

Reseñas

La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González,
México, Instituto de Administración Pública
del Estado de México, 2012, 531 pp.

José Luis Estrada Rodríguez*

México ocupa la posición 105 en el mundo en materia de corrupción, con un valor de 34 sobre 100 puntos; muy por debajo de Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, que obtuvieron 90 puntos. Nuestro país tiene una posición alta en comparación con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el G20, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción emitido por Transparencia Internacional (2012). Asimismo, de manera vergonzosa se encuentra en una posición similar a la de países como: Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas.

De igual forma, la más reciente Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, efectuada en 2010, reveló que la corrupción es un tema donde la idiosincrasia refuerza las acciones contra la legalidad, de tal forma que es un tema cultural: la incidencia en prácticas desviadas de la legalidad es una condición cotidiana. Esta misma encuesta documentó la existencia de 200 millones de actos de corrupción, vinculados con trámites y “mordidas”. Como consecuencia de ello, los hogares mexicanos destinaron en promedio 14 por ciento de su ingreso a este rubro.

En este contexto, el libro de José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, adquiere gran importancia y trascendencia en nuestros días, sobre todo porque recupera el debate sobre los programas adoptados en el sexenio pasado (2006-2012) y retomados

* Doctor en Ciencias Sociales, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, coordinador del Colectivo CIMTRA en el Estado de México. Líneas de investigación: calidad de la democracia y rendición de cuentas. Correo electrónico: <luisholly@yahoo.com.mx>.

por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) con la pretensión de erradicar las ganancias mal habidas dentro de la administración pública. Existen innumerables desventajas de la corrupción; una de las más importantes es la falta de productividad en la administración pública, cuyos trámites dilatados y onerosos impiden la atracción de capital, así como el desarrollo de la industria y el crecimiento de las empresas. El pago de sobornos para obtener licencias, y la incertidumbre que genera este proceso, tienden a reducir los incentivos para la inversión.

Se define la corrupción como: “El uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, así como todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” (Morris, 1992: 25). Pero existe una amplia gama de formas que adquiere la corrupción, muchas de ellas imperceptibles, como el compadrazgo o el tráfico de influencias en las oficinas gubernamentales, muy difícil de reglamentar o sancionar. La corrupción también se relaciona con la actitud negativa que adoptan los funcionarios públicos en su comportamiento ante la sociedad, como la falta de un código de ética en sus procedimientos o la deslealtad y traición a sus compañeros.

Nuestro país cuenta con varios estudios sobre este tema, escritos desde distintas perspectivas y maneras de abordar una práctica cotidiana. El asunto es cultural, coinciden en afirmar Diego (2009) y Stephen (1992), que han analizado el caso mexicano y a quienes retoma José Juan Sánchez en este libro que compila de manera histórica varios acontecimientos de la vida nacional, donde a partir de la formación del Estado mexicano se creó también una corrupción institucional, tolerada, permitida, fomentada e incluso promulgada.

Los fallidos intentos por erradicar la corrupción son muchos y se pueden documentar a partir de los planes de desarrollo, las campañas políticas e incluso las políticas públicas instrumentadas para tal efecto. En especial es importante destacar el arreglo político que tuvieron que suscribir los gobernantes emanados de la sociedad civil, luego de que los militares abandonaran el poder en la época revolucionaria. Después de la revolución mexicana, se desarrolló un régimen autoritario, cuyo exacerbado presidencialismo permitió todo tipo de componendas a los funcionarios que estaban en el poder. Se promovió de manera institucionalizada la aparición de los sindicatos, que ocuparon uno de los

primeros lugares en sus prácticas discrecionales, y algunos de los cuales continúan operando así hasta la fecha.

Durante la etapa del “milagro mexicano”, el crecimiento económico y el desarrollo de nuestro país permitieron que la población en general se beneficiara de la bonanza económica, lo cual impidió ver los errores de los burócratas y funcionarios; pero también se otorgó a los funcionarios un poder inusual sobre los documentos, sellos, formatos y papelería oficial, que controlaron en usufructo de las oficinas gubernamentales. Empero, transformar la cultura de los mexicanos es una tarea titánica que el autor de este libro describe de manera detallada.

La corrupción adquiere distintos matices: abuso de poder, tráfico de influencias, compadrazgo, amiguismo, soborno, cohecho, mal uso de los conocimientos, fraude, aceptación de obsequios a cambio de favores, entre otros que forman parte de lo que denomina *corrupción administrativa*, que se distingue de la corrupción política porque la primera afecta principalmente a los burócratas que forman parte de la administración pública.

En la obra en comento, se destaca la minuciosa descripción de los episodios nacionales que se han nutrido por actos ilícitos, desviación de recursos y uso patrimonialista de los recursos públicos. En nuestro país, como lo documenta José Juan Sánchez, a lo largo del virreinato y la revolución mexicana, así como en la conformación del México contemporáneo, se fomentó la tolerancia a las prácticas vinculadas con desvíos de recursos, el uso discrecional del poder y la falta de ética de los servidores públicos –como la policía, principalmente. “Promúlguese la ley pero no se acate” es uno de los dichos con los cuales se satirizan las leyes y los decretos generados en contra de la corrupción. En México, el combate a las prácticas ilícitas se convierte en simulación. Sefchovich (2008) abunda al respecto y atribuye de igual forma a la cultura de los mexicanos la mentira, la corrupción y la simulación como valores nacionales difíciles de erradicar.

La corrupción administrativa en México es un referente obligado para todos los funcionarios que deseen comprender y actuar contra este flagelo, porque las campañas sociales, spots radiofónicos y anuncios contra la corrupción no han tenido el efecto deseado. Lo que requieren los programas contra la corrupción es disminuir los incentivos, aminorar la proclividad a usar la corrupción para evitar una fila, obtener un des-

cuento o ganar tiempo en los burocráticos procesos. Parte de la corrupción está en el compadrazgo y el favoritismo.

La obra de Sánchez González se compone de cuatro apartados y siete capítulos, que ayudan a entender la forma en la cual se ha enraizado la corrupción en las prácticas cotidianas, dentro de la cultura y en las prácticas sociales. Es una importante investigación sobre este fenómeno y aborda de manera seria y objetiva muchas de las políticas que han fallado en su implementación. En la primera parte, se describen los conceptos vinculados con el tema, estableciendo un marco teórico que permite entender los distintos tipos y formas de corrupción, no todos vinculados con dinero, pero sí con el uso de los recursos públicos y el poder.

En la segunda parte, se describe cómo inician los intentos por establecer control durante el virreinato, sobre la incipiente burocracia que sin ética de servicio ejercía el poder. Se revisa de manera histórica la etapa de la independencia de México, que abarca las Constituciones de 1824 y 1857; tema muy vinculado con el cuarto capítulo, enfocado a describir la época del presidente Benito Juárez y las vicisitudes para implantar la primera ley de servidores públicos; así como la etapa porfirista de control en la vía formal, pero de amplia impunidad y discrecionalidad en la asignación de poder, y de centralismo político.

En la tercera parte, correspondiente al siglo XX, se considera las distintas políticas instrumentadas por el gobierno para combatir la corrupción posrevolucionaria: José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Todas las políticas buscaron controlar el ejercicio del poder; sin embargo, hubo muchos casos documentados sobre el abuso del poder y la riqueza inexplicable de algunos funcionarios como el ex director de la policía durante el sexenio de José López Portillo, *El Negro Durazo*, que fue cobijado por el poder.

El documento de investigación arroja interesantes conclusiones: durante el virreinato se permitió la corrupción abierta a los españoles, así como durante las etapas siguientes. En un esquema de simulación acaso, las políticas públicas fracasaron por el desinterés de los ciudadanos y la omisión de las autoridades para otorgar certidumbre a las leyes. Con la consolidación del partido dominante —primero con el PNR en 1929, PRM en 1938, y luego con el PRI en 1946—, se estableció un esquema de control y prebendas para todos. Este modelo se rom-

pió con la alternancia en 2000, que suponía un cambio que no llegó: la corrupción continuó y las medidas para atacarla terminaron siendo igualmente tardías.

Acontecimientos como el “toallagate”, protagonizado por Vicente Fox, en ocasión de una suntuosa compra de toallas a un precio altísimo por la Presidencia de la República, permitió entender que la corrupción no solo está en el desvío de fondos, sino también en el uso y abuso del presupuesto, mediante la asignación de altos salarios y la ejecución de compras suntuosas a cargo del erario público; e incluso en el pago de intermediarios políticos para establecer empresas, como recientemente se dio a conocer sobre la cadena de tiendas Walmart, que debió pagar sobornos para establecerse en varias ciudades de México.

Sobre todo esto, el autor afirma: “El régimen político, los partidos políticos y los políticos tienen un doble discurso: atacan la corrupción de forma reiterada, pero cuando se convierten en altos funcionarios gubernamentales ejercen el privilegio del cargo que ostentan” (Sánchez, 2012: 515). Por tanto, el fenómeno de la corrupción, la falta de ética y las conductas de aprovechamiento e interés persisten de manera directa e indirecta, formal e informal en la sociedad mexicana. Las políticas de prevención deberán atacar el origen, las prácticas culturales, y privilegiar la denuncia, no solo decretar leyes y nuevos programas, porque, como se relata, la lucha contra la corrupción lleva muchos años, muchas leyes y muchos programas.

Más de tres siglos tiene la corrupción en México, mediante distintas modalidades, formas y grados. Pero, como sostiene Cartier-Bresson (1997), las prácticas corruptas no suelen darse de forma ocasional y no organizada; por el contrario, obedecen a esquemas de acción interiorizados dentro de las organizaciones. Las prácticas tienen tan profundo arraigo que se “institucionalizan”, con su consabida dificultad para transformarse. Las redes de corrupción se estructuran movilizandando recursos, interés financiero, familiar, partidista y de grupo. En el libro se concluye que solo la prevención, la cultura ética y la práctica de valores en el servicio público permitirán transformar la corrupción institucionalizada que se vive; aún más, garantizar el ejercicio de las leyes podrá evitar la avaricia, la codicia y el anhelo de poder. Finalmente, dentro de la cultura mexicana, las prácticas sociales deben cambiar para dar paso a la legalidad so pena de quedar en el estancamiento por la corrupción que daña y corroe a la administración pública, los negocios y la convivencia en general.

Referencias

Cartier-Bresson, J.

1997 “Corruption networks, transaction security and illegal social exchange”, en *Political Studies*, XLV, pp. 463-476.

Diego Bautista, Óscar

2009 *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, IAPEM, 166 pp.

Sefchovich, Sara

2008 *País de mentiras*, México, Océano.

Stephen D. Morris

1992 *Corrupción política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores.

Transparencia Mexicana

2011 Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Disponible en: <<http://biiacs-dspace.cide.edu/bitstream/handle/10089/16370/RES.pdf?sequence=1>>.

Transparencia Internacional

2012 *Índice de percepción de la corrupción 2012*. Disponible en: <http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_comunicado_de_prensa_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2012>.