trabajo habiendo fincado sistemáticamente la instauración de un servicio civil que auspicie la superación personal de quienes se dedican a servir a la sociedad. Se consagra así una demanda sentida de los trabajadores del sector público y se revitaliza el pacto entre estos y el Estado sobre las bases de justicia, honestidad y eficacia.”⁷

De acuerdo con el tercer informe de gobierno, las acciones emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid, estaban encaminadas a el fortalecimiento de la moral colectiva de los servidores públicos, haciendo las modificaciones apropiadas a las disposiciones jurídicas que regulan el comportamiento de los mismos, previniendo y sancionando las conductas ilícitas.

Para tal efecto:

“Se ha consolidado la existencia y actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y operan ya los instrumentos encaminados a lograr un uso transparente de los recursos públicos”⁸

Según este informe de gobierno, *“en el periodo que se informa, las contralorías internas consolidaron su presencia en toda la administración pública y se fortaleció el foro de contralores internos. Así mismo, los órganos internos de control reportaron más de 20 mil observaciones relevantes”⁹* que en aquel entonces sirvieron de base para hacer las supuestas correcciones viables para mejorar la administración pública.

“Por segunda ocasión, en mayo de 1985, los servidores públicos del gobierno federal declararon los cambios en su situación patrimonial

Se recibieron y procesaron 135 mil 180 declaraciones de la zona metropolitana y de las representaciones federales en los estados.

⁷ Op. cit p. 23

⁸ Miguel de la Madrid Hurtado *“Tercer Informe de Gobierno”* IEPES p. 19

⁹ Op. cit p. 21

Se fincaron 433 pliegos de responsabilidades definitivos y se levantaron procedimientos derivados de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que incurrieron en conductas presumiblemente irregulares.

Se investigaron y resolvieron mil 750 quejas y denuncias en contra de servidores públicos, habiéndose obtenido importantes recuperaciones a favor del tesoro federal como resultado de las intervenciones de la Contraloría. ¹⁰

Cuarto informe de gobierno

*“Durante el último año fueron atendidas 2 mil 220 quejas presentadas en contra de la actuación de servidores públicos, imponiéndose 82 sanciones.”*¹¹

Como hemos venido observando, sí, efectivamente y hasta este momento del gobierno de Miguel de la Madrid se trataron de tomar acciones serias y encaminadas a una renovación moral que por diversas circunstancias fue muy lenta y poco significativa, ya que analizando fríamente los números, el imponer 82 sanciones ante 2 mil 220 quejas y denuncias presentadas realmente es muy poco, sin dejar de considerar que no se habla de que tipo de sanciones fueron las impuestas para estos presuntos violadores de la ley.

Revisando el sexto y último informe de gobierno encontramos que:

En el periodo que cubre el último informe de gobierno se realizaron 119 auditorias y revisiones directas, las cuales permitieron derivar 6 informes presuntamente penales, cuyo daño patrimonial detectado ascendió a 11 mil 521 millones de pesos y 2 millones de dólares.

“En materia de adquisiciones se realizaron 43 auditorias y 63 actos de fiscalización. Por su parte fueron ejecutadas 60 auditorias sobre fondos y valores, y se fincaron 142 pliegos preventivos de responsabilidades concluyéndose 94 informes sobre pliegos de observaciones.

Con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el periodo que se informa, se recibieron 129 mil 791 declaraciones de situación patrimonial, derivados de este ordenamiento fueron aplicados 13 mil 180 apercibimientos y 105 declaraciones de incumplimiento con su respectiva destitución. De igual forma, se recibieron 9 mil 326 pliegos de responsabilidades, de los cuales se confirmaron 125 por un monto aproximado de 2 mil 276 millones de pesos.

Finalmente, se presentaron ante las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal 20 denuncias contra servidores públicos que incurrieron en responsabilidades y se instruyeron 185 procedimientos administrativos contra conductas ilícitas o desviadas de las obligaciones que señala la Ley respectiva para los servidores públicos.

¹⁰ Op. cit p. 22

¹¹ Miguel de la Madrid Hurtado “Cuarto Informe de Gobierno” IEPES p. 23

En los últimos 12 meses se atendieron mil 571 quejas en contra de servidores públicos, instruyéndose 174 procedimientos administrativos derivados de estas demandas; se recibieron 511 inconformidades, de las cuales se resolvieron

409, obteniéndose beneficios económicos para el gobierno Federal por un monto aproximado de 19 mil 500 millones de pesos”¹²

Analizando los datos presentados por Miguel de la Madrid en algunos de sus informes de gobierno se observa una débil transición hacia lo que se pretendía fuera una rendición de cuentas y una renovación moral efectiva de la sociedad y servidores públicos.

“La campaña por la renovación moral a principios del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue una respuesta a los escándalos de corrupción que ocurrieron en el sexenio de José López Portillo”¹³

Con comentarios como este, nos damos cuenta de que la renovación moral trataba de frenar la corrupción de alguna forma después de los excesos cometidos en el gobierno anterior al de la Madrid, al mismo tiempo que se buscaba dar otra imagen a la administración pública.

Este mismo autor señala que *“la Fundación de la Secretaría de la Contraloría ocurrió en un contexto donde el sistema político mexicano no tenía entre sus prioridades la transparencia y rendición de cuentas”¹⁴*, pero las circunstancias y corrupción tan evidentes en muchos casos forzaron a Miguel de la Madrid a mejorar la imagen de la administración pública, mediante acciones concretas que tal vez no tuvieron los resultados esperados, porque luchar contra una inercia tan grande y arraigada en la vida institucional mexicana es como hemos visto una tarea titánica que requiere de mucho esfuerzo y perseverancia.

Para ejemplificar mejor lo que fue la corrupción durante el sexenio de Miguel de la Madrid, servirá hablar de Arturo Durazo, para tener una idea más clara de las dimensiones de este fenómeno.

Arturo Durazo Moreno aparece en la escena política debido a la amistad que tenía con José López Portillo, (1976-1982) antecesor de Miguel de la Madrid, López Portillo invita a participar a Durazo Moreno como su guardaespaldas durante su campaña por la presidencia, una vez siendo presidente, Durazo queda a cargo de la policía de la ciudad de México, bajo la máxima “a mi no me den, a mi pónganme donde hay”

¹² Miguel de la Madrid Hurtado “Sexto Informe de Gobierno” IEPES pp.19-21

¹³ Pardinas Juan. Centro de Investigación para el Desarrollo CIDAC 2004 [presentación en power point](http://www.cidac.org/portalesp/modules.point) conferencia sobre corrupción www.cidac.org/portalesp/modules.

¹⁴ Pardinas Juan Op. cit

La policía de la ciudad de México vivió su etapa histórica más corrupta durante el periodo que Durazo Moreno la dirigió, la corrupción descarada imperó durante el gobierno de José López Portillo en todos los niveles de gobierno, tal vez por este hecho, la renovación moral más que algo necesario, sirvió para arreglar un poco lo descompuesto y gastado de la imagen del gobierno y su administración pública.

Durazo Moreno logra amasar una impresionante fortuna al frente de la policía, posteriormente la prensa se entera que esta construyendo dos impresionantes mansiones, una en la carretera libre a Cuernavaca, contaba con hipódromo, galgódromo, caballerizas, helipuerto, lagos y una discoteca, la otra, el celebre Partenón en Zihuatanejo, para su mala suerte, comenzó esta obra cuando finalizaba el sexenio de López Portillo.

Al entrar en 1982 Miguel de la Madrid a la presidencia, con su famosa renovación moral, Durazo Moreno cae en desgracia junto con el director de PEMEX Jorge Díaz Serrano, de alguna forma fueron los chivos expiatorios idóneos para que el gobierno entrante ofreciera resultados y diera la impresión de que las cosas cambiarían.

Durazo Moreno es informado que iban por él y huye hacia los Estados Unidos, pero aquel gobierno lo buscaba por tráfico de drogas, es arrestado en Costa Rica en 1984 y dos años después extraditado a México donde permaneció en la carel por seis años, a pesar de que debía cumplir una condena de 16 años. Fue acusado de acopio de armas, evasión fiscal y homicidio múltiple, increíblemente no hubo cargos por cohecho (corrupción), pero no se salvo de que le expropiaran sus casas, la verdad sobre sus propiedades y excesos salieron a la luz pública porque cayó en desgracia, pero solo se evidenció una vez más lo corruptos que pueden ser algunos funcionarios públicos que abusando de su cargo y poder cometen actos realmente nocivos a la sociedad en general, cobijados por un régimen, en aquel entonces igual de corrupto.

En el contexto de la renovación moral de la sociedad, ensalzada por el presidente Miguel de la Madrid, México trató de crear una nueva imagen de los cuerpos policíacos y de la administración pública, se multiplicaron los módulos de seguridad y de servicios urbanos, y en un principio se invitó a que la ciudadanía presentara denuncias en contra de los elementos corruptos encargados de guardar el orden y la seguridad. A pesar de estos esfuerzos, la crisis económica que venía acompañando a la crisis moral, continuó teniendo efectos que se manifestaron a través de la corrupción y delitos de diversa índole que se suscitaban frecuentemente.

El sistema político mexicano ha aprovechado cada mandato sexenal para renovar su legitimidad al inicio de cada administración (independientemente de esta "renovación moral" de Miguel de la Madrid), en nuestro país desde hace mucho tiempo, se trata de despertar en la ciudadanía el anhelo y la esperanza de que las cosas irán mejor, y que las experiencias funestas de otros sexenios no se repetirán, la renovación en este sentido tiene un peso fundamental, ya que de algún modo equilibra el sistema, pero el abuso indiscriminado de este recurso, de

promesas vanas e incumplidas, y la creciente decepción e impotencia por ver que las cosas no caminan mejor hace que la credibilidad disminuya y el escepticismo ciudadano crezca vertiginosamente, cayendo en un círculo vicioso muy fuerte.

Pero sin duda, el fracaso de los últimos gobiernos por cumplir promesas que tan enfáticamente realizaron diferentes personajes en su momento tales como: administración de la abundancia, solución a la crisis económica, control de la inflación, limpieza electoral, combate a la corrupción, renovación moral, bienestar para tu familia etc., van desgastando rápidamente un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y el ofrecer mejores resultados, claro ejemplo de ello fueron las elecciones de 1988, donde el discurso político solo por citar un ejemplo, ha sido de los más contrastantes con la realidad, y el pueblo tarde o temprano toma conciencia de estas incongruencias y actúa en función de ello mediante diversos mecanismos como el voto, destituyendo regímenes que no representan sus intereses por haber abusado de la confianza depositada en primer lugar en el presidente, y posteriormente en sus representantes, así hasta llegar a la administración pública.

Aunque existen factores que no permiten mejoras y resultados más concretos, entre estos encontramos:

Los factores impersonales internos y externos también llegan a pesar mucho, como las fuerzas políticas, económicas y sociales, que afectan la vida nacional, catástrofes naturales y otras, el sismo que sacudió a la ciudad de México en 1985 ocasionó que se destinaran recursos a donde no se tenían contemplados por ejemplo.

Potencias extranjeras que deliberadamente provocan mediante diversos mecanismos políticos y económicos problemas a los países subdesarrollados para mantenerlos en el subdesarrollo, señalando como principal actor a los Estados Unidos de Norte América.

Algunos grupos de la sociedad que en la búsqueda de sus intereses particulares dañan el beneficio colectivo o de las mayorías, como la iniciativa privada por ejemplo, grupos extranjeros y nacionales entre otros.

Los miembros de administraciones pasadas que con su falta de aptitud y poca visión provocaron que los resultados en el presente sexenio no sean los óptimos, amén de la aprensión de algunos miembros de pasadas administraciones, cuando se ha observado que el Congreso aplaude fervientemente por los logros obtenidos en materia de transparencia, rendición de cuentas y aplicación de la justicia a determinado presidente o administración y al salir este de su mandato es atacado por las mismas personas que lo ovacionaron.

En la deformación de hechos, no simplemente tiene que ver la iniciativa privada, o no se pueden achacar todos y cada uno de los males a otras naciones como los Estados Unidos, ya que es una responsabilidad conjunta, en la que incluso el ciudadano ordinario es hecho responsable por los males que aquejan a una nación, acusado de ser poco participativo, apático e indiferente, corrupto y

convenenciero con una doble moral en que la justicia y la conducta honorable son relativas y aplicables a interés personales.

Lo anterior es válido hasta cierto punto, ya que en parte es responsabilidad ciudadana, de otras naciones, de intereses particulares, del gobierno, etc., el que no se tengan mejores resultados en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, o el contar con un sistema adecuado de reclutamiento y selección de personal, etc., a pesar de los esfuerzos realizados en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), es decir, que no existe un sistema que permita medir el desempeño de los funcionarios públicos, lo que impide tener un sistema democrático que propicie el desarrollo profesional de los servidores públicos que destacan en sus funciones administrativas, lo que provoca inequidad y por ende corrupción.

Este fenómeno no es aislado, y se da en bastantes países de América Latina y otras partes del mundo, la mayor parte de los países de Latinoamérica, experimentaron fuertes crisis económicas en los ochentas y noventas. En México, grandes crisis ocurrieron en 1976, 1982, 1987 entre otras, con ello, las crisis económicas se volvieron más fuertes y repetitivas, con intervalos de periodos en los que parecía haber una rápida y sólida recuperación, en México se sufrieron periodos dramáticos de alta inflación, devaluación, fuga de capitales, desempleo creciente y poder adquisitivo declinante.

Se puede considerar la década de los ochentas como altamente significativa en la vida política nacional, marcada por una fuerte crisis económica y la puesta en marcha de uno de los programas anticorrupción más ambiciosos de los que se tiene referencia hasta ese entonces, la renovación moral de Miguel de la Madrid, aunado a los cambios sustanciales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que resulta ser el órgano principal de control de las acciones de los servidores públicos, esta década es de las más importantes para el quehacer democrático mexicano, ya que la oposición toma una fuerza importante con triunfos electorales contundentes, principalmente del Partido de Acción Nacional en los estados del norte de México (Chihuahua Baja California Norte, Guanajuato), al mismo tiempo se observa una ligera liberalización de los medios de comunicación, principalmente la prensa escrita.

Como se mencionaba con anterioridad, la llamada “renovación moral de la sociedad” de Miguel de la Madrid, fue una respuesta al desenfreno del sexenio de José López portillo, pero las causas de la corrupción son muy variadas, en este y en todos los sexenios, no es gratuito que se tengan hasta aquel entonces una ética débil en la administración pública y tal vez lo más grave, que es en las altas cúpulas y desde la presidencia donde se gesta y solapa la corrupción, y de ahí se esparce hacia todos los niveles, permeando en bastantes esferas y ámbitos sociales.

“Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se crean los CETES, los Certificados de la Tesorería, con lo que al ya no tener acceso a créditos en el exterior, se inicia la deuda interna, mientras que la inflación llegaba al 100%, es decir, si un kilo de carne costaba \$10, 000, un año después costaba \$20, 000.”¹⁵

El artículo 126 Constitucional dice: *“No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto ó determinado por ley posterior.*

Proliferaron las paraestatales “no contempladas en el presupuesto”, ignorando la constitución y mantenidas con dinero emitido sin respaldo, haciendo una espiral ascendente de precios y disminuyendo el poder adquisitivo de los mexicanos”¹⁶

Se podría decir que durante el régimen de Miguel de la Madrid México era constitucionalmente un país democrático, igualitario, laico, federalista y respetuoso de la división de poderes y de las garantías individuales, pero en la práctica era una nación autoritaria, excesivamente centralista, obsesivamente presidencialista y violadora de los derechos humanos, por su parte, el grueso de la sociedad mexicana era poco tolerante con las minorías, tales como grupos indígenas, homosexuales y lesbianas, y en general carecía de información sobre lo rico y variado que era el país en ideología y pensamiento en aquel entonces, es decir, carecía de información sobre la creciente diversidad en México.

El Sexenio de 1982 a 1988 transcurrió en una crisis permanente en la que se conjugaron inflación, desempleo, caída de los precios del petróleo, altas tasas de interés, una renovación moral que si bien como revisábamos en el discurso era una buena idea para tratar de combatir la corrupción y la impunidad pero terminó por naufragar en el mar de la corrupción, aunque pudo ser pilar importante para futuros avances en materia, por otro lado, tenemos que hubo demasiada fuga de divisas, quiebras financieras y miseria, mucha y extrema miseria en bastantes regiones del país.

Existió un sentir generalizado, principalmente de las clases medias y sectores populares por pasar de un simple y llano discurso a una apertura democrática real, con el sentir de malestar del pueblo en general, tal vez por las causas mencionadas anteriormente, se pudo gestar una corrupción tan arraigada y difícil de combatir en la sociedad mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

Si es que pudiese tener algo de positivo este periodo presidencial, y solo por el hecho de demostrar que los mexicanos son realmente unidos y solidarios, aunque sea solamente en una desgracia colectiva tan grande y dolorosa, es irónicamente en 1985 cuando un fuerte terremoto azota la ciudad de México.

¹⁵ Gómez Torres, Luís. “Los Reyes Malditos de México” luis.torres.gomez.com.mx

¹⁶ Op cit.

El 19 de septiembre de 1985 un terremoto de 7.3 grados en la escala de Richter semidestruyó la zona central de la Ciudad de México y generó un fenómeno de solidaridad y hermandad que la administración de Miguel de la Madrid Hurtado por incapacidad e insensibilidad no pudo contener mientras se organizaban grupos de rescate nacionales y extranjeros, lo que el Sr. Miguel de la Madrid pedía es que la gente no saliera de sus hogares y que se movieran lo menos posible.

“Detrás de los sismos del 19 y 20 de septiembre queda una historia de corrupción e impunidad: la autorización para edificar edificios públicos y unidades habitacionales que se derrumbaron con cientos de personas en su interior”¹⁷

I.2 Carlos Salinas de Gortari

Algo sobre su Perfil.

Su perfil no era el de un político profesional, sino el de un tecnócrata eficiente, formado en los Estados Unidos de Norte América se ofreció como el hombre que llevaría a México a una nueva fase en materia de reforma política, para tal efecto, mantuvo el estilo autoritario de la dictadura priísta, sin dejar del lado el manejo de la mirada hacia las cámaras, la vista fija hacia los entrevistadores con los que alternaba, el tono de voz que utilizaba, la seguridad con la que hablaba y sobre todo la imagen paternalista que transmitía, que lo llevó al poder quizá mediante el fraude.

Para la democracia mexicana hasta ese entonces se necesitaba otra clase de dirigentes políticos, líderes con talla de estadistas, que concibieran un servicio público eficiente y mucho más libre de corrupción.

Al hablar de corrupción en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se tiene que iniciar con la forma en que este hombre asume la presidencia de la República en 1988, con unas elecciones por demás polémicas y controvertidas, dichas elecciones evidenciaron una vez más una problemática que aqueja de antaño el sistema político mexicano, y aunque la manifestación más evidente se hace patente en la carencia de legitimidad de aquel proceso electoral en su conjunto, el problema de fondo es más profundo y complejo, en primer lugar, se resalta el poco poder de convocatoria y liderazgo de los partidos políticos en México en términos de representatividad, y se puede deber a diversas causas, como la crisis económica, el fuerte contraste entre el discurso priísta y las acciones gubernamentales emprendidas, en este caso, las acciones contra la corrupción, la ausencia de organización ciudadana, una marcada diferencia en la distribución del ingreso, etc.,

¹⁷ Garduño Roberto. La Jornada 2001/06/10

En 1988 los candidatos a la presidencia fueron Carlos Salinas por el Partido Revolucionario Institucional PRI, Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional FDN y Manuel Clouthier por el Partido Acción Nacional PAN, súbitamente, el secretario de gobernación Manuel Bartlett durante el conteo para conocer el vencedor de la contienda electoral, declaró que se calló o cayó el sistema (no se entendió bien) y suspendió el conteo cuando era clara la derrota del PRI ante el FDN, partido formado por algunos priístas inconformes sobre los procesos de elección de candidatos. El gobierno declaró vencedor a Carlos Salinas.

La campaña de Carlos Salinas en este aspecto de la renovación moral de la sociedad no fue tan marcado como en el sexenio anterior, ya que su lema de campaña fue “Solidaridad: Unidos para progresar”, a pesar de esto, hubo detenciones y ajuste de cuentas importantes, pero más por el lado de cuestiones políticas de algunos personajes polémicos que en su momento pudieron representar peligro para el sistema o la persona de Carlos Salinas.

Primer informe de gobierno.

Procuración e impartición de justicia.

“Referente a la persecución de delitos del orden federal, el ministerio público llevo a cabo la integración de 46 mil 73 averiguaciones previas por presuntos ilícitos, habiendo resuelto 47 mil 818 expedientes y se actuó en 13 mil 270 juicios penales.

El Ministerio Público dio cumplimiento a más de 6 mil diversas órdenes, actuando siempre conforme a la ley. Por su parte, los servicios periciales tramitaron más de 14 mil solicitudes de dictamen en diversas especialidades”¹⁸

En este primer informe de gobierno, también se habla del combate al narcotráfico, de la modernización y depuración de cuerpos policíacos, y de tratados firmados con Estados Unidos de América, Colombia, Guatemala y Belice, en el primer informe de gobierno, solo se dedican cuatro páginas al apartado de procuración e impartición de justicia.

El segundo informe de Gobierno se enfoca más al ámbito municipal, en donde son destacadas algunas acciones de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, el reclutamiento de más y mejores elementos para la policía pública municipal y de tránsito, con sustento en el bando policiaco y el buen gobierno, se menciona que se continúa atacando frontalmente la venta de bebidas embriagantes por el grave riesgo que representa a la sociedad, previniendo así actos delictivos y la degradación social, todo con la ayuda de la denuncia ciudadana.

¹⁸ Carlos Salinas de Gortari “Primer Informe de Gobierno” IEPES p.400

También se menciona la regulación de horarios de los centros nocturnos como medida preventiva de delincuencia y robo.

“Se han dado de baja a 32 elementos de la Policía Municipal. El proceso de consolidación de la buena imagen de la policía debe ser irreversible aplicando todas las medidas necesarias para garantizar los derechos ciudadanos.

Seremos inflexibles a este respecto no permitiéndoles a los elementos de los Cuerpos de Seguridad Municipal conductas que demeriten a la Corporación”¹⁹

En el gobierno de Carlos Salinas se hizo mucho énfasis en el sector campesino y en las comunidades indígenas, por lo que la procuración e impartición de justicia para estos sectores también fue tema importante.

“Para la defensa e impartición de justicia de los campesinos se crearon la Procuraduría y los Tribunales Agrarios que ya están operando en todo el territorio nacional. Con ello hemos avanzado en el otorgamiento de pronta y transparente seguridad jurídica en la tenencia de la tierra”²⁰

En su sexto y último informe de gobierno, se remarcaron las acciones en lo referente al combate al narcotráfico, vinculándolo con la corrupción y la impunidad, ya que durante el sexenio salinista, este fue un problema que alcanzó grandes magnitudes.

“En materia de procuración de justicia, nunca aceptamos la falsa dicotomía entre seguridad y protección a los derechos humanos, ambos reclamos constantes y crecientes durante mi gobierno. Hemos aplicado la ley ahí donde, debiendo salvaguardarse, se ha violado”²¹

En este informe de gobierno, continúa con un discurso similar, felicitando a todos aquellos que contribuyen al cumplimiento de la ley, pero nada sustancioso hasta que llega a las siguientes cifras:

“Desde el inicio de mi gobierno y hasta agosto de este año, han sido destruidas más de 128,500 hectáreas de marihuana y amapola, más de 243 toneladas de cocaína pura, y se han detenido un poco más de 102 mil personas por delitos contra la salud”²²

Al tocar ese apartado del combate al narcotráfico cabe señalar que las declaraciones hechas por Salinas, u otros presidentes en materia del “fin” inminente del narcotráfico o la erradicación parcial de este, suelen ser recibidas con escepticismo por el ciudadano mexicano.

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari *“Segundo Informe de Gobierno”* Servicios Públicos Municipales IEPES p. 40.

²⁰ Carlos Salinas de Gortari *“IV Informe de Gobierno”* p. 16

²¹ Carlos Salinas de Gortari *“Sexto Informe de Gobierno”* Las Libertades y su Protección

Transcripción por Miguel A. Padilla Acosta

²² Op. cit

Las fuerzas de seguridad siguieron operando con impunidad hasta los años ochenta, cuando algunos fueron eliminados, pero muchos de sus miembros avanzaron por los rangos de policía o del ejército, donde su ambición degeneró gradualmente hasta convertirse en la institucionalización de costumbres corruptas que perduran hasta la fecha, con el caso de Arturo Durazo se ejemplificó anteriormente esto, pero no para ahí el asunto, ya que los oficiales mexicanos involucrados en el tráfico de drogas expandieron sus actividades y comenzaron a secuestrar, traficar con automóviles robados o asaltar bancos.

Por otra parte, no se descarta la posibilidad de que el crimen organizado haya infiltrado los altos niveles de gobierno durante el sexenio comprendido entre 1988 y 1994, haciendo parecer que lo que hacía Durazo Moreno era cosa de niños al lado de las corruptelas de otros funcionarios.

Inseguridad pública desmedida.

Carlos Salinas como algunos de sus antecesores, al estar consciente de la grave problemática que representaba la inseguridad, la corrupción y la impunidad, entre muchos otros temas de interés nacional, hace promesas de campaña como el combatir la delincuencia y los abusos policiacos que desde el sexenio anterior alcanzaban una fuerza desmedida. La realidad es que no pudo o no quiso hacer nada, porque tal vez el fenómeno era mas grande que el o su equipo de colaboradores. Los delincuentes perfeccionaron en muchos sentidos sus métodos de operación al grado de llegar a actuar impunemente tanto de día como de noche. La policía era la propia generadora de delincuentes, ya que entre sus filas se contaba con personal realmente maligno que eran los propios dirigentes de grandes bandas de malhechores, por lo que el sexenio salinista se caracterizó por un clima generalizado de violencia ante la cual una asustada ciudadanía no podía hacer nada, ya que se trataba de grupos fuertemente armados y bien organizados.

Mientras que las autoridades se limitaban a tomar conocimiento de los hechos, a encarcelar en muchos casos o a combatir con poco éxito a los delincuentes.

Con la llegada de Carlos Salinas a la presidencia nacional se pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, además nace el programa General de Simplificación Administrativa Pública Federal, que entre sus objetivos contemplaba el prevenir y combatir la corrupción, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como el consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.

Pero eso no es todo, ya que dentro de las cuestiones positivas dentro de este periodo gubernamental, está la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo público encargado de auxiliar y vigilar a las autoridades en la observación de la protección de las garantías individuales y el cumplimiento de la ley.

Otro aspecto positivo fue la creación de la contraloría social, creada en el marco del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, bajo el cual se nombraron vocales de control y vigilancia dentro de los mismos grupos sociales, por lo que estas contralorías representan un avance significativo en la vigilancia social hacia sus representantes, al mismo tiempo que otorga mayor peso a la participación social.

El PRONASOL operaba a través de comités de solidaridad que eran conformados por la propia gente de la comunidad beneficiaria del programa. Cada comité nombraba un vocal de control y vigilancia; siendo órganos también y con funciones específicas para los programas sociales, pero estos vocales no tenían personalidad jurídica y no contaban con un respaldo legal para su actuación, por lo que su función se limitaba a informar a la SECOGEF sobre irregularidades encontradas, aunado a lo anterior, se instrumentó el Sistema Nacional de Quejas y Atención ciudadana a cargo de la misma SECOGEF, abriendo así una pequeña y significativa brecha en la incorporación de la sociedad civil a las actividades de control y vigilancia.

El papel de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, el papel de la sociedad civil en el proceso de arribar a una mejor etapa de rendición de cuentas y combate a la corrupción ha sido importante, a pesar de que hacia finales de la década de los setenta, inserto el país en un contexto económico cada vez más adverso, con fuertes crisis financieras, y un fuerte endeudamiento, factores todos ellos que evidenciaron que el sistema político, económico y social estaba en crisis, conjugándose entre la rigidez política y la poca flexibilidad económica, por lo que no eran congruentes los sacrificios que inductivamente se esperaban de la población con los resultados ofrecidos respecto al nivel y calidad de vida de aquel entonces, dado que la oferta de cambio político que promoviera la participación ciudadana para la satisfacción de las crecientes aspiraciones sociales fue escasa o muy lenta, viéndose rebasada por inercias y corrupción muy fuertes.

De esta manera, la crisis económica, el fuerte endeudamiento, lo desgastado y desacreditado del sistema político provocó que de una u otra forma, el PRI comenzara a ser castigado en las urnas, al interior el partido político hegemónico sufría fracturas, la oposición ganaba terreno, las fracturas priístas provocaron que algunos de sus líderes se separaran de este partido para formar el Frente Democrático Nacional que junto a varias fuerzas opositoras y sin duda, grupos de la sociedad civil lograron conformar una fuerza importante, en contraste con uno de lo que al parecer fue el mayor, o uno de los mayores fraudes en la historia de México.

No solo la imagen de Carlos Salinas hacia el exterior una vez terminado su sexenio, sino la de otros ex presidentes, ha provocado que México parezca un país atrasado, poco transparente y corrupto, tal vez por la miopía que implica el protagonismo de ciertos actores, pero en pleno siglo XXI, con tecnología de punta,

medios de comunicación cada vez más inquisidores sobre las cuestiones políticas, con más y mejores leyes de transparencia que sirven de parámetro para medir prácticas ilícitas, con partidos de oposición cada vez más fuertes, se debe avanzar en la búsqueda de un cambio cultural.

Se podría pensar que en el sexenio de Carlos Salinas con los programas y acciones emprendidas para controlar y combatir la corrupción y la impunidad, se obtendrían resultados considerables y cuantificables en este campo, pero si nuestro país carece de algo, es de contar con un sistema de justicia que funcione correctamente, lo cual provoca que exista una desmedida impunidad en donde los asaltantes, violadores, secuestradores, maleantes y malhechores no son investigados ni condenados, al menos esto era más evidente durante el sexenio salinista y de algunos de sus antecesores.

Hasta este punto, tal vez de lo más alarmante de la cuestión de la corrupción y otras prácticas de esta índole es que durante muchos años, un régimen de partido duro de corte autoritario garantizó un alto grado de institucionalización de este tipo de conductas, pero al mismo tiempo y tratando de rescatar algo positivo, es que el país se mantuvo en una relativa estabilidad, en la que el uso de la violencia desmedida no fue necesaria, pero los efectos, y principalmente en la economía fueron devastadores.

Al mismo tiempo, la histórica incapacidad del Estado como medio de resolución de conflictos había generado una enorme cantidad de violencia política, aunque también se podría sostener que la agitación política es la que genera la presencia del crimen organizado y la corrupción, aunado a la violencia que llegó a alcanzar niveles insospechados, con las consecuentes pérdidas de productividad para la economía por concepto de la misma corrupción, no solo en lo referente a las drogas o el crimen organizado, pensando con cierta lógica que la carencia de recursos reduce la posibilidad de ser castigado, ya que no se cuenta con el personal humano necesario, así como su adiestramiento, el adquirir el equipo necesario para combatir el crimen, etc., de tal suerte, se incrementa la impunidad y un efecto de imitación en bastantes esferas de la población, incluyendo la administración pública.

La presencia de la corrupción y el crimen organizado genera una diversidad de problemas para los países con economías en vías de desarrollo, afectando diversas esferas, entre las cuales destaca la económica, afectando negativamente los planes y programas a largo plazo que tienen como actor principal al Estado, encontrando variables de relación directa entre la corrupción y la forma en que interactúa con la actividad política estatal.

Las influencias más nocivas para el desarrollo económico proceden de una estrategia de confrontación entre el Estado y los grupos corruptos que detentan el poder, en especial cuando estos últimos mantienen el control e influencia en la toma de decisiones, e igual de maligno es el que de una u otra manera se planifique una convivencia entre el Estado y la corrupción representada por algunos individuos, en la que ambos bandos se benefician.

El crecimiento de la corrupción se vio acompañada con el tiempo de una progresiva y relativa democratización del sistema político y una liberalización del sistema económico, ambos factores que hicieron patente el uso de la violencia al interior del escenario político mexicano, violencia que se ha expandido a otras áreas de actividad económica, cuerpos policíacos, la misma administración pública y el sistema de impartición de justicia.

En estas condiciones, los costos en términos de incertidumbre representan un obstáculo notable para un desarrollo económico de largo plazo.

1.3 Ernesto Zedillo Ponce de León

El periodo que comprendió el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) inicia con situaciones bastante fuertes que fueron el caldo de cultivo ideal para que se continuara con las prácticas corruptas, entre estos factores encontramos: asesinatos y ajusticiamientos masivos como en los casos de Aguas Blancas y Acteal, magnicidios políticos (Abraham Polo Uscanga, José Francisco Ruiz Massieu, Luis Donaldo Colosio, Juan Jesús Posadas Ocampo); inseguridad e incremento de la delincuencia organizada, detrimento de la reforma del Estado y del proceso democrático, la huelga en la UNAM, una alta tasa de desempleo, una fuerte inflación, movimientos guerrilleros en el sur del país, corrupción en las instituciones y cuerpos policíacos, y los casos de corrupción de políticos priistas como Oscar Espinosa Villareal, Mario Villanueva, Jorge Carrillo Olea, todos estos problemas, aunado a la fuerte crisis económica herencia del sexenio anterior plantearían retos verdaderamente duros a la administración Zedillista.

Si bien el lema de su campaña fue “Bienestar para tu familia”, con el paso del tiempo se descubrió tristemente que fue solo un lema de campaña más como la renovación moral de la sociedad o solidaridad, unidos para progresar, y no es de extrañar, con dogmas apegados al neoliberalismo que dieron como resultado secuelas políticas, económicas y sociales que se siguen padeciendo hasta el día de hoy, disminuyendo el nivel de vida de la población.

“Entre estos dogmas neoliberales destacan: el desarrollo de la teoría del capital humano, que concibe el subdesarrollo y la pobreza como consecuencia de la carencia de capital humano referente a la educación y actividades productivas, el segundo dogma hace referencia a la eficiencia productiva evitando el desperdicio de los recursos. De ahí la concentración de los esfuerzos y recursos del estado deberían ser canalizados solo a los pobres extremos, para evitar el desperdicio, que supone, según esta ideología, apoyos a quienes no lo necesitan, como ocurre con los servicios generalizados”²³

²³ García Jiménez, Ricardo. “Balance del sexenio de Ernesto Zedillo” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 52, noviembre 2005. p. 2

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la cual pertenece México, en términos comparativos con otras naciones, el ingreso por habitante de aquel entonces era realmente miserable, pues el ingreso promedio *“era apenas de 4 mil 386 dólares anuales, lo que contrastaba por ejemplo con los 38 mil 616 dólares de Luxemburgo”*²⁴, pero la desigualdad se da en todos los niveles, y no solo por el ingreso de las personas, ya que al menos en este periodo presidencial, resultaba cada vez más difícil acceder a educación, vivienda, salud y trabajo.

Aparejada a la problemática de la corrupción, se desencadenan otra serie de cuestiones igual de dañinas para la nación, como la migración excesiva hacia el vecino país del norte ya que las oportunidades de buscar una mejor vida de muchos mexicanos provocan flujos migratorios fuertes hacia el extranjero, principalmente hacia los Estados Unidos, aunque el dinero percibido por las remesas es una importante fuente de ingresos para el país, el rezago y la falta de oportunidades genero una creciente migración, principalmente de entidades como Oaxaca, Chiapas y Michoacán que han sido de lo principales estados exportadores de mano de obra desocupada. Cabe señalar que en estas entidades continúan existiendo deficientes sistemas sociales de asistencia médica y nutricional, más el bajo desarrollo del nivel educativo que da como resultado un rezago muy importante.

Ernesto Zedillo Ponce de León quiso demostrar que en el país existía una real división de poderes, trató de demostrar que la existencia de la libertad de expresión e igualdad de oportunidades era una realidad.

Pero lejos de esto, en el país no se logró abatir la corrupción ni la impunidad, en cambio crecía cada vez un mayor desequilibrio. También hay que reconocer que en ese momento las autoridades federales invirtieron más recursos y reformo gran parte del marco jurídico para combatir el delito, *“e inclusive existió una disminución del índice delictivo de 1.5 al año, pero la meta anual debiera consistir en bajar un 15%. Por lo tanto, la mejoría es real, pero insuficiente”*²⁵

Se podría pensar que la puesta en marcha y el tratar de aplicar estos programas anticorrupción no tuvieron el efecto deseado gracias a la influencia de fuertes grupos priístas que ignorando y torciendo la justicia frenaron los programas para combatir la corrupción, por lo que se generó un vacío al interior de la ley por mala integración de las averiguaciones previas o el tipificar los delitos del orden común o federal y no aplicar la ley por los encargados de las agencias del ministerio Público o el personal al frente de los tribunales.

²⁴ Balance del Sexenio de Ernesto Zedillo www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm

²⁵ García Jiménez, Ricardo. *"Balance del sexenio de Ernesto Zedillo"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 52, noviembre 2005. p. 2

Por lo anterior, se puede mencionar que la corrupción y el crimen organizado durante la administración Zedillista rebasó el sistema de impartición de justicia en nuestro país, en muchos casos de secuestros y operaciones vinculadas con el narcotráfico siguen apareciendo policías activos como protagonistas, lo que pone en tela de juicio que los programas de renovación y mejoramiento de los cuerpos policíacos estén cumpliendo con la depuración prometida.

Así, las promesas hechas por Ernesto Zedillo en este rubro fueron incompletas pese a su buena voluntad.

Al momento de hacer una evaluación del régimen Zedillista, no se puede dejar del lado que el país esta tratando de integrarse a un sistema globalizado que exige una administración pública más eficiente en todos sus ámbitos, planeación estratégica a largo plazo, servicios de clase mundial, implementación de un servicio civil, una administración pública libre de corrupción, etc. Por lo que durante el periodo que va de 1994-2000 el gobierno se enfocó a establecer como línea de trabajo un proceso modernizador dentro del cual se plantea un sistema de evaluación orientado a resultados con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El PROMAP postuló como objetivos:

Lograr un gobierno eficaz y eficiente, combatir la corrupción a través del enfoque preventivo, teniendo como filosofía un enfoque al servicio orientado al cliente, haciendo especial énfasis en la construcción de indicadores que ayudaran a mejorar la administración pública no solo en el combate a la corrupción, sino en todos sus ámbitos y niveles, sus sub programas fueron: participación y atención ciudadana, descentralización, medición y evaluación de la gestión pública, dignificación profesionalización y ética del servidor público.

Durante esta administración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) buscó cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario, lo que se conoció como la Reforma al Sistema Presupuestario. Uno de los aspectos más importantes de esta reforma era la búsqueda para integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño, cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto.

También, de las cuestiones más rescatables de este periodo, está la creación del Sistema Nacional de Quejas Denuncia y Atención Ciudadana, cuyo fin principal fue promover la participación social.

En materia Legislativa, se modificó la constitución para dar paso a la Auditoría Superior de la Federación que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de fortalecer las actividades de evaluación y control del Congreso, pretendiendo que esta instancia sea un órgano con mayores facultades, y sobre todo con un carácter imparcial contando con autonomía técnica y financiera.

“Se promovió y se logró reformar las leyes para tipificar mejor y castigar fuerte los delitos. Se aumentó el presupuesto federal para seguridad 300%. Se canalizó una parte muy importante de ese aumento al ámbito de los estados y el Distrito Federal, pues casi el 95% de los delitos son del fuero común y por ley deben ser perseguidos y castigados por las autoridades locales, no por las federales.

Recientemente se creó una nueva Policía Federal Preventiva. Emprendimos una depuración sin precedente de malos elementos incrustados en diversas instituciones y, pese a todo, la criminalidad sigue siendo un problema muy grave.”²⁶

La manera en que el Dr. Zedillo rinde sus informes de gobierno no dista mucho de lo que venían haciendo sus antecesores, dando algunos datos que pudieran servir como punto de referencia al momento de hacer una evaluación, pero con marcados contrastes a lo que se pudiera percibir por parte de la población principalmente, ya que es esta quien mejor puede juzgar la manera en que se está trabajando por parte del gobierno.

Por ejemplo, en su V informe de gobierno, en materia económica dijo que esta *“creció a tasas muy apreciables del 5.1 y 5.8% en 1996 y 1997”* y que *“también en 1998 la economía creció 4.8% a pesar del derrumbe del precio internacional de petróleo y del desquiciamiento de los mercados financieros internacionales”²⁷*

En este mismo V informe de gobierno eludió dar datos referentes al sub empleo y a la economía informal, *“que alcanzaron a poco más de 50% de la población económicamente activa, cifra jamás antes alcanzada en la historia de México”²⁸*

No obstante, el colmo del gobierno zedillista que desencantaría a millones de mexicanos del PRI fue el haber convertido los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, creado en 1990, en deuda pública. La suerte del PRI estaba echada.

“...Se han reforzado las leyes... Ahora contamos con leyes adecuadas para perseguir y castigar...”²⁹

¿De qué nos sirven leyes, códigos, reglamentos, constituciones rigurosas si no se tiene la voluntad de aplicarlas? basta con remitirse a la experiencia cotidiana de los ciudadanos.

“...el Poder Judicial de la Federación... tiene los medios para actuar con estricta imparcialidad, honradez y creciente profesionalismo...”³⁰ Además de la honradez

²⁶ Crónica parlamentaria Cámara de Diputados Sexto Informe de Gobierno Ernesto Zedillo

²⁷ Ernesto Zedillo “V Informe de Gobierno” economía

²⁸ Prensa Socialista Comité Central del Partido Popular Socialista ppsmexico@usa.net

²⁹ Ernesto Zedillo “V Informe de Gobierno”

³⁰ Op. cit

y del creciente profesionalismo, son necesarios elementos (policías y el armamento correcto)

“Represión, impunidad, corrupción, devaluaciones y desempleo caracterizarían al gobierno zedillista y esfumarían las promesas de bienestar para millones de familias mexicanas”³¹

Ahora bien, durante el tiempo de gobierno priísta, no solo el de Zedillo, Salinas o Miguel de la Madrid, la incredulidad y la desconfianza jugaron un papel fundamental para que se diera la corrupción, instituyéndola como parte del folclor del mismo partido, sirviendo en algún momento para que el sistema funcionara de manera más o menos regular, y el papel del ciudadano como simple espectador, paso a ser el de miembro activo de esta situación, porque vivía el fenómeno de la corrupción tan de cerca que parecía ser algo culturalmente natural e incluso aceptado por el mexicano.

La corrupción bajo el sistema del PRI se pudo desarrollar bajo una cláusula democrática implícita, en el sentido de que siempre existía la posibilidad de obtener beneficios materiales o de otro tipo mediante mecanismos indirectos e informales de ascenso y movilidad política, en este sentido, la corrupción sirvió como un fuerte sistema de incentivos para la clase dominante y la sociedad que se construía a su semejanza.

Con el paso del tiempo las percepciones van cambiando al igual que la vida pública del país se va transformando, principalmente en una dirección democrática, y uno de los resultados de este cambio de percepciones es el de tomar a la corrupción como un simple elemento cultural para convertirse en una estrategia social de realismo político, y aparejado a este fenómeno, encontramos que la corrupción en sus formas más tradicionales, también ha servido como mecanismo de control político local, trayendo consigo el clientelismo político y la invasión en todos los niveles de las prácticas corruptas.

“A este respecto, el papel de la sociedad civil no ha tenido la continuidad necesaria para ayudar a combatir la corrupción efectivamente, porque los esfuerzos para controlar la corrupción en México, tienen una dinámica de arriba hacia abajo, es decir, que proviene de los propios esfuerzos de la clase dirigente el realizar acciones efectivas para controlar su discrecionalidad”³²

Cabe agregar que los escándalos de corrupción política de 1994 en adelante involucraría a figuras importantes de la clase dirigente: gobernadores estatales, jefes de policía, y líderes de los sindicatos de entidades paraestatales. Otra cuestión que comenzaría a hacerse notoria en la década de los noventa es la del narcotráfico, el crecimiento de organizaciones criminales en México durante este periodo de democratización cobró un auge significativo, evidenciando al mismo tiempo los vínculos entre las cúpulas de poder y el crimen organizado.

³¹ Ramales Osorio, M.C. *"El Sexenio Zedillista (1994-2000): "El Agotamiento del Sistema" en Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 51, noviembre 2005.

³² Blanco Moheno, R. *"La corrupción en México"*, México, ED. Bruguera 1982, p. 268.

El papel que juega la discrecionalidad en la asignación de elevadas cantidades monetarias es un factor importante al momento de hablar de corrupción, ya que esta permite que no se tenga conocimiento de en que o como se está gastando el dinero, a la vez que hay que diferenciar aquellos sectores institucionales más propensos a la corrupción, por ejemplo, en las entidades estatales (Secretarías de Estado) tienen una política de adquisiciones cimentado en un alto poder de discrecionalidad en la asignación de recursos, y aquellas otras instituciones con una estructura organizacional y funcionalidad enfocada en la toma de decisiones más que en la asignación de recursos, y esta es una diferenciación fundamental para tomar las medidas pertinentes cuando se combate la corrupción.

También hay que puntualizar algunas de las principales funciones que ha cumplido la corrupción en el interior del régimen político mexicano, entre las que destaca, el ser *“un mecanismo de circulación de los distintos puestos y burocracias cada seis años, porque en este punto siempre ha prevalecido una lógica sexenal”³³*, o también puede verse como un elemento de compensación de bajos salarios, sobre todo en los niveles estatales menos especializados, por ejemplo los empleados de ventanillas, o bien, *“un mecanismo de cohesión de algunos sectores en el interior de los altos puestos públicos. “Obviamente esta dirección estaba señalada por los intereses y las expectativas generadas en el PRI de lo que podría obtenerse en términos de beneficios económicos de la administración pública”³⁴*, o bien, la corrupción puede ser un impuesto sobre la clase más pobre donde se marca una línea continua a lo largo del proceso democrático, ya que algunas de las grandes constantes de la corrupción en nuestro país son la pobreza, la injusticia social y la extorsión.

Tratando de resumir un poco lo que hasta este momento fueron las acciones y programas emprendidos por administraciones anteriores a la de Vicente Fox encontramos la renovación moral de Miguel de la Madrid que buscaba cumplirse mediante la creación en 1983 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al mismo tiempo que se implementaron algunos cambios sustanciales a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ejemplo el artículo 80 de esta ley señala que la SECOGEF tenía que coleccionar y archivar las declaraciones patrimoniales no solo de los servidores públicos sino también de los miembros del Congreso y del Poder Judicial.

Con el arribo de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la república se pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, además nace el programa general de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal, que entre sus objetivos contemplaba el prevenir y combatir la corrupción, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como el consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.

³³ Morris, S. D. (1999), *“Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change”*, en Third World Quarterly, vol. 20, núm. 3, pp. 623- 643.

³⁴ Camacho, M. *“La cohesión del grupo dirigente”*, en Vuelta, vol.1, núm. 11, octubre, p. 28.

El PRONASOL era operado por medio de comités de solidaridad que eran formados por la propia gente de la comunidad beneficiaria, y donde se nombraban vocales de control y vigilancia.

También esta la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo público encargado de auxiliar y vigilar a las autoridades en la observación de la protección de las garantías individuales y el cumplimiento de la ley.

En la administración de Ernesto Zedillo surge el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con lo que se establece como línea de trabajo un proceso modernizador dentro del cual se plantea un sistema de evaluación orientado a resultados.

Durante la administración Zedillista también destaca la creación del Sistema Nacional de Quejas Denuncia y Atención Ciudadana, cuyo objetivo primordial fue el promover la participación ciudadana.

CAPÍTULO 2

Acciones Gubernamentales de Combate a la Corrupción y de Fomento a la Conducta Ética en el Servicio Público.

2.1 Los Códigos de Ética

Justificación de los códigos de ética.

¿Realmente son necesarios los códigos de ética al interior de la Administración Pública?, ¿Por qué se justifica su existencia?

Tal vez existe cierto escepticismo al respecto, ya que estos códigos de ética en nada justifican su existencia cuando el administrador público carece de la actitud que hace necesario un comportamiento adecuado y por consiguiente actúa de manera ilícita, para obtener ingresos o beneficios personales en una carrera como la administración pública, en la que se busca el bien común y no el propio, aunque parezca lo contrario.

Sí, es cierto, pueden existir cientos de códigos de ética para ejercer determinada carrera de manera decorosa y actuando correctamente, pero ninguna ley es lo suficientemente buena cuando la persona que ejerce esta carrera es malintencionada o con valores y ética muy débiles, por esto en materia de ética sobran las leyes y aparentemente nunca dan el ancho para cubrir las expectativas necesarias, porque no es mas que la conciencia del individuo y su manera de actuar la que determina como ha de proceder ante determinada circunstancia, no por que este escrito en un código o por mandato divino, sino porque la ética es algo que se debe practicar a toda hora y en todo momento, o pudiese ser que los códigos de conducta impidan que se cuente con la actitud interna que se debe de tener para que las acciones llevadas a cabo por los administradores públicos sean las correctas, o puede darse el caso contrario, de que sean estos mismos códigos los que estimulen y promuevan este cambio de actitud, lejos de si es una cuestión innata o se aprende empíricamente, ya que las influencias del ambiente provocan muchas veces malestar, es de vital importancia que se de este cambio, ya que la conciencia por si sola no basta para mejorar la ética de los servidores públicos, porque no se cuenta con la suficiente capacidad mental para diferenciar entre un acto correcto y uno ilegal o corrupto.

La escritura no crea el pensamiento de la misma forma que el código de ética no crea la regla ética pero es su expresión, las reglas profesionales y éticas de la administración pública no han nacido de un código, este solo traduce y enfatiza los procesos de acción que escritos o no escritos se tratan de imponer a los administradores públicos en determinado tiempo y lugar, haciendo públicos los principios y normas a que debe sujetarse la conducta de los servidores sociales y funcionarios.

No es necesario haber leído un manual de ética para actuar correctamente, pero este manual si puede ayudar a actuar éticamente a los poderes públicos, funcionarios etc., podrán saber sus derechos y obligaciones, así como a que atenerse cuando actúan observando el tipo de conducta en su ambiente laboral.

Por ejemplo, un individuo que actúa incorrectamente y es corrupto, al arribar a un trabajo donde estas prácticas no se suscitan, tendrá que actuar de la misma forma y viceversa, un sujeto honrado puede ser orillado a violentar sus principios cuando su ambiente laboral es corrupto.

Aunque también existen algunas maneras de justificar los actos cometidos en perjuicio de la ética y el comportamiento adecuado, por ejemplo, cuando un sujeto se encuentra determinado por una influencia exterior pierde el control sobre sus actos, consecuentemente no es el quien decide por si mismo, sino que es obligado a tomar decisiones que pueden ir contra su voluntad ya que se le cierra el camino de la libre elección y decisión, de ser el caso, no se le debería culpar por los actos que hubiese realizado ya que su comportamiento se debió a factores externos fuera de su alcance, y así como hay coacción externa, también existe la interna, en la que por determinados patrones psicológicos un agente realiza ciertos actos que van en contra del orden ético, es el caso de los sujetos que sufren desajustes sexuales, neurosis, paranoia cleptomanía, etc., por lo que se ven impedidos para pensar con claridad al menos en esos momentos y llevan a cabo homicidios, robo, y transgresiones en general a la ley y la ética, por lo que el individuo no realizó lo que libre y conscientemente hubiera querido, de tal suerte, puede exonerarse de responsabilidad moral o ética, y quizás esto es lo que sucede con algunos servidores públicos, representantes, gobernadores, etc., que son influidos por coacciones internas o externas que les dañan el juicio y actúan inadecuadamente.

Los primeros códigos.

“Si se toma en cuenta la fecha de su aprobación oficial por un organismo profesional de alcance nacional, el código más antiguo del Servicio Social y ética del que tenemos noticias, es el de Francia, que data del 11 de noviembre de 1950. En América Latina el más antiguo que conocemos es el de Chile, del año 1959. Al año siguiente, en 1960, apareció el código de los Estados Unidos.

De acuerdo con las consultas de transparencia internacional, no existen Códigos de ética Profesional de alcance nacional *“en el Uruguay, Ecuador, México, Venezuela, España e Italia. Por otra parte, las asociaciones de algunos otros países manifiestan que sus códigos están siendo estudiados con vistas a su reelaboración, tal el caso de Chile, Bolivia, Perú.”*³⁵

³⁵ Información obtenida de Transparencia Internacional www.transparency.org

Lo importante en los códigos de ética es que estos estén diseñados por la mayoría de los individuos que se han de sujetar a sus postulados, también cabe señalar que estos no son inamovibles ni estáticos, sino que muchas veces se van modificando cuando sus principios ya no son funcionales o cuando resultan ineficaces, adecuándolos a las necesidades sociales, por su propia naturaleza estos son normativos e incluso jurídicos, por lo que su construcción, aprobación y puesta en marcha requiere de un tiempo considerable para que se observen los resultados, además de que estos códigos están sujetos a la opinión de sociedades civiles, academia, sectores religiosos etc.

2.1.2 Las Sanciones Éticas

Concepto:

“La sanción ética consiste en el castigo o recompensa, aprobación o desaprobación que amerita el incumplimiento o violación del deber, se relaciona comúnmente con prohibición, condena, pena, correctivo y en el otro extremo, beneplácito, autorización o aprobación.”³⁶

Las sanciones en administración pública y otras disciplinas son de diversos tipos, las hay personales, materiales, civiles, religiosas y sociales entre otras, a continuación se dará un panorama muy general en el que se describe cada una de ellas.

Las sanciones personales se llevan a cabo en la intimidad de la persona, en un acto que implica un examen de conciencia en el que se siente remordimiento, tristeza, depresión, soledad o angustia por aquel sujeto que infrinja determinadas normas, o la satisfacción de haber cumplido con el deber para aquel que es honrado, trabajador, puntual y respetuoso de los preceptos éticos.

Las sanciones materiales son las consecuencias directas de los actos realizados, con retribuciones a quien cumpla adecuadamente con su trabajo y el despojo de la riqueza por ejemplo a aquel infractor de la ley y el orden.

Las sanciones civiles están directamente vinculadas con el quebrantamiento de determinada ley que conforma el orden jurídico, aquí se contempla la pena de muerte, las multas, prisión, etc.

Las sanciones religiosas manifiestan que el orden ético es castigado por Dios, explicando la vida del ser humano en cuanto a un sistema de castigos y recompensas ultra terrenales respecto a lo malo que se haga en la vida.

³⁶ Concepto del Manual de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Seguridad Pública 2005.

“Mi estudio sobre el por venir de una ilusión, lejos de estar dedicado a las fuentes más profundas del sentido religioso, se refería más bien a lo que el hombre común concibe como su religión, al sistema de doctrinas y promisiones que, por un lado, le explican con envidiable integridad los enigmas de este mundo, y por el otro, le aseguran que una solícita Providencia guardará su vida y recompensará en una existencia ultraterrena las eventuales privaciones que sufra en esta.”³⁷

Finalmente, las sanciones sociales se manifiestan en los juicios públicos de reproche o aprobación acerca del comportamiento observado; por ejemplo, el estímulo social para aquel que lleva una vida decorosa, y aceptable, así como el desprecio para quien infrinja el orden.

Al ver los diferentes tipos de sanciones que existen, podemos darnos cuenta de que muchas veces no son suficientes para contener la corrupción, ya que si algunas de estas tienen una repercusión directa y observable en el individuo, como las materiales o las jurídicas, las otras formas de sanción poco han influido para erradicar esta, por ser de carácter solo ideológico e imposible de cuantificar, por ejemplo, cuando alguien es condenado a ciertos años en prisión por algún delito, se está llevando a cabo un proceso en el que es palpable la sanción, o cuando son confiscados algunos bienes adquiridos ilegalmente, pero al entrar al terreno de los castigos personales o religiosos, es más complicado el apreciar la sanción.

Más allá de estas apreciaciones, el código de conducta sirve como factor de autonomía e identificación, no solo dentro de la administración pública, y va desde las actividades humanas frente a otras profesiones o bien para tener cierto sentido de pertenencia hacia el interior de un grupo o institución, al mismo tiempo, y cuando se aplica correctamente, el código constituye un importante punto escrito y de apoyo en la defensa de los principios y acción profesionales, siendo esta misma necesidad de reglas escritas la que debe imperar, no solo para regular la acción de servidor público y defenderlo de sí mismo, sino también para defenderlo de las pretensiones de terceros que quieren interferir en sus reglas, siendo esta intromisión un problema de orden público por agredir la intimidad de la profesión.

Es necesario el contar con códigos de ética pero fundamentalmente hacer que funcionen correctamente, porque de lo contrario se corre el riesgo de que la profesión sea rápidamente ineficiente y tal vez se tenga que prescindir de ella, o que se trate de usar al empleado para cumplir tareas y objetivos que no son los que le corresponden.

El verdadero reto radica en contar con servidores públicos realmente capacitados, tener un código de ética sólido, e igual de importante el trazar metas y objetivos que pueden acompañarse de una rendición de cuentas más sólida y efectiva de lo que hemos percibido hasta el momento, porque si se está actuando de acuerdo a determinado código, no resultaría difícil esperar que las finanzas sean sanas, que

³⁷ Sigmund Freud. “El Malestar en la Cultura”, ED. Alianza, México 1995.p 17

los corruptos no tengan cabida en determinada institución porque recibieron un castigo, o que la información solicitada por cualquier persona esté disponible en tiempo y forma.

2.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

El llegar a una buena transparencia y rendición de cuentas puede ser el resultado de una buena aplicación de sanciones en cuestiones prácticas y palpables, y llegando a este punto podríamos decir que un poco de mano dura y cero tolerancia con el personal corrupto podría ser de alguna manera benéfico.

La administración pública como disciplina de las ciencias sociales se rodea de muchas otras ramas del conocimiento para desarrollarse, como las matemáticas, la economía, la sociología, la psicología, etc., pero como se ha venido haciendo referencia, el derecho es una parte esencial, en la administración pública.

En el caso de México, la correcta aplicación de las leyes es un problema cotidiano, porque se tiene un aparato de impartición de justicia deficiente y viciado en algunos aspectos, herencia de gobiernos que no han podido llenarlo de la vitalidad que requiere para adaptarse a los cambios que exige la sociedad y la democracia que se esta construyendo.

Llegando a este punto sería interesante cuestionar sobre la importancia de la transparencia y rendición de cuentas, se puede hablar de rendir cuentas y ser transparente o se debe rendir cuentas y con ello ser transparente, aunque el tema parezca ser nuevo, revisando la historia encontramos una serie de mecanismos tan profundos que, y como se menciona anteriormente, nuestra administración pública esta sustentada en la desconfianza total.

La lucha por el poder ha servido a individuos y grupos a centrarse más en la satisfacción de intereses ajenos al bien común o los intereses sociales, producto de una serie de luchas internas bastante fuertes.

La constitución es el primer documento donde se postula un equilibrio entre los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con independencia y corresponsabilidad mutuas entre los tres respecto a su competencia y acción, buscando existiese peso y contra peso entre poderes. Pero... *“la firma e integración de un sistema Federalista entre los estados libres y soberanos mexicanos permitió el establecimiento de un poder supremo que se ubicó en el poder Ejecutivo lo que generó una lógica subordinación de los otros poderes y por consiguiente, se instauró a la figura presidencial como el centro del poder político.”*³⁸

³⁸ Pineda Luis. El Municipio Mexicano. *“La reconceptualización del municipio rural e indígena”*, Investigación para el Banco Mundial 2001.

Durante las últimas décadas, el país se vio sometido a las decisiones de un poder central conformado por el gabinete de Gobierno y el Presidente, con la consecuencia de que el tema de transparencia y rendición de cuentas tuviera realmente poca o nula importancia, al ser juez y parte, las acciones realizadas por tratar de ser transparente, se limitaron a un informe presidencial anual ante el Congreso de la Unión que por ser muy rígido no permitía la interlocución entre el Ejecutivo y Legislativo, en donde no se contemplaba hacer un trabajo de entrega de resultados sencillamente porque nadie lo pedía .

Durante muchos años, la importancia y el papel de la ciudadanía como actor social han quedado rezagados, olvidando los postulados constitucionales *“Título Segundo Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno Artículos 39, 40 y 41 que establece “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”*³⁹

Así, la ciudadanía mexicana quedó al margen de la toma de decisiones en cuanto al presupuesto, definición de prioridades, y la rendición de cuentas por parte de funcionarios.

De tal suerte *“podemos encontrar que la Administración Pública Mexicana teóricamente puede considerarse un icono en cuanto a leyes, reglamentos y mecanismos para controlar, seguir y valorar el destino de los recursos: se cuenta con más de siete Leyes de orden federal mas las de carácter estatal y los reglamentos respectivos de éstas.”*⁴⁰

Lo anterior hace pensar que con este supersistema de leyes, la eficacia y la eficiencia en la administración pública mexicana avalan el uso adecuado de recursos, y que la transparencia y rendición de cuentas son un elemento más dentro del ejercicio gubernamental. Los siguientes planteamientos confirman esta idea:

“Desde el Constituyente de 1917 la expresión “rendir cuentas” formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003, Ediciones Leyenda.

⁴⁰ Pineda Luis Op. cit.

tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (Diario de Debates 1917-1997). Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo, por ejemplo, dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas: “En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. En este Plan se propone un esfuerzo profundo que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley”.⁴¹

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno”.⁴²

En la actualidad, la rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier programa de gobierno o discurso político, al menos en este mismo discurso, esta es una prioridad para los gobernantes.

*“Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso aprobó una Ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.”*⁴³

Recientemente, organizaciones civiles, gobiernos internacionales y organizaciones multilaterales, el Estado Mexicano entre otros, comienzan un proceso hacia el fomento de la ética, la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública mexicana, con el objetivo de depurar los procesos administrativos y hacer realmente factible y funcional esta transparencia y rendición de cuentas, tal vez por este motivo, la presión por parte de diversos actores es que se le da el peso y auge que esta cobrando este tipo de tópicos.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, 2001.

⁴³ Ugalde, Luís Carlos. “Rendición de Cuentas y Democracia”, El caso de México, Instituto Federal Electoral, México 2002.

Aunque relativamente se esta avanzando en materia de rendición de cuentas, la información que se proporciona regularmente va dirigida a instancias especializadas pero no al ciudadano, hasta hace poco, los mexicanos poco o nada se enteraban de como, cuando y como se aplican los recursos, por lo que se vivió una etapa de ignorancia y desconocimiento.

Para las autoridades y gobiernos, se ha convertido en una acción un tanto obsesiva el manejo de los recursos, siendo una verdadera tortura para los funcionarios públicos el ejercer el presupuesto correctamente y rendir cuentas por la complejidad normativa y el alto grado de especialización técnica con que se debe contar.

Por ejemplo, en México se cuenta con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que faculta a la Auditoría Superior de la Federación a auditar hasta la mínima cantidad ejercida, y no es malo, pero si objeto de crítica, porque propicia el terror y una paranoia fiscal en el ejercicio del gasto público.

Genéricamente hablando, el ciudadano común poco o nada sabe del manejo financiero de recursos, porque los canales con que se cuenta para tal efecto son ineficaces o poco sencillos de acceder, desembocando en que este no se entere del acontecer nacional.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se publica el 30 de abril de 2002, esta ley se pone en marcha creando un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI) el 11 de junio de 2003, según el Diario Oficial de la Federación dicha ley tiene como finalidad transparentar el uso de los recursos públicos y su manera de aplicarlos.

Sí, en efecto, esta ley puede considerarse un significativo avance, pero cuenta con limitantes de origen como el hecho de que es un órgano autónomo e independiente pero sus Comisionados son nombrados por el Presidente de la República y solo podrán ser objetados por el Senado de la República aunque no se dice el porque de la objeción, la falta de criterios para determinar cuando la información es considerada secreta ya que puede afectar la gobernabilidad es otra limitante, ya que el IFAI garantiza y proporciona información pero no la calidad de ésta, tampoco se puntualiza con precisión las sanciones a los funcionarios que no cumplen con dicha ley.

También, la transición de los Estados hacia la promulgación de leyes en materia de transparencia es lenta, sobre todo porque su independencia y soberanía les impone otra lógica algo diferente al ordenamiento federal. *“En 2004 solo 13 de 32 entidades federativas tenían leyes sobre Transparencia aunque 10 más habían estructurado una iniciativa de ley”*⁴⁴

⁴⁴ Pineda Luis Op. cit

Por otro lado, la falta de información en el ámbito central es un severo problema que encubre otros como la corrupción, la manipulación de cifras y sobre todo la alteración de la realidad en todos los ámbitos de gobierno.

Por ejemplo, los problemas en municipios que pueden ser muy variados como; la imposición de obras, la inadecuada asignación de presupuesto, la falta de seguimiento a planes, programas y la evaluación de resultados, entre otros no menos importantes *“A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los Ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno”*⁴⁵

Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base que permite, fomenta y promueve la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. Asimismo, los artículos 35 y 113 hacen referencia a la solicitud de información y las obligaciones de los servidores públicos respecto a la administración pública.

La Rendición de Cuentas se establece en el Art. 113 de la misma Constitución donde se definen las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos

Lo primordial es que aún con todas las trabas y candados jurídicos que se tienen en la administración pública, los malos manejos y la corrupción continúan siendo prácticas que se llevan a cabo, aunado a la carencia de ética por parte de algunos administradores públicos.

2.3 Análisis de lo Acontecido en Materia Educativa en la Promoción de Valores Cívicos y Éticos

En nuestro país, en repetidas ocasiones, bastantes administraciones han hecho grandes esfuerzos por tener una educación de calidad, centrada en la globalización y la competitividad, pero las reformas hechas han sido insuficientes y por lo general distan mucho de lo necesario para tener una educación de calidad.

En el mes de diciembre del año 2001 la OCDE dio a conocer los resultados de la evaluación en la que participan 31 países miembros. En ella de acuerdo a los datos del Programa Internacional para el Seguimiento de los Conocimientos de los Alumnos (PISA), México obtuvo el penúltimo lugar en Ciencia, Matemáticas y Comprensión de Lectura.

⁴⁵ Diagnóstico General y por Temas Pertinentes, Convención Nacional Hacendaria, México 2004.

Hasta ahora en México la educación se ha visto como una relación estrecha entre los productos del mercado rentable, con definiciones de calidad empresarial atenta a los resultados. Reflejando el conductismo tradicional de nuestros dirigentes, sin pedagogía, por lo que hay que poner especial atención a la rentabilidad de la educación, pero con la incursión de los valores esenciales de esta.

Al mismo tiempo, las universidades en México son agrupaciones de escuelas, facultades e institutos con poca relación entre sí, en donde la burocracia centraliza lo económico y lo que y como se enseña. Dictando los llamados planes de estudio en los que en ocasiones no se contemplan materias como la ética o la moral, no simplemente para evitar que se robe menos, sino como valores universales dignos de contemplar para cualquier ser humano. Además, la copia de modelos en nuestro país se hace aplicable a modelos muy dispares. Los problemas culturales y sociológicos no interesan para quien ve la educación como un negocio, porque no se toman en cuenta la historia ni tradición de los pueblos que inspiran las formas de trabajo y mucho menos el sentido de vocación de los maestros. Enlistar las deficiencias de la educación nacional como el corporativismo magisterial, el sindicalismo protector, la falta de filosofía educativa con arraigo nacional, la separación de la escuela, padres de familia, maestros, entre otros son características clave que marcan la mediocridad de una parte del sistema educativo en nuestro país.

En materia de educación cívica también se han tratado de hacer esfuerzos para formar mejores ciudadanos, iniciando con la educación primaria, el 20 de mayo de 2003 se presentó públicamente el “Programa Integral para la Formación Cívica y Ética para la Educación Primaria”, un programa de esta índole era una ausencia notoria en modelo de educación primaria, y su puesta en marcha es relevante, puesto que se trata de definir el sentido cívico y ético que habrá de aprender la niñez mexicana.

El nuevo programa sustituye al de 1993. Desde entonces los contenidos de educación cívica de la educación primaria no habían sido revisados. La educación ética no aparecía y la cívica ocupaba un sitio muy reducido en el currículo; tenía el último lugar en lo que respecta a horas; una hora por semana a partir del tercer grado

Uno de los puntos sobresalientes del nuevo programa es que busca “una sólida formación en valores que favorezca el juicio y la acción moral sustentada en los principios universales de los derechos humanos.” El programa pretende ser eminentemente formativo.

“Se destacan también como valores explícitos la perspectiva de género, la interculturalidad, el sentido de pertenencia nacional y universal, el pluralismo ideológico y cultural, el diálogo y el aprecio por la paz, la participación social y

*política, la comprensión y el afecto por la democracia y el apego a la legalidad y el sentido de justicia.*⁴⁶

La educación moral y cívica contemporánea enfrenta enormes retos, por lo complicado de distinguir y elegir claramente que saber moral y cívico debe de orientar la práctica pedagógica en las escuelas, que nuevas libertades individuales y colectivas deben ser enseñadas, incluso contra viejos dogmas filosóficos, por ejemplo, un Estado unitario y homogéneo con una sola ciudadanía contra un Estado pluricultural con varias ciudadanía y códigos morales diversos, o si la orientación moral debe seguir promoviendo la disciplina, el amor al trabajo y el sacrificio económico por encima de cualquier otro valor aunque esto resulte no muy agradable y fructífero para un individuo.

De esta forma, no se pueden formar ciudadanos y alumnos democráticos, críticos y con una buena moral, cuando estos no sienten que la actitud de sus profesores es la más adecuada, o que estos no se comportan de la forma en que predicán, por lo que en un régimen autoritario, con sindicalismo corporativo, y en donde no se dan por una u otra razón las condiciones necesarias para crear programas y planes de estudio acordes a las necesidades cívicas y éticas de una nación, iniciando con la educación básica, y la subsiguiente.

Por otra parte, y a juzgar por el sombrío escenario de la política nacional que nos mantiene al tanto del abismo existente entre aquellos comportamientos idóneos y esperados y las patéticas actitudes de corrupción, violencia, negligencia, nepotismo, etc., por parte de nuestra clase política, no es difícil imaginar el fracaso de los programas de educación moral y cívica.

Un pueblo que se siente lejos de la toma de decisiones y marginado de la distribución de la justicia, insatisfecho y desinteresado de la vida pública, sin capacidad de respuesta e impotente podría inclinarse por un gobierno eficaz que actúe cuando se necesite a uno democrático que someta a consulta ciudadana las decisiones.

*“La educación se debe considerar como un medio que busque fortalecer los valores y mejorar las dimensiones del desarrollo personal, el aprendizaje de los valores cívicos de adecuarse a los estilos de vida y a la manera de hacer las cosas cotidianas, especialmente en la forma de resolver los conflictos, en la defensa del interés general utilizando el diálogo de manera comprometida.”*⁴⁷

Partiendo de este enfoque, cada institución educativa debe cuestionarse sobre las transformaciones necesarias para formar ciudadanos con valores y responsabilidad moral.

⁴⁶ www.observatorio.org/comunicados/comun126.html

⁴⁷ www.observatorio.org/comunicados/comun126.html

Se mencionaba anteriormente que uno de los principales problemas de la educación y los valores en nuestro país, es el terrible dogmatismo con que se pretende enseñar más que conductas o actitudes, conceptos que no sirven de mucho a la hora de actuar de una manera ética o moral, por lo que la educación de aspectos morales debería ser concebida como un tarea donde interesen más las conductas que se generen en los alumnos por encima del acuñamiento de conceptos abstractos y aplicables que solo generan un desagradable paralelismo entre el decir y el hacer, en resumen, en las aulas de clase deben de preponderar los valores practicados y no solo platicados.

La educación, y en particular la de niños y jóvenes mira hacia el futuro, pues tiene la finalidad de formar a los futuros adultos, y mirar hacia el futuro es un tanto difícil para docentes y diseñadores de planes y programas de estudio, ya que el futuro es muy incierto, aunado a la rapidez con que se dan los cambios tecnológicos y científicos.

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales por las que está atravesando el mundo entero plantea exigencias relevantes para la educación en México, estas exigencias han sido objeto de reflexiones y propuestas que buscan preparar los sistemas educativos para inculcar una mejor educación ética y moral en este caso, al mismo tiempo y no menos importante, se busca una concordancia entre el ser y el hacer, ya que para formar individuos más productivos y capaces de aprovechar las ventajas de las cambiantes situaciones de los mercados, la ciencia, la tecnología y todo lo que encierra la globalización que también es muy incierta y compleja, es necesario contemplar la mayor cantidad de factores posibles en el desarrollo de programas, planes y proyectos encausados a formar mejores ciudadanos.

Y en algún punto, tal vez el rígido sistema burocrático educativo se derrumbe gracias a sus propias contradicciones (bajo sueldo al personal, falta de recursos, falta de maestros), pero lo más alarmante es que se derrumbe sin haber consolidado una propuesta sólida para sustituirlo.

Gracias al impacto que se atribuye a la educación cívica en los estados democráticos, sus propósitos, enfoques y contenidos suelen definirse como respuesta a las preocupaciones y prioridades de la sociedad y del gobierno, así como en función de las percepciones pedagógicas, ideológicas, sociales, políticas y cívicas de la actualidad, al menos en teoría así debería ser.

La constante incongruencia entre lo que se aprende en civismo y lo que ocurre en la realidad social es muy importante, ya que se suele adolecer de un análisis crítico, aunque esta condición ha venido a menos en fechas recientes, lo que se aprendía en las clases de civismo estaba más enfocado al como funcionan las instituciones, mas no se promueve la participación en ellas ni el análisis de la gestión pública; se aprendía el contenido de una selección de artículos constitucionales, generalmente sin mucha referencia real, se promovía el amor a la patria mediante rituales que a medida que se concretan pierden su significado

para la mente y la moral infantil, se educaba en valores a través de un conjunto de dogmas centrados en el mas puro deber.

Diferentes encuestas de cultura política y de valores⁴⁸ ponen de relieve la inoperatividad e ineficacia del enfoque educativo imperante en la década de los noventas. El impacto de la escuela en la formación de una base de servidores públicos y de ciudadanos que actúen correctamente, informados y comprometidos con su país es muy débil.

Excluyendo una delgada capa poblacional, México es un pueblo que desconfía de sus instituciones, desconoce su gobierno, no aprecia la democracia ni le interesa participar en asuntos públicos, para tal efecto, *“en 1999 se instruyó en secundaria la asignatura Formación Cívica y Ética, en ella se toma un poco de distancia respecto a la tradición formalista para abrir un poco de brecha al enfoque de ciudadanía activa, reflexiva, crítica, y vinculada con temas relevantes para el alumno.”*⁴⁹

Y para la educación media y superior también es prudente hacer las reformas necesarias, para crear ciudadanos concientes y críticos de la situación por la que atraviesa el país, educándolos para enfrentar una realidad muy violenta en la que existe mucha incertidumbre y muy pocas certezas, en donde el consumismo es muy fuerte, por lo que es necesario considerar la mayor cantidad de factores posibles al momento de instaurar planes y programas de ética en cualquier instancia educativa, desde la básica hasta la media y superior.

2.4 Combate a la corrupción en otros países, Chile y Argentina

Es innegable que en diferentes países de América Latina y otras partes del mundo, el problema de la corrupción esta muy arraigado y trae consecuencias muy nocivas para la economía y la sociedad en general, por lo que se deben hacer cambios sustanciales, y podríamos comenzar con la administración de las finanzas públicas, en América Latina, quizás con algunas excepciones, se tiene un mal historial en lo referente a las finanzas públicas de gobiernos que no pueden frenar el gasto público y terminan acumulando grandes niveles de deuda pública, aunque no todos los malestares se deban a la corrupción, ya que por ejemplo, si el personal no esta bien capacitado difícilmente se llevará a acabo un buen trabajo; no solo en lo financiero, sino en otros ámbitos.

Al mismo tiempo, es necesario mejorar los niveles de transparencia en la administración pública y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que

⁴⁸ Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad (1998), Encuesta Nacional de Valores y Cultura Política (1999); Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2001); Encuesta Nacional de Juventud 2000; Análisis Comparativo de los Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil en el Nivel Nacional, Estatal y de la Delegación de Tlalpan, 2001; Reporte sobre los resultados del Foro de Jóvenes Tlalpenses, 2001.

⁴⁹ Op.cit.

México, no tiene muy buenos resultados en distintos indicadores que evalúan los diferentes aspectos del ambiente institucional, en comparación con otros países, aunque en América Latina de los casos mejor posicionados en estas evaluaciones es Chile, pero también es importante conocer que se está haciendo en materia de transparencia y combate a la corrupción en otros países, ya que van de la mano temas como la eficacia del sistema judicial, así como la arraigada cultura burocrática.

Otro aspecto relevante y en el que se hace bastante hincapié es el de una mayor inversión en educación para insertarse de manera más efectiva en la economía global, sino también para fortalecer la calidad de la gobernabilidad, elevando el nivel del debate público y la conciencia por problemáticas de interés general.

Con lo afianzada que está la democracia en América Latina, y con las razones recién expuestas se esperaría que los países entraran en una especie de círculo virtuosos en el que los gobiernos tengan cada vez más elementos para gobernar de acuerdo al interés público, al menos es lo que se podría esperar.

En el caso de Argentina, por ejemplo, se cuenta con “Cristal”, que es el portal de Internet de Transparencia en la Gestión Pública de ese país, con el fin de cumplir lo estipulado en la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal, lanzado oficialmente el 21 de febrero de 2000, con el fin de transparentar entre otras cosas los estados de ejecución presupuestaria, datos de ocupación y salarios del personal, situación de la deuda pública, además de publicar contenidos propios estructurados en tres ejes temáticos: “El Estado Federal”, explica como es la relación fiscal entre el Estado y las provincias, “Metas y Resultados de la Gestión”, consiste en un compendio de los programas y las dependencias nacionales que monitorean la eficacia con que el resto de los organismos asigna los recursos públicos; por último, “Control Ciudadano”, concentra la información referida al control de la legalidad de los actos de gobierno, producida por organismos del sector público y las organizaciones no gubernamentales. “Cristal” procura proveer a la ciudadanía una fuente de consulta eficiente y didáctica acerca de cómo se administran los recursos públicos de la nación. Es auditado regularmente por el “Foro de Transparencia”, entidad que concentra quince organizaciones no gubernamentales relacionadas con la transparencia.⁵⁰

El caso de Chile merece ser mencionado al momento de hablar de combate a la corrupción, ya que las acciones que han tomado en esta lucha contra la corrupción y la impunidad desde hace ya un tiempo comienzan a rendir sus frutos, acciones que comprenden la firma de acuerdos internacionales, como el firmado el 17 de diciembre de 1997, el Convenio Contra la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en ese mismo año, el Concejo Chileno Para la Defensa del Estado y la Red de Combate a Crímenes Financieros de los Estados Unidos, firmaron y pusieron en marcha un acuerdo para intercambiar información sobre la investigación de crímenes financieros.

⁵⁰ Para más información consultar www.argentina.gov.ar

En materia Legislativa (1999), se hacen modificaciones a la ley, por medio de las cuales, el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los subsecretarios y otros funcionarios de alto rango deben proporcionar información respecto a las actividades profesionales y económicas en las que participen, el 2 de diciembre de este mismo año, se aprobó una ley que modifica e impone penas más severas a las disposiciones del código penal que sancionan la corrupción (la ley número 19.645)

Planes Nacionales en Chile

En 1997 se presenta el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública que incluye entre sus principales objetivos la Transparencia y Probidad de la gestión pública mediante algunas de las siguientes estrategias¹. Incorporación a la normatividad constitucional de los principios de probidad administrativa y transparencia en la actuación de los entes públicos .2. Perfeccionamiento de la normatividad y los procedimientos de compras (vía electrónica); así como un sistema de quejas y denuncia para quienes se sientan afectados por la acción del Estado.3. Promoción de acceso a la información en la administración pública mediante las nuevas tecnologías de información. 4. Evaluación de gestión y resultados de programas públicos por parte de los expertos, de los cuales, al menos el 50 por ciento deben ser de origen externo a los servicios públicos.

Entre las principales acciones para el fortalecimiento institucional destaca el fortalecimiento de las oficinas de Información y reclamos para solucionar los requerimientos del ciudadano, hacer sugerencias y quejarse por malas administraciones, además de que han buscado evitar la redundancia de las actividades realizadas por la Contraloría General de la República mediante diversos mecanismos y la creación de indicadores de desempeño para aquellas dependencias que incurren en gastos, como: obra pública, minería, educación, medicina y finanzas, también, en la adquisición de sistemas nuevos, se desarrolló el Sistema de Información para Compras y Contrataciones del Sector Público, para la publicación, almacenamiento y distribución de la información referente a compras y contrataciones estatales, para que toda la gente interesada pueda consultarlo. Mientras que en lo referente al acceso de la información Pública, la Contraloría General de la República divulgó su informe anual referente a 1997, en el se da a conocer información detallada sobre las actividades financieras de Chile, este informe es el primero en su tipo en toda Latinoamérica.

Así mismo, se han llevado acabo transformaciones en la reforma judicial, para que deje de ser inquisitoria y se convierta en investigadora en procesos contra el narcotráfico, también, los programas de capacitación han tenido un peso significativo en todo este proceso, para crear conciencia en el personal administrativo sobre lo importante de luchar contra la corrupción, tampoco se puede dejar de lado el papel de las Organizaciones No Gubernamentales que han seguido muy de cerca el quehacer gubernamental y han participado en todo este

largo proceso de transformación institucional y de actitud en los servidores públicos y de la ciudadanía en general.⁵¹

Revisando el código de ética chileno, existen bastantes similitudes con el mexicano, en donde se destacan la honestidad, el compromiso, conciencia de la responsabilidad social, lealtad, solidaridad, justicia, respeto, humildad, compañerismo, diálogo, bien común, rendición de cuentas, integridad, imparcialidad, igualdad, respeto y transparencia.

Por lo que en el papel, esta muy claro cuales son las funciones, deberes, obligaciones y facultades de los servidores públicos, ya sea en Chile, Argentina o cualquier otra parte de Latinoamérica, en donde existe un sentir generalizado hacia gobiernos que no han desempeñado su papel como debiesen, y en donde la corrupción y la impunidad están a la orden del día, salvo algunas excepciones, como el ahora mencionado caso chileno, en donde por cierto se presento una solución integral al problema de la corrupción, tratando de abarcar todos los flancos posibles, y en donde también el papel de la ciudadanía es muy importante, en la mayor parte de América Latina no se han podido gestar las condiciones para que la administración pública y las diferentes instituciones que conforman una nación se desintoxiquen lo mas posible de este mal.

Si bien es importante saber que se está haciendo en otros países en materia de combate a la corrupción o transparencia y rendición de cuentas, también se debe analizar las posibles causas por las cuales en nuestro país fracasan o tienen poco éxito los programas que se tratan de implementar, ya sea por inercias tan grandes como se ha mencionado, o bien porque a parte de luchar contra la corrupción debemos lidiar con la impunidad que va de la mano con esta, o simple y sencillamente porque no somos un país en el que se cumplan las leyes.

2.5 Posibles Causas del Fracaso de los Programas y Códigos de Ética en México

Así como es importante el observar y tratar de imitar acciones encaminadas al combate a la corrupción en otros lugares, debemos de hacer una labor de introspección al interior de nuestra administración pública y tratar de rescatar algunas de las causas que nos impiden frenar la corrupción y buscar el porque nuestros programas y códigos de ética no tienen el empuje necesarios para ser un factor que marque diferencias, y de esta forma, ya concientes de lo que adolecemos, buscar soluciones.

Un país con altos niveles de corrupción es un país condenado al fracaso con pocas o nulas posibilidades de crecimiento y desarrollo, ya que de esto depende que se consiga capital para invertir en el país o que la fuga de unidades monetarias por concepto de corrupción sea tan elevada que no permita un óptimo desempeño institucional.

⁵¹<http://support.casals.com/newrespondanet/spanish/anticorrupción/informes/compendio/Chile.htm>

El contar con códigos de ética es relevante al interior de las instituciones, ya que marca una serie de lineamientos y pautas que los miembros de éstas deben seguir para hacer más efectivo su trabajo, y va desde algunas reglas básicas sobre comportamiento con otros compañeros de trabajo, respeto, tolerancia, puntualidad, etc.,

El respeto y cumplimiento de estos códigos es lo que permite que no exista el libre albedrío en las instituciones gubernamentales, pero su cumplimiento exige que se cuente con los mecanismos necesarios para que estos se cumplan, sancionando de acuerdo a la normatividad vigente a aquel infractor de la ley, incentivando al personal a comportarse de manera honrada, mostrando las ventajas que esto conlleva, inculcando principios y valores en todos los niveles jerárquicos, desde los jefes hasta los operativos, como el problema de la corrupción es muy complejo, también son bastantes y muy complejas las causas por las que esta se da, o más lejos, y de la mano de la corrupción esta la impunidad, que es un mal tan terrible como dañino aún vigente en muchos sectores gubernamentales, el pretender erradicar estos dos problemas, implica un cambio en la modificación de la conducta, en primer plano gubernamental y al mismo tiempo ciudadana, sin subestimar los triunfos obtenidos en materia de transparencia y rendición de cuentas con institutos como el IFAI por ejemplo, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con el que se busca despejar las inquietudes ciudadanas en materia económica y sobre como se destinan los recursos monetarios que son de todos, aunque por ser un instituto creado recientemente aún tiene algunas fallas e inconsistencias.

También hay que considerar para que y quien solicita determinado tipo de información, si partimos del supuesto que no se cuenta con la suficiente capacidad para solicitar esta, o no se sabe con que propósito se hace, los esfuerzos llevados a cabo por ser transparentes no servirán de mucho, porque en ocasiones se desconoce el porque o para que de instituciones como el IFAI, por ignorancia o simple desinterés ciudadano.

Tampoco es benéfico que toda la información gubernamental sea de índole pública, ya que su divulgación puede resultar más dañina que benéfica, dichas acepciones se encuentran estipuladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Capítulo III, Información reservada y confidencial en sus artículos 13 y 14, en donde se señalan, entre otras causas para mantener en secreto determinado tipo de información: comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar la conducción de negocios, o bien de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, mientras que en el artículo 14 menciona que también se considerará como información reservada la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal, las averiguaciones previas; los

expedientes judiciales, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.⁵²

Sobre la información que es considerada como confidencial puede existir mucha polémica, ya que por ser un nuevo mecanismo para transparentar la acción gubernamental, aún tiene muchas fallas, pero es un buen principio para hacer más claro el destino de nuestros recursos y conocer donde se está gestando la corrupción para así combatirla, viéndolo como una herramienta de detección de focos de corrupción y fallas administrativas.

Todas las acciones gubernamentales deberían cumplir con los principios morales que han sustentado y pregonado, de ser así no tendría que haber choque entre la legislación y la ética

El tema de la corrupción se puede abrir desde muchas perspectivas, por ejemplo no es lo mismo abarcarlo desde los poderes soberanos, que se restringen a normatividad y conceptos más específicos que abordarlo desde el punto de vista ciudadano, la corrupción es el *“conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos con otras personas, utilizando los privilegios otorgados de esos acuerdos con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común.”*⁵³

La corrupción se puede encontrar en diferentes ámbitos y niveles, lo más común es asociarla con el agente de tránsito que pide un soborno, o el trámite en ventanilla que se ve agilizado cuando se da dinero a cambio, pero esta va más lejos y concierne a todos los niveles de la sociedad, obviamente para que se suscite se necesita de dos, una parte de oferta y otra de demanda, uno que pida y otro que este dispuesto a dar, una parte que solicita un favor y otro que se preste, se menciona lo del policía de tránsito o los trámites de ventanilla porque es de las formas más claras en que percibimos la corrupción, con imágenes que se muestran incluso en televisión, periódicos etc., ojalá fuera así de simple, ya que existen otros tipos de corrupción que son más dañinos y no tan palpables como estos, estamos hablando de la que tiene que ver con las decisiones de Estado, la corrupción que afecta por ejemplo lo que el Estado compra, es realmente lo que se necesita o se requiere para satisfacer alguna demanda poblacional, o el tráfico de influencias, en el que no existe transacción monetaria alguna, simplemente se intercambian favores y no existe una evidencia tan sólida como en los otros casos, el problema es cuando las decisiones que tiene que tomar el Estado se ven empañadas por este tipo de corrupción, por ejemplo cuando se construye una carretera, realmente se necesita esta o conviene a un tercero su construcción, o el presupuesto destinado al campo, es realmente el que se requiere, o beneficia a algún particular que se haya dado de esta forma, este tipo de corrupción es la más difícil de medir o de comprobar por ser más difícil de atestiguar aunque en ocasiones resalta la gravedad de los agravios cometidos, por lo que se trata de un

⁵² www.ifai.org.mx

⁵³ Definición de Transparencia Internacional www.transparency.org

problema de impunidad, fibra también muy sensible dentro de las agendas de gobierno y problema que causa mucho conflicto en la sociedad, y las formas para combatirla tampoco son nuevas y son muy variadas, se está tratando de modernizar al Estado desde hace algunas décadas para que las decisiones públicas sean vigiladas de manera permanente, desde la renovación moral de antaño hasta el desarrollo administrativo, pasando por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Existe impunidad porque permitimos que esta florezca, inclusive se llega a ver bien que alguien se enriquezca de manera ilícita, o astutamente logre “tranzar” a otro, lo importante es que no debe existir ningún poder que esté por encima del otro para que la corrupción se pueda al menos disminuir, aunque también la impunidad sea lo que más daña y lacera porque no existe confianza entre instituciones ni individuos, ya que el punto de equilibrio que se busca con este sistema de contrapesos simplemente es nulo, aquí hay que mencionar que es significativa la existencia de órganos de control internos y la auditoría externa, buscando un punto de confianza que se relaciona con el control de procesos internos, porque a nivel de instituciones públicas es importante que exista esta confianza, respecto a la auditoría externa, contamos con la Auditoría Superior de la Federación, una segunda opinión que ratifique que lo que está haciendo el órgano interno de control realmente sea efectivo y sirva de contrapeso entre poderes, cuando una república funciona correctamente, es porque cuenta con un sistema de pesos y contrapesos efectivo para que todo poder tenga su contraparte.

El punto central es qué tan efectivos son estos sistemas de pesos y contrapesos, ya que por lo visto en nuestro país no están bien aplicados aunque su diseño esté bien fundamentado, y qué tanta confianza le dan a la sociedad, en lo tocante a la percepción que tiene de su gobierno así como de los bienes y servicios que reciben por parte del mismo.

Otro factor que hay que considerar es que *“muchas veces los servidores públicos no se sienten cómodos cuando se les cuestiona o revisa sobre el trabajo que desempeñan, lo que hace más difícil el trabajo de auditorías y rendición de cuentas, tal vez porque se siente agredidos o les disgusta este tipo de escrutinio, sintiendo temor hacia quien lo realiza, porque contamos con un poder legislativo que apenas se está llenando de la fuerza y empuje necesarios para llevar a cabo esta tarea, mediante la Auditoría Superior de la Federación que nace en el 2000 para reemplazar a la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que goza de una relativa y difícil independencia.”*⁵⁴

Al contar con instituciones que dan la apariencia de estar trabajando para el poder político o privado se crea cierto resentimiento y desconfianza por parte del pueblo hacia sus representantes y servidores por lo que hay que considerar que se debe

⁵⁴ Rodríguez García, José Ignacio, *“El Fenómeno de la Corrupción en México”*. Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, México 2003. 31p.

cambiar esa imagen que tanto daño hace a las instituciones y la administración pública, con acciones concretas y reales para que la ciudadanía sienta que se está trabajando y defendiendo el interés público, no el de terceros, eso es significativo, que se perciba un trabajo de contralorías internas y externas en el que los grupos políticos y de poder no tengan cabida.

Para ello, como sucedió con la construcción de la democracia que llevó varias décadas es relevante la participación ciudadana, las organizaciones civiles etc, que vigilen así como en los procesos electorales lo que está sucediendo en materia de rendición de cuentas y transparencia, enfocándose en los programas federales, estatales y municipales, cuestionando sobre el presupuesto de egresos, que es un papel donde se estipula en que se ha de gastar el dinero, exigiendo se explique antes que a nadie al pueblo como se destinará el dinero que es de todos, no solo que lo expliquen los legisladores entre ellos, ya que no existe mejor forma de exigir cuentas claras que en aquellos rubros que son de interés colectivo y personal, con la ley de acceso a la información pública por ejemplo en la que se va a cuestionar no sobre todas las cosas que hace el gobierno, sino solo aquellas que afectan directamente al ciudadano y repercuten en su ambiente.

“Las lagunas y huecos legales que existen en las leyes pueden dar pie a que se genere y difunda la corrupción, cuando no se tienen contempladas todas o al menos la mayoría de las formas en que esta pudiera ocurrir, estas brechas dan margen legal y de alguna forma exhortan a incurrir en actos ilícitos.”⁵⁵

Otra de las causas por las cuales se presenta la corrupción tiene que ver con cuestiones más culturales, en las que un alto porcentaje de la población cree que la ley no está hecha para ellos, o cuando conviene la aplican y cuando perjudica no lo hacen, utilizándola solo a conveniencia, lo que habla de un problema realmente serio y grave cayendo en un círculo vicioso que debe romperse por alguna parte, considerando que los encargados de hacer cumplir la ley la ignoran o también la aplican solo cuando les favorece.

Por lo que debieran existir leyes que no sean perfectas en abstracto solamente, sino que se deben de diseñar para una sociedad que no le gusta cumplir con las mismas, y encima de esto, el tener que lidiar con instituciones que no siempre están dispuestas a hacerlas cumplir, por lo que a largo plazo uno de los tantos problemas que encierra la corrupción es que debilita las instituciones y el aparato de impartición de justicia, más allá de sobornar a un juez, o dar dinero para agilizar un trámite administrativo se dejan un poco del lado la moral o la ética para entrar al terreno de la desconfianza, intolerancia, y un clima bastante hostil en general que podría degenerar en ingobernabilidad o crisis políticas severas, porque el país solo sobrevivirá si sobreviven sus instituciones, pero esto es muy complicado cuando se cuenta con un país con tantos millones de pobres que viven al día o mejor dicho tratan de sobrevivir con sueldos muy bajos, por lo que inevitablemente se vincula la pobreza con la corrupción, pero cual es primero o

⁵⁵ Rodríguez García José Ignacio Op. Cit

porque se da este matrimonio entre ambas, llegando al punto en que se señala que una nación con instituciones débiles y corrompidas es causa de pobreza e inhibidor del crecimiento.

En muchas ocasiones los recursos destinados para alguna empresa gubernamental no llegan a donde se requiere o no se canalizan adecuadamente porque alguien los desvió ilícitamente, o porque los precios aumentaron drásticamente, y al no haber infraestructura porque fue robada o desviada, no se dan las condiciones necesarias para implementar una macroeconomía estable e impulsora de desarrollo, atrasando al país por décadas, y en el mejor de los casos solo por décadas, ya que del subdesarrollo se sale rápidamente o después es muy difícil sino es que imposible.

“Muchas veces al hacer comparaciones con otros países, surge la duda de porque no se tienen los servicios y la calidad de estos que les proporciona su gobierno, pero no se repara en que son sociedades que optaron por actuar en el marco de la legalidad y la justicia, dejando del lado la corrupción, por lo que sus gobiernos, al percibir mayores ingresos legalmente, cuentan con la infraestructura y soporte necesario para proporcionar servicios de calidad, viéndose reflejado realmente en qué se destina el dinero recibido por cobro de impuestos, por lo que es importante que exista una mejor rendición de cuentas y una sociedad más transparente.”⁵⁶

Ahora bien, para conocer las causas que propician la corrupción es necesario retomar un poco la historia, visualizando el pasado de nuestra nación encontramos que *“en un país esclavizado como lo fue México durante varios siglos, se tenía que aprender a vivir al margen de la ley, por ser las imposiciones españolas arbitrarias e injustas, por lo tanto, para sobrevivir en las terribles condiciones a que habían sido sometidos los pobladores de aquel entonces, debían recurrir a la ilegalidad, arriesgándose a hacer cosas que hablando estrictamente estaban prohibidas por la ley, y esto es perfectamente racional, ya que frente a la ilegitimidad e imposición de un status se tenía que recurrir a la ilegalidad, por ejemplo, los impuestos establecidos por los españoles eran tan altos y desmedidos que difícilmente podían ser pagados aún por los productores de bienes agrícolas u otros, pero los siervos de las tierras recién conquistada también tenían que sobrevivir, intercambiando bienes al margen de las regulaciones existentes, por lo que podríamos decir que vivir al margen de la ley o de las regulaciones existentes es vivir en la corrupción, independientemente de que las leyes existentes eran por demás injustas y arbitrarias al menos en aquella época”⁵⁷*, lo perverso de esta situación es que paso de ser un mero recurso transitorio a una forma y un estilo de vida como hemos venido observando, constituyendo un importante freno para el desarrollo y progreso nacional, en los años posteriores a la independencia también se vivió una atmósfera de despegó a las leyes y corrupción, y no es hasta que llega Benito Juárez que México disfruta de una estructura jurídica mínima pero relativamente sólida y estable, encausando

⁵⁶ Gherishi Enrrique. “Economía de la corrupción”, <http://www.hacer.org/pdf/ghersi3.pdf>

⁵⁷ “Reflexiones sobre la corrupción en México”.

<http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>

el actuar nacional al marco de la legalidad, pero al parecer no fue suficiente para luchar con la inercia que representaba la ilegalidad y corrupción en la mente del mexicano.

Hasta este punto podríamos rescatar que la naturaleza de la corrupción en la población mexicana es el de un modo de vida en abierta y franca lucha contra la legalidad y la ley establecida, y si bien durante la época colonial la corrupción era algo “bueno” por llamarlo de alguna manera, cuando el tiempo cambia, este tipo de prácticas corruptas llega a ser un impedimento para arribar a nuevas fases de desarrollo.

El problema radica en la mentalidad, el pensar que se es más astuto que los demás, y si este efecto es generalizado, las consecuencias no son muy difíciles de imaginar, provocando que en la sociedad haya un afán constante por dañar a otros individuos, desconfiando de todos y de nuestras instituciones, ya que constantemente se está deformando su estructura interna llevándolas a una constante y permanente agonía, y las consecuencias de este efecto son igual de dañinas, ya que lo que impera cuando las instituciones gubernamentales no funcionan como debiesen, o cuando su funcionamiento es nulo desde cualquier ángulo que se quiera observar, es una especie de la ley de la selva, en donde cada quien interpreta la ley a su antojo, provocando que se viva en un estado de no derecho y en un caos social muy fuerte, como en el caso de México, en el que los ejemplos son tantos y tan palpables que no tiene mucho sentido tratar de ejemplificarlos.

Las causas de la corrupción son muchas y muy variadas, entre estas encontramos, por principio de cuentas un pésimo sistema de impartición de justicia, con penas demasiado blandas para secuestradores, violadores y narcotraficantes, y por otro lado, penas demasiado severas para infractores menores, dando pie a que quien tiene dinero puede conseguir lo que se proponga, ya asea actuando dentro o fuera de la ley, sobra decir que el sistema jurídico mexicano es bastante corrupto, y que la impartición de justicia llega a ser absurda e indignante, pero aún la corrupción parece tener algún cierto tipo de regla, que consiste en que mientras con más dinero se cuente y más poderosos sea uno; más deshonesto y corrupto se puede llegar a ser, y es en este sentido en que la sociedad evoluciona.

Las marcadas injusticias sociales así como una economía cada vez más débil, orillan a que el problema de la corrupción sea cada vez mas recurrente y visible, donde el sentir generalizado del pueblo es el sobrevivir a como de lugar, dejando del lado valores como la honradez, ya que de nada sirve ser honrado, o predicar la honradez a aquellas personas que no tienen ni siquiera para comer, por lo que la brecha cada vez mas grande entre ricos extremadamente ricos, y pobres desmedidamente pobres degenera en un desencanto social, frustración y desmoralización que son el caldo de cultivo ideal para que emerja la corrupción, todo ello sin que la jerarquización social sea el todo que influya para que pulule la corrupción, ya que de una u otra manera, toda sociedad se encuentra jerarquizada con sustento en un criterio u otro.

También es importante señalar las causas individuales y no solo sociales que orillan a un sujeto a ser parte de la corrupción, entre estas se podrían destacar, una moral muy débil y decadente, acompañada de egoísmo y una actitud de considerar a otros sujetos como meros medios para conseguir determinado fin, sin sentir la más mínima vergüenza por sus acciones, sin importarle lo que otros piensen de él, o que hay otras personas que en base a su esfuerzo y dedicación merezcan más determinado puesto, o en el clásico ejemplo de la ventanilla de servicios, otras personas hallan llegado primero a la fila, pero como el sujeto en cuestión sobornó lo atendieron primero, por otro lado, la ignorancia generalmente acompaña a esta moral lastimera, es muy cierto que la adquisición de conocimientos agudiza la sensibilidad, aquí es precisamente donde la educación, comprendida como instrucción juega un papel primordial en la formación de mejores ciudadanos, ya que las acciones de un ignaro no son las mismas de un sujeto instruido, que puede comprender mejor determinados procesos como la solidaridad social, el cuidado del medio ambiente, la lucha contra la corrupción y la indiferencia, etc.

“La falta de educación, y principalmente en el pobre, es precisamente causa de su condición, que le provoca inhibición y vulnerabilidad que ha de sobrellevar en toda su relación con la administración pública, desde la asignación de los programas que se instauran para beneficiarle, hasta sus posibilidades de reclamos ante las arbitrariedades gubernamentales”⁵⁸

Tan grave y arraigada como la cultura y folclor de la corrupción, en México se vive una cultura de la no denuncia, ya que el ciudadano común, al ver que poco o nada se puede hacer cuando este interpone una denuncia contra alguien corrupto, desiste, ya que por irónico que parezca, puede ser él el inculcado por las autoridades que se supone se encuentran para servir y proteger, se suma a este escepticismo ciudadano el hecho de que en las instituciones procuradoras de justicia, no se contaba ¿o cuenta? con el personal calificado para atender correcta y oportunamente las quejas, y esto es bien sabido por la ciudadanía.

Es reconocido por los estudiosos que la ecuación básica de la corrupción es la siguiente:⁵⁹

$$C=DM + D - RC$$

En donde:

C: Corrupción

DM: Decisiones Monopólicas

D: Discrecionalidad

RC: Rendición de Cuentas

⁵⁸ “Estructuración del problema” <http://www.eumed.net/tesis/amc/31.htm>

⁵⁹ González Llaca, Edmundo. “Corrupción Patología Colectiva”, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 2006.p 101

La corrupción es igual a las decisiones monopólicas, más la discrecionalidad de la autoridad menos la rendición de cuentas.

Como se desarrolló a lo largo de los años, la matriz de la corrupción en México, tiene su raíz en el presidencialismo, en un sistema político fuerte y personalista, basado en la concentración del poder en un solo hombre, y esto representó algo mortífero para el desarrollo honesto de la administración, ante este hecho, las protestas eran pocas y las posibilidades de rebelión prácticamente nulas, la estabilidad política del país estaba cimentada en un mecanismo en donde todos tenía influencia, pero el único que tenía el poder era el presidente.

Mientras que a nivel del ejecutivo federal, este era quien fijaba, cambiaba, adicionaba, interpretaba, derogaba y omitía las reglas del juego, lo que en el presidente era una clara imposición de su voluntad, en las diferentes esferas jerárquicas de la administración pública la corrupción y la arbitrariedad adquiría connotaciones más sutiles, sencillamente la administración se viciaba de falta de claridad y transparencia, mientras que en los niveles medios e inferiores en la decisión pública reinaba la ambigüedad de la ley o la nulidad de esta, llevando a que la discrecionalidad del servidor público inclinara su actuar a favor del mejor postor.

Este fenómeno en el que el presidente hacía su voluntad a diestra y siniestra repercutía en otros ámbitos gubernamentales, por ejemplo, que las concesiones encaminadas a obra social, o de otra índole fuesen otorgadas a personas cercanas que gozaban de los favores presidenciales, que el presidente designara a su más absoluta libertad a funcionarios, que existiera un vínculo muy estrecho con el sector empresarial y se retroalimentara esta cadena de favores y corrupción, o bien y sencillamente que el presidente tuviera como única ley su capricho personal.

Mientras tanto, en los niveles más bajos, los funcionarios también ejercían una discrecionalidad muy marcada al momento de designar a su personal, durante muchos años se viene repitiendo esta situación, en la que los mismos burócratas saben que el tiempo que podrán ocupar cargos importantes, y esto para toda la escala jerárquica, va en función del tiempo que duren sus influencias, por lo que no debería de extrañar que la corrupción represente o haya representado en la burocracia un paraíso de esplendor en medio de un mar de pobreza.

Y precisamente es el sector empresarial el que lejos de impulsar la honestidad y la legalidad en su relación con el gobierno, buscaba ser parte de la lista de los privilegiados, por otro lado, el monopolio del poder en las distintas esferas gubernamentales, también propició en gran medida las prácticas deshonestas y con ello la impunidad, ya que al no haber un efectivo contrapeso para el poder ejecutivo, el presidente concentraba en su voluntad personal todas las decisiones de la convivencia pública, y al no tener posibilidad de sancionar al presidente, la corrupción e impunidad brotó desde la cumbre y se esparció por toda la pirámide del gobierno, y es esta misma impunidad la que alienta a los corruptos e incentiva

a aquellos que por primera vez incursionan en estas actividades ilícitas, mientras que para otros ciudadanos, llega a crear un sentimiento de frustración tan grande, que dejan de creer en las leyes, las instituciones y los individuos que las conforman.⁶⁰

La globalización también se hace presente en el asunto de la corrupción, no se trata de decir que todo dentro de la globalización sea dañino, pero al ser las transacciones más grandes en el comercio mundial, también lo son las ganancias y los intereses que van de por medio, lo que ha servido para poner mayor interés al momento de actuar ilegalmente, ya que algunos Estados, y principalmente de países pobres, al no contar con un marco jurídico en el que se contemplen sanciones acordes a la gravedad de la falta cometida, no contar con la tecnología suficiente para enfrentar este tipo de situaciones, el carecer del personal calificado, la sofisticación de los sistemas financieros, así como la especialización de la delincuencia organizada, dan como resultado la realidad en que nos encontramos.

Las causas por las que se da la corrupción como se señaló anteriormente, también influyen directamente en la violación de los códigos de ética que van de la mano con estas prácticas ilícitas, además en un país donde se prepondera el bienestar monetario inmediato sin importar los medios por los que se obtenga este, da como resultado el fracaso económico de la sociedad en su conjunto, por otro lado, la reputación de nuestras instituciones depende directamente no solo de la aplicación correcta de las leyes, y en este caso apego a determinado código, sino también del actuar de los funcionarios y empleados públicos que no solo deberían cumplir con la ley, sino también dar cuenta a los ciudadanos del erario público, y aunque esto suene un poco romántico, es el ideal al que se debe aspirar.

El que bastantes servidores públicos se sientan más identificados con los intereses particulares de quien los colocó en determinado puesto es bastante corrosivo, ya que va en clara contraposición de la vocación de servidor público, independientemente de la violación de la ley, por lo que es primordial que el personal que actuará al servicio del pueblo, cuente con los elementos necesarios de neutralidad e imparcialidad que implique el cargo que desempeñara, hablando de los conocimientos técnicos así como de la actitud que se requieren.

En un país como México, la democracia y el libre mercado deben de ir aparejadas a una legislación que vele por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de interés, los sobornos y el enriquecimiento económico, de lo contrario, se corre el peligro de someter las bases institucionales a la presión que implica la búsqueda de beneficios personales en esta liberalización de mercado, ejerciendo presión sobre funcionarios a ser partícipes de la nueva riqueza del sector privado.

⁶⁰ En México se denuncian alrededor de 1.5 millones de delitos, de los cuales 97% quedan impunes
González Llaca, Edmundo. Op. cit

Bastantes de los aspectos considerados entre las causas de la corrupción en México, así como el fracaso de los códigos de ética pueden ser ubicadas dentro de un contexto de subjetivismo cultural y ético.

“El hecho de que distintas culturas tienen diferentes códigos morales parece que es el elemento clave para la comprensión de la moral desde la óptica del relativismo ya que se ha sostenido la idea de que una verdad universal en ética es solamente un mito. Las costumbres de las distintas sociedades son lo único que existe y de ella no se podría decir que sean correctas o incorrectas”⁶¹

Por ende, la moralidad de una acción sería determinada por las costumbres que rigen a una sociedad en la cual esta misma acción es llevada a cabo y acciones similares pueden ser consideradas inmorales en una sociedad y morales en otra.

El relativismo cultural es aquel *“principio que afirma que todos los sistemas culturales son intrínsecamente iguales en valor, y que los rasgos característicos de cada uno tienen que ser evaluados y explicados dentro del sistema en el que aparecen”⁶²*, partiendo de esta idea, podríamos señalar que todos los modelos culturales son igualmente merecedores de respeto y que ninguno puede considerarse superior al otro.

La ética y los códigos de ética en una sociedad tienen un objetivo que cumplir, y dentro de este objetivo van sus límites y sus alcances, el relativismo postula el hecho de que diferentes culturas poseen diferentes códigos, además de que estos mismos son creados por la sociedad, en los que se señala un conjunto de reglas que pueden diferir entre sociedades pero que deben tener igual función entre ellas, de lo contrario entraríamos en el terreno de la anarquía.

“Mientras que el relativismo ético señala que lo que es moralmente correcto para una sociedad va en función de lo que la sociedad piensa al respecto, el subjetivismo cultural identifica determinados hechos psicológicos o antropológicos que pueden ser verdaderos o falsos, y sobre la base de los mismos sostiene difieren de una cultura a otra; o en pocas palabras, de acuerdo a un conocimiento empírico se puede decir que los códigos morales son relativos, por lo que en teoría, y para no llegar a caer en la arrogancia, sería muy peligroso tratar de juzgar a otras sociedades con las normas, la interpretación y la cosmovisión que tiene una sociedad de lo que es la ética, la moral, la cultura, etc., concluyendo que no existen verdades absolutas que puedan ser aplicadas a toda sociedad en determinado tiempo.”⁶³

⁶¹ Rachels, J., *“The Elements of Moral Philosophy”* ED. Mc Graw Hill 3a Ed. New York 1998 citado en Negocios globales, relativismo cultural y códigos de ética, Montuschi Luisa www.cema.edu.ar

⁶² Harris, M. *“Introducción a la antropología general”*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

www.cema.edu.ar

⁶³ Rachels, J., *“The Elements of Moral Philosophy”* ED. Mc Graw Hill 3a Ed. New York 1998 citado en Negocios globales, relativismo cultural y códigos de ética, Montuschi Luisa www.cema.edu.ar

Sin embargo siguen latentes cuestiones como: el problema de cómo definir una sociedad o una cultura, como determinar cuando en una sociedad hay un debate ético y las diversas partes no pueden llegar a un acuerdo, o que papel juegan las minorías que no están de acuerdo con las decisiones tomadas por el resto, por lo que no es tan conveniente tomar como buenos a priori los postulados del relativismo, ni las inconsistencias que de este se desprenden como la desaparición de argumentos y bases objetivas para la comparación y la crítica ética intercultural, ya que cualquier cuestión que una sociedad tome como buena, para la otra sería mala, o en el caso de que existan desacuerdos éticos por ejemplo en determinado código, la crítica sencillamente resultaría inadmisible, la nulidad de objetividad al momento de tratar de impulsar reformas éticas, ya que no existirían puntos de comparación o patrones con los cuales hacer diferenciaciones, tomar acciones sin mirar las consecuencias, sino solo sobre la base de la opinión de alguna cúpula en el poder.

En el caso de México, es posible que el desacuerdo venga más de las situaciones específicas, que de determinado código o de los principios de este, ya que estas pueden ser muy variables y siempre en función de algo, mientras que los postulados o principios éticos al final no resultan ser demasiado flexibles.

*“Uno de las principales cuestiones radica en aceptar tajantemente los postulados del relativismo, y esto implica el no reconocimiento de una de las principales funciones del debate ético, que es precisamente la crítica de las prácticas aceptadas, y al paso del tiempo, la ética, tendería a desaparecer, ya que no podría distinguirse lo ético de lo no ético, lo correcto de lo incorrecto o lo bueno de lo malo, en muchas ocasiones, las supuestas diferencias respecto a códigos de ética así como su aplicación, o los principios morales, no son tales. Sencillamente se trata de diferencias en las circunstancias espaciales o temporales que caracterizan a un hecho determinado, más que diferencias morales de diferentes sociedades.”*⁶⁴

⁶⁴ Op Cit.

Capítulo 3

Algunas Propuestas para Mejorar la Ética de los Administradores Públicos

En las sociedades de Latinoamérica, y en el caso específico de México, la ética, que antes se pensaba solo era reservada para la filosofía, se ha convertido en una demanda generalizada por parte de la sociedad hacia sus gobernantes y entre esta misma, en un enfrentamiento entre ética y corrupción, ninguno de los dos términos encuentra el justo medio, o un árbitro imparcial, ya que hemos eliminado la exigencia natural, de lo ético, dando paso a la existencia de lo corrompido en las relaciones humanas.

La transparencia y la lucha contra la corrupción son dos condiciones imprescindibles para llegar a tener un país más justo y equitativo. La corrupción impide el desarrollo, consolida la desigualdad social y viola los derechos humanos, entre muchos otros de sus efectos negativos.

No todo dentro del gobierno es corrupción, pero la imagen de gobernantes y servidores públicos de autores, cómplices, encubridores y peor aún, de indiferentes ante ésta cuestión, vive sobre el inconciente colectivo de la sociedad en general, aunque esta misma sea juez y parte dentro del problema, aquí puede caber la pregunta de que si seguimos por este sendero llegaremos a la autodestrucción, al suicidio colectivo o en el mejor de los casos a la anarquía.

“Cuando en nuestros países hablamos de ética en realidad nos estamos refiriendo a la corrupción término que sintetiza el principal malestar político de la América Latina de fin de siglo. Malestar político porque la exigencia de mayor “eticidad” está dirigida a la clase dirigente (políticos, empresarios, gremialistas, funcionarios) en el sentido de élite que conduce a los ciudadanos, le fija límite, define reglas y controla su aplicación.”⁶⁵

Básicamente la corrupción es una transacción clandestina, más no en aquellos lugares donde por ya ser sistémica se ha convertido en una de tantas reglas no escritas por las que se suele regir el mexicano, y esta forma de actividad secreta o clandestina choca aún fuertemente con los intentos que se llevan a cabo por frenarla o disminuirla, como las condenas penales, persecuciones o a través de medios de comunicación, por ello es necesario tratar de dar un enfoque objetivo de la corrupción, ya sea real o imaginario.

En México existen elementos comunes tanto en la problemática como en las posibles soluciones, pero hay que subrayar la presencia de circunstancias culturales, políticas, económicas, sociales y modelos psicológicos particulares en cada individuo que son necesarios a tomar en consideración al momento de tratar de definir y solucionar el problema.

⁶⁵ Moreno Ocampo, Luis. “En defensa propia Cómo salir de la corrupción”. ED. Sudamericana, Buenos Aires, 1993. www.iadb.org/etica

En última instancia, la victoria de cada país en el combate a la corrupción va en función de las diferentes condiciones que influyen en la disponibilidad para transparentar información sobre el problema y sus soluciones factibles, la ayuda del sector privado y la opinión pública, la autonomía política y económica de las organizaciones que combaten la corrupción, el fortalecimiento institucional, la cooperación y retroalimentación interinstitucional entre órganos y poderes de Estado, y la acción permanente de los poderes del Estado a través de los planes, proyectos y programas que instauran para prevenir y combatir la corrupción más allá de un periodo presidencial.

La información puede ser una variable teórica clave para entender cuando y donde se produce la corrupción, como apuntábamos en el caso del IFAI, ya que es una verdad generalmente conocida que la corrupción prevalece sobre la incertidumbre popular y la ignorancia, no simplemente se trata de una mala distribución del ingreso, sino de una mala distribución de información, ya que ésta representa poder y una fuerte arma al momento de exigir cuentas claras.

Como hemos podido apreciar, las causas de la corrupción abarcan desde el lucro personal, la influencia política, hasta la obtención o el mantenimiento de contratos, la hegemonía de un solo partido por un largo tiempo, etc., y dentro de las posibles soluciones también podemos encontrar una gran gama de conceptos e ideas que de no ponerse en práctica no sirven de mucho, y simplemente serán parte de este discurso anticorrupción del que ya conocemos bastante.

Entre estas posibles soluciones para combatir la corrupción y mejorar la ética del servidor público tenemos:

3.1 Revigorización del sistema educativo.

Esta es una de las principales armas con que podemos contar para fortalecer los valores sociales, culturales, cívicos, morales, éticos e incluso espirituales de un sujeto. Las reflexiones en torno a la educación son muy relevantes, ya que al parecer la escuela se ha convertido en una institución que vive ajena a la vida cotidiana de los sujetos que a ella asisten; entre el acontecer cotidiano de los individuos y la vida al interior de la escuela existe una amplia y profunda brecha, que no es entre las necesidades del aparato productivo y las capacidades del alumnado, sino que la vida social va a una velocidad que la institución escolar en ocasiones ni siquiera puede vislumbrar por su misma naturaleza y las estructuras que ha forjado, dando paso a esta especie de miopía para con el mundo, que se debate entre luchas de poder e intereses, propuestas políticas y económicas, etc.

Esferas separadas, la social y la escolar, de tal forma que, *“algunos de los representantes de los enseñantes, tal vez porque su profesión retrocede en una sociedad cuyo nivel de educación se eleva, se defienden contra ese movimiento a favor de la educación y de los derechos de los niños, contra la presión de sus propios alumnos, y quieren seguir siendo o volver a convertirse en clérigos, en mediadores entre los niños y la razón, encargados de arrancar a los primeros a la*

*influencia opresora de su familia, de su medio social, de su cultura local para hacerlos entrar en el mundo abierto de las ideas matemáticas y de las grandes obras culturales. Paso cuyo noble lenguaje no puede ocultar su debilidad, porque impone a la escuela una función cada vez más represiva y un papel de reforzamiento de las desigualdades, puesto que aquí se trata de separar lo universal de lo particular, como la buena semilla de la cizaña*⁶⁶

Es este sentido, la mejora del nivel educativo va acompañado de la renovación de la plantilla docente, ya que nos guste o no, a determinada edad el juicio se nubla más, ya sea por la edad y los achaques propios de esta, el ocupar tantos años una posición con determinado coto de poder que no se quiere dejar, o porque los grupos encargados de hacer y proponer mejoras educativas se han convertido en una especie de mafia que no quiere dejar todos sus privilegios, por lo que sería bueno que mediante algún decreto o ley, y evaluaciones previas hechas por profesionales se separara aquel personal apto para continuar desempeñando la labor docente, y todo lo que esta implica, como la elaboración de nuevos planes y programas educativos por ejemplo, de las personas que ya están impedidas física o mentalmente para continuar con su trabajo, amén del dinero necesario para jubilar a nuestros educadores

Teniendo bases éticas sólidas en la educación básica y media, se debe trabajar en los contenidos que se imparten a nivel superior, por ejemplo el nuevo plan de estudios para la Facultad de Estudios Superiores Acatlan que contempla la ética en sus nuevos contenidos en la carrera de ciencias políticas, con esto se dice que debe existir claridad en los fines y objetivos de la educación, aunque de antemano sabemos que esta es una tarea siempre inconclusa, por lo complejo y cambiante de la sociedad así como sus demandas (respecto a la educación), la globalización, la discrecionalidad de políticas públicas y nuestro actuar ante ellas, etc.

Para lograr mejoras en la educación y el nivel de ésta, así como el número de personas que asisten a la escuela,⁶⁷ hace falta algo más que destinar recursos paternalistamente, ya que si un niño no va a la escuela por falta de recursos, esto se puede solucionar haciendo más efectivos los programas de becas, otra posible solución sería no destinar tantos recursos a la promoción de imagen pública de gobernantes, partidos políticos y candidatos, para asignarlo real y efectivamente a propósitos de educativos, solo por citar un ejemplo, el IFE ha aprobado un proyecto de presupuesto para 2006 que asciende a 12 mil 920 millones de pesos. De ellos, 4 mil 926 millones se destinarán a financiar las actividades de los partidos y el resto a la operación del órgano electoral. Esa misma información nos dice que el tope para gastos de campaña de la elección presidencial podría ascender a 640 millones de pesos: 24% más que en el año 2000.⁶⁸ ¿Acaso no vamos como los cangrejos?

⁶⁶ Touraine Alain. "Crítica De La Modernidad", Temas de Hoy, Madrid, 1993. p 251

⁶⁷ De los 103 millones de habitantes que reconoce el INEGI, sólo 31.8 millones asiste a la escuela www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?

⁶⁸ Merino Huerta, Mauricio El Universal Online 2005 <http://www.inep.org>

Es necesario reflexionar sobre que tan sano es que exista y se exalten tanto valores como la competencia, productividad y competitividad como exigencia empresarial de los que se trata de inyectar el proceso educativo, desatando un canibalismo salvaje en el que se debe cumplir determinado objetivo a toda costa, no se trata de caer en la mediocridad educativa, pero sí de poner especial atención en la manera que se elaboran las propuestas educativas, no solo se trata de dar un enfoque ético a los planes educativos, sino también una visión más humanitaria, en la que se destaquen la solidaridad, la compasión, la fraternidad, la ayuda otros individuos, el trabajo en equipo etc., lo interesante de todo este asunto es el como lograr este y muchos otros objetivos en nuestra educación, ¿detectando las fallas más severas dentro de ésta, consensuando entre los diversos actores involucrados como académicos, sector empresarial, investigadores, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, iglesia, alumnado, etc., haciendo planes de acuerdo a cada entidad federativa, o terminando con los gremios amafiados de personas que no permiten evolucionar la educación?

La capacitación no solo en los aspectos éticos de nuestros funcionarios públicos, sino en diferentes ámbitos es fundamental, la especialización es buena pero hasta cierto punto, ya que no se debe trabajar en la administración pública única y específicamente enfocados en áreas muy concretas, porque se desconocerían las otra partes de los procesos administrativos, ya que al tener mayor noción de estos procesos, el servidor público tiene menos posibilidades de incurrir en faltas, y de actuar apegado a la ley.

Estas capacitaciones deberían tener una metodología activa y participativa, con carácter preventivo y de reconocimiento de espacios y situaciones susceptibles de corrupción.

Si bien la educación escolarizada es importante, tampoco se debe dejar de lado una educación que es igual de importante: la familiar, mediante los ejemplos paternal y maternal en el hogar, pero con esta, regresamos a los aspectos culturales y el cambio de mentalidad que mencionábamos anteriormente, en la cual poco se puede hacer desde el ámbito académico.

Una propuesta práctica sobre la importancia de la educación ética para los profesionales de la administración pública y de otros niveles educativos consiste en *“alentar a los estudiantes a analizar dilemas éticos a través del estudio de ejemplos de la vida real respecto de conductas poco éticas, y de actuaciones en juego de roles. Se pueden utilizar varios escenarios en los simulacros de audiencias de la comisión de ética, y los estudiantes toman distintos roles, y así se dan cuenta de la dificultad que conlleva la toma de decisiones éticas”*⁶⁹. Continuando con esta dinámica, a nivel profesional, se podrían formar redes entre universidades con el fin de intercambiar todo tipo de experiencias, propuestas, ideas, impartición de cursos, talleres y conferencias en pro de la ética, además de

⁶⁹ Granados, María Inés. catedratransparencia@transparenciacolombia.org.co

reuniones periódicas semestrales o en determinado lapso de tiempo para discutir avances, retos y propuestas a futuro en el mismo plano, también serviría contar con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, así como miembros del sector empresarial que cuentan con una visión distinta de la misma problemática, para hacer más rica la experiencia del combate a la corrupción, el intercambio de experiencias entre profesores es vital para retroalimentar esta lucha anticorrupción, dejando del lado egos personales o antipatías entre escuelas ya sean públicas o privadas, ya que si las dos se pueden unir y sumar esfuerzos sería más redituable.

A estas propuestas se puede sumar la preparación e impartición de seminarios de análisis de casos, elaborados con ejemplos reales dentro de la administración pública, que sirvan de parámetro para acercar a los estudiantes a la problemática real, resaltando aquellos casos en que se han tomado decisiones íntegras que no perjudicaron a nadie, estos seminarios deben estar enriquecidos bibliográficamente y con las notas y observaciones convenientes.

Al mismo tiempo se pueden efectuar cursos y talleres de valores éticos que se han de llevar a la práctica, motivando a los alumnos a entrar en un simulacro en el que se pondrá en juego su ética, con casos hipotéticos de toma de decisiones en lo personal y profesional, además servirá para ejemplificar la gran gama de corrientes ideológicas y grupos de interés que tendrán que enfrentar en el campo laboral.

En Italia existe un programa para la enseñanza de la ética, se centra en seminarios escolares a nivel básico, medio y superior, trata de reforzar la reflexión estudiantil en temas tocantes al pensamiento independiente y la responsabilidad personal, así como fortalecerlos para tomar decisiones y emitir juicios morales.

“A través del uso de oradores que son «héroes cotidianos» locales, la organización cautiva el interés de los estudiantes, al presentar situaciones familiares. TI-Italia cuenta con el apoyo de asociaciones de padres, y el programa está acreditado por el Ministerio de Educación.”⁷⁰

Esta es una buena idea que podríamos adaptar también a nuestro país, el que exista un programa en el que se contemple que algunos oradores que han tenido un desempeño muy bueno dentro de la administración pública acudan a las escuelas a dar cátedra de cómo el hacer correctamente las cosas y actuar apegados a la normatividad trae satisfacciones personales y de otro tipo.

⁷⁰ info@transparency.it

3.2 Prevención y Aplicación de Sanciones ante Prácticas Corruptas.

La prevención de la corrupción en la administración pública comprende desde la adecuada selección del personal, para identificar a aquellas personas más susceptibles de realizar prácticas deshonestas, esto no es nada nuevo, pero si un punto importante, además de esto, el predicar con el ejemplo y la actitud por parte de los mandos superiores, que además de ser líderes deben ser buenos operadores políticos y con una sólida ética, lo interesante de este asunto, es como o donde encontrar a estos líderes.

Este aspecto del liderazgo, es algo de lo que se puede tener seguimiento desde la universidad, la identificación de estudiantes-líderes que por medio de observadores externos, ya sean académicos, empresarios o un comité encargado de esta tarea puedan ubicar personas con potencialidad para ejercer cargos en la administración pública que conlleven bastante responsabilidad ética y moral, aunado a esto, se podrían implementar escuelas con el objetivo de educar aún más a estos posibles líderes, esto se podría complementar con clases teórico prácticas, cursos y talleres sobre gobernabilidad.

“Al definir los objetivos de capacitación y educación respecto de la buena gobernabilidad, adaptado al contexto local, Zambia indagó las opiniones y necesidades de la juventud y los educadores. Se entrevistó a jóvenes graduados que habían participado en cursos anteriores de buena gobernabilidad (en el ámbito de la escuela secundaria), y estudiantes terciarios miembros de NAYAC-Zambia, así como también a profesores de educación cívica. Así comenzó la cooperación con La Alianza de Maestros por la Integridad contra la Corrupción (TIAAC), una coalición nacional autónoma de maestros de educación cívica comprometidos con la integridad, para proporcionar apoyo experto al programa en una etapa más avanzada. Las opiniones y actitudes de los estudiantes y maestros fueron sondeadas a través de una encuesta. El estudio también incluyó el análisis de los contenidos de los planes de estudios actuales.”⁷¹

A propósito de liderazgo, a continuación se enlistará una serie de características importantes a considerar en un líder: 1. Responsabilizarse 2. Trabajar en equipo 3. Comunicarse. 4. Resolver conflictos 5. Cuestionar los procesos 6. Ser positivo 7. Definir un objetivo 8. Controlar las emociones⁷²

En la administración pública se pueden seguir las siguientes recomendaciones al momento de tratar con personal deshonesto.

⁷¹ Mawanza Isaac. <http://youthink.worldbank.org/community/gallery/zambia.php>

⁷² Aguirre Soledad Revista “QUO” No. 32, junio 2000, artículo sobre liderazgo. p.32

Ya que se haya identificado al sospechoso de ser corrupto, se podrían seguir estos pasos:

1. Tener cuidado con:

- * No alterar al sospechoso.*
- * No dañar las evidencias*
- * No ser injusto en las apreciaciones*

2. Iniciar una revisión preliminar

3. Tomar nota y registrar los pormenores y detalles de las evidencias. Fotocopiar la información que pueda ser evidencia y regresar los originales al expediente.

4. Comprobar si en la rutina hubo desviaciones o variaciones.

** En los sistemas de información computarizados revisar si en las cuentas o los programas se han utilizado o efectuado movimientos y traspasos por empleados que no deberían tener acceso al sistema*

** Revisar si el sistema de información ha sido operado en horarios ajenos a los normales*

** Revisar si se ha alterado la seguridad del sistema.*

** Verificar la documentación fuente y los comprobantes, en el área en donde se sospecha se cometió el fraude, se encuentren debidamente aprobados por el personal autorizado, y si se trata de originales y no de fotocopias.*

** Verificar la certeza de las transacciones y los procesos, para asegurarse de que la información no ha sido falsificada.*

5. Localizar fallas en el control interno

6. Localizar fallas en los procedimientos

7. Elaborar un reporte al jefe inmediato a la brevedad disponible⁷³

El castigo realmente ejemplar, como medida preventiva para aquellos funcionarios que incurran en prácticas ilícitas, siendo estas tipificadas como realmente severas y sin derecho a fianza, obviamente dependiendo de la falta que se halla cometido, es un tema aún pendiente en las agendas de los órganos encargados de la aprobación de leyes, aunque la buena voluntad por parte de estos parece no ser suficiente para frenar la corrupción, así mismo, es necesario que en el marco legal, se tengan claros los derechos, garantías, beneficios y recompensas para aquellos que denuncien la corrupción.

⁷³ Fernández Bueno, José Luís. “Corrupción y fraude una plaga de las empresas cómo detectarla y arrancarla de raíz”. ED. Martínez Roca, México 2004. 144p.

De la mano de la corrupción esta la impunidad, como se mencionaba anteriormente, con lo que podemos decir que aunque exista una propaganda muy fuerte en pro de la ética, y se realicen trabajos bien encausados en la educación y cambio de mentalidad de administradores públicos y sociedad en general, mientras no se castigue a los responsables de cometer agravios, la percepción ciudadana así como la problemática de fondo persistirá, pero esto no es tarea sencilla, ya que el impartir justicia pronta y expedita encierra cuestiones como la autonomía y modernización de las instituciones encargadas de esta tarea, un buen inicio sería continuar enriqueciendo e implementando las medidas necesarias para el fortalecimiento del artículo 21 de la Constitución Mexicana. *Art. 21. La imposición de las penas es única y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato*,⁷⁴ la ejecución de órdenes de aprehensión pendientes es otro buen ejemplo de cómo se puede volver a confiar en la ley.

*“Una de las reformas más importantes se refiere a garantizar la independencia del Poder judicial. Esta es una condición necesaria —pero insuficiente si se le aplica sola— para ejecutar cambios más de fondo; eso condiciona el éxito o fracaso del combate a la corrupción e indirectamente contribuye a fomentar el crecimiento y desarrollo económicos. Garantizar la independencia del Poder judicial permitirá la detección y sanción de prácticas corruptas; además, sin reformas en ese poder, cualquier campaña moral de prevención será irrelevante”.*⁷⁵

El implementar nuevas reglas de comportamiento y leyes tal vez sea una tarea un tanto inútil, ya que con la normatividad existente pero bien aplicada se podrían tener los resultados que se esperan de la administración pública, el romper por algún punto este círculo vicioso es la tarea a emprender, y mientras más sencillas, claras y explícitas sean las reglas del juego, más fácil será llevarlas a cabo, también las recompensas que se pudieran obtener al ser honesto y cumplir con el trabajo correctamente van por el lado de un sistema de incentivos en el que por ejemplo se pueda dar un día de descanso extra a aquella persona que cumpla con los objetivos trazados en determinado periodo de tiempo, una bonificación extra en la paga, así mismo, el intercambio en los roles de trabajo puede ser un buen punto de partida, y como es en los mandos inferiores donde se realiza el trabajo o “talacha”, son estos los que pudieran hacer aportes más significativos sobre las fallas en los procesos administrativos así como su solución.

De nada sirve plasmar ideas en papel si no se cuenta con la disposición del gobierno, de la administración pública y la sociedad en general para pasar de un simple discurso retórico a percepciones diferentes de nuestra realidad, ya sea mediante la educación, las famosas reformas estructurales, sanciones más

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2002.

⁷⁵ Ugalde, Luis Carlos. “VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública”, Lisboa Portugal, Oct 2002 Debate Sobre la Corrupción en México.

severas para los corruptos, o fiscalizar adecuadamente en que se gasta el presupuesto, y este cambio de percepciones no se puede dar de un día para otro, ni por casualidad, sino puede ser el resultado de un largo proceso en el que se tenga en cuenta la prevención, el cambio cultural y el aprendizaje sobre la marcha de cómo ser mejores administradores públicos, como mejorar nuestras instituciones y la sociedad.

3.3 Otras Reflexiones Sobre el Combate a la Corrupción.

Primero hay que puntualizar que en un país donde exista desigualdad social, marginación y pobreza es muy difícil erradicar la corrupción, es verdad que hacen falta aumento de salario para los funcionarios públicos, cumplir con códigos que ayuden al propósito en cuestión, o que se elaboren reformas educativas, ojala fuese así de simple, pero el combate a la corrupción exige tomarse muy en serio factores reales, porque tal vez se esté cayendo en el error de querer concentrar este combate solo en las reglas referentes a la democracia o las áreas prácticas, siendo que es una problemática en la que se ven inmiscuidos la sociedad, la iglesia, organizaciones no gubernamentales, políticos, el sector industrial, medios de comunicación, partidos políticos, ejército y muchos más, así mismo, las cruzadas anticorrupción deben encuadrarse y adaptarse a un mundo cada vez más cambiante y complejo.

En México se ha venido trabajando en una democracia que va a pasos lentos y débiles, y es tal vez por este punto democrático por donde se pueden hacer las reformas necesarias para combatir la corrupción, puntualizando que siempre debe existir un mínimo de confianza por parte de los gobernados hacia sus representantes y algo de ética por parte de estos y la sociedad.

“El problema de fondo es cuando la democracia ya no representa a bastantes sectores sociales por la misma complejidad y heterogeneidad de las sociedades contemporáneas, además de que el propósito con el que se supone debe funcionar, en nuestro caso como un sistema de pesos y contrapesos, simplemente favorece y da cobijo a prácticas deshonestas, por lo que la participación ciudadana es primordial para sanear un poco las fallas de la democracia, incluyendo la participación ciudadana en los asuntos públicos, agregando a sectores excluidos, redistribuir la riqueza mediante el señalamiento de prioridades en el gasto social, unión de gobernantes y gobernados, puede servir de válvula de escape para el descontento social, limita el elitismo político, sirve de control ciudadano a lo estatal para que las autoridades no actúen de manera arbitraria, podríamos resumir lo anterior diciendo que la sociedad debe presionar para que existan cambios en el Estado, y en medida de lo posible, el Estado también ejerza cambios en la sociedad.”⁷⁶

⁷⁶ Cárdenas García Jaime. Op. cit

La lucha contra la corrupción no debe ser improvisada, debe tener una estrategia y un diseño claro y definido, diferenciando desde lo que es un mal diseño institucional, falta de conocimiento por parte de administradores públicos, o donde no puede combatirse por igual la corrupción, por ejemplo en los altos círculos o esferas, o la corrupción que se da en ventanillas de servicio, al hablar de corrupción estamos tratando con un problema de dimensiones descomunales, donde de acuerdo al agravio cometido debe ser el castigo, ya que no es lo mismo el dar dinero para agilizar un trámite menor, que la compensación millonaria que se da para poner en libertad a un contrabandista o secuestrador, por lo que debiese existir un equilibrio entre la correcta aplicación de las leyes para con los infractores, para el que da y el que pide justicia y viceversa, al respecto cabría mencionar que tal vez no sea una faena muy ardua el ir en contra del burócrata que pide propina, pero como combatir a todo aquel sujeto que goza de fuero o poder, esto solo se puede lograr con el embate general de la sociedad.

“Si bien las fórmulas matemáticas con las que se pretende explicar la corrupción son un bosquejo muy general de lo que es el problema, estas no pueden englobar la complejidad social, pero si arrojar datos sustanciales para entender mejor la corrupción, datos como: la cultura social vigente, las áreas más susceptibles de ser atacadas por este mal, ubicación en la estructura administrativa, cantidad de dinero o bienes susceptibles de ser extraído, identificación de los agentes deshonestos”⁷⁷.

Hasta este punto, parecería lógico que si los recursos son correctamente aplicados, la rendición de cuentas será una tarea cotidiana, ya que se están palpando los resultados de algo bien realizado, y en la medida que la administración mejore corresponderá a la sociedad el control de sus acciones.

Como difícilmente puede darse un cambio cultural dentro de los funcionarios y políticos en lo referente al cumplimiento de los fines del servicio, y anteponer las necesidades sociales a las individuales, los esfuerzos para mejorar estos dos aspectos pueden encaminarse hacia una revolución cultural centrada en la eficiencia, la eficacia, la productividad y sobre todo la ética pública, se trata de un cambio de mentalidad y luchar contra esta inercia en nuestro país que representa el tener acciones reactivas más que preventivas, desde la selección del personal, la educación, la capacitación, etc.

“Como sabemos dentro de los efectos de la corrupción se encuentra el fomento del cinismo ciudadano, la distorsión de los mercados, daño a la legitimidad gubernamental y del sector privado, impedimento del desarrollo económico, así mismo adopta muchas formas, el lado de la oferta y de la demanda, la gran corrupción, en la que se ven inmiscuidos altos funcionarios, el factor de discrecionalidad la rendir cuentas, y así descende hasta los pequeños funcionarios.”⁷⁸

⁷⁷ Rocha Aceves, Ángel Luis, documento sobre corrupción <http://www.toubra.unam.mx>

⁷⁸ Rocha Aceves, Ángel Luis Op. cit

Al aplicar las leyes, como uno de los mecanismos rectores para acabar con la corrupción lo que se pretende es ejecutarlas, de esta forma se disuaden presentes y futuras conductas indeseables al perseguir y condenar la corrupción, prevenir, promover e instaurar una legislación administrativa que ponga fin a las prácticas corruptas, incluyendo programas de protección a testigos, reglas transparentes de administración y contabilidad, el proceso, que es un poco más enredado, de consolidación del Estado, que consiste en reformas institucionales diseñadas para crear una sociedad de leyes, la cultura anticorrupción también es importante en la transmisión de valores y normas positivas.

Los nervios que hacen persistir el fenómeno de la corrupción son muy fuertes: pobreza, debilidad institucional, avaricia, nepotismo, dinero, las principales naciones desarrolladas así como las organizaciones internacionales tienen los medios y el poder para contrarrestar estos nervios de la corrupción, si finiquitan este discurso hipócrita y barato de combatirla cuando en realidad no hacen mucho si no es que nada para resolver el problema, no se está diciendo que ellos sean los totales causantes de nuestra desgracia, pero si que de alguna manera tienen los medios para combatirla, mediante dirigentes que confronten la inercia y la complicidad de las instituciones, y que puedan movilizar a quienes ya formen parte de sus filas y sean firmes defensores de la integridad, y esto es no solo necesario de las naciones desarrolladas y organizaciones internacionales para con México, sino que dentro de nuestra propia nación se deben buscar aquellos líderes incorruptibles que sean buenos operadores políticos y colocarlos en los puestos necesarios en este combate anticorrupción, hablando de este contexto internacional y global, deben ser puestas en marcha medidas de prevención y aplicación por parte de las naciones desarrolladas, donde el soborno de funcionarios extranjeros, así como sus cómplices en el país sean evidenciados y castigados más rápida y eficazmente, el prohibir a los políticos el acceso a los recursos públicos puede ser otra medida, al mismo tiempo, en los programas que impliquen mayor cantidad de dinero debe ponerse especial atención.

Los retos planteados nacional e internacionalmente deben ser realistas y alcanzables, en donde cada actor institucional debe ser promotor de una cultura de cambio, se debe incentivar para que la corrupción donde quiera que se de, sea denunciada para que el ejercicio del gasto público sea positivo.

Para combatir la corrupción también tenemos que crear instituciones acordes a los cambios que se necesitan, por ejemplo, la innovación gubernamental que se origina en la realización misma del trabajo, dando forma los aspectos que significan mejoras en la reducción de trámites administrativos engorrosos e innecesarios, la reducción de formatos o la simplificación administrativa para su correcta implementación y desarrollo, son fundamentales los indicadores que registren y evalúen los logros o retrocesos obtenidos, el no permitir avanzar un asunto con errores, y el nombre del responsable aparezca, aquí es importante entrar en una dinámica de denuncia de la corrupción así como de su castigo y por el otro lado, el premio o reconocimiento que implica un trabajo bien hecho, los medios electrónicos también son importantes para este combate, ya que de contar con ventanillas virtuales, y una vez colocado el personal innecesario en otras

labores más importantes, se puede tener mayor eficacia, ya que al no tener contacto directo el servidor público con el demandante de cierto servicio, es muy complicado que se pueda caer en el juego de la corrupción. Nadie debe escapar a una evaluación del papel que desempeña, ya que esta es otra forma de rendir cuentas, primero entre los miembros de alguna institución, y posteriormente para con el pueblo, esta es una forma de ascender a otro nivel o perder el empleo, los parámetros de evaluación pueden ser fijados de superiores a mandos medios e inferiores y viceversa.

En general, los organismos encargados de combatir la corrupción poseen poca autonomía política, financiera e institucional, esto por la forma en que se designa a las autoridades y el origen de su mandato, subordinando la constitución de una política de Estado a la corrupción, frecuentemente, un cambio de gobierno implica el fin de un programa y el cambio de funcionarios, esto también debe modificarse, ya que si un funcionario ha demostrado tener una moral íntegra, debería de seguir desempeñando las funciones que realizaba independientemente del partido o presidente en el poder, esta es una incongruencia en los organismos públicos encargados de combatir la corrupción, ser parte del funcionamiento del sistema político y al mismo tiempo, necesitar de autonomía suficiente y distanciamiento para desempeñar su labor, independientemente de la poca o nula capacitación especializada de los funcionarios públicos que trabajan para combatir la corrupción, como en el caso del poder judicial mexicano, que es muy débil y a veces pareciera no tener carácter para hacer justicia, por lo que es muy necesario que este poder deje de aplicar leyes mal hechas, sino que además sea promotor de reformas a favor del combate a la corrupción.

Sabemos que el combate a la corrupción no es tarea sencilla, *“con mucha frecuencia se tienen expectativas muy elevadas o irreales de lo que se espera cumplan los organismos encargados del combate a la corrupción, este desencanto generalmente viene acompañado de un manejo inadecuado de cifras y encuestas de percepción de la opinión pública sobre combate a la corrupción sustentadas en la ausencia de parámetros estandarizados de medición, por lo que es necesario identificar los plazos, las actividades y los indicadores del cambio conductual al poner en marcha la implementación de códigos y programas de ética, hablando en base a hechos, con estos programas, entre otras cuestiones lo que se debe buscar es: reconocimiento y participación, una administración orientada hacia la diversidad, cambios culturales, mejoramiento del clima laboral, aumento de incentivos y cambio de expectativas, una plena y satisfactoria integración de la vida y del trabajo, mayor moral y productividad del grupo, mayor motivación y cambio de actitudes y conductas, una ética de liderazgo, organizaciones adaptativas y misiones reales, todas estas aristas que se buscan cumplir con la implementación de una gestión ética, tienen como eje central al ser humano, ya que es este por principio y fin de cuentas quien ejecuta la administración pública, por lo que es muy necesario colocarlo en el centro del mapa en el combate anticorrupción, ya que de lo que se trata es de crear condiciones más dignas para los servidores públicos.”*⁷⁹

⁷⁹ Cárdenas García, Jaime. Op cit.

Para combatir la corrupción hay que escapar de la falacia de las soluciones únicas, ya que esta no se combate solamente con acciones preventivas como en la educación o la selección del personal, a pesar de esto, sí se debe poner especial énfasis en como definimos las estrategias, como, cuando y donde deben de ser aplicadas, ya que es un problema multidimensional, también las soluciones van por muchísimos caminos, entre estos, la definición de Estado que deseamos, un Estado con un ejecutivo gobernante y una administración pública eficaz, eficiente y transparente, al mismo tiempo, hay que diferenciar claramente la línea tan sutil que existe entre lo público y lo privado, y en base a esta diferenciación, tanto el gobierno, la administración pública y ciudadanía podrán actuar en consecuencia de ello, también se podría promover la competencia y terminar con los monopolios en medida de lo posible y de acuerdo a la ley, en este sentido, y teniendo las precauciones necesarias cabría la privatización, pero no se trata de sustituir un monopolio público con otro privado, ya que se tendrían las medidas de seguimiento y control necesarias.

La corrupción es un mal que hay que atacar por todos los flancos y en todas direcciones, desde su origen y las diferentes formas en que esta se da, hasta el trasfondo estructural, y ya que la corrupción está relacionada con todo, cabría señalar que un esfuerzo de coordinación institucional debe y requiere ser integral, para tener mejores resultados, pero cualquier esfuerzo por aterrizar alguna campaña o un simple programa anticorrupción no se deslinda fácilmente de toda la carga política que engloba, ya que la legitimación y el prestigio interno y externo, así como el apoyo financiero para un gobierno van en función de que tan efectivamente este combata la deshonestidad en sus filas, y esto no pasa desapercibido para la oposición, que aunque sabe que se encuentra en desventaja respecto al acceso a la información, archivos relevantes u otras cuestiones, apoya el escepticismo y la desconfianza ciudadana para señalar las fallas del gobierno en turno y darse mayor credibilidad que se debe traducir en votos, por lo que podríamos decir que la cacería de corruptos (peces gordos) con afanes partidistas esta bastante viciada.

Si la corrupción evidencia desequilibrios, fracasos, fallas y errores de nuestro sistema democrático, el combate a esta debe ser muestra de un buen desempeño de democracia, con estrategias sustentadas en investigaciones serias inobjetables, un diagnóstico hecho mediante el consenso interno y externo, en una solución ideológica sustentada en la ley, con el apoyo de particulares, clase política, medios de comunicación, etc., toda esta legitimación se cimienta en la ayuda de la sociedad civil, un control y monitoreo en el que se comprometan todos, así como una ágil y clara comunicación interinstitucional.

Otro de los grandes adversarios, y que va de la mano de la corrupción, es el escepticismo, que anímicamente hace sentir un estado mental de derrota antes de enfrentar algún reto u obstáculo, o simple apatía e indiferencia por cuestiones que debiesen ser prioridad en la agenda de todo ciudadano y servidor público, los problemas a los que se enfrenta la administración pública y la ciudadanía en general en lo tocante a corrupción se arreglan con el simple hecho de tener

voluntad, y esto suena bastante sencillo y hasta obvio, *“pero realmente son pocas personas las que recorren este sendero de ética y moral bien encausados, entre el deseo de hacer las cosas y el llevarlas a cabo, ya que implica valor, determinación, coraje y sobre todo fuerza de voluntad, además la responsabilidad de asumir deberes y atender a las consecuencias de sus actos, así como un conocimiento suficiente que permita la obtención de alguna meta en particular.”*⁸⁰

Los administradores públicos, los funcionarios, gobernadores, así como los estudiosos de la ciencia política deben partir de un hecho muy real: no se puede exigir a ciudadanos y burócratas el no caer en el juego de la corrupción cuando son víctimas los unos y los otros de *“un bombardeo publicitario en el que se insita al consumismo a cualquier costo, gracias a un sistema capitalista en el que la maximización de las ganancias es el objetivo al que deben subordinarse en última instancia todos los demás principios, incluyendo los éticos y morales, porque ningún mal cuyas causas reales no se aceptan con sinceridad puede resolverse de manera efectiva y adecuada.”*⁸¹

Hasta donde será cierto que problemas radicales requieren soluciones radicales, no se trata de llegar a una revolución, si esta es cultural o de cambio de actitud es mucho mejor, pero al verse el pueblo orillado y sin mas remedio que tomar la justicia en sus manos, o llegar a un caos en el que la variable principal sea el velar cada uno por y nada mas que sus intereses, entraríamos en un terreno muy escabroso, afortunadamente contamos con instituciones como el Instituto Federal Electoral IFE o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, solo por mencionar algunas de las grandes instituciones con las que cuenta México, que nos están conduciendo por un sendero de tolerancia, diálogo, respeto, rendición de cuentas y muchas maravillas más, con una legitimidad casi inobjetable, con tiempos de tanta apertura democrática, diálogo, razón, la clara rendición de cuentas, y la puesta en marcha de planes y programas que están dando resultados lentos pero seguros, será muy difícil que el pueblo se pueda violentar o manifestar de una u otra manera su inconformidad con lo que al parecer es un país que camina correctamente, el problema que tratamos no es el resultado simplemente de la herencia priísta, española o parte inherente de nuestro folclor, ya que tiene raíces mas hondas que van desde la actitud, el facilitar tramites mediante dinero o enriquecerse ilícita y descaradamente, nuestra mentalidad, etc., y ya que muchas son las raíces o causas, también son muchos los antidotos necesarios para exterminar o al menos disminuir este fenómeno social que nos aqueja de antaño y no nos permite crecer como nación ni como individuos, como pudimos apreciar, estos van desde algunas reformas culturales e institucionales necesarias, los planes mejorados en el sistema educativo de manera preventiva para futuras generaciones, la adecuada selección del personal, contar con un mejor organismo encargado de impartir justicia, y así podríamos enumerar un sinfín de soluciones parte de un sistema integral con el que se

⁸⁰ González Llaca, Edmundo. Op. cit

⁸¹ Soberon Valdes, Francisco. *“El Economista de Cuba Edición Online”*, Cuba 2002.
http://eleconomista.cubaweb.cu/2002/nro147/147_235.html

pretende acabar con la corrupción, pero no serviría de mucho si no comenzamos por hacer un examen de conciencia y cambiar conjuntamente por muy difícil que parezca, y a manera de ejemplo muy bizarro, así como en el fut-bol hemos tratado de ser campeones mundiales y sencillamente no lo logramos, en este combate anticorrupción por lo que percibimos tampoco hemos logrado mucho, no es el objetivo principal el ser pesimistas, quizás algún día ganemos un campeonato mundial, ese mismo quizás aplica para ser una nación menos corrupta, mientras tanto podemos seguir trabajando ardua e incesantemente tratando de obtener mejores resultados.

CONCLUSIONES

Los esfuerzos por frenar la corrupción y obtener mejores resultados respecto a la carencia de ética por parte de servidores públicos y gobernantes en México ha sido insuficiente y poco fructífera, como apuntamos en este trabajo, desde el sexenio de Miguel de la Madrid con la llamada renovación moral, que pretendía un embate general de la sociedad en contra de aquellos funcionarios corruptos, o alentar la escasa práctica de la denuncia, paradójicamente durante este mandato es cuando México atraviesa una de sus etapas mas oscuras, un claro ejemplo de ello con Arturo Durazo Moreno al frente de la policía de la ciudad de México, también es importante señalar que durante este sexenio (1982-1988) surge la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (SECOGEF), concebida como uno de los instrumentos primordiales para cumplir con la renovación moral, separando la función de fiscalización interna, con un carácter preventivo más que correctivo de conductas ilícitas, para tal efecto, la SECOGEF, comprobaba el cumplimiento de normas y lineamientos, emitía juicios sobre las mismas para controlar y dar seguimiento a objetivos y prioridades nacionales, vigilaba la congruencia del ejercicio del gasto público respecto al presupuesto de egresos, y dependiendo del caso, daba elementos suficientes para la elaboración de correctivos, pero como en esta y otras instituciones a lo largo de nuestra historia, terminó por cumplir las sanciones con fines particulares o de grupo, mas por ajuste de cuentas que hacer valer realmente la ley.

En el caso de Miguel de la Madrid, como en el de otros ex presidentes, al momento de rendir cuentas presentan datos que poco o nada reflejan la realidad o el sentir general de la sociedad respecto al retroceso de la corrupción en sus diferentes niveles y ámbitos, desde la seguridad pública, hasta los trámites que se tienen que hacer para denunciar algún agravio, o el clásico ejemplo de las ventanillas de servicios en las que se debe de facilitar dinero para cumplir con determinado requisito.

Revisando un poco la historia, al momento de hablar de corrupción, no se puede dejar del lado la forma por demás polémica en que Carlos Salinas de Gortari arriba a la presidencia de la república en 1988, en unas elecciones que a juzgar de expertos y analistas fueron un fraude, desde este momento tal vez se vislumbraría lo que representó el mandato Salinista, donde creció la inseguridad pública, no se notaron mejoras en la impartición de justicia, y el crimen organizado cobró una fuerza desmedida, de los pocos aspectos positivos de este sexenio (1988- 1994) están la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Programa Nacional de Solidaridad en el que se nombraron vocales de control y vigilancia dentro de los mismos grupos sociales, por los que estas contralorías representan un avance en la vigilancia social y la rendición de cuentas, pero aún así, nada realmente importante y palpable para la ciudadanía en lo tocante al tema.

Con la llegada de Ernesto Zedillo al poder, se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP, que en general buscaba hacer más eficiente y eficaz el gobierno, y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncia y Atención Ciudadana que busca incrementar la participación social, así mismo, la

Auditoría Superior de la Federación sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda con la finalidad de fortalecer las actividades de evaluación y control del Congreso, pese a su buena voluntad, el sexenio de Zedillo se vio rebasado por el crimen, la inseguridad y la desigualdad social.

A pesar de los diferentes programas gubernamentales implementados en décadas pasadas el problema de fondo persiste, la corrupción no se disipa o disminuye, por lo que las buenas voluntades, o el arrojar datos inútiles no sirve de nada cuando la sociedad no ve los frutos de estas políticas.

Al mismo tiempo, los códigos de ética son una cuestión muy inútil y estorbosa para el servidor público que no le gusta actuar conforme a estos, de nada sirve que existan si no se cuenta con la disciplina suficiente para llevar a cabo tan solo uno, por más sencillo que este sea, si no se cuenta con un adecuado sistema de sanciones que contemple castigos de acuerdo a la falta cometida, y más allá de esto, el que realmente se ejecuten dichos castigos.

La transparencia y rendición de cuentas también es algo importante de considerar, ya que si bien se han sustentado las bases con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, de lo que pudiera ser un mecanismo en el que se despejen las dudas de cualquier ciudadano respecto a diversos rubros, no es suficiente dadas muchas inercias que venimos arrastrando, así mismo, no se debe perder de vista que también, la información susceptible de ser considerada como confidencial, es solo algo de lo que frena a este sistema de ser algo mejor y más útil.

La promoción de valores cívicos y éticos es algo que se debe vigilar desde la educación básica, pasando por la media y superior, revisando los contenidos en posprogramas educativos con el consenso de académicos, padres de familia, alumnado y demás agentes involucrados, ya que si desde la primera educación que se recibe se sientan las bases éticas de los administradores públicos y sociedad en general, no debe ser difícil esperar buenos resultados, desgraciadamente la educación en México no es algo a lo que todos puedan acceder, independientemente de la calidad de esta.

El ver que están haciendo otros países respecto al combate a la corrupción es un punto de partida muy bueno para tratar de imitarlo, con las modificaciones correspondientes claro, ya que si al interior de nuestra administración persisten ciertas fallas, el investigar y observar a otros países, o casos de un efectivo combate a la corrupción en el interior del nuestro sería muy benéfico.

Las posibles causas del fracaso de nuestros programas anticorrupción y códigos de ética tienen muchas explicaciones que se pueden remontar hasta la época colonial, lo que si es muy cierto es que hay muchas fallas respecto a la conducta de servidores públicos y sociedad, con una doble moral en la que se aplican las leyes a conveniencia, las inercias tan grandes heredadas de antiguos regímenes llegan a pesar mucho, o sencillamente se pueden obtener más beneficios actuando ilícitamente.

Una de nuestras dolencias principales, tal vez de las que mas propicien la corrupción es nuestro sistema de impartir justicia, que da cobijo a grandes infractores y es muy duro con infractores menores, entre algunos de sus defectos, además del fuerte escepticismo por parte de la sociedad a quien se supone se encarga de proteger y cuidar sus derechos y garantías.

El proponer ideas y soluciones a este problema de carencia de ética y la grave corrupción que nos aqueja es tarea hasta cierto punto sencilla, lo arduo es poner en práctica valores y conductas apegadas a normas bien hechas y factibles de llevar a cabo, no solo se trata de mejorar nuestros planes de estudio, buscar buenos e incorruptibles líderes, sanear un poco las lagunas y huecos legales que nos aquejan, o imitar casos de países exitosos; ya que si bien todos estos rubros son importantes para tratar de llegar a soluciones integrales, el no darnos cuenta de que si seguimos por un sendero de corrupción y vicios al interior de nuestra administración pública y nuestra sociedad, estamos condenando nuestro destino y el de generaciones venideras al exterminio y la aniquilación, por no poder aprender a ser un país donde se cumplan las leyes y normas, por no saber como trabajar en conjunto y a superar diferencias para llegar a acuerdos.

De no aprender a convivir de manera civilizada y como una sociedad funcional, sencillamente atengámonos a las consecuencias de nuestros actos, por lo visto esto no es labor fácil, pero debemos empezar a trabajar por algún lado para romper este círculo vicioso de corrupción en el que estamos inmersos, y cuanto antes mejor, con planes y programas alcanzables, atacando integralmente el problemas por diversos flancos, como el educativo, el preventivo y el reactivo, con políticas de cero tolerancia por muy utópico que suene, se debe demostrar que nadie ni nada esta por encima de la ley.

Aunque en nuestro país se han dado los primeros pasos para fortalecer la rendición de cuentas y nuestras instituciones, debemos luchar por pasar de la simple retórica a resultados que perciba la sociedad quien en primera y última instancia es de quien emana el poder y a quien se debe tener contenta y conforme con los resultados de determinada gestión, de lo contrario tarde o temprano mediante el voto que es de nuestras principales armas se destituirá a aquel gobierno incompetente para dar paso a nuevas y mejores propuestas.

Finalmente, dentro de las posibles soluciones para combatir esta problemática de la corrupción en el tercer capítulo de este trabajo se menciona que debemos crear mejores planes de estudio y romper con algunas inercias y vicios al interior de nuestras instituciones educativas desde el nivel básico; así hasta el medio y superior, creando círculos virtuosos de estudiantes con potencial para actuar correctamente de los que se puede tener seguimiento desde la educación media y en la superior, o el proponer que algunos oradores acudan a las escuelas a dar cátedras de ética, el castigar adecuadamente a los infractores de la ley; así como fomentar la práctica de la denuncia ciudadana, sin dejar del lado que los objetivos y metas en este combate deben ser realistas y alcanzables, pero sobre todo el tratar de tener una visión integral, preventiva más que correctiva ante este cáncer que representa la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1 Bautista Diego, Oscar. "La Ética en los Servidores Públicos", Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001.
- 2 Blanco Moheno, R. "La corrupción en México", México ED. Bruguera 1982.
- 3 Cancino Cesar. "La transición mexicana, 1977-2000", México, Centro de Estudios de Política Comparada CEPCOM, 2000.
- 4 Fernández Bueno, José Luís. "Corrupción y fraude una plaga en las empresas" ED. Martínez Roca. México 2004.
- 5 Freud Sigmund. "El Malestar en la Cultura", ED. Alianza, México 1995.
- 6 Freud Sigmund. "Psicología de las Masas", ED. Alianza, México 2000.
- 7 González Llaca, Edmundo. "Corrupción Patología Colectiva" Instituto Nacional de Administración Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 2006.
- 8 Harris M. "Introducción a la antropología general" ED. Alianza Universal Madrid, 1991.
- 9 Hernández Sampieri, Roberto. "Metodología de la Investigación" ED. Mc Graw Hill México 1996.
- 10 Moreno Ocampo, Luís. "En defensa propia cómo salir de la corrupción" ED. Sudamericana Buenos Aires, 1993.
- 11 Patricio Marcos. "Lecciones de Política", ED. Nueva imagen México 1990.
- 12 Pineda Luis. El Municipio Mexicano. "La reconceptualización del municipio rural e indígena", Investigación para el Banco Mundial, México 2001.
- 13 Rachels J. "The Elements of Moral Philosophy", Ed. Mc Graw Hill 3a ED. New York 1998.
- 14 Reyes Heróles Federico. "Corrupción: De los Ángeles a los Índices", Cuadernos de Transparencia Instituto Federal de Acceso a la Información Pública No.01 Primera edición, Noviembre de 2003.
- 15 Ríos Álvarez, Lautaro. "La Ética Profesional", Colegio de abogados México, 2005.

- 16 Rodríguez García, José Ignacio. "El Fenómeno de la Corrupción en México", Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, México 2003.
- 17 Ugalde, Luis Carlos. "Rendición de Cuentas y Democracia". El caso de México, Instituto Federal Electoral, México 2002.
- 18 Savater Fernando. "Ética para Amador", ED. Ariel México 1997.
- 19 Savater Fernando. "Política para Amador", ED. Ariel México 1997.
- 20 Weber Max. "El Político y el Científico", ED. Coyoacan México 2001.

DOCUMENTOS OFICIALES

- 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003, Ediciones Leyenda.
- 22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ED. Porrúa, México, 2002.
- 23 Primer Informe de gobierno Miguel de La Madrid Hurtado p. 4 Instituto de Estudios Políticos y Sociales del PRI IEPES.
- 24 Tercer Informe de gobierno Miguel de La Madrid Hurtado p. 19 IEPES.
- 25 Cuarto Informe de Gobierno Miguel de La Madrid Hurtado IEPES p. 23 IEPES.
- 26 Sexto Informe de gobierno Miguel de La Madrid Hurtado p. 19-21 IEPES.
- 27 Primer Informe de gobierno Carlos Salinas de Gortari p. 400 IEPES.
- 28 Segundo Informe de Gobierno Carlos Salinas Servicios Públicos Municipales p. 40. IEPES.
- 29 Cuarto Informe de gobierno Carlos Salinas p. 16 IEPES.
- 30 Sexto Informe de gobierno Carlos Salinas de Gortari Las Libertades y su Protección Trascrición por Miguel A. Padilla Acosta.
- 31 Crónica parlamentaria Cámara de Diputados Sexto Informe de Gobierno Ernesto Zedillo.
- 32 Quinto Informe de gobierno Ernesto Zedillo Economía.
- 33 Concepto del Manual de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Seguridad Pública México 2005.

- 34 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
- 35 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, 2001.
- 36 Diagnóstico General y por Temas Pertinentes, Convención Nacional Hacendaria, México, 2004.
- 37 Ugalde, Luis Carlos. "VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública", Lisboa Portugal, Oct 2002.
- 38 Escalarte Gonzalbo, Fernando. "El Derecho a la Privacidad Cuadernos de Transparencia Instituto Federal de Acceso a la Información Pública" No.02, México 2002.
- 39 Vergara, Rodolfo. "La Transparencia como Problema". Cuadernos de Transparencia Instituto Federal de Acceso a la Información Pública No.05, México, 2002.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- 40 Aguirre Soledad Revista "QUO" No. 32 Junio 2000.
Artículo sobre liderazgo. p 32
- 41 Camacho, M., 1977. "La cohesión del grupo dirigente", en *Vuelta*, vol.1, núm. 11, octubre, revista memoria, abril de 2005 p. 28.
- 42 Garduño, Roberto. La Jornada 2001/06/10.
- 43 García Jiménez, Ricardo. "Balance del sexenio de Ernesto Zedillo" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 52, noviembre 2005. p.2
- 44 Morris, S. D., 1999, "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", en *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 3, pp. 623- 643; 1992
- 45 Quintana Garay Alfredo y Mr. Jingles Revista "QUO" No. 42 Abril de 2001 "El Triunfo de los Groseros."

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://es.wikipedia.org>

<http://www.definicion.org/impunidad>

<http://www.iapem.org.mx>

www.cidac.org/portalesp/modules.php?

ppsmexico@usa.net

www.transparency.org

www.observatorio.org/comunicados/comun126.html

www.argentina.gov.ar

<http://support.casals.com/newrespondanet/spanish/anticorrupción/informes/compendio/Chile.htm>

www.ifai.org.mx

<http://www.hacer.org/pdf/ghersi3.pdf>

<http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>

<http://www.eumed.net/tesis/amc/31.htm>

www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp

catedratreparencia@transparenciacolombia.org.co

info@transparency.it

<http://youthink.worldbank.org/community/gallery/zambia.php>

<http://.prd.org.mx/ierd/coy133/JCG.htm>

<http://www.toubra.unam.mx/publicadas/02112214385-AUTOR.html>

http://eleconomista.cubaweb.cu/2002/nro147/147_235.html

<http://www.inep.org>

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm>

www.cema.edu.ar

www.iadb.org/etica