

CORRUPCIÓN E INTEGRIDAD

INTERVENCIÓN EN LA CEREMONIA DE INGRESO COMO MIEMBRO DE NÚMERO DE LA ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS

CARLOS RETA MARTÍNEZ



En ocasión de este solemne acto en que tengo el gran honor de ingresar como nuevo miembro a tan reconocida Academia Mexicana de Ciencias Políticas, tomaré la palabra para reflexionar sobre la problemática que representan la corrupción y la impunidad, y las posibilidades que ofrece la ética y la integridad para combatir esta dolencia que se ha extendido en México y el mundo.

En primera instancia comentaré qué es la corrupción y referiré algunas particularidades relativas a sus manifestaciones y estudio actual. Procederé de esta manera porque es importante la identificación del hecho también como un fenómeno social, político y económico que incluso, cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales y empresariales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales, pues incluso se ha encontrado que esta problemática ha llegado a tal dimensión que hasta Organizaciones no Gubernamentales o el ciudadano de a pie se han involucrado.

El panorama desolador que se desprende de la corrupción hace necesaria la discusión y propuesta de soluciones para disminuir esta problemática que se ha convertido en sistémica en nuestro país, y entre los planteamientos que se han ofrecido al respecto está la ética, que abordaremos como un medio que, complementado con las reformas y la expedición de nueva normatividad, indispensables para la vigencia plena del Estado de Derecho, podrían constituirse en un frente sólido dirigido a abatir este fenómeno.

Aspectos generales de la corrupción

La corrupción se ha extendido en todos los ámbitos del gobierno y la sociedad mexicana, razón por la cual requiere atención inmediata, pues las dimensiones que ha adquirido afectan el buen curso de los asuntos políticos, administrativos,

económicos y sociales en el presente, y quebrantan las posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Hasta hace algún tiempo la corrupción se atribuía a los espacios públicos y gubernamentales, donde sin duda es más evidente por la polémica implícita en los asuntos públicos. No obstante, ésta aparece también entre las corporaciones, individuos y otros entes privados, pero es menos visible y hasta hace algún tiempo menos trascendente (antes de la globalización económica y financiera).

En el gobierno todo tipo de fenómenos son mucho más visibles o evidentes, dado que, al ser éste el responsable ante los ciudadanos, sus acciones están “constantemente expuestas a la publicidad y la crítica”, de aquí que cualquier asunto se pueda convertir en “un ingrediente explosivo para la opinión pública” (Muñoz Amato, 1954). Esta es una de las razones que explican la atención preponderante que se ha dado a la corrupción en los gobiernos.

Aunque esa idea se está modificando y se ha explicado que la corrupción está tan presente en el sector privado como en el público, y que la distinción de sus efectos reside en que los valores lesionados son diferentes, tanto en lo cuantitativo como en las alteraciones que las conductas corruptas provocan. De modo que si en la empresa se transgreden los principios funcionales de la organización, en la administración pública se violan los objetivos institucionales y el sistema jurídico (González, 2005).

Si bien no hay consenso acerca de su definición y se puede encontrar una enorme tipología de conceptos, se puede afirmar que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización y normatividad establecidos y aceptados como

los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. La palabra corrupción proviene del latín *CORRUPTIO*, *INFECTIO*, *CONTAMINATIO*, *DEPRAVATIO*, así que es toda acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.

El politólogo Carl Friedrich ha señalado que la corrupción no es sólo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado; sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos (Warren, 2004).

Perspectivas más contemporáneas han hecho énfasis en que las concepciones sobre la corrupción han cambiado, sobre todo a partir de la Convención de las Naciones Unidas de Mérida, en 2003, donde se tipificó como una actividad ilegal que también se presenta en el sector privado, refiriendo en particular a los empresarios (González, 2005).

En esa ocasión se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para definir el término, debido a que puede significar diferentes cosas de acuerdo al lugar o a las personas y, del mismo modo, se hizo notar que sus características están asociadas a valores, y que tiene un referente histórico y cultural, así que las nociones sobre la corrupción pueden cambiar de acuerdo con el tiempo y la sociedad de que se trate.

Así, “aquello que una sociedad llama ‘corrupto’ depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a ‘lo público’” (Arjona, 2002).

Esto nos lleva a reflexionar que en estos tiempos, una de las principales motivaciones que a nivel internacional impulsa las

medidas anticorrupción ha sido la económica,¹ y existe una preocupación en torno a que disminuya la corrupción en los políticos y los servidores públicos, para que los empresarios decidan invertir y propiciar el crecimiento económico; así que por lo general se sigue considerando que el empresario siempre es honesto; que tomará su decisión de invertir sólo en términos de la corrupción que existe en un país.

No obstante, en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias. De esto dan cuenta diversos reportes, entre ellos el Informe de Transparencia Internacional de 1997, en el que se evidenció que “las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, se ubicaron entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas (Bautista, 2005: 52).

¹ Es claro que tanto en organismos como Transparencia Internacional, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se establece una relación directa entre corrupción y crecimiento económico. “Hay evidencia suficiente para sostener que debido a la corrupción se incrementan los precios de los bienes y servicios y su calidad se deteriora. Por ejemplo, los sobornos que ofrecen contratistas privados a funcionarios de gobierno para ganar concursos de obra pública son financiados mediante costos inflados o a través de materiales de construcción de menor calidad. Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento: la corrupción actúa como un impuesto a las inversiones y reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia, o bien, estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía y ello reduce la recaudación fiscal”. Orrego Larrain, Claudio, “Gobernabilidad y lucha contra la corrupción”, citado en Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, p. 7. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

De este modo, la corrupción se ha identificado como un fenómeno social, político y económico que, incluso cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales pues incluso, como lo ha señalado Amparo Casar (2015), “el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos”. Y más aún, el fenómeno también se ha ubicado en Organizaciones no Gubernamentales que respondiendo a sí mismas, se han convertido en fachadas de actos ilícitos (Montenegro, 1997).

Las prácticas de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, el ejercicio indebido de la función pública, el soborno, la extorsión, el fraude, la defraudación fiscal y el lavado de dinero.

El nuevo papel del sector privado en la corrupción de los asuntos públicos.

A partir de la “reducción del papel del Estado” que contrasta con la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, es necesario poner en perspectiva las nuevas connotaciones, “de dimensión y efecto” que adquiere la corrupción en este sector, que ahora está más estrechamente vinculado con el sector público por la vía de su creciente participación en el desempeño de labores que estaban a cargo de los gobiernos.

Esta situación plantea un desafío mayor, pues pronostica escenarios más difusos para determinar la responsabilidad sobre la corrupción y por consiguiente, para aplicar sanciones. Esta corrupción ha sido identificada como “moderna”, producto de la globalización, una corrupción estructural y sistemática que surge donde el sector público y privado confluyen (Sánchez, 2012).

Y más aún, la corrupción también se ha visualizado creciente entre los individuos particulares, cuando generan entre ellos acuerdos ilícitos para violar la norma o desviar las formas institucionales establecidas. Por ejemplo, cuando entre ellos se hacen contratos que omiten información o que dan información errónea a fin de pagar menos impuestos o evadir la ley; cuando se compra o vende material producto de la piratería. O bien, se pueden cometer actos fraudulentos que pueden ir en detrimento de una empresa o del gobierno.

Acciones de este tipo involucran conductas en las que se violenta la propiedad intelectual, como cuando se incurre en plagio; cuando se venden productos por encima de los precios establecidos; cuando dentro de las empresas se estipula que hay seguridad social para los empleados y no se les proporciona en realidad; cuando, en fin, se hacen o dicen cosas que permiten obtener beneficios o ganancias privadas en detrimento del trabajo o actividades de otros. Como se ha señalado, la corrupción está por todas partes, incluso en los ciudadanos que la condenan pero la practican, pues como lo señala Amparo Casar (2015), “nos indigna pero la toleramos”.

Las concepciones sobre la corrupción, como ya se señaló, tienen un referente histórico y cultural. Esto nos lleva a reflexionar que, aunque son múltiples las razones que hoy nos llevan a centrar el interés en la corrupción, el principal motor que actualmente impulsa las medidas anticorrupción a nivel internacional ha sido económico, pues es claro que tanto organismos como Transparencia Internacional, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, establecen en sus documentos una relación directa entre corrupción y crecimiento económico.

Precisamente Jaime Rodríguez-Arana (2013), que coincide con Bernardo Kliksberg (2015), considera que las crisis

financieras también obedecieron a que en las escuelas de dirigentes económicos y empresariales, la enseñanza de la ética no ha sido eficaz, y lo que se ha transmitido, como el objetivo clave de la empresa o de la sociedad financiera, es únicamente conseguir el beneficio.

De aquí que tanto a Kliksberg como a Rodríguez-Arana, entre otros estudiosos del fenómeno, también les resulte preocupante la especulación en el ámbito financiero, pues constituye una manifestación de la corrupción, en tanto se basa en el deseo de enriquecimiento a toda costa. Este punto ha trascendido tanto que la manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales se ha ubicado como uno de los aspectos más preocupantes de la corrupción, pues vulnera las economías nacionales (Montenegro, 1997).

Así que, si la corrupción ha alcanzado niveles tan altos y sus protagonistas del sector público y privado tienen culpas similares aunque responsabilidades diferentes, la actuación de las empresas privadas que realizan contratos con los gobiernos debe analizarse, sobre todo a la luz de las evidencias de presuntos comportamientos deshonestos e ilícitos, como los que se han divulgado, desde ENRON, *British Petroleum*, la crisis financiera de 2008 o el caso de OHL.

Factores relevantes sobre la corrupción.

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones,

normas y sanciones.² Aunque, existan controles eficientes, también se coincide en que no se erradicará por completo, que si bien puede ser un problema de normas, es sobre todo humano pues atiende a las ambiciones personales de la condición humana.

Lo relevante es la intensidad con que se manifiesta. En el caso de México, por sus manifestaciones sistémicas, da cuenta de un problema de enorme trascendencia, pues conlleva la pérdida de “autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, afecta la competitividad, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres” (Montenegro, 1997).

Si bien Thomas Paine (1776) ha señalado que mientras la sociedad es el fruto de nuestras virtudes, el gobierno lo es de nuestros vicios; cuando la corrupción se va expandiendo a todo tipo de ámbitos, la sociedad va perdiendo progresivamente sus aptitudes virtuosas, pues el cuerpo social emprende un proceso integral de descomposición interna.

Como Gerald Caiden lo ha señalado, “Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción” (Caiden, 1997).

Se han ubicado muchos tipos de corrupción, pero dentro de la corrupción pública, centralmente se han identificado dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política.

² Desde el establecimiento de las primeras organizaciones gubernamentales como la descrita en el Arthasastra del siglo IV a.C., se puede rastrear el cuidado y la puesta en práctica de medidas para evitar el desfalco a los gobiernos de parte de los servidores gubernamentales, tales como el establecimiento de la inspección y la aplicación de multas (Kautilya, IV).

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo. De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, en cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Este es uno de los puntos que hoy particularmente son fuente de debate, pues precisamente el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neogerenciales, desecha la importancia del cargo al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado.

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta.³ Esto correspondió a los países desarrollados aunque, con la aplicación en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad, no obstante, en casi todos

³ En México se estableció el “Servicio Profesional de Carrera”, pero éste además de que se instauró en el contexto de la reforma neogerencial de corte neoliberal, se desvía radicalmente del concepto de cargo, además de que la Cámara de Diputados mostró en 2004 pruebas evidentes de sus pésimos resultados.

estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los emergentes.

En estos países, también referidos como del tercer mundo, se observa que el “comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente. Además de que se considera que la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, razón por la cual el establecimiento de códigos de conducta ética es particularmente relevante (Rodríguez-Arana, 2015).

Control de la corrupción administrativa

Los esfuerzos por racionalizar, definir y limitar el ejercicio de los servidores públicos estuvieron enmarcados en el surgimiento de la administración pública moderna, precedida por los regímenes absolutistas en los que se observó un fuerte incremento de la corrupción, ante lo cual era necesaria la racionalización de la administración pública, donde destaca el sometimiento de su actuación a la norma y la preparación de los servidores públicos, como condición para el ascenso desde los empleos subalternos a los superiores. Pues como señala Max Weber, el logro de la racionalidad requiere una formación especializada.

A fin de contener las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (penal y civil) a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función. Incluso en los últimos años precisamente se ha hecho fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos, pero los niveles de corrupción continúan en ascenso.

Hoy está en boga que no es suficiente la lucha contra la corrupción mediante técnicas de vigilancia y supervisión,

por lo que se ha señalado que es esencial que los ciudadanos participen en los esfuerzos anticorrupción; empero, se han detectado diferentes aspectos que hacen ambigua la participación, que sigue ocupando un lugar secundario entre los recursos empleados en la rendición de cuentas (Warren, 2005).

Carlos Matute (2015) considera que para contrarrestar los efectos nocivos de la corrupción se requiere la transparencia proactiva, a fin de poner a disposición datos abiertos a la población. El nuevo modelo de gobernanza permite que el gobierno y la sociedad trabajen de forma colaborativa los asuntos de interés público.

Así que las posibilidades que puede brindar la participación deben analizarse en torno a:

- Incentivos: la participación se puede utilizar como una vía de acceso al gobierno;
- Interés: hay un problema de bienes públicos, pues sólo excepcionalmente habrá suficiente interés como para invertir esfuerzo y tiempo;
- Medios: si se logran organizar, las elecciones no son suficientes para otorgar la capacidad de acción necesaria para combatir la corrupción, y
- Vulnerabilidad frente a las élites políticas: dependencia de los ciudadanos y los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos.

La búsqueda de nuevas soluciones y alternativas incluso se ha convertido en un tema de la agenda mundial que, fundamentalmente, sigue las pautas marcadas por el *kit* de ideas que la comunidad internacional ha producido, bajo la lógica de que un mismo esquema sirve o queda a todos los países. Se debe recordar que en la adaptación de ideas,

resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que deben tomarse en cuenta.

Esta perspectiva continúa enfocando su atención en los servidores públicos, mientras que no contempla, sino de manera superficial, la participación de la contraparte, el sector privado que tiene creciente intervención en la prestación de servicios, además de que continúa incrementando su presencia en las actividades del gobierno y la administración pública, sin que se hayan establecido las instituciones y la normatividad adecuadas a estas nuevas relaciones.

Y más aún, no se ha puesto atención a que los principales costos económicos para los países y sus sociedades, también se desprenden de la corrupción que se da en el sector financiero de la economía mundial. En materia de evasión fiscal, los países del G20 lograron un acuerdo en octubre, para establecer el intercambio de información entre gobiernos sobre operaciones de empresas nacionales y multinacionales, mecanismo que en Europa ha permitido recuperar 40 mil millones de euros de ingresos no previstos en un solo año.

La corrupción política

Dentro de esta categoría se comprende a los dirigentes electos, los responsables de un partido político o los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial; aunque se ha razonado que también incurre en corrupción política el o los ciudadanos que emiten su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo. Así que la corrupción política se

refiere a la transgresión activa o pasiva de las normas que rigen el cargo o la función que cumplen los sujetos referidos (Malem, 2001).

Este tipo de corrupción alude principalmente a situaciones en las cuales un político o un partido político recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de ejercer influencia en una decisión que beneficiará a quien ofrece el soborno.

No obstante en este caso también se vuelve a poner de manifiesto que la legalidad o ilegalidad de la corrupción dependerá del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia (Malem , 2001).

En suma, los actos de corrupción política han sido referidos como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de la función de carácter político, con el objeto de obtener un beneficio.

Entre los efectos más nocivos de las redes de corrupción que se instauran está el debilitamiento de la estructura social, pues cuando en las contrataciones con el Estado media un intercambio corrupto, las prioridades y decisiones dejan de estar en función del interés general para estar determinadas por el decisor corrupto que lleva como prioridad el interés de quien paga a los políticos corruptos.

Esto pervierte el sistema democrático representativo, pues se destruye la toma de decisión democrática sustentada en el voto, ya que no se atiende a éste sino a intereses ilegítimos. A su vez, esto determina que se busque ocultar la información, junto con las verdaderas razones a que obedeció la toma de decisiones. También, es frecuente que un acto corrupto desencadene otros y se formen cadenas de ilegalidades que encierran

compromisos corruptos que para mantenerse necesitarán de la impunidad (Malem, 2001).

Una vez en este estadio, el derecho deja de cumplir su función de prevención, junto con el Estado de Derecho, y la regla rampante que surge es el “todo se vale”. Consecuentemente, los asuntos públicos se observan como un medio para lograr fines privados, con lo que se diluye a su vez la diferencia entre lo público y lo privado. De aquí que la corrupción no sólo afecta lo económico sino que también distorsiona las políticas públicas y las instituciones democráticas.

En cuanto a los partidos políticos, la corrupción se asocia principalmente a las redes que se establecen entre éstos, el aparato estatal y las empresas que se interesan en las concesiones de obras y servicios públicos.

La corrupción política se caracteriza por su forma de manifestarse, no es individual sino generalizada y practicada por redes estables que realizan intercambios irregulares, pero provoca la destrucción de la democracia y esta corrupción no es posible detenerla a partir de medidas de control, aparatos de investigación y judiciales eficaces o bien con la imposición de penas individuales (Malem, 2001).

La ética contra la corrupción

Las inquietudes relacionadas a las dimensiones que ha tomado la corrupción y sus efectos, han tenido su contraparte en trabajos e investigaciones que buscan aportar ideas para disminuir estos problemas, en particular Bernardo Kliksberg ha exaltado la ética como un reclamo de la sociedad, al tiempo que como elemento que se traduce desde las formas de asociacionismo y la construcción de capital social, que contribuyen a la restauración o regeneración del tejido social que ha sido tan dañado por la corrupción.

Los planteamientos de Kliksberg ofrecen una perspectiva a través de la cual se da cuenta de que aquellas sociedades en que la corrupción es mínima, tienen fuertes bases enraizadas en valores éticos; son sociedades que mantienen altos estándares éticos que les permiten tener economías fuertes, Estado de Derecho efectivo y un alto desarrollo social. De aquí que proponga que si se fomentan estos valores se pueden generar cambios, que no es seguro que se detonen solamente a partir de la expedición de nuevas normas, o al menos no sólo desde éstas.

En este sentido, considera que el gobierno desempeña un papel central al impulsar permanentemente la discusión sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas, lo mismo que los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación pues son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores, a su vez, son cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes (Kliksberg, 2006).

No obstante, es central considerar que la ética se nutre de lo moral, y que la formación de la consciencia moral no es algo simple pero que, si se quiere dar un trato integral al problema de la corrupción, sin duda se tiene que considerar dentro de los proyectos de gobierno, pues la viabilidad de una sociedad depende de ello. Esta moral se compone por imperativos cuyo acatamiento se da en función de la convicción interna de cada persona.

De aquí que la moral actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas y es claro que las conductas que deben alentarse son aquellas que se asocian a valores, a fin de equilibrar las conductas egoístas.

De modo que hay que tener en cuenta que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, razón por la cual la interacción social es un elemento central del desarrollo moral (Montenegro, 1997).

De este modo, la moral es el conjunto de normas que orientan las acciones del hombre, son referentes de conducta derivados de modelos que se han internalizado y se traducen en costumbres que determinan la conducta del hombre de manera positiva o negativa. La ética encuentra allí su fundamento (Montenegro, 1997).

Códigos de Conducta

Entre las cuestiones que se pueden promover para orientar estas acciones e internalizar conductas asociadas a valores que fortalezcan el tejido social, Rodríguez-Arana ha sugerido el establecimiento de Códigos de Conducta que codifiquen los criterios éticos del servicio público, si bien el tratamiento que este autor da al tema se centra en el servicio público, también podría extenderse a otras áreas económicas, políticas y sociales.

La codificación se ha ofrecido como una forma de mejorar la calidad de los servicios y la rectitud de los funcionarios públicos. Se considera que la existencia de un conjunto de normas éticas puede impedir, o al menos dificultar la corrupción, en cualquiera de sus modalidades.

Esto se sugiere sobre todo en países emergentes pues allí, además de que la cultura de la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, se ha encontrado que en el comportamiento de los funcionarios y gestores públicos desafortunadamente es un hecho frecuente. Así que se ha coincidido en que en estos países es muy importante establecer códigos de conducta.

Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, éstos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad.

Conclusiones

Estimadas y estimados académicos, amigas y amigos presentes:

La corrupción es, junto con la desigualdad, uno de los problemas históricos más graves y dañinos en México y en la mayor parte de los países del mundo. La corrupción en nuestro país ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento económico y la competitividad, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad pública que vive México.

Además de ser un problema ético, la corrupción se ha convertido en un fenómeno sistémico que afecta la legitimidad del Estado y la confianza de la sociedad en sus gobiernos.

En un reciente seminario internacional sobre combate a la corrupción, se reconoció nuevamente la persistencia, amplitud y complejidad del problema, así como la dificultad de enfrentarlo, pues no existe un antídoto –institucional o legal– capaz de resolverlo mágicamente. Reducir la corrupción requerirá años de políticas sostenidas e instituciones fuertes y creíbles. Lo anterior debe considerar la educación en valores en todos los niveles y la población en general.

Ahora bien ¿qué hacer con la corrupción? ¿Debemos resignarnos a ella? ¿O por el contrario podemos enfrentarla? La respuesta debe ser contundente. La experiencia internacional muestra que es posible abatirla siempre y cuando hagamos un cambio profundo, que sea un gran impulso hacia adelante, cimentado en un amplio acuerdo político, capaz de cimbrar no sólo a las instituciones –públicas y privadas–, sino también y sobre todo a las conciencias.

Necesitamos un cambio de mentalidad, una sociedad que transite de tolerar a la corrupción como un mal necesario, a otra que la considere una conducta inaceptable y acabe con la simulación.

El punto de partida es reconocer los avances institucionales que México ha conseguido en materia de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño, contabilidad gubernamental, fiscalización y archivos, entre otros. Todo este conjunto de instrumentos, sin embargo, se encuentra fragmentado. La evidencia empírica muestra que esas nuevas instituciones públicas e instrumentos plausibles y valiosos por sí mismos, no han conseguido articularse en un sistema completo y coherente. No es la creación de nuevas instituciones lo que nos dará el empuje que necesitamos, sino la articulación de todas ellas.

El presidente Enrique Peña Nieto promulgó el pasado 27 de mayo del 2015 el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Se trata de una de las reformas constitucionales más importantes de los últimos años. Es también el planteamiento inicial para dar respuesta a uno de los más profundos y sentidos reclamos de la sociedad civil.

Con estas reformas a la norma suprema se sientan las bases constitucionales para crear un sistema eficaz de combate a dicho problema. Ahora corresponde a la sociedad civil promover y supervisar su adecuada implementación, y a los legisladores crear los instrumentos jurídicos faltantes para aplicarla.

El Sistema Nacional Anticorrupción, ha sido concebido por el Constituyente permanente como la instancia de comunicación y coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Me parece muy importante destacar que el Congreso de la Unión haya tomado en consideración, el estudio de cómo se trata el tema del combate a la corrupción en otras latitudes del planeta, de lo cual se desprende que la lucha contra la corrupción ha merecido un especial interés en buena parte de las naciones, al grado que han creado instancias especializadas para ello, aunque hay que resaltar que no existe un modelo institucional único, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a las características del problema de la corrupción en el mismo y a su armado institucional.

Digno de mención es también el que se hayan atendido los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en la materia como son: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.

También es de resaltar que México suscribió la Alianza por el Gobierno Abierto, que busca que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de

respuesta hacia sus ciudadanos y que con estas reformas se sientan las bases para el cumplimiento de los compromisos del país en ese mecanismo internacional.

La reforma plantea establecer el Sistema Nacional Anticorrupción, tanto a partir de la concatenación ordenada de una serie de espacios del quehacer público, propios de una Federación y de la división del poder y de las funciones públicas para su ejercicio, como del establecimiento de una instancia misma de coordinación para atender el propósito nacional de prevenir, detectar y sancionar cualquier hecho de corrupción, ya sea por lo que se refiere a los servidores públicos como por lo que atañe a los particulares que eventualmente estuvieren involucrados.

Hablamos de un Sistema Nacional Anticorrupción, porque en el mismo se contienen a los poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación, a los poderes y órganos autónomos de las entidades federativas, a los ayuntamientos y a los órganos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como a los particulares que tengan vinculación con la actuación, el desempeño y el ejercicio de recursos públicos por parte de dichos entes gubernamentales.

Así, el Sistema Nacional Anticorrupción está concebido como un conjunto de acciones institucionales que cuentan con una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Adicionalmente, se establece la participación de la sociedad en el Sistema, a través de un Comité específico a cargo de esa función.

Si bien la Reforma Constitucional representa un importante avance legislativo para sentar las bases de un proyecto que

pretende combatir la corrupción, también hay que reconocer que existe un largo camino que recorrer en el esfuerzo conjunto del gobierno, iniciativa privada y sociedad civil para erradicar de fondo este mal que se ha infiltrado en todos los ámbitos de la vida pública y de la forma de hacer negocios en México.

La voluntad de investigar y procesar casos de corrupción con todas sus consecuencias legales, marcará un precedente que conllevará un mensaje contundente a servidores públicos y particulares para que lo piensen dos veces antes de cometer actos indebidos.

La responsabilidad del combate a la corrupción no sólo corresponde al gobierno, ya que todo acto de corrupción involucra por lo menos a dos personas. La experiencia indica que en los casos importantes de corrupción cometidos por servidores públicos, la complicidad de la iniciativa privada generalmente se encuentra presente, es por ello que recobra especial relevancia el compromiso y medidas que deben adoptar las empresas privadas para erradicar la corrupción.

En suma, esta reforma constitucional establece las bases para emitir nuevas leyes y reformar varios ordenamientos legales ya existentes. Su adecuada instrumentación es fundamental. Debemos actuar con decisión y vencer viejas resistencias. El país exige un profundo cambio en esta materia. Es el momento para dar una lucha frontal que nos permita erradicar este mal. Está en juego la construcción de un México más justo y próspero.

Sin embargo, debemos reconocer el avance lento en la implantación de la reforma judicial para introducir juicios orales.

Otro aspecto no menos relevante es el de sensibilizar a las empresas sobre el grave riesgo reputacional que conlleva la

mala gestión de la prevención de la corrupción y el soborno. También es necesario apostar a la profesionalización de los servidores públicos como elemento insoslayable para reducir el flagelo de la corrupción.

Al mismo tiempo, será relevante emprender acciones complementarias a fin de orientar la conducta de los diferentes grupos sociales para dejar de participar y tolerar la corrupción, lo que conlleva a revertir el proceso que ahora observamos: que la corrupción no es la excepción, sino la norma.

En el caso de los problemas particulares de México, algunos autores como Mauricio Merino (2015) consideran que la clave para combatir la corrupción es la Ley General de Responsabilidades que se aprobará el próximo año y se incorporará como una relevante parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Pero también señala que esa ley debe diseñarse contemplando el problema de la corrupción no como un fenómeno individual sino sistémico, ya que se ha encontrado que una ley que sólo se orienta a especificar conductas sancionables de servidores públicos en lo individual no hace sino castigar a “los operadores más débiles de la cadena de corrupción o produciendo chivos expiatorios”. Así que es necesario que se proyecte una normatividad que contemple de manera integral las soluciones adecuadas a un problema estructural como el que se ha generado en el país.

Otro asunto de la mayor importancia es modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para volver a incluir a la Secretaría de la Función Pública como una instancia que tenga en sus funciones el control y seguimiento de la Administración Pública Federal.

Es inconcebible que en nuestro país, la decimotercera economía del mundo de acuerdo con el FMI, un número muy grande de delitos no tenga castigo. La impunidad es un problema creciente y con ello se propicia mayor corrupción. La Corporación Financiera Internacional estima que los actos de corrupción que ocurren en México podrían ser equivalentes al 9% del PIB, cifra que entorpece el entorno de negocios y el desarrollo del país.

La semana pasada la Secretaría de la Función Pública y el Sistema Nacional de Transparencia suscribieron un convenio con Gobernadores de la CONAGO para destinar recursos para los institutos locales de transparencia, acordar presentar de manera obligatoria su declaración de posible conflicto de intereses, implementar medidas anticorrupción en los mecanismos de licitación pública, de ética en cada dependencia y municipio, de austeridad y transparencia en el ejercicio de recursos y como una puerta para impulsar los “gobiernos abiertos”.

Tenemos grandes pendientes en temas de integridad, corrupción y Estado de Derecho. La gran desigualdad que hay en nuestro país es caldo de cultivo para el crimen, genera desconfianza en los jóvenes e impacta negativamente al crecimiento.

Pablo Castañón Presidente de la COPARMEX, considera que si bien todas las empresas están afectadas por la corrupción, en los grandes corporativos se han adoptado reglas y códigos de ética e integridad para evitarla no sólo en la relación de empresas con el gobierno, sino en la cultura de la relación entre las mismas empresas.

México requiere elevar su productividad, pero para ello necesita invertir más en educación de calidad, mejor salud y búsqueda de conocimiento útil.

Las cifras desmesuradas de las pérdidas por la corrupción serían imposibles sin los actores de la opacidad, la simulación y la impunidad, que articula la corrupción con las violaciones a los derechos humanos, con la violencia y la inseguridad que son otros de los grandes retos de nuestro país, junto con la fragilidad del Estado de Derecho.

Esperamos que con la participación de la sociedad y el compromiso de los legisladores de concluir el ciclo de reformas destinadas a enfrentar la corrupción, subrayando la rendición de cuentas y la más absoluta transparencia, iniciemos el camino en la lucha por la integridad y el fortalecimiento de las instituciones públicas y del Estado de Derecho.

Fuentes

- Arjona, A. M. (2002). “La corrupción política: una revisión de la literatura”. Documento de Trabajo 02-14. *Serie de Economía* 04. Departamento de Economía. Universidad Carlos III de Madrid.
- Bautista, O. D. (2005). “La ética y la corrupción en la política y la administración pública”. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Tesis de Maestría.
- Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: IMCO. CIDE.
- Caiden, G. (1997). “La democracia y la corrupción”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 8 May. Caracas.
- Friedrich, C. (1989). “Corruption Concepts in Historical Perspective”, en Arnold J. Heidenheimer (Ed.), *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- González, E. (2005). *Corrupción*. Patología Colectiva, México: INAP, CNDH.
- Kautilya, *Arthashastra* (2008). México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa (IV a.C.).
- Kliksberg, B. (2006). *Más ética, más desarrollo*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Malem, J. F. (2001). “La corrupción política”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 31, México.
- Matute, C. (2015). “La transparencia proactiva y la Estrategia Digital Nacional”. *Cronica.com.mx*. <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/923599.html>
- Merino, M. (2015). “La llave de entrada”, *El Universal*, Opinión, 21 de octubre. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/sociedad/2015/10/21/la-llave-de-entrada>.
- Montenegro, A. (1997). “Corrupción, democracia y ética”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas

-
- (Chile). file:///C:/Users/Propietario/Downloads/pan-corrupcion-democracia.pdf.
- Muñoz, P. (1954). *Introducción a la administración pública*. México: FCE.
- Paine, T. (1776). *Common Sense and the Crisis*, New York: Dolphin Books. Ed. Facsimile.
- Paton, H. (2009). Comentarios, en Kant, Immanuel. *Fundamentación de la Metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). *La dimensión ética de la función pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Riggs, F. (1967). *The ecology of public administration*, New Delhi: The Indian Institute of Public Administration.
- Sánchez, J. J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. México: IAPEM.
- Warren, M. (2004). “What does corruption means in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April.
- (2005). “La democracia contra la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193).