

CONFERENCIA MAGISTRAL “Los Sistemas Nacionales de Transparencia, Anticorrupción y Archivos”

SEDE:

INAI, Auditorio “Alonso Lujambio

Max Keiser (México), Académico del ITAM.



Max Keiser²

Muchas gracias al INAI por la invitación, muchas gracias a todos por su participación.

Un maestro mío decía que siempre desconfiaba de las personas que se llamaban: "Yo soy experto en algo". Entonces, yo no voy a empezar diciendo que soy experto en nada; soy un estudioso del tema del combate a la corrupción, no soy un experto en el tema de archivos, tampoco soy un experto en el tema de transparencia, pero soy un estudioso de los dos temas, precisamente, porque tienen que ver con el tema del combate a la corrupción.

Y la idea de mi participación en este foro es precisamente para ver la conexión que tiene la gestión documental y la gestión de archivos con el nuevo Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que se está creando en México y la lucha que se lleva a cabo en contra de la corrupción en el mundo.

La idea entonces es dividir la charla en tres partes: la primera, trataré de contextualizar sobre qué es la corrupción, cómo debemos entenderla, cómo es este fenómeno complejo que tenemos que atender.

La segunda parte abordará qué tenemos que hacer, cómo tenemos que abocarnos al tema de la corrupción.

Y la última parte, trataré de abocarme al tema de qué tiene que ver, entonces, lo que ustedes hacen como profesionales de la transparencia, de la gestión documental, de la gestión de archivos, qué tiene que ver con el combate en contra de la corrupción y cuál es la tarea fundamental que ustedes van a jugar en el tema del combate en contra de la corrupción.

¿Qué tiene que ver la memoria histórica de la gestión administrativa para un eficaz combate en contra de la corrupción?

Primero, trataré de poner el contexto. ¿Qué es la corrupción? Es el problema más grande de México y me atrevería a decir: el problema más grande de muchos de los países de donde son originarios varios de nuestros invitados. Es el obstáculo más grande para el desarrollo, documentado de varias maneras; es un cáncer que se cuela en los diferentes sectores y, por lo tanto, es un obstáculo monumental para el desarrollo de un país, sobre todo, para el desarrollo justo y equitativo de un país.

² Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Posee además una maestría en política corporativa por la London School the Economics and Political Science del Reino Unido; se ha desempeñado como académico del ITAM durante 12 años ininterrumpidos. Especializado en derecho administrativo, procuración pública y auditorías gubernamentales. Consejero legal del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, INE; es también miembro de la Facultad de Derecho en la Academia Internacional Anticorrupción en la Luxemburgo Austria. Fue Director de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Es muy costosa y regresiva. Hay datos muy concretos que hablan que las familias más pobres de México, las que reciben menos de dos salarios mínimos como ingreso para mantener a la familia completa, destinan algo así como el 30 por ciento de los ingresos para temas de corrupción. Desde el señor que recoge la basura hasta el Seguro Popular y en algún otro elemento que requieran para su supervivencia; 30 por ciento las familias más pobres. Ese es el costo de la corrupción, por eso además es regresiva.

Es la causa más común de frustración social. No me dejarán mentir: es muy difícil estar en una reunión de cualquier tipo y no hablar del último escándalo de corrupción. Pero no sólo eso, no hablamos nada más del último escándalo de corrupción, sino hablamos de la frustración que sentimos todos porque ese último escándalo se va a quedar impune como el resto de los escándalos que vimos las semanas anteriores.

De ahí deriva la frustración social y el enojo de todos. La corrupción es, además, compleja y multifactorial. Es decir, no es de los fenómenos que tienen una sola explicación, un solo tipo, una sola forma. Vamos a ver cómo funciona este fenómeno tan difícil de entender.

Es expansiva y es corrosiva. Es de los fenómenos que, si no se detienen, si no se contienen, si no se sancionan, si no se generan sistemas de prevención; se expande y empieza a corroer instituciones tan importantes como las instituciones democráticas de un país. El problema es que es un tema de moda, también. Y como buen tema de moda, es objeto de ocurrencias y es objeto de todo tipo de opiniones. Todo mundo tiene una opinión del tema, todo mundo tiene una ocurrencia, todo mundo tiene una supuesta solución al asunto y entonces se vuelve una discusión compleja.

En un foro de éstos, en un foro de profesionales, en un foro de técnicos y estudiosos en los temas, la idea es olvidar las ocurrencias y olvidar las opiniones y centrarnos en los problemas importantes que podemos atender respecto del combate a la corrupción. Por eso la corrupción no se resuelve con discursos o buenas intenciones. No se resuelve con un zar anticorrupción que todo lo puede, todo lo ve y todo lo sanciona.

No se resuelve con la simple voluntad política, el discurso de: vamos todos a pelear en contra de la corrupción y sancionar a los corruptos; cinco peces gordos no resuelven absolutamente nada y, tampoco se resuelve con escándalo y exposición. Es decir, el simple señalamiento mediático de una persona, el simple señalamiento mediático de un responsable no nos resuelve el problema.

Entonces, ¿qué sí tenemos que hacer? Al crear el Sistema Nacional Anticorrupción, el constituyente pidió dos leyes nuevas y reformar muchas otras. La primera ley

que solicitó el constituyente es una ley general que diera forma y funciones al Sistema Nacional Anticorrupción. Una ley general orgánica que ponga a trabajar a diferentes actores en la misión del combate en contra de la corrupción. Estamos en las instalaciones de uno de esos actores, que es uno de los grandes actores del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Hay una nueva ley que está en este momento en discusión en el Congreso que tiene que darle forma, tiene que darle funciones, tiene que darle procesos, tiene que darle estructura a este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

La segunda ley es la Ley General, que establece las responsabilidades administrativas graves, no sólo para servidores públicos, sino también para particulares, que tiene la misión de asignar competencias específicas a cada uno de los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción. Son los dos grandes retos que tiene frente a sí el Congreso de la Unión mexicano.

Además se tiene una agenda de cerca de veintidós leyes federales para reformar y darle cuerpo y forma al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y este nuevo reto. Es una agenda enorme que requiere del esfuerzo de muchos actores al mismo tiempo.

Cuando se discutió en la Convención de Naciones Unidas para el Combate a la Corrupción, la convención más importante del mundo sobre el tema, uno de los primeros acuerdos a los que llegaron los distintos países que discutieron al respecto fue: “no la definamos (la corrupción) en términos genéricos, no nos sirve de nada”. Es decir, tratar de hacer una definición académica sobre el tema de la corrupción no sirve de nada.

Al primer acuerdo que llegaron es: “definamos mejor los diferentes tipos y formas de corrupción que hay, para tratar de entender el fenómeno a través de los diferentes tipos”.

Los tipos de corrupción que se presentan en un aparato estatal, de manera recurrente son: el soborno, la malversación, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo del producto del ilícito, la obstrucción, la colusión, la extorsión, la simulación, la utilización ilegal de información, el nepotismo y el clientelismo. Éstos son, digamos, los tipos básicos que se manejan en el mundo respecto a qué es corrupción.

La Convención de Naciones Unidas, la Convención de la OCDE y la Convención de la Organización de Estados Americanos, tres convenciones de las que México es parte activa y, por consecuencia, generan ciertas obligaciones. Aquí se establece que éstos son los diferentes tipos que las legislaciones nacionales de todos los que forman estos sistemas deben incorporarlos.

Los tipos de corrupción se presentan en diferentes sectores. El soborno puede darse en el sector social, en el sector económico, en el sector seguridad, en el sector educación, en el sector infraestructura, etcétera. Cuando se presenta en distintos sectores tiene consecuencia. Por ejemplo, en el sector social, un sector con una enorme cantidad de recursos públicos, pero que también genera impactos concretos en personas y familias especiales. Éste es diferente al sector infraestructura, en el que también hay cantidades muy importantes de recursos, pero destinados a otros rubros.

Los 5 mil millones de la SEDESOL funcionan para repartir quizá desayunos o para llevar a cabo programas sociales que impactan a familias concretas, pero esos mismos 5 mil millones en el sector infraestructura pueden servir para construir un puente o una carretera.

Un soborno en el sector de desarrollo social es completamente diferente a un soborno en el de infraestructura; los impactos cambian. Los actores pueden ser distintos, la forma de identificarlo, de investigarlo y de sancionarlo pueden variar y; sin embargo, es el mismo tipo.

Entonces, conforme vamos combinando los elementos se hace más difícil entender el fenómeno. En cada uno de estos sectores que forman el Estado mexicano o los gobiernos de los demás países, hay diferentes actividades en cada uno de estos sectores: en el social, en el económico, en el sector educación, el sector salud se hace obra pública, se hacen compras, se crean normas, se incorporan o contratan personas, se resuelven procedimientos, se crean programas con políticas públicas o se generan actos administrativos que impactan directamente en las personas.

Tenemos, entonces, el entendimiento de cuáles son los tipos de corrupción, que se puedan presentar en los sectores y que en cada uno de éstos se pueden dar en diferentes actividades.

Ahora bien, los tipos de corrupción se pueden dar en diferentes contextos o circunstancias. Algunos son actos, algunos son omisiones, algunos se dan por dolo, otros se dan por culpa, algunos son voluntarios, otros son involuntarios, algunos tienen efectos externos, otros sólo internos.

Algunos tienen causas estructurales, otros tienen causas normativas, algunos son para sí, algunos son para otras personas que pueden participar, algunos son por urgencia, algunos son por cuestiones de falta de control, pero además hay diferentes momentos; no es lo mismo un año electoral que un año no electoral; no es lo mismo enero y febrero, que el presupuesto está apenas fluyendo que junio, julio, que está en su pico, que noviembre y diciembre que el presupuesto está cerrando.

Entonces, los momentos y las circunstancias cambian la estructura de los diferentes actos de corrupción. Hay que mencionar que las personas son un elemento fundamental. Los actos de corrupción se cometen por personas, que tienen diferentes capacidades, capacitación, niveles jerárquicos, nivel de remuneración, educación, satisfacción con el empleo, preferencias, condiciones personales, familiares o políticas y diferentes niveles de ética.

Cuando estamos creando un Sistema Nacional Anticorrupción, tenemos que pensarlo a modo de que podamos atender el soborno que se presenta en el IMSS por una persona que tiene que dar 200 pesos para obtener una cita para ser atendido por su doctor, que se puede presentar mil veces al día, y, al mismo tiempo, el mismo tipo de soborno que se da para que un subsecretario asigne una obra pública multimillonaria a una compañía específica. Es del mismo tipo, pero tiene condiciones, circunstancias y actores completamente distintos.

Entonces, tenemos que crear un sistema que pueda atender los dos ejemplos de sobornos en circunstancias completamente diferentes. Ése es el gran reto que tenemos enfrente, el que tiene el legislador y el que tenemos las organizaciones civiles, la academia y los demás interesados: diseñar un sistema que pueda con los dos. Para la sociedad mexicana no va a ser suficiente que el Sistema Nacional Anticorrupción pueda atender el soborno, la malversación, los grados menores, pero no atienda los grados mayores o al revés. No va a ser suficiente que agarremos a tres o a cuatro a diez personas de alto nivel que cometieron actos de corrupción, pero que el ciudadano común en el día a día, en el enfrentamiento con el Estado no tenga la capacidad de poder hacer las cosas como deben ser, sin tener que destinar dinero a actos de corrupción. Tiene que atender a los dos, ése es el gran reto.

Hoy, por lo menos en México, tenemos una cosa espantosa en términos de justicia administrativa. Contamos con noventa y nueve autoridades con agendas particulares descoordinadas y cada una hace lo que quiere. Tenemos 32 legislaciones diferentes, 32 sistemas de justicia administrativa diferentes en donde hay 32 entidades estatales de fiscalización, 32 secretarías de la Función Pública u homólogas, 32 tribunales de justicia administrativa, más la Auditoría Superior de la Federación, más la Secretaría de la Función Pública, más el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa.

Noventa y nueve autoridades que efectúan diario cientos de miles de auditorías, cientos de miles de investigaciones que emiten cientos de miles de resoluciones de responsabilidades. Pregunto: ¿estamos mejor en el tema de combate a la corrupción, se ha contenido de alguna manera la corrupción, sirve de algo todo lo que hacen las autoridades? La respuesta sería por lo menos un creo que no.

Entonces, ¿cuál es el gran reto del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción? El reto de este sistema es diseñar un sistema que pueda aprovechar las capacidades de lo que tenemos instalado, que es un sistema gigantesco de autoridades que se encargan de revisar, auditar, vigilar, controlar, pero que lo hacen o, con agendas particulares o capturados por agendas locales, sin niveles adecuados de capacitación y una falta de coordinación absoluta. Lo que necesitamos es que este sistema se encargue de contener la corrupción a través de la justicia administrativa, necesitamos coordinar a estas diferentes instancias, establecer canales claros y sencillos para que las diferentes auditorías, investigaciones y demás, lleven a resultados concretos que contengan la corrupción y los actos ilegales.

Tenemos que instaurar nuevos sistemas y mecanismos de investigación, de información, de control y crear elementos adecuados de ejecución y seguimiento para las distintas sanciones. Necesitamos un sistema que conecte a las diferentes autoridades encargadas del control y la vigilancia a través del Sistema Nacional Anticorrupción. Obviamente también precisamos que dentro de esa coordinación, esté el Sistema Nacional de Transparencia coordinado con el Sistema Nacional Anticorrupción para algo que vamos a ver al final de esta charla.

La corrupción se contiene con una combinación de factores, no con buenos discursos; la voluntad tampoco sirve, el zar anticorrupción tampoco funciona. Lo que se requiere es una combinación de factores, necesitamos instituciones sólidas, autónomas y permanentes, más sistemas complejos e integrados. Ahí es donde participan ustedes de manera importantísima con más leyes claras, congruentes y complementarias, más una política de Estado para la prevención, más capacidades completas e integrales de investigación, más sanciones concretas para todas y cada una de las personas que les sean desleales al Estado y, finalmente, tiempo de maduración para todos estos elementos. Estos elementos combinados son los que nos pueden dar la solución.

Quiero conectar el tema. ¿Qué tiene que ver el reto del Sistema Nacional Anticorrupción con ustedes? Una de las formas más importantes de investigación tiene que ver con los archivos y los documentos. Es decir, el enorme monstruo, entre otros males, tiene problemas para la investigación porque no sabe qué investigar y a veces no tiene qué investigar. Es decir, está el acto, la malversación, el recurso que ya no está, pero cuando el auditor o el investigador llegan a tratar de armar el caso, de armar la película, la película no existe, no está ahí.

Precisamente, ésta es la conexión que tenemos que alcanzar entre la tarea que tienen ustedes y la tarea que tenemos quienes estamos empujando por la construcción de un Sistema Nacional Anticorrupción. Las autoridades que investigan el manejo de los recursos, la utilización de ellos para conseguir los diferentes bienes y servicios que debe proveer el Estado. Las autoridades necesitan llegar a un lugar donde haya una película que revisar. Sin una película que revisar, no es posible armar un

expediente; sin un expediente, no es posible responsabilizar a un servidor público; si no responsabilizo a un servidor público por un acto de corrupción, se genera impunidad; la impunidad genera frustración, la frustración genera un menoscabo de la legitimidad del sistema democrático. Se genera un ciclo desagradable.

Uno de los temas más importantes que las distintas organizaciones del mundo se han abocado es el tema de las compras gubernamentales. Es una de las prioridades, por ejemplo, del G-20, en su agenda anticorrupción. El G-20, en su agenda de corrupción, dijo: “necesitamos hacer algo con el tema de compras gubernamentales y obra pública porque ahí es donde se destina la mayor cantidad de recursos y es donde se generan los mayores riesgos de corrupción”. Vamos a conectarlo con lo que ustedes hacen: la idea de la gestión de documentos, la gestión de archivos.

Mencionemos brevemente el ciclo de la compra. ¿Cómo es el ciclo de la compra gubernamental? Se entiende que la compra gubernamental se divide básicamente en tres etapas: la etapa previa, la etapa de licitación y la etapa de ejecución. La etapa previa es donde se crea primero la necesidad. Después esa necesidad se transforma en un bien o servicio específico que el Estado requiere, que tiene que adquirir. Luego se identifican y se diseñan los diferentes elementos que se van a incorporar en las bases a través de un estudio de mercado en donde se revisa qué hay afuera, en la calle, de lo que el Estado necesita. Después se diseñan los diferentes procesos de evaluación, de selección y contratación para generar los documentos legales que se van a solicitar a quien quiera participar.

Una vez que esto sucede, se establece el calendario, se la agenda, las características que deberán cumplir quienes quieren participar. Y finalmente se establece las formas de comunicación del Gobierno y del presupuesto. Esto es la etapa previa que concluye con la publicación de las bases. Una vez publicadas, se invita al concurso. Quien quiera participar acude al concurso y trata de cumplir con todos los requisitos que se establecieron previamente. Se envían las propuestas técnicas y económicas, se hace la evaluación de éstas, cada uno participa de la forma que cree más conveniente; el Estado hace la revisión de estas propuestas, selecciona al triunfador y genera un acto de autoridad que se llama “fallo” y en el que se toma la decisión respecto de una u otra persona.

Al darte el fallo, la siguiente etapa es la firma del contrato y luego la ejecución. Éstas son las etapas. Cada una de ellas tiene enormes riesgos de corrupción, pues generan distintas formas de buscar beneficios privados en lugar de buscar el beneficio público. En la etapa previa, por ejemplo, los riesgos de corrupción se presentan en el direccionamiento hacia un tipo de posición específica, en un mal estudio de mercado, en buscar beneficios a través de establecer ciertos mecanismos para eliminar a ciertos ganadores o beneficiar a otros, etcétera.

En la parte de la etapa de licitación, los riesgos también son enormes. Los riesgos están en el envío y la recepción de las propuestas técnicas, cómo se abren, cómo se seleccionan, cómo se evalúa, quién lo hace, con base en qué criterios, cómo se selecciona. Y después, en el fallo, riesgos de corrupción que tienen que ver con cómo quedó establecida la argumentación, la motivación, la fundamentación para decidirse sobre alguien y eliminar a otras posiciones.

Pero luego vienen otros riesgos enormes en la siguiente etapa: Una vez firmado el contrato -por ejemplo, en una obra pública- los riesgos más importantes están en la etapa de ejecución: Cómo se ejecuta, quién ejecuta, qué materiales utiliza, los calendarios, los tiempos, las formas, la calidad, la duración, etcétera.

¿Por qué es tan importante un buen modelo de gestión de documentos y un buen modelo de gestión de archivos? Por dos motivos:

Este ciclo de compra es importantísimo que se transparente por las siguientes razones: para que el público, fuera del Estado, tenga la capacidad de analizarlo, evaluarlo y tener por lo menos la posibilidad de señalar aquello que considere que es equivocado; y para que las autoridades encargadas de la fiscalización del control de la vigilancia y eventualmente del combate en contra de la corrupción tengan la posibilidad de calificar el procedimiento y saber si cumplió con los requisitos legales.

Todo esto, todas estas etapas requieren entonces una debida gestión documental y una debida gestión de los archivos que se van a generar, para que cualquiera de las dos -ya sea el público, desde afuera, o las autoridades fiscalizadoras- tengan la capacidad de hacer aquello que es su derecho, en el caso del público, pero también aquello que es su función, en el caso de las autoridades.

Cuando esta película no existe, cuando no están los documentos, o no están debidamente clasificados, ni creados o diseñados, es muy difícil armar la película y es muy difícil entender qué fue lo que en realidad pasó.

Si no podemos saber qué es lo que pasó, no puedo saber quién es responsable, y si no puedo saber quién es responsable, no puedo generar una consecuencia.

Por lo tanto, si estamos hablando quizá de una obra pública, de un puente que se cayó o de un puente que no se construyó con los materiales adecuados, en el precio adecuado o en el tiempo adecuado lo que vamos a tener al final es un puente que no sirve, dinero que se gastó e impunidad.

Ése es precisamente el reto que tenemos frente a la nueva agenda legislativa que tenemos enfrente.

El comisionado Acuña habló de la nueva Ley General de Archivos, pero están también las dos nuevas leyes generales que tienen que ver con el Sistema Nacional Anticorrupción y con las diferentes faltas administrativas que se consideraban ahora como graves. La idea es que trabajemos en conjunto, la idea es que los diferentes actores que estamos abocados al estudio, al análisis y a la propuesta de leyes, trabajemos en conjunto.

El tema que nos reúne hoy inicia con el tema de la transparencia, pero el mensaje que les quería dar es que no acaba con el tema de la transparencia, no es lo único para lo que es importante. Va a ser fundamental que tengamos una nueva gestión de documentos y archivos para el combate a la corrupción. Sin una gestión adecuada de documentos y archivos, sin una gestión adecuada de información, sin la obligación concreta de todos y cada uno de los servidores públicos que funcionan en el Estado mexicano para dejar rastro de todas y cada una de las cosas que hacen, va a ser imposible el combate en contra de la corrupción.

Estoy aquí para invitarlos a formar parte de esta red que se está conformando en torno a una nueva forma de hacer gobierno, a una nueva forma de hacer servicio público, que es aquella en la que los servidores públicos lleva a cabo su misión y lo dejan registrado para que todos los demás tengamos la capacidad de vigilarlo y, eventualmente, evaluarlo.

Muchas gracias.

Preguntas

Pregunta: *Para mí la ética es una sola.*

Por supuesto. El problema es que las personas que colaboran dentro del Estado tienen diferentes formas de entenderla. Entiendo que es una sola y debería de ser una sola. En el Estado se presentan diferentes preparaciones respecto de la ética pública y la privada, que provoca sea más difícil el reto de saber a qué se aboca cada uno.

En el tema de la ética, yo considero que nada más hay una sola ética, no se puede doblar la persona en la función o en su casa, y creo que nuestro modelo, el que se refiere a la ética, tendríamos que ver los modelos anglosajones o, en este caso, angloamericanos, en donde el referente, recordando, a lo mejor, hay personas más jóvenes que su servidor; yo soy el Director General de los Jurídicos del INEE y titular de la Unidad de Transparencia del INEE, del caso del Presidente Richard M. Nixon, que por una conducta indebida tuvo que retirarse.

Entonces, si nosotros vemos de arriba hacia abajo, creo que sería más fácil en el modelo cultural, hasta llegar al modelo legislativo. Si sancionamos al primero, en la escala de arriba abajo, las cosas tendrían un proceso más fácil de arreglo, porque de abajo hacia arriba, es muy complejo.

Muchas gracias.

Sin duda, muchas gracias. Creo que uno de los grandes retos de la legislación anticorrupción es precisamente establecer una guía, un parámetro, los distintos países del mundo ya encontraron que hace falta darle al servidor público una guía sobre la ética pública esperada por el Estado. Es decir, los códigos de ética se han convertido no sólo en buenos deseos, o en recomendaciones o en documentos institucionales, sino en los diferentes países del mundo, los códigos de ética se han llevado al más alto nivel legislativo para generar una guía del servicio público y esa es una cosa muy importante que tenemos como reto en México.

En México intentamos hacer códigos de ética que fueron unos libritos que estaban a disposición de todo mundo en dependencias y entidades, pero que no tenían un asidero legislativo. Uno de los grandes retos que tenemos en la legislación actuales es incorporar esos códigos de ética, o sea, guía ética de los servidores públicos, para decirles qué es lo que esperamos de ellos.

Además de indicarles qué es un acto de corrupción y cuándo serán sancionados, la idea es que también le digamos en positivo al servidor público: lo que espero de ti es esto, éstas son las 10, 15 o 20 cosas que necesito que hagas y que necesito que entiendas y que funciones, precisamente, para que no parezca que hay diferentes niveles de ética y entendimientos sobre la ética pública.

Respecto a sancionar de arriba para abajo, me parece que el reto es sancionar en todos los niveles; es decir, me parece muy importante que aquel funcionario que traiciona la lealtad que le brindamos los mexicanos a su función, atiende primero a intereses privados que a intereses públicos.

Esto es fundamental, porque si los mexicanos vemos que un alto funcionario tiene algún tipo de nivel de impunidad que no va a acabar en la cárcel, la frustración crece y, por lo tanto, la desconfianza en el sistema democrático decae. Podríamos ver a los altos funcionarios en la cárcel, pero voy al IMSS o al ISSSTE o a registrar a mi empresa, tramitar una licencia para construir, o sea, en el acto cotidiano estoy sometido a actos de corrupción, poco cambia mi percepción del sistema y del modelo democrático.

Entonces, el reto del Sistema Nacional Anticorrupción es atender a todos los niveles y circunstancias. Y ahí es donde está también el reto del modelo de gestión de documentos, es decir, es tan importante la documentación y el registro de la

actuación de los servidores públicos del más bajo nivel, como es importantísimo documentar y registrar cada acto de los servidores públicos del más alto nivel, precisamente, para poder armar la película, armar el expediente y generar la consecuencia respecto de cualquiera de los dos niveles.

Usted nos ha hecho favor de mencionar dos conceptos fundamentales en México y en el mundo: corrupción e impunidad, que a mi criterio, uno va de la mano del otro. Obviamente no puede existir uno sin el otro.

Me gustaría que nos hiciera favor de exponernos los conceptos, la definición de corrupción e impunidad. Y cuál es el que debe de atacarse primero, para que podamos tener un real estado de Derecho. Gracias.

Corrupción son las formas de traicionar al Estado. ¿Qué es corrupción, básicamente? Es tratar dentro del servicio público, desde fuera, promover un interés privado en detrimento de o contra un interés público. Eso es básicamente corrupción y tiene diferentes formas. La impunidad es el efecto de este cáncer. Entendamos la corrupción como un virus que se va expandiendo por todo el cuerpo del Estado mexicano y la impunidad, la consecuencia.

La impunidad es el que un acto de corrupción que viola una norma y, por lo tanto, la lealtad que le tenemos a un servidor. La lealtad que debe tener un servidor público respecto de los intereses público que prefiere los intereses privados, es cuando se genera impunidad cuando ese acto no tiene una consecuencia jurídica concreta. Eso es impunidad.

¿La impunidad solita es un problema? No. Es muy complejo que todos y cada uno de los actos, incluso en los países más desarrollados, tengan una consecuencia concreta. La impunidad es un problema gravísimo cuando es sistemático, cuando es la regla general. Cuando la mayoría de los actos de corrupción se van a quedar sin una consecuencia. Ahí es donde tenemos un problema gravísimo, porque entonces el servidor público sabe que no pasa nada si privilegio mi interés privado sobre el público y la gente de fuera observa que el interés privado es lo que prevalece, se frustra respecto de su sistema democrático y respecto de su modelo democrático.

Por eso es tan grave la impunidad.

¿Qué país tiene menos corrupción?

La política sin corrupción es una utopía. Todos los países tienen. Es uno de los mitos más importantes que existen en este momento respecto del combate a la corrupción es que Finlandia, Suecia o Noruega, que son los países nórdicos que están en la parte más alta del Índice de Transparencia Internacional sobre Percepción de Corrupción, no tienen corrupción.

Sí tienen corrupción y de manera muy importante, en altos niveles, pero tienen dos elementos que nosotros no tenemos: tienen sistemas capaces de identificar la corrupción y de sancionarla a cualquier nivel. A diferencia de nosotros, ellos no tienen impunidad sistemática.

¿Qué es lo que ve la gente en Suecia? ¿Qué es lo que ve la gente en Noruega? Lo que perciben es que ya sea un servidor del más bajo nivel o el primer ministro, cuando se descubre un acto de corrupción, se hace todo lo posible por documentarlo para saber qué fue lo que sucedió y hay una consecuencia jurídica siempre que el asunto llega a las autoridades. La diferencia con países como el nuestro no es que tengamos mucha más corrupción o que seamos culturalmente más corruptos, eso no es cierto, eso es un mito. El problema es que en México no tenemos los sistemas adecuados ni para contenerla, ni para prevenirla, ni para investigarla, ni para generar sanciones.

¿Es una utopía un Estado sin corrupción?

Yo creo que no, creo que por lo menos tenemos que intentarlo y la idea de estar en foros como éste y pertenecer a organizaciones que buscan nuevos sistemas es pensar que podemos vivir en un país con un Estado que por lo menos haga lo que tiene que hacer y cuando los servidores públicos, en concreto, no lo hacen, hay una consecuencia jurídica.

Estoy totalmente de acuerdo en que la prevención es lo más indicado en cualquier caso. Pero cuando vemos nosotros que se pulverizan –por ejemplo– los montos para las asignaciones directas, ahí está esto; ahora bien, el asunto es que, por ejemplo, en el caso de los PIDIREGAS, cómo no frenar la marcha del país ante el temor del servidor público mediano porque entre los comités todos se echan la bolita y nadie decide. Entonces, siempre decimos: “éstos son nuestros problemas”, pero no damos opiniones sobre posibles soluciones.

Muchas veces me he preguntado: si estamos también en la aplicación de responsabilidades –porque la realidad se impone al propio legislador– y en la búsqueda de soluciones, pues vamos a ver las atribuciones o funciones del servidor público tratándose de montos. Eso es lo que siempre he pensado. Muchos dicen “yo respondo hace cien mil pesos pero no es tanto el rollo de comités y yo le atoro” y si incurro o no incurro por falta, omisión, negligencia o intencional es otro rollo. Si esa escala la hacemos en esa forma, pienso que podría tratar de menguarse un poco y que la responsabilidades recayeran en una persona y no frenar esto, que porque me van a hacer algo, porque omito algo, porque no sé o por miedos, se frene y se frene una y otra vez porque siempre se siguen aplicando más asignaciones directas que se pulverizan.

Sin duda. Conecto su comentario con una opinión que tengo aquí que dice: “El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción debería enfocarse en sancionar y percibir actos de corrupción o en prevenirlos” y esto lo conecto con lo que usted acaba de decir.

El reto del sistema es hacer tres cosas: Prevenir, investigar y sancionar; en las tres están involucrados quienes hacen la gestión documental. Es decir, prevenir –como usted lo acaba de señalar– es importantísimo porque cuando ya tenemos un escándalo de corrupción es porque ya fallamos en la prevención, seguramente, porque el diseño del contexto fue equivocado, la estructura estaba mal hecha, el proceso estaba mal hecho, generaba oportunidades de corrupción, había variedad y ambigüedad en la norma.

Algo sucedió que generó la oportunidad de un acto de corrupción. Por eso prevenir, diseñar adecuadamente, el prevenir está en concebir las normas adecuadas y bien hechas. En prevenir está generar procesos claros, pero además procesos vigilados y controlados, en prevenir está generar sistemas integrados, sistemas que tengan la capacidad de generar controles adecuados respecto de los diferentes procesos. Nos falló la prevención, algo hicimos mal que generó la oportunidad para llevar a cabo un acto de corrupción. El otro elemento importantísimo es la capacidad de investigación, es decir, ya nos falló la prevención, ahora lo que tenemos que tener es la capacidad de identificar los asuntos de corrupción, para después poder investigarlos adecuadamente y sancionar.

Si nos falta una de las tres columnas tenemos un mal sistema. Si tenemos buenos sistemas de investigación y sanción, pero recurrentemente suceden los actos porque no prevenimos, entonces, está mal el sistema. Si tenemos buenos sistemas de prevención, pero al final no sancionamos, el sistema está mal porque se genera impunidad. Si creemos tener buenos sistemas de prevención y buenos sistemas de sanción, pero somos malos para la investigación va a ser difícil que lleguemos a buenos expedientes y a buenas sanciones. Es un sistema complementario.

Felicitaciones por las charlas y por las aclaraciones. Algo que quería preguntarte es el tema de la autonomía del Poder Judicial, porque eso tiene mucho qué ver con las sanciones. Por ejemplo, en nuestro país, en Brasil exista la posibilidad de juicio a una presidenta que aquí no es muy normal, como mencionaste, en el ámbito iberoamericano es algo un poco raro.

Así que me parece que todas las bases del sistema anticorrupción tienen que ver con lo que mencionaste: la posibilidad de sanción, pero también una autonomía que no es muy recurrente en nuestro territorio.

Extendería el tema no sólo al judicial. La autonomía del Poder Judicial es fundamental, porque eventualmente terminarán ahí los casos penales, las revisiones y demás,

pero por lo menos en México, primero, es importantísimo hablar de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, de las contralorías, en nuestro caso la Secretaría de la Función Pública y las secretarías de Función Pública locales, de las entidades estatales de fiscalización, es decir, todos estos órganos que van a formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción, que requieren de un grado importantísimo de autonomía respecto de las agendas políticas, y autonomía, digamos uno de los grandes mitos en México, por lo menos, ha sido que autonomía sólo es nombramiento y remoción.

Autonomía es la capacidad de funcionar adecuadamente, de tener presupuesto adecuado, de tener capacidades adecuadas, de no tener intervenciones, etcétera.

Autonomía va más allá de quién nombra y quién remueve, y es un concepto mucho más completo, que, como bien señalas, tiene que extenderse a diferentes órganos.

Considerando que en un sistema de archivos eficientes, ¿no debería empezarse por tener un correcto sistema de archivos y después transparentarlo, cuáles avances hay?

Es importantísimo, pero ambas partes son relevantes y creo que en todo este reto que vendrá con el sistema anticorrupción, el Sistema Nacional de Transparencia y más, tenemos la misión de ir avanzando en paralelo en los distintos temas. Me parecería complicado empezar por una cosa para después dejar las otras, digamos, en marcha.

Es importantísimo también contar con un sistema de archivos adecuado, al igual que un sistema de gestión, pero es de suma relevancia el mensaje a todos y cada uno de los servidores públicos, desde el nivel más bajo hasta el nivel más alto, de la importancia de dejar rastro y registro de todas y cada una de sus actuaciones, no como una imposición de afuera.

Uno de los grandes retos que tenemos en México y en el resto de Latinoamérica es, una vez que salimos de sistemas distintos al democrático, es decirle a nuestros servidores públicos: lo normal en un sistema democrático es que sólo hagas aquello para lo que tienes facultades y funciones establecidas en las normas, pero además lo normal es que dejes un rastro.

No es una imposición de afuera, no es una obligación extra, es parte de tus funciones el dejar registrado todo aquello que haces. ¿Por qué? Porque en un modelo democrático el ciclo se cierra con el control y la rendición de cuentas, es decir, un servidor público no acaba su chamba, hasta que rinde cuentas y alguien más le pone la palomita y le dice: "Bien, ya cumpliste".

Precisamente por eso es importantísimo correr en paralelo el desarrollo de los sistemas de archivos, de gestión de documentos, pero también la cultura del servicio público en la que el servidor público se siente parte del modelo democrático y, por lo tanto, se siente con la obligación intrínseca de estar dejando registro y rastro de todo aquello que hace, porque sabe que es parte de su función: la rendición de cuentas.

Las leyes son fundamentales –dicen– pero no son suficientes, si las instancias fiscalizadoras o superiores no aplican las leyes o sanciones.

Completamente de acuerdo. La creación de nuevos esquemas legales, la agenda legislativa es importantísima, pero creo que por eso estamos reunidos en un foro como éste, porque además del reto después de las leyes, es diseñar todo el contexto administrativo para su aplicación debida.

Algo que olvidan los legisladores después de crear las leyes es que éstas tienen que ser aplicadas. El ejemplo que pongo siempre con mis alumnos sobre el legislador es como el que está sentado en la Ford y tiene un bastidor enfrente, fabrica un coche padrísimo, le pone rayos y rines increíbles, un diseño espectacular y dice que va a correr a 300 kilómetros por hora y que va a gastar un litro de gasolina cada 50 kilómetros. Luego se lo pasa a los administrativistas como yo y les dice: “Ahora haz que este coche funcione y que cueste menos de 20 mil dólares”.

Ese es el reto que tenemos quienes tratamos de aterrizar las leyes en instituciones concretas, procesos concretos, estructuras concretas, que todo aquello que estaba pensado el legislador, que todo aquello que fue parte de la agenda legislativa se convierta en una realidad administrativa y funcional que tenga la posibilidad de cambiar un sector y generar un nuevo modelo de comportamiento en los actores que forman parte de ese nuevo contexto.

En efecto, esta pregunta es muy importante. No es suficiente crear leyes, no es suficiente diseñar sistemas. Es importantísimo después de crear leyes y sistemas, aterrizarlos a modelos administrativos concretos, que tengan la capacidad de funcionar adecuadamente.

Muchísimas gracias.