

CAPÍTULO III

SOLUCIONES

Antecedentes. Lo primero.....	89
El mejor remedio.....	91
La investigación.....	93
El diagnóstico.....	101
La estrategia.....	107
La estrategia de solución del espectáculo y el escándalo.....	108
El escándalo, beneficios y riesgos.....	111
Otras estrategias de solución. El control.....	113
Transparencia y acceso a la información.....	123
Rendición de cuentas.....	134
La sanción.....	137
La participación.....	144
Soluciones internacionales.....	146

ANTECEDENTES LO PRIMERO

En la guerra contra la corrupción la primera batalla que tenemos que ganar es al escepticismo. Esa lápida que cargamos sobre nuestro ánimo y que con tanta frecuencia en la vida nos rinde antes de enfrentar al enemigo, nos doblega antes de alcanzar cualquier meta. Lo que algunos llaman “la fracasomanía nacional”. Si una institución o una empresa quieren solucionar los problemas de corrupción que les aquejan, lo primero que necesitan es tener la voluntad para hacerlo. Pareciera obvio y fácil, pero cruzar ese puente entre el deseo de hacer las cosas y llevarlas a cabo, muy pocos lo caminan. La voluntad debe tener un conocimiento muy amplio del propósito que se quiere alcanzar, indispensable para tener toda la fuerza de la determinación; asumir deberes, acciones y consecuencias. Esto exige de una amplia información de los hechos; ilustración de todo lo que involucra; sabiduría de los principios que deben guiar la batalla y, sobre todo, valor, mucho valor.

Partamos de la base de que la corrupción en México es sistémica, es decir, no es circunstancial ni se limita a una sola institución o área de la administración pública. El problema no se reduce -como afirman algunos para no disgustar al poder- a dos o tres ovejas negras descarriadas que es preciso integrar a la legalidad. No es así de fácil. Esta es una corrupción que está en todos los niveles; es cotidiana y rutinaria; estructural y coyuntural; endémica y omnipresente; puede actuar aisladamente o en cadena; organizada o sin organizar; cuenta con la complicidad explícita o implícita; está en acción o en potencia; se contagia y multiplica; recurre a métodos tradicionales o tecnología de punta; se alimenta y realimenta. Su práctica forma parte de la esencia del Estado como un sacrificio ritual para que siga vivo el sistema, y cuenta por consiguiente, con la aprobación del oficiante y de la víctima. Lo más grave de su realidad, es que sea capaz de todo si se siente amenazada. La corrupción, generalizada y decidida, ha interesado los órganos vitales de nuestra sociedad; explica su falta de salud y podría certificar su decadencia.

Como puede apreciarse la solución del problema tiene que ser integral, totalizante, pues la corrupción abarca causas históricas, culturales, jurídicas, económicas, salariales, administrativas y judiciales. El remedio no es sencillo, incluye estudios, reformas estructurales importantes, formación de organismos, coordinación entre las instituciones, evaluación de grupos interdisciplinarios. A

la hora de perseguirla y sancionarla, diría Cantinflas, “ahí está el detalle”. Se tocan muchas ganancias ilícitas, prácticas viciosas, intereses creados.

¿Podremos abrigar la esperanza de que la clase política reúna la capacidad y la voluntad suficientes para resolver el problema? Ojalá que sus miembros hayan leído a Erasmo, quien en 1515 en su libro *La educación del príncipe cristiano*, escribía: “Si quieres entablar competición con los otros príncipes, no consideres haberlos vencido por el hecho de que les hayas quitado parte del poder. Les vencerás verdaderamente si fueras menos corrupto que ellos, menos avaro, arrogante, iracundo”. Y más aún se pregunta el príncipe de Erasmo: “¿Cuál es mi cruz?”, y se responde: “Seguir aquello que es honesto, no hacerle mal a nadie, no robar a nadie, no dejarse corromper por los regalos”.

Creemos más bien que los políticos son lectores de otro Príncipe, el de Maquiavelo. Los invito a reflexionar lo siguiente. En las últimas crisis económicas las más golpeadas han sido las clases medias; su depauperización las ha dejado como especies en extinción. Los pobres se han convertido en marginales y su protesta es mínima. Los clase medieros, poseedores de una mayor preparación, son presos de una más profunda indignación ante la corrupción y así lo reflejan en su participación política. Los miembros de la “cultura del esfuerzo”, como les llamaba Luis Donald Colosio, se vuelven irritables y violentos ante el enriquecimiento fácil y desproporcionado de los que viven de sus impuestos.

Hay otra razón, la simplicidad de los problemas relacionados con la corrupción generan una toma de posición inmediata de cualquier gente, independientemente de su nivel educativo; además la contundencia de las imágenes otorgan a la acusación el máximo de credibilidad. Será el sereno, pero bien podemos decir que la principal causa del triunfo de los movimientos sociales en el mundo, es el combate a la corrupción. Tras de cada gobernante que ha caído en los últimos diez años, ha habido una protesta contra sus pillerías; tras las crisis internas de los partidos hay una prebenda mal habida. Hoy por hoy, no hay mayor peligro para la estabilidad política de un país o de un partido, que un escándalo de soborno.

Demos por descontada la voluntad política para resolver el problema, pero aún en este caso, ¿qué deberán hacer nuestros políticos?⁵⁰

EL MEJOR REMEDIO

Un eufórico amigo ubicado en una posición de mando administrativo, luego de leer lo anterior, me telefoneó para decirme: “Me convenciste. Tengo la voluntad política para acabar con la corrupción, pero explícame, sin rollo, ¿qué debo hacer?”. Le respondí: “En una ocasión se amotinaron los soldados de Alejandro Magno, le reclamaban que ellos arriesgaban la vida, en las primeras filas de la batalla y no recibían a cambio la parte que creían que les correspondía del botín”. “Sin rollo” -me interrumpió- “¿Qué puedo hacer contra la corrupción?”. “A eso voy -le atajé- Alejandro, con su espada, atravesó el pecho del líder de los amotinados. Se subió a una mesa y gritó: ‘Enséñenme sus cicatrices y yo les enseño las mías’. Acto seguido les mostró su pecho en el que se veían las huellas de las batallas. Los soldados lo aclamaron”. Pregunta ladinamente mi amigo: “¿Lo primero que debo hacer es matar a los corruptos?”. “No” -le respondí- “Más fácil. Poner el ejemplo”.

La mayor prueba de voluntad política que las autoridades pueden dar es cumplir la ley. Si la ciudadanía actúa sin el gobierno, acabará enfrentándolo. En cambio, si la sociedad civil y el gobierno actúan parejamente, saldrán fortalecidos. Nada más convincente que las acciones. Como dice el refrán: “la palabra llama, el ejemplo arrastra”. La autoridad del ejemplo no necesita discurso de prueba, es la prueba misma, es la experiencia vital; el arquetipo, el modelo con pelos y señales. Erasmo de Rotterdam decía: “El vulgo nada imita más que lo que su príncipe hace. A la emulación del príncipe todo el mundo se siente estimulado. El príncipe debe cuidarse de no ser malo para, con su ejemplo, no volver malos a muchos”.

⁵⁰ Después de los videos que involucraron a miembros de diversos partidos políticos, el Senado de la República formó una comisión con los senadores Genaro Borrego del PRI, César Jáuregui del PAN y Demetrio Sodí del PRD que hicieron las siguientes propuestas ante estos hechos deshonestos: Acotar el fuero constitucional; agilizar los trámites del juicio político; crear un régimen de incompatibilidad de la función pública; hacer pública la declaración patrimonial de los servidores; regular el cabildeo, y prohibir a los legisladores ejercerlo; rendición de cuentas y auditoría a los grupos parlamentarios; fortalecer al IFE para fiscalizar partidos y regular campañas; crear una Comisión de Disciplina Parlamentaria; pasar funciones de la Contraloría a la Auditoría Superior; proteger los derechos de los militantes de los partidos; dar la exclusividad al IFE de contratar tiempos en medios; establecer la contraloría social.

Eloísa Palafox,⁵¹ una estudiosa del “*exemplum*”, afirma que el ejemplo supera a la palabra en dos aspectos: primero, en la teatralidad. La aparición gráfica -de bulto, diríamos, como en la anécdota de Alejandro Magno, en la que se palpa el poder del adoctrinamiento. Su pedagogía suscita la identificación inmediata de los testigos; se salta el difícil paso de la argumentación. Segundo, en la autoconciencia. El ejemplo rompe la línea divisoria entre el deber ser y el ser, los une en la realidad. Esto es tan contundente e impactante, que todo testigo es impulsado a examinarse a sí mismo en esa circunstancia. Percibe tan intensamente la admiración y respeto que le provoca la conducta ejemplar, que imagina que él recibiría todo eso, si repite la acción. Sin necesidad de moralismos o didactismos goza los efectos benéficos de la conducta ideal. En ese momento el sacrificio no sólo es aceptable sino deseable.

En el caso del combate a la corrupción, el funcionario o el representante popular deben poner el ejemplo al cumplir no sólo la letra sino el espíritu de todos los ordenamientos jurídicos, principalmente, los vinculados con la presentación de su declaración patrimonial y la manifestación de sus intereses económicos privados, profesionales y personales.⁵² Encarnan el ejemplo al acatar todos los ordenamientos que colaboran a evitar la corrupción, como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Son paradigmas en el momento de que otorgan las facilidades correspondientes para formar los órganos de control y vigilancia, neutrales y autónomos.

Cualquier político personifica el ejemplo al aplicar la ley en su generalidad y universalidad. Empiezan los “asegunes” cuando tiene que hacerlo con los ricos, los influyentes, los compañeros de partido político, con familiares, amigos y todos aquellos con los que pudiera existir alguna sospecha de conflicto de intereses, temor o complicidad. Dan el ejemplo cuando, dentro del área de responsabilidad, colaboran sin reserva con las dependencias encargadas de fincar responsabilidades ante cualquier acto de corrupción o simplemente de sospecha. Incluso promueven órganos independientes y externos de investigación.

⁵¹ *Las éticas del Exemplum. Los castigos del rey don Sancho IV, El conde Lucanor y el libro de buen amor.* Eloísa Palafox. UNAM. 1 edición. México, 1998.

⁵² Es preciso que en nuestro país se legisle con mayor precisión y amplitud sobre el conflicto de intereses, ya la Convención de las Naciones Unidas (Art. 8, fracc. 5), ordena establecer medidas para evitar este tipo de delito que se repite cada vez con más frecuencia por el ingreso de empresarios al servicio público. El problema es conocido como el de las “puertas giratorias”, los funcionarios regresan a la actividad privada que beneficiaron durante su actuación gubernamental.

Mi amigo me interrumpe: “¡Qué interesante todo esto que me dices de cómo puede poner el ejemplo un funcionario! Seguimos en contacto”. Y me colgó.

Estoy seguro que en poco tiempo la mejor forma que tendrán las empresas y las instituciones de demostrar la voluntad y el ejemplo de luchar contra la corrupción, será la aceptación de auditorías de integridad. Es indispensable trabajar en un proyecto serio en este sentido y que tenga la aceptación y el reconocimiento que ya poseen los certificados de calidad.

LA INVESTIGACIÓN

La actitud y el ejemplo son los primeros pasos, pero evidentemente no son suficientes, a continuación es imprescindible indagar dónde florece la corrupción, cuáles son sus causas, sus patrones institucionales, dónde y cómo se gesta su enmarañada existencia. Una de las mayores tentaciones al realizar investigaciones sobre la corrupción es traducir el problema cuantitativamente.⁵³ Varios son los efectos que provocamos en los lectores, un fenómeno tan vaporoso e inasible lo reducimos a números, lo que de inmediato asociamos al rigor y a la precisión; las estadísticas cubren todo con un aura de respetabilidad y seriedad. Si algunas de estas cifras consisten en cantidades de dinero altísimas, generamos una conmoción en la ciudadanía y nos podemos llevar las ocho columnas de los periódicos.

A principios del sexenio los funcionarios vinculados con la corrupción eran unos entusiastas de la cifras. En alguna ocasión señalaron que por corrupción se fugaban del país 30 mil millones de dólares, posteriormente se fijó la cantidad de 450 mil millones de pesos. La cifra más reciente de la Secretaría de la Función Pública fue de 10 mil 656 millones de pesos, que dista mucho de las primeras cifras en dólares.⁵⁴ También hizo mención a que en México se acabaría la corrupción en 25 años, finalmente se manifestó que en el gobierno no había mucha gente corrupta: “Sólo el cinco por ciento son pillos”. En cada

⁵³ Transparencia Internacional, es la pionera en esta metodología. Su polémica tesis se sintetiza en la frase: “Si queremos mejorarlo, hay que medirlo”. Véase: Federico Reyes Heróles. *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2003.

⁵⁴ Benjamín Hill Mayoral, director de Contenido de la Dirección General de Vinculación con Gobierno y Sociedad de la SFP. Milenio, 03 de junio del 2004.

ocasión que se pronunciaba una cifra, en mis colaboraciones periodísticas⁵⁵ me permitía, respetuosamente, solicitarles a los declarantes la investigación en la que se basaban y manifestarles mi escepticismo a la validez, exactitud y precisión de sus datos. Nunca obtuve una respuesta.

Por mi parte, daba testimonio de que no eran ganas de fregar y argumentaba las razones de mis dudas. Germán Ríos, investigador venezolano, escribe: "Dada la naturaleza ilegal y secreta de las transacciones corruptas, es prácticamente imposible calcular cuánto es y cuánto cuesta la corrupción". En el libro *Corrupción y Cambio*,⁵⁶ patrocinado por la Secodam, en el sexenio pasado, se afirma: "De hecho, la mayoría de los estudios generales sobre la corrupción emplean indicadores indirectos de percepción pública o empresarial, que enfrentan múltiples y muy serios problemas de medición". La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁵⁷ (OCDE) reconoce: "Los datos sobre la corrupción son inciertos, porque las transacciones son subrepticias por definición". En Gran Bretaña se formó una comisión de investigación para evaluar la deshonestidad (Comisión Salmon), la que concluyó: "No existe una manera objetiva de hacer una valoración real de corrupción en el sector público o si dicho nivel ha cambiado en las últimas décadas".

La Secretaría de la Función Pública convocó a una investigación sobre la corrupción y es significativo que dos de los tres premios hayan versado sobre los índices de percepción de la corrupción que elabora Transparencia. Los autores coinciden en señalar que sus datos están hechos con una metodología imperfecta y poco confiable, en consecuencia, es necesario prevenirse y alentar a la opinión pública sobre lo remoto de obtener índices precisos.

Las razones son las siguientes. A los encuestados se les pregunta acerca de sus percepciones sobre la corrupción, en otras palabras, los interrogan al tenor de: "¿Cómo la ven desde ahí?". Estas percepciones son difíciles de medir, pues, como sostiene Gustavo Mazcorro,⁵⁸ tienen el problema de la subjetividad.

⁵⁵ En *Excélsior*, durante los últimos tres años prácticamente todos los jueves escribí sobre el tema.

⁵⁶ *Corrupción y Cambio*. López Pesa, José Octavio. SECODAM. México, 1998

⁵⁷ *Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2000.

⁵⁸ *Índices Latentes de Corrupción: Una formulación axiomática* de Gustavo Mazcorro Téllez. Premio Anual de Investigación sobre corrupción en México, 2003. Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México.

El encuestado, para responder, recurre a una información indirecta e independiente de él. Ilustremos esto con un ejemplo que nos aporta el otro premiado, Renato Busquets.⁵⁹ Lo más probable es que el entrevistado se deje llevar por los reportes periodísticos; en ese sentido, la mayor apreciación sobre la corrupción siempre adquiere su punto máximo al principio del sexenio, cuando el nuevo gobierno encarcela a los corruptos. Conforme pasa el sexenio, la percepción disminuye, pues dejan de aparecer los escándalos en la prensa. ¿Esta es la realidad? De acuerdo con los gobiernos pasados, en el inicio de la administración es cuando existe la menor corrupción, al final, en el famoso “Año de Hidalgo”, es cuando se llega a los peores niveles. La idea del encuestado es totalmente contraria.

Efectivamente, tal como lo señala Busquets, si nos guiamos por la prensa estamos perdidos, no solamente en México sino en el mundo. A principios de los años 90, en Italia, meses antes de que se destapara la gran cloaca de la corrupción, sólo se registraban dos denuncias en los periódicos. Por otra parte, de mucho depende la libertad de expresión que tengan los medios, en los países totalitarios no existe prácticamente difusión de casos de deshonestidad, lo que está totalmente alejado de la realidad. Intentar elaborar una estrategia basada en los datos que nos provoca la impresión personal, “a ojo de buen cubero”, es construir en las arenas movedizas de la subjetividad.

Pero regresemos a nuestra preocupación inicial ¿Realmente en nuestra investigación podemos confiar en medir la corrupción? Medir es asociar números a objetos y fenómenos bajo reglas definidas. Por ejemplo, en los índices de corrupción de Transparencia Mexicana e Internacional una fuente de error está en la idea parcial y muy particular de lo que se considera como corrupción, tanto por quienes elaboran la encuesta como por los entrevistados.⁶⁰ Esto de señalar el contenido de la palabra corrupción es un problema mayúsculo, a tal punto que en la más reciente Convención Internacional de la ONU sobre el tema, en Mérida, ni siquiera se atrevieron a definir la corrupción por la diversidad de conceptos

⁵⁹ *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal* de Renato Busquets Sordo. Premio Anual de Investigación sobre corrupción en México, 2003. Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶⁰ Véase la Revista: *Este país. Tendencias y opiniones*. Número 154, Enero de 2004.

que hay en cada país, y se optó como lo señalé en el capítulo de la definición, por describir los delitos que se consideran vinculados a lo que es corrupto.

La veracidad de las encuestas no sólo provoca problemas por el concepto, sino también por lo que abarcan. Anteriormente, en las investigaciones sobre corrupción, al fenómeno lo consideraban como un espacio exclusivo del servicio público. En la misma Convención se llegó a la conclusión de que la iniciativa privada en esto de la corrupción también tiene su historia. Referirse a la corrupción en un país es integrar las prácticas corruptas de las empresas. Esto significa un replanteamiento profundo de los índices de deshonestidad en el mundo.

En el caso de la encuesta de Transparencia Mexicana, esta asociación afirma que pretende responder cuánto cuesta la corrupción y cuáles son los sectores de la población más proclives al soborno. Transparencia parte de una imprecisión, la corrupción no es exclusivamente el soborno. Pero no sólo eso, los sobornos que mide en 38 servicios públicos no son todos los tipos de soborno posibles, lo que también nos aleja del universo que investigamos. Es como si tratamos de medir las veces que se violan en México los diez mandamientos pero sólo contamos a los que pecan por robar y, por si fuera poco, sólo a un número determinado de tipos de robos.

Por lo anterior, es de suponer que el costo que señala Transparencia de la corrupción en México, 10 mil 656 millones de pesos, es necesario ponerlo entre muchas comillas. Como también la cifra que espanta por su precisión, de que el gasto por corrupción es de 107 pesos por hogar mexicano. No menos escandaloso es el siguiente dato que nos obliga a plantearnos la interrogante de cómo es posible que en México no se haya desatado una revolución, en los hogares mexicanos con un salario mínimo, gastan el 30% de su ingreso en mordidas.

Además de todas estas dificultades para precisar los montos, como lo señala Renato Busquets,⁶¹ el costo del soborno no necesariamente representa todo el costo social. Pone un ejemplo, en la construcción de un edificio se utilizan, soborno de por medio al inspector, materiales de baja calidad que no cumplen

⁶¹ *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal* de Renato Busquets Sordo. Premio Anual de Investigación sobre corrupción en México, 2003. Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México.

con los requisitos legales. El resultado es que el edificio estará inseguro. Si el inquilino tiene la suerte de no morir en un temblor—otro costo social y que cancela la posibilidad de encuestarlo— será él quien tendrá que pagar otro dinero.

Tiene toda la razón Transparencia Mexicana al reconocer que su encuesta es sólo “una aproximación” al tema de la corrupción en el país. Aproximación que, por cierto, no es a la corrupción nacional sino a 38 tipos de soborno.⁶²

Son tan impactantes y propagandísticas las cifras que el Consejo de la Comunicación en México publicó en los periódicos un desplegado en el que afirma ufano que la corrupción bajó en México dos puntos. Que más quisiéramos que tuviera razón. En fin, ¿cómo llegó el Consejo a esa cantidad? Transparencia Internacional evalúa una serie de fenómenos asociados con la corrupción y califica a los países con un rango numérico de cero a diez, donde cero significa “muy corrupto” y diez, el extremo opuesto, “muy transparente”. A México se le había asignado 3.6, ahora es de más del 5%.

Con base en estos datos de la percepción de la corrupción interna, elabora comparaciones con otros países y fija un orden entre todos. Igual que en el box, hace un *ranking* de naciones, donde, por cierto, Finlandia es el país con menos corrupción percibida y Bangladesh el más corrupto. México ocupa el lugar 64 en un conjunto de 133 países. Esta clasificación, además de francamente muy divertida, ¿qué tan cierta será?

A Gustavo Mazcorro la investigación de Transparencia no lo convence. Mazcorro comparte la tesis de que la corrupción tiene muchas causas y es “conspiracional e indeterminada”, pero también alerta sobre otras razones.

En primer lugar, Transparencia Internacional cambia constantemente el número de países que investiga. En el 2000 consideró 91 países y en el 2003 examinó a 133. Los países pueden moverse como resultado de la inclusión y exclusión. Agrega Mazcorro que esto de medir las “percepciones” es difícil, pues son opiniones generales y subjetivas; ni existen reportes formales que expliquen el contexto en el que se desarrolló la investigación.

⁶² Algunos ejemplos de soborno de la encuesta: trámite de predial, trámite para la conexión de teléfono, recibir correspondencia.

y certidumbre; fluya la vida económica, administrativa⁶⁴ y política dentro de lo previsto por el marco jurídico. Si al tratar de resolver el problema se provocan más daños que beneficios, en otras palabras, si el remedio resulta peor que la enfermedad, se tendrá que reconsiderar el medicamento. Es el caso, por ejemplo, de algunas dependencias oficiales en las que se siguen aumentando los requisitos para controlar el gasto y la conducta de los servidores públicos, se provoca precisamente el efecto contrario: más papeleo, más contratación de empresas de seguridad privadas, más gasto en todo esto y además un gremio laboral temeroso, inmovilizado, que prefiere no hacer nada, pues se sabe en riesgo de terminar en prisión.

El combate contra la corrupción es un permanente equilibrio, entre la fuerza de la ley y la espontaneidad de la libertad. Sólo hay algo peor que una ciudad en la que en cada esquina se ejerce la prostitución, una en la que se prohíbe absolutamente. Obviamente, en cuestión de ética la única meta aceptable es la de cero corrupción. Así como no es posible que haya señoritas un “poquito” embarazadas, tampoco lo es que tengamos un gobierno “tantito” corrupto, pero en el entendido de que en un momento los costos tienen beneficios decrecientes y que perseguir a la corrupción, más allá de cierto punto, nos puede llevar a la generación de plagas mayores. Este es un foco de alerta intermitente.

Esto nos lleva a otra consideración, que el problema de la corrupción no es erradicable y que todo remedio es un mero paliativo; como el cáncer mismo, tiene en su esencia la programación de una nueva corrupción. Por ejemplo, nadie duda que el servicio civil de carrera esté planteado con la buena intención no sólo de lograr óptimas metas de eficiencia en la administración pública, sino que, además, representa una gran arma para impedir la corrupción. Aún así, en muchos países, al aplicarla se han provocado problemas de mediocridad y falta de interés en el trabajo, lo que termina por orillar al usuario a presionar para que la atención mejore, lo que se deriva en formas de deshonestidad más sofisticadas. Son los efectos colaterales del medicamento; la patología que se incuba en toda circunstancia.

⁶⁴ El Presidente Vicente Fox creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que tiene como objetivo la eliminación y la simplificación de trámites. Lo cierto es que esta comisión ha avanzado muy poco, sólo un dato, en México se realiza 11 veces más papeleo que en Estados Unidos para iniciar un negocio.

El corrupto se adapta de inmediato a las nuevas condiciones de vigilancia e incursiona con grandes reflejos a métodos más perversos. Con la ventaja casi fatal de que la ambición es imaginativa e ilimitada, todo lo contrario de la ley que es un ejercicio de razón que se restringe a sí misma. Esta no es una invitación a que ante esta inminente desgracia mejor nos tiremos al colchón de la inercia. Al contrario, la convocatoria es permanecer siempre en guardia, porque la corrupción en el momento que deja de ser combatida, provoca un contagio multiplicador, que no descansa hasta que logra la invasión a todo el cuerpo social, que sólo lleva a un cambio violento de la clase gobernante, es decir, a una revolución. En el mejor de los casos a la transición pacífica del grupo en el poder por medio de las urnas.

Los gobernantes, los responsables de la administración y los estudiosos del tema, debemos partir de un hecho cierto: al burócrata y al ciudadano no se les puede exigir una pureza a prueba de las tentaciones con las que el mismo sistema los bombardea todo el día desde la pantalla de televisión, incitándolos al consumo compulsivo, sin limitaciones de crédito monetario ni moral, para luego exigirles, mediante una ley o un código de conducta de oficina, que repriman los apetitos que les acaban de provocar.

Dicen que un buen general no reclama a sus soldados que asuman permanentemente la condición de mártires, dispuestos a dar la vida ante la menor provocación a su valor y patriotismo. De igual manera un programa contra la corrupción no puede partir sobre consideraciones irreales respecto al civismo, abnegación y espíritu comunitario de los burócratas y ciudadanos. La honradez, de por sí difícil, no debe implicar un sacrificio desproporcionado al egoísmo e interés personal que distingue a todo ser humano de carne y hueso.

EL DIAGNÓSTICO

La investigación interna y la externa deben conducir a un diagnóstico veraz que permita identificar elementos claves de la corrupción. Sin mayores pretensiones, conscientes que el problema es más complejo, podemos partir del análisis de la fórmula ya conocida: $C = DM + D - RC$. En donde: C= corrupción; DM= decisiones monopólicas; D= discrecionalidad; RC= rendición de cuentas. La corrupción es igual a las decisiones monopólicas, más la discrecionalidad de la autoridad, menos la rendición de cuentas.

cientes de la poca autoridad que significaría la protesta de los sobornados, se aprovechan de esta vulnerabilidad para extorsionarlos.⁶⁷

Es preciso reconocer al sujeto dañado. Si el perjuicio de la corrupción recae directamente en otro ciudadano lo más probable es que el riesgo de ser denunciado por el perjudicado aumente. Sería el caso de un doctor que obtiene un justificante falso para no asistir a su consulta en un hospital público, los pacientes de inmediato resentirán la ausencia y protestarán. En el caso de que el daño se infrinja al gobierno, como por ejemplo una multa condonada ilegalmente, si bien puede repercutir en los montos de los ingresos públicos y por lo tanto en la calidad de servicios que preste la administración, el daño se diluye en toda la sociedad. Las posibilidades de denuncia, entonces, disminuyen.

Es necesario estar enterado del número y ubicación de los corruptos. Si son muchos, hay amplias posibilidades de descubrirlos; si son pocos o es uno, las dificultades aumentan. No obstante, si son varios pero el acto exige la colusión de los funcionarios, las diferentes combinaciones de actos elevarán el grado de dificultad para descubrir la tela de araña. El disfraz de todas las operaciones representará una barrera al acceso a la información, y ésta tendrá que procurarse por métodos indirectos y poco confiables.

Si la frecuencia es alta, las facilidades para detectarla se multiplican. Es obligado estar consciente de los motivos que obstaculizan la denuncia de este tipo de actos. ¿Es difícil obtener las pruebas?, ¿es un procedimiento poco amigable o dificultoso?, ¿existe algún riesgo de pasar de víctima a victimario?, ¿se genera una complicidad entre proveedor y cliente que el descubrimiento de su acto corrupto les provocaría un daño mayor?, ¿a qué teme la víctima del acto corrupto?, ¿cuáles son los cambios que se tendrían que dar para detectar el acto corrupto, prevenirlo, sancionarlo y evitar su repetición? Al cambiar las reglas del juego, ¿dónde habrá mayores resistencias o hasta boicot a las medidas?⁶⁸ El diagnóstico debe incluir un elemento fundamental de autocrítica, es decir, hasta qué punto el usuario o el burócrata tienen razón en actuar como lo hacen.

⁶⁷ En este caso la defensa contra la corrupción sólo pueden realizarla los afectados por medio de una organización que los unifique en un frente común.

⁶⁸ Lo ideal es eliminar el procedimiento que es el detonador de todo el fenómeno. Recuerdo que años antes, para obtener la licencia, se tenía que hacer un examen de manejo, se podría ser el piloto Shumacher y al mismo que el agente de la autoridad podría reprobar para sacarle dinero. Se eliminó el examen y no creo que haya incidido en el aumento de los accidentes de tránsito.

En un caso de corrupción el banquillo de los acusados no es individual, tiene muchos asientos y no es privativo de un sector. Salarios bajos, ausencia de incentivos, alto costo de los servicios, elevada escala de impuestos, pobreza de la población, son parámetros de análisis que obligan al gobierno a mirarse en el espejo y preguntarse hasta qué punto las leyes y las mismas autoridades están propiciando la epidemia.

En muchos casos puede llegarse a concluir que la solución no es castigar el soborno, sino legalizarlo para evitar mayores perjuicios. Sería el caso de los llamados “franeleros”, que para poder trabajar en la vía pública y no ser arrestados por vagancia o por “sospechosos” de cualquier cosa, tienen que pagar una tarifa diaria a los patrulleros. En ocasiones, como ahora se intenta, es mejor vigilarlos que mantener una persecución que sólo propicia la corrupción.⁶⁹

En virtud de que no creo en la capacidad autocrítica del poder, pues son muchos sus sectores que funcionan por y para la corrupción, estimo que sería más viable -si lo que se quiere son resultados- crear un Instituto autónomo dedicado a la investigación de la corrupción, a la educación y difusión de los temas éticos de la responsabilidad de la función pública y de la privada; que preste asistencia y colaboración a las empresas y al gobierno sobre estas cuestiones.

Mientras esto o algo parecido no suceda, se podría compensar la ausencia de este órgano con la participación de gente representativa en el grupo dedicado a elaborar la investigación y el diagnóstico de los problemas de corrupción en las instituciones públicas. Es de especial trascendencia interpretar los datos que aportan las diversas perspectivas, por ejemplo, cómo viven la experiencia de la corrupción los usuarios (digamos de los “mordidos”) y de los burócratas. Otro cotejo importante es la difusión que hacen de los chanchullos los medios de comunicación con sus causas y real funcionamiento.

⁶⁹ Como puede observar el lector no soy ni ortodoxo ni fundamentalista en la persecución de la corrupción. Creo que la extralimitación trae aparejada la desconfianza de la ciudadanía y la deslegitimación de la causa. Los peores pecadores y los más aberrantes pecados se desarrollan en la rigidez almidonada de las normas y prácticas que no toman en cuenta la flexibilidad del genoma humano.

El diagnóstico nos proporcionará los datos de los focos de corrupción; nos permitirá jerarquizar las tareas de acuerdo a los daños generados; definir las causas coyunturales y estructurales de los delitos, saber cómo opera. Esta información nos permitirá elaborar una estrategia de respuesta a las diversas vulnerabilidades que provocan la irregularidad en forma directa o simplemente le sirven de aliciente. José Luis Fernández Bueno⁷⁰ sugiere determinadas acciones después de descubierta la irregularidad:

1. Tener cuidado con:

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

2. Iniciar una revisión preliminar.

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

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

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

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

* Revisar si se ha alterado la seguridad del sistema.

⁷⁰ *Corrupción y fraude. Una plaga de las empresas. Cómo detectarla y arrancarla de raíz.* Martínez Roca. México, 2004.

* Revisar el listado de personas autorizadas para tener acceso a modificar la información en el sistema.

* Revisar si, durante los períodos vacacionales o los días en que hayan estado ausentes los empleados que tienen acceso a los sistemas, se realizaron movimientos o cambios a las bases de datos del sistema de información, y cuáles afectaron los registros. Ejemplo: registro de nuevos proveedores o clientes, pagos a proveedores, venta de activos, cancelación de cuentas por cobrar, gastos o ingresos extraordinarios.

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

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

5. Localizar fallas en el control interno.

6. Localizar fallas en los procedimientos.

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

LA ESTRATEGIA

La corrupción, como señalamos, es un síntoma, tiene que ser atacada en su presentación y en su origen; en lo que es su fachada y en su trasfondo estructural. En vista de que en la corrupción todo está relacionado con todo, una labor de coordinación institucional es indispensable para una respuesta eficiente que siempre exige ser integral.

Una campaña o hasta un simple programa contra la corrupción lleva en estos tiempos una carga política significativa; muchas cosas están en juego. El gobierno está consciente de que su legitimación, la gobernabilidad y el apoyo internacional dependen de su actitud y estrategia para combatir la deshonestidad en sus filas. Que el progreso, como resumiría genialmente Víctor Hugo, “es hon-

rado". Para los opositores no pasa de noche esta visión y la pesada influencia que tiene en la lucha por el poder una campaña exitosa. Pero también está consciente el gobierno de que una cruzada por la honradez puede ser vista como una simple coartada con intenciones de desprestigio y persecución política. El enjuiciamiento público por deshonestidad tiene un cordón umbilical cada vez más grueso con las urnas.

Los opositores son conscientes de que en materia de recursos e información están siempre en desventaja ante el poderío del gobierno, pero cuentan a su favor con un elemento muy importante, el escepticismo de la ciudadanía frente a cualquier campaña contra la corrupción que emprenda el gobierno. Una larga tradición de fracasos en este sentido avala la desconfianza ciudadana hacia la iniciativa oficial. Todo esto confluye en una nueva realidad: no hay nada más contaminado de partidismos que la persecución de los deshonestos. La corrupción se ha convertido en el principal campo de batalla donde los actores políticos dirimen sus posiciones, sus equilibrios, la estabilidad nacional y las simpatías de la opinión pública. ¡Ah! por cierto, la corrupción también les interesa como condición para alcanzar el buen gobierno.

Si la corrupción revela las fallas y desequilibrios de un sistema democrático, la lucha contra ella debe ser ejemplo del buen funcionamiento de una democracia. Una estrategia debe fincarse en una investigación técnica inobjetable, en un diagnóstico que reciba el consenso interno y externo, en una solución ideológica y legalmente fundamentada que concite el apoyo de particulares, burócratas, medios de comunicación y clase política. Toda esta legitimación tiene su ajuste de cuentas, en la coordinación de las instituciones, el apoyo y la participación de la sociedad civil y un control y monitoreo en el que se comprometen todos. En última instancia, son los usuarios de los servicios los grandes jueces, los grandes evaluadores, de todo proceso colectivo.

Una de las estrategias más socorridas de combate a la corrupción es la bautizada "peces gordos". El tema amerita todo un apartado.

LA ESTRATEGIA DE SOLUCIÓN DEL ESPECTÁCULO Y EL ESCÁNDALO

Para ningún político es desconocido que la lucha por el poder tiene como arma principal a los medios de comunicación, particularmente a la televisión. Este medio que utiliza la imagen como pieza central de su código, ha propiciado

que la política se vincule con el espectáculo. De lo que se trata es que toda causa se transmita en términos de imagen y, obviamente, de diversión y manejo de emociones. En la medida que los ojos son los órganos con más autoridad del cuerpo, presentar las cosas de bulto es hoy lo más convincente.

La lucha contra la corrupción no escapa a esta nueva estrategia, al contrario, parece encontrar en ella su territorio ideal. Los componentes de su fórmula televisiva garantizan el éxito: hay imágenes, clandestinidad en las tomas, en consecuencia, posibilidades de tener contacto con una realidad cruda que ya había sido imaginada, dado el descrédito de los políticos y la política, pero que no se había tenido la oportunidad de comprobarla; hay actores afiebrados por la ambición o la traición; dinero, mucho dinero. Las imágenes están pletóricas de personas conocidas, elementos simbólicos y emociones que facilitan la toma de posición política en cualquier conflicto y la sacudida interna de la indignación.

El espectáculo va unido al escándalo como la miel a las abejas. En esta ocasión detengámonos a analizar al escándalo y su vinculación con un hecho corrupto. No califico si es buena o mala la utilización de esta estrategia, sería inútil; simplemente la describo y señalo los riesgos. En virtud de que ese espectáculo lo hemos presenciado recientemente, es inevitable hacer referencias a lo sucedido. Tampoco prejuzgo sobre la inocencia o culpabilidad de los protagonistas, sólo consigno sus reacciones.

1. Cuando un hecho se eleva a la altura de espectáculo⁷¹ político, todo alberga una hondura política desmesurada. Un gesto, una palabra, una imagen, además de generar juicios inmediatos, liberan creencias y prejuicios arraigados y soterrados en la opinión. Cualquier cosa es pretexto para encender la chispa de los extremismos políticos.

2. Si el espectáculo perjudica a una pequeña proporción de la población, la estrategia es presentar la cuestión como un problema cuya solución concierne a todos. Para los acusadores no es el problema de una playa o de una elección, son nuestros impuestos, son las elecciones. Para los acusados el ataque no es contra ellos, sino contra las causas sociales que dicen representar.

⁷¹ *La construcción del espectáculo político*. Murray Edelman. Manatíal. Argentina, 1991.

3. Cuando surge un espectáculo político que llama la atención de la opinión pública, el hecho se analiza en su pasado, presente y futuro. Se puede recordar otros hechos corruptos o sospechosos para hacer más contundente la acusación, o al contrario, los acusados pueden hacer referencias sobre la honestidad de sus antecedentes para restaurar la confianza.

4. En un espectáculo político la imaginación de las grandes masas es excitada y con una supuesta objetividad se procura introducir significados en un mundo político confuso. Por ejemplo, los acusadores invitan a imaginar si esa es la cantidad que recibieron los corruptos ¿a cuánto ascenderían las ganancias previas?, ¿cuántos extorsionados habrá que no pueden sacar videos? Los acusados aluden al poderío perverso de los enemigos, su inescrupulosidad.

5. En un espectáculo político, como en la guerra, la primera baja es la verdad. La ciudadanía muestra un interés más ávido por las imágenes, símbolos y desplantes, que por el análisis. El espectáculo no se nutre de reflexiones complejas. Es la hora en la que los medios sucumben a la tentación del *rating* o del tiraje.

6. El espectáculo no se presta para proyectar las abstracciones y los matices de las situaciones políticas, requiere sobre todo de personajes de carne y hueso. La transmisión de un problema tan complejo como es la corrupción parte de imágenes muy simples y contundentes de la violación de la ley, pero inmediatamente, lejos de profundizar en los intereses públicos o los valores comunitarios afectados, como toda telenovela que se respete, la atención se concentra en los sentimientos, simpatía y gratificaciones psicológicas que despierten los actores en los espectadores.

7. En el espectáculo político los medios de comunicación aprovechan este contexto "humano" a costa del análisis objetivo. Toman la información y la contaminan, la ajustan a una trama en la que desde luego hay buenos y malos, ingenuos y perversos. Los medios ejercen la función del coro griego, interpretan de acuerdo a sus propios intereses las conductas, más por el carisma y simpatía que provocan los personajes en la opinión pública, que por su apego o trasgresión de la ley. Con la varita de virtud de la imagen elevan o hunden a los participantes.

8. En la primera fase, serán los primeros protagonistas los que acaparen la atención de los medios, las emociones que viven, las desgracias que padecen,

la reacción de los familiares, la esposa, los hijos, los amigos. Pero todo espectáculo requiere mantener la tensión, el mago debe sacar permanentemente conejos de la chistera para que no decaiga el interés. Las apuestas suben y todo espectáculo vinculado con la corrupción añade personajes, amplía el escenario, hasta incluir en el elenco a los líderes de los movimientos a los que pertenecen los causantes originales de la noticia.

9. La presencia de los líderes agrega un elemento trascendente a la cuestión. Su irrupción permite a los nuevos protagonistas la posibilidad de elegir escenarios y replantear las alianzas; si sienten que están perdiendo la batalla en los medios de comunicación pueden recurrir a movilizaciones sociales, baños de popularidad; erigirse en alternativas únicas, ellos son las encarnaciones del bien y los prójimos los causantes del desastre. Polarizadas las posiciones, con la participación de los personajes más importantes y el dramatismo de la acción exigiendo a la opinión pública su veredicto, el espectáculo político alcanza la meta dorada de su existencia: se convierte en un escándalo.⁷²

10. El escándalo monopoliza la agenda de la opinión, se distingue por ser un tema en el que no sólo nadie se queda fuera, sino que todo el mundo asume una posición. Es una reacción social que sacude las relaciones de convivencia y pone en crisis a la parte derrotada. La guerra por la opinión pública va a tomar derroteros ásperos y definitivos, no será para menos, pues resultado del escándalo se desembocará en un nuevo equilibrio de poder.

EL ESCÁNDALO, BENEFICIOS Y RIESGOS

Muchos son los gobiernos que utilizan el escándalo como arma contra la corrupción, la forma más simple para sacudir a la opinión pública y obtener su apoyo es con la aprehensión de los llamados “peces gordos”, término comúnmente empleado en la teoría sobre el tema. Lamentablemente en la utilización del manual de esta estrategia, las autoridades sólo copiaron la palabra, después se lanzaron con una improvisación que el mismo “Borras” hubiera parecido un jugador de ajedrez. Aplicaron lo que mandan los cánones, pero exactamente al revés, del efecto boomerang aún no se recuperan las autoridades responsables.

⁷² Idem.

Antes de pensar en sacar a la luz un escándalo es necesario estar totalmente seguro de la ilegalidad y la clandestinidad del acto; el dolo y la culpabilidad de los acusados; lo abrumador de las pruebas; lo absolutamente inobjetable de la mala intención de los pillos; la comprobación del daño y su magnitud. Todo esto exige evaluar las posibles defensas y reacciones de los acusados y de miembros de la clase política que de seguro van a intervenir. Pues un escándalo es como esas fiestas de rancho, que empiezan dos el pleito pero acaban todos metidos en la bronca.

Pareciera que para el acusador todo fuera coser y cantar, pero ya vimos que no es así. Si alguno de los elementos anteriores no adquiere contundencia, ya sea porque no está plenamente comprobado el delito, porque las pruebas del acusador son endebles o porque lo afectado es sin importancia, este atrevimiento de despertar a la ciudadanía de su amodorramiento, de no provocarle esa alegría lúgubre del escándalo, la paga el audaz con un costo muy superior al daño que imaginaba provocar. No es para menos, sacudir la inercia de la sociedad, en medio de estrépitos y aspavientos, enfurece a cualquiera.

Es necesario analizar la circunstancia política. Si la cloaca se destapa antes de unas elecciones, en el momento en que se ha provocado un conflicto con uno de los participantes, o se hace cuando el denunciante se encuentre en una coyuntura especialmente difícil, la acusación de corrupción llevará la carga de que se trata de un acto de revancha, abuso, desquite o desviación de la atención ciudadana para que no se percate del verdadero asunto.

Algo que no debemos pasar por alto, la provocación de un escándalo genera un colapso en la agenda política. La atención se concentra en los hechos y los denunciados rompen lanzas con los acusadores. Las negociaciones se suspenden. Así sucedió en la acusación del *Pemexgate*; en todos los lugares de encuentro con el gobierno, el partido denunciado (el PRI) hizo sentir su peso. Lo que está en juego no es cualquier cosa, insisto, es la reestructuración del poder. Los participantes están conscientes de que al término de un escándalo de corrupción habrá nuevas identidades y estereotipos, en el aire flotan los calificativos de desvergonzados, dignos, inmorales, honestos o rateros. ¿Sobre quiénes recaerán?

La defensa intentará desmentir el acto o restarle trascendencia, pero si no le fuera posible, intentará revertir la situación con una denuncia de igual

intensidad y en sentido contrario. Por esta razón es necesario pensar muy bien antes de utilizar el escándalo con el tema de la corrupción, pues como señalan los rancheros, si tienes techos de vidrio, cuídate de tirar piedras al terreno del vecino.

La estrategia del acusado, en caso perdido, siempre será dar la impresión de que, al fin y al cabo, todos somos iguales y todos somos culpables. No hay nada de qué sorprenderse. En medio de esta lucha campal en la que se desatan fantasmas incontrolables, la ciudadanía quedará tan confundida entre los dimes y los diretes, que su conclusión será similar a la del pueblo argentino: "Que se vayan todos".

OTRAS ESTRATEGIAS DE SOLUCIÓN EL CONTROL

Una de las principales causas de la corrupción es la discrecionalidad, ese margen de libertad que la ley otorga al funcionario para que la aplique o la supla a su criterio en los casos no previstos por ella misma. En el caso de ser descubierto, el servidor público encuentra la coartada perfecta en el vacío, en la confusión o en el exceso normativo. Él puede decir: "Pus' es que así lo entendí yo".

Para prevenir este tipo de corrupción el Estado cuenta con varios instrumentos: el control, la rendición de cuentas y las sanciones. Instrumentos que deben ser apoyados por las siguientes políticas: el amplio acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana. Es una lucha en la que todos los antidotos están correlacionados, todos se necesitan, todos deben apoyarse para cerrar el cerco al trinquetero, siempre escurridizo y jabonoso. Pasemos ahora a precisar los conceptos y su función.

El control consiste en evaluar lo realizado por el funcionario de acuerdo a las leyes, las funciones, los recursos, los objetivos y las metas institucionales. En su amplísima acepción, esta facultad corresponde a las autoridades expresamente señaladas para ello por la ley y, además, a los medios de comunicación, los sindicatos, los órganos legislativos, las organizaciones no gubernamentales y al simple ciudadano.

Durante una época se consideró que para evitar la corrupción había que fijar una gran cantidad de exigencias jurídicas, administrativas y de papeleo; no

dejar ninguna rendija al capricho personal del funcionario. El resultado al aumentar las normas y la complejidad de los trámites, como ya lo señalamos, fue que lejos de disminuir se multiplicó la corrupción, pues el ciudadano cayó en una mayor desesperación y angustia ante la lentitud de la maquinaria burocrática. Entre perder tiempo, dinero, paciencia y humor, en infinitas colas e insalvables requerimientos, prefirió perder dinero y casta ciudadana en el juego sucio pero funcional de la "mordida". Otra consecuencia es que, al existir tanto control y vigilancia, el burócrata entra en pánico y no quiere ejercer sus funciones ni su presupuesto. Tal vez la corrupción haya bajado algo, pero pagando el alto tributo de la ineficacia administrativa, que también repercute en el aniquilamiento del ánimo del funcionario. En la perinola de la vida pública saldría: todos pierden.

Otra consecuencia del exceso de control es la "vigilantitis". Parece que todos andamos con una lupa persiguiendo a otro que a su vez nos persigue, es una cadena infinita de desconfianza y sospechas. Esta "vigilantitis" mueve las pasiones personales y las complica en el proceso de ascenso y estímulos al personal; eleva el chisme a acta administrativa; transforma las oficinas en escenarios de filmación y en estudios de sonido. Si nos metemos todos a la cárcel, ¿quién va a cerrar la puerta?

Uno de los últimos instrumentos más refinados de crueldad, perdón, de control burocrático, fue el examen poligráfico. Primero se utilizó como criterio de selección de personal y después también como medio de control de confianza de los empleados y prueba en investigaciones administrativas. Supuestamente el examen revelaba a quien decía mentiras. Los funcionarios torturadores se pretendían cubrir legalmente con el hecho de que se aplicaba con la voluntad de los sospechosos. No decían que se les ponía en la alternativa: te lo hacemos o renuncias. Finalmente, se investigó que el tal examen no era exacto y que hasta Pinocho en su peor momento podía ser absuelto, pues intervienen una variedad de factores mentales y físicos que afectan su validez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió una recomendación para que se evite su aplicación.⁷³

El tipo de control que se adopte depende de la pauta de corrupción imperante, si viene de arriba a abajo, son los jefes los que la reciben y luego reparten, si es al revés, son los empleados del escalón de más abajo los que

⁷³ Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto del 2004.

distribuyen a los superiores. En esta toma y daca hay siempre un grupo inconforme, sea el que toma el riesgo, sea el que considera injusta la repartición y le pagan por su silencio. Es aquí donde deben concentrarse los esfuerzos de control y sanción. En el caso de que la corrupción sea generalizada y la satisfacción de todos sea sin fisuras, la salida es el control por servicios externos. Independientemente del control que se aplique, es necesario que los vigilantes sean duchos tanto en los aspectos técnicos como en los valores éticos de la institución.

La lucha contra la corrupción debe tener como condición el respeto a los derechos humanos. Nos obliga a buscar equilibrios en la combinación de varios factores, se trata de que el burócrata esté controlado, pero también que exista un ambiente de flexibilidad que no esclerotice la gestión de los asuntos ni menos aún los paralice; se trata de combinar los controles vertical y horizontal y que la vigilancia recaiga tanto en las autoridades como en diversos sectores de la sociedad. En relación con esto último, lo ideal es que toda persona que esté interesada tenga la posibilidad de examinar las transacciones públicas.

Debido al sólido desprestigio del poder público como investigador de la corrupción, los controles autónomos y extra burocráticos ganan cada día mayor aceptación. También ha cobrado relevancia el control parlamentario; no es suficiente que los legisladores sólo aprueben el presupuesto y el gasto, se requiere que hagan un seguimiento a los programas. No basta que se cumplan las especificaciones, por ejemplo; de que las compras se hagan con las licitaciones correspondientes etcétera, es necesario que se propongan cambios legislativos para que el Congreso analice la pertinencia de las obras y proyectos conforme a los objetivos del ejercicio. Esto representaría auténticamente evaluar el gasto. La formación de comisiones pluripartidistas permite al Congreso recuperar el control plural y democrático de los recursos nacionales.⁷⁴

La principal responsable de la vigilancia en México es la Secretaría de la Función Pública, es la que organiza y coordina todo el sistema de control de la Administración Pública Federal. El problema es que el secretario es designado, como todos los otros secretarios, por el Presidente de la República, si a ello

⁷⁴ Evidentemente esta sugerencia obligaría proveer al Congreso de recursos técnicos, infraestructura y profesionales. A veces los legisladores no entienden ni los informes de la Auditoría Superior de la Federación. No es exagerado, en el último informe de este órgano, los diputados le solicitaron que eliminara los conceptos técnicos y que al soborno le llamara soborno.

agregamos que en este sexenio hubo un cambio de partido en el poder, toda investigación del gobierno es inmediatamente descalificada por considerar que responde a intereses partidistas. Muchos asuntos han sido contaminados con una defensa que ya se hizo clásica: se trata de una venganza política y no de justicia.

Para evitar esta descalificación ya rutinaria en asuntos de mucha monta, de que toda investigación responde a prejuicios partidistas, y que en momentos pareciera que paraliza a la Secretaría, es fundamental sugerir que el secretario de la Función Pública sea elegido por el Senado de la República, ya sea de una terna propuesta por el Ejecutivo o por una comisión legislativa tras una amplia consulta entre la sociedad civil.

La estática que sin duda produce la dependencia del secretario de la Función Pública con el Presidente, se ha reflejado en un aumento en la autoridad y credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano que tiene a su cargo, entre otras cosas, la fiscalización de los ingresos y egresos de la federación.⁷⁵ La Cámara supervisa las responsabilidades de la ASF, por medio de una Comisión de Vigilancia integrada por legisladores de varios partidos.

La designación del titular de la ASF por la Cámara de Diputados y su autonomía técnica y de gestión, han generado una corriente teórica en pro de reducir las facultades de control del secretario de la Función Pública y concentrarlas en el Auditor Superior de la Federación. Esto implicaría aumentarle su presupuesto, con el actual, 614 millones de pesos, sólo tiene capacidad para fiscalizar el 2% de la cuenta pública federal, lo que queda muy lejos del porcentaje promedio internacional, que se ubica entre 5 y 10%.⁷⁶

El sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos obliga a crear órganos disciplinarios como la Secretaría de la Función Pública y Contralorías Internas. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, otra de las grandes aportaciones del gobierno foxista en la materia, es que las dependencias tienen obligación de establecer unidades específicas, de fácil acceso para el ciudadano y

⁷⁵ Artículo 79 constitucional.

⁷⁶ Según el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, el presupuesto óptimo de su dependencia, sería mil 11 millones de pesos. *El Universal*, 16 de agosto del 2004.

que cualquiera pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.⁷⁷

En relación con la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, en evidente duplicación de funciones con la Secretaría de la Función Pública, recientemente se inauguró en el combate específico contra la corrupción.⁷⁸ Ha creado dos fiscalías especiales dedicadas únicamente a investigar y perseguir delitos relacionados con la cuestión. Una, para los delitos derivados de los actos de corrupción de los servidores públicos de todas las instancias de la administración federal y otra, los que involucren sólo a los funcionarios de la propia Procuraduría.

En el ámbito federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también realiza funciones de fiscalización y vigilancia. En el Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura Federal ejerce funciones disciplinarias. En virtud de que este poder se ha convertido en el fiel de la balanza de un sinnúmero de asuntos políticos, los reflectores del escrutinio público son cada vez más exigentes. La Suprema Corte de Justicia por ley, convicción y vocación tiende a la discreción y a la reserva; los expedientes judiciales y sus sentencias son un bocado muy apetitoso para una sociedad que ya le tomó gusto a la publicidad de los asuntos. Se abren muchos temas a debate que tendrán como referencia la misma Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG).⁷⁹

Parte importante del control del Poder Judicial deberían ser los abogados, sin embargo son excepcionales las denuncias de corrupción contra los jueces. Los litigantes, advertidos del carácter casi corporativo del poder judicial, temerosos de provocar la antipatía de otros miembros, optan por el silencio. Los colegios, no solamente en este caso de los abogados sino en otras áreas de actividades económicas y profesionales, deberían tener como práctica habitual la evaluación permanente de la integridad de los funcionarios y, en su caso, las denuncias correspondientes.

⁷⁷ Para mayor profundidad sobre el tema, léase el *Manual de derecho disciplinario de los servidores públicos*, de Daniel Ramos Torres. Escuela Nacional de Administración Pública. México, 2003.

⁷⁸ Acuerdo aparecido en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto del 2004.

⁷⁹ El Poder Judicial Federal ha tenido un comportamiento errático ante el acceso a la información, que parece tener un final feliz de película gringa, pues cada vez muestra mayor disposición a abrirse. Para profundizar sobre su odisea, léase de la Revista *Derecho Comparado de la Información*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; en su número 4, el artículo "El acceso a la información del poder judicial federal" de Miguel Carbonell. Pág.189. México, 2004.

Dos casos inéditos han puesto en duda la capacidad de la Suprema Corte de Justicia como piedra angular de control de la legalidad y la impartición de justicia: el conflicto entre las autoridades federales y el jefe del gobierno capitalino y la controversia constitucional presentada por el Presidente de la República con motivo del presupuesto, en clara diferencia de interpretaciones con el Poder Legislativo. El avance de nuestra democracia y la consiguiente pérdida de la encarnación de la ley en el Presidente, nos enfrentan a escenarios de graves conflictos, donde el gran riesgo es la utilización facciosa de las facultades institucionales.

La imparcialidad de la justicia, su carácter de neutral, exigen como condición la independencia económica y la libertad ante las presiones políticas. El panorama es borrascoso. Pareciera difícil que el Poder Judicial se animara a dictar una sentencia contra el poder público que procura aumentarle su presupuesto institucional, o que no le otorgue la razón al poder que pueden fincarle juicios políticos. Tal como amenazaron algunos legisladores a miembros de la Corte. De la misma forma podemos decir, resulta cuesta arriba que un juez o magistrado decida oponerse a quien depende para su ascenso. No es necesario argumentar mucho sobre la necesidad de revisar los controles recíprocos de nuestros tres poderes y toda la contaminación que provocan sus represalias poco institucionales. Nunca lograremos un gobierno de leyes y no de hombres si los controles están marcados por la sospecha de la manipulación, el temor y el interés particular.

El Poder Legislativo no es tampoco ejemplo de control. Los diputados y los senadores son los que autorizan, ejercen y auditan sus recursos; ellos mismos controlan a sus controladores. Incluso, como en los viejos tiempos, cuentan con una partida sobre la que no rinden cuentas. La posibilidad de crear una Contraloría Social en la Cámara de Diputados y en el Senado, ha quedado en la lista de los buenos propósitos de los legisladores. El Congreso, que por su origen popular, debiera ser ejemplo de fiscalización, es paradójicamente el prietito en el arroz. Estamos lejos del ideal de Transparencia Internacional, que considera que los representantes populares deben ser a tal punto transparentes, que se les pueda llamar: "Diputados de Cristal".

En la competencia estatal cada entidad federativa tiene que aprobar su Ley de Fiscalización. A la fecha, los estados que cuentan con Entidades Superiores de Fiscalización son: Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Evidentemente los otros estados, -entre los que se encuentra mi querido Querétaro⁸⁰ - la idea es gobernar sin que se tenga acceso a los fondos públicos. El Congreso debe presionar para que estos estados rezagados, creen órganos supervisores dotados de autonomía técnica, presupuestal⁸¹ y de gestión.

Todo parece indicar que por órganos de control no paramos, sería conveniente averiguar hasta qué punto están realizando su función de acuerdo con los resultados y el costo que provocan.⁸² Para aumentar su efectividad, varias son las medidas que deben tomarse. La primera de ellas, evitar la partidización y dependencia de los órganos de control a las legislaturas, al gobernador o al presidente municipal; segunda, una mayor coordinación y comunicación entre todas las instancias, en los niveles federal, estatal y municipal; la tercera, la definición semejante de atribuciones y facultades; la cuarta, la unificación de procedimientos que facilite la presentación de quejas de los ciudadanos, lo que permitirá la elaboración de estadísticas que aporten elementos a los diagnósticos y a las estrategias.

El objetivo central de todos estos factores, es formar una base de datos que sirva para conocer los mecanismos de la corrupción, sumar fuerzas de las dependencias públicas dedicadas a lo mismo para mejorar su funcionamiento y capacidad de evaluación.

⁸⁰ El contraste de esta opacidad del Gobierno del Estado es el Municipio de Querétaro que cuenta con organismos descentralizados, la Auditoría Superior de Fiscalización y el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, mismos que dependen del Ayuntamiento y no del presidente municipal.

⁸¹ Según Mariani René Ochoa, vicepresidente de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, es necesario asignar a los órganos de fiscalización un porcentaje fijo de 1% del presupuesto de cada Estado.

⁸² La Auditoría Superior de la Federación tiene un presupuesto de \$613'882,000 que representa el 3.7% del presupuesto de Egresos de la Federación. El presupuesto de la Secretaría de la Función Pública es de \$1,417,369,870, que significa el 8.5% del Presupuesto Nacional. Según informe de esta dependencia se han recuperado 2 mil 500 millones de pesos. Cifra ridícula ante el monto que según esta Institución se perdía en la corrupción, la de 30 mil millones de dólares.

Finalmente, uno de los instrumentos más precisos del control es la auditoría. No obstante, la profesionalización de los encargados es puesta en duda y, por lo tanto, la profundidad de las revisiones. El problema es que con la globalización los procedimientos contables y financieros son cada día más complicados, son necesarios cursos de capacitación y actualización a los funcionarios encargados de esta tarea. La ONU y los organismos financieros internacionales han mostrado su amplia disposición para colaborar con los países en desarrollo en esta tarea y otorgar asistencia técnica, principalmente en los aspectos relacionados con el lavado de dinero, al que son tan sensibles.

Después del asunto de los videos, una de las fiscalizaciones que más preocupa es la de los partidos políticos. Existe unanimidad de opinión para que a los partidos se les exija transparentar su proceso de decisiones y finanzas internas, y que el Instituto Federal Electoral debe ver ampliadas y fortalecidas sus facultades de fiscalización.⁸³ Ya no es cuestión de gustos o de simpatías a estas reformas, pues ahora la participación política de los ciudadanos y la credibilidad de los partidos políticos, dependen de las garantías de transparencia que de aquí en adelante se otorguen a los electores.

Nos hemos referido a los controles institucionales, últimamente se ha podido observar que son los medios de comunicación los que han adquirido un papel más relevante en el control y vigilancia de las actividades del gobierno. En el pasado los medios tenían un papel muy importante, pero sólo como multiplicadores de la información y difusores de las campañas del gobierno, ahora como denunciante. Los medios son los que más aprovechan las nuevas posibilidades de acceso a la información y los fiscalizadores más acuciosos. Esto va relacionado con el magnífico recibimiento que tiene por parte de la audiencia las balconeadas por casos de corrupción.

El gobierno tiene en los medios de comunicación un valioso aliado contra la corrupción, además sin gastar un solo centavo y sin aumentar la plantilla burocrática; sólo necesita seguir respetando la libertad de expresión y reducir al mínimo la censura. Los medios se han sabido meter hasta la cocina de los

⁸³ Sobre este tema es importante también legislar sobre las pre campañas, la duración de las campañas y la contratación de los espacios en los medios electrónicos. Rubros que por el momento representan auténticos paraísos de la corrupción.

hogares mexicanos. Su labor ha permitido que muchos ciudadanos y burócratas prescindan de los antiguos resquemores y resignaciones fatalistas y se atrevan a denunciar.

Este rompimiento del férreo contubernio entre el régimen y los medios ha sido extraordinario, magnífico; ha quitado un peso a los dos que desvirtuaba los fines y funciones de cada uno; pero ha despertado nuevas amenazas y que no son nada menores. El cambio ha sido impresionante pero han surgido algunos excesos, la política se ha convertido en una sección de la nota roja. El amarillismo, el espectáculo y el escándalo nos parecen invadir y ahogan el debate. Los tribunales han cambiado su sede a los *sets* televisivos y los conductores son los nuevos juzgadores. Vale reflexionar si estos excesos y frivolidades, prácticamente impunes, son el tributo que debemos pagar por el avance en materia de acceso a la información y por la vigorizada libertad que gozamos.

A lo mejor me estoy desgarrando las vestiduras y la cuestión no es para tanto. Los medios y los periodistas que a veces parecen haber perdido la medida y la responsabilidad pronto la reencontrarán y no venderán sensacionalismo envuelto en lucha contra la corrupción. Ellos mismos ayudarán a su autorregulación. ¿Debemos confiar en esta posibilidad?, o definitivamente ¿debemos detener tanta conmoción manipulada que divide y confunde a la sociedad, y mantiene degradada la política?, y ¿debemos, entonces, revisar nuestras normas y sanciones sobre la falsedad y la calumnia?, ¿debemos declarar obligatoria la creación de la figura del ombudsman de los televidentes y los lectores?

Para que los medios de comunicación consoliden su autoridad deben ser ejemplo de transparencia. El derecho al acceso a la información debe incluir el derecho de los ciudadanos a conocer de los datos fundamentales de los medios: sus propietarios, sus socios, sus fuentes de financiamiento y aún de los salarios de los periodistas. Los medios de comunicación no pueden convertirse en el islote de oscuridad y de impunidad del Capitán Garfio.⁸⁴ Los videos

⁸⁴ En la Semana Nacional de Transparencia y Acceso a la Información que organizó el Instituto Federal de Acceso a la Información del 14 al 17 de junio del 2004, una de las mesas fue dedicada a los medios de comunicación. Destacados periodistas hicieron remembranzas sobre sus logros y esfuerzos para hurgar en la información gubernamental. Lo interesante fue que las preguntas del público no abundaron sobre ese tema, sino sobre la información de los propios medios. ¿Quién fija la política editorial? ¿Por qué algunos medios se han convertido en voceros de un partido o de un personaje político? Mensaje muy claro, la gente quiere estar informada de sus informadores.

son un magnífico detonador para la revisión general de la responsabilidad periodística. Corremos el peligro de que el escrutinio de los medios acabe con los burócratas corruptos, pero que ahora nos gobiernen los propietarios de estos medios. Salimos de los brazos de los deshonestos y caemos en las manos de los publicistas.

Por lo que se refiere a la sociedad civil, organismos empresariales realizan la labor de control, cada día más interesados en la certidumbre de los asuntos públicos. Algunas ONG's, especialmente Transparencia Internacional y los llamados "testigos sociales", que son grupos de ciudadanos independientes llamados a avalar las licitaciones. Últimamente, la actuación en México de los que realizan esta testificación social ha sido cuestionada y es inminente su regulación. Son asociaciones no lucrativas, pero esto no significa que se trate de grupos filántropos, por lo que deberá ser permitida la recepción de donativos y aportaciones. Obviamente para evitar todo tipo de sospechas, resulta obligatorio que sean ejemplo de claridad y transparencia. Si a lo que se dedican es precisamente a la honestidad, deben ser como las reinas del medioevo, no sólo ser honestas, sino también parecerlo.

En algunos municipios se han formado juntas y comisiones de ciudadanos que ejercen el control y la fiscalización. No tenemos nada contra estos órganos integrados por gente de la comunidad, incluso estimulamos su proliferación, pero es necesario reconocer que sólo pueden funcionar en el caso de proyectos muy concretos, en situaciones sencillas y en pequeñas comunidades. La especialización profesional que exige el control en algunos programas, constriñe su marco de acción.

Desde el punto de vista de los órganos del Estado, el esquema democrático es conocido: se trata de los consabidos frenos y contra pesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno se revisa a sí mismo y se somete a la supervisión de los otros. Por lo que se refiere en general a la lucha contra la corrupción, la fórmula perfecta en el control, sería crear instancias en las que participen las autoridades y se incorpore a los ciudadanos y a ONG's; que cuenten con amplia asistencia técnica y en las que se rotarían las representaciones para evitar la creación de intereses.

El control no puede reducirse a las instituciones. Los usuarios más poderosos y organizados, los que están no en la rebatinga por las moronitas del

cambio, sino en las grandes cifras de la corrupción, los empresarios, deben propiciar la vigilancia interna y recíproca de sus miembros, para evitar la participación de algunos en los procedimientos irregulares. Son ellos, los mejor enterados de qué competidor utilizó un soborno y el nombre del funcionario que lo recibió. Por su propio interés y para no cargarle la mano sólo al gobierno, recordemos que el papel del sector privado es clave en la prevención y solución del problema de la corrupción.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La democracia nace cuando la que manda es la opinión pública. La referencia histórica moderna se ubica en el siglo XVIII, cuando la opinión deja de ser clandestina y se manifiesta a los oídos y a la vista de todos en busca de apoyo. Es la lucha de los pueblos por opinar y participar en el poder. Esto presupone desenclaustrar los asuntos del Estado y romper el monopolio de interpretar las decisiones de los gobernantes.⁸⁵ Benito Juárez, quien no fue propiamente un ejemplo de la democracia, pronuncia sin embargo uno de los textos más lúcidos sobre el tema: “Yo no conozco otra fuente de poder más que la opinión pública. Mi afán será estudiarla; mi invariable empeño sujetarme a sus preceptos”.

La opinión pública se forma con el conocimiento que la gente tiene de los asuntos del Estado. La transparencia constriñe al poder, pues el ciudadano sabe a qué atenerse, conoce las bases sobre las que la autoridad actúa y garantiza las posibilidades de una crítica madura. Una vez levantado el telón de la función pública, el usuario cuenta con elementos de juicio para confrontar al funcionario con sus propias normas. De esta forma, el perfeccionamiento de la democracia y la lucha contra la corrupción van de la mano, pues la oscuridad, o al menos la penumbra, son el ambiente propicio de los autócratas y de los ladrones. No en balde nuestro sistema político, con su gran arma de control basado en el clientelismo, tuvo una gran tradición en lo que podríamos llamar el artilugio de los vidrios polarizados y de las cuentas secretas. La transparencia es su antídoto, pues no sólo combate la discrecionalidad de la autoridad, sino que propicia la crítica, aumenta el número de ojos vigilantes y las posibilidades de opinar y quejarse.

⁸⁵ Para mayor amplitud, véase la *Opinión pública. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Jürgen Habermas. GG Mass Media. España, 1981.

Pero la sola transparencia declarativa y panorámica no basta, es necesario complementarla con el acceso efectivo a la información detallada, es decir, tener acceso a la información al tiempo que los proyectos se discuten; no sólo conocerlos cuando el gobernante se los saca de la manga. La nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en este sexenio, ha sido un nuevo y significativo instrumento contra la corrupción y a favor de un mayor compromiso de los ciudadanos para que se interesen y participen, pues los intermediarios se hacen secundarios. Ahora, con nuestros propios ojos, esos ojos que, como señala el refrán mexicano, algún día se comerán los gusanos, son capaces de hurgar en lo que antes sólo era materia de los que vivían del poder.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es el órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover este derecho a la información y propiciar su ejercicio. Lo que hizo el Presidente Fox con la LFTAIPG y el IFAI, fue darles operatividad al artículo sexto constitucional que garantiza el derecho a la información y al octavo, que consagra el de petición. Pasaron años, décadas, para que el Estado mexicano cumpliera con el constituyente.

Este derecho encuentra muchos obstáculos. No sé si lo heredamos de los indígenas, de los españoles, o si es cuestión del mestizaje, o de los primeros orientales que llegaron por el estrecho de Bering, el caso es que tenemos una afición compulsiva por la media luz o la franca oscuridad. La máxima materialización de nuestro gusto por la penumbra es el poder público, que por esencia es misterioso y distante, obviamente silencioso, espacio propio de lo enigmático. Independientemente de esta inclinación histórica, no olvidemos que el anonimato, el ocultamiento de la personalidad y de las competencias, son los primeros alcahuetes de la corrupción.

El Instituto debe enfrentarse a funcionarios públicos que se sienten dueños y señores de la información que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan. Quien lo dude que le pregunte al INFONAVIT, quien al parecer sólo le podrán sacar información con la inefable combinación de tehuacán y chile piquín o ya de pérdida con un militar gringo traído de Irak. Esta institución se pone al frente de toda esa burocracia amante de la oscuridad. Bien podríamos empezar por decirles con Rubén Darío: "Sal araña, no seas rencorosa, saluda al sol".

En su informe oficial que entrega a la Cámara de Diputados el IFAI escribe: “El INFONAVIT considera que en virtud de su naturaleza jurídica⁸⁶ no es un sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que por lo tanto el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública carece de autoridad sobre las acciones u omisiones, respecto del ordenamiento citado”.

El IFAI lo ventanea y en el mismo informe le responde: “...debido a que existen tesis jurisprudenciales que sostienen que el INFONAVIT es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, el IFAI considera que es un sujeto obligado de la ley”. Este es sólo un ejemplo de la actitud de algunos burócratas ante la obligación de dar información. La cuidan como si fuera de ellos y la esconden con especial celo, una especie de secreto familiar, algo así como el desliz de la hija mayor.

Las desgracias no van solas, y este derecho no se salva de esta conseja popular. La Cámara de Diputados recientemente aprobó reformas a la Ley del INFONAVIT, para que no entre en los supuestos de la Ley Federal de Transparencia ni en la supervisión institucional. De esta forma, uno de los organismos financieros más grandes del país, queda en la penumbra. Los focos de alerta del IFAI para que no se le otorgara semejante privilegio fueron desechados. Este cambio legislativo representa una bocanada de aliento para las instituciones que se niegan a toda transparencia y un golpe bajo al IFAI al que se le restringen sus competencias.

Otro obstáculo para el ejercicio del derecho al acceso a la información es la propia sociedad. El principal motivo es la desconfianza. Creer que la autoridad va a poner a su disposición los entresijos de su organización, sus servidores, sus remuneraciones, su presupuesto, etcétera, no es todavía concebible. A este recelo se suma la falta de tiempo de Juan Calle para andar pidiendo información. La mayoría de los ciudadanos no lee y menos aún escribe, opta por prejuzgar o aceptar los juicios de los que consideran sus líderes de opinión. Una propuesta que tiene consenso es la de interesar a los ciudadanos en el tema, la estrategia sería que las sesiones del pleno se abran al público.⁸⁷ Poco a poco,

⁸⁶ Más bien a su cúpula le gana su naturaleza.

⁸⁷ Obviamente esto obliga a los comisionados a discutir ampliamente sus resoluciones y emitirlas con razones y argumentos. El organismo Libertad de Información-México, A.C. (LIMAC) afirman que las resoluciones son “telegráficas y simples”. Véase la Revista *Proceso* con fecha del 15 de agosto del 2004, el artículo “Opaca transparencia” de María Scherer Ibarra.

en la medida que los ciudadanos observen que pueden realmente ejercer un control sobre el gobierno, impulsarán los valores de la transparencia. Desde la perspectiva del gobierno, los funcionarios reconocerán la trascendencia de esta cultura, pues la legitimidad de sus decisiones tiene como piedra de toque la transparencia, ella por sí misma es capaz de generar credibilidad y confianza en el gobierno.

Finalmente, otro obstáculo es la ignorancia que existe en la sociedad sobre el IFAI, sus competencias y la manera como el ciudadano puede ejercer sus derechos. A pesar de todos estos obstáculos los resultados no son tan desalentadores y la gente está pidiendo información al gobierno. Desde que entró en vigor la LFTAIPG se han recibido cuarenta mil solicitudes. En mucho ha ayudado en que el IFAI haya desarrollado un sistema para que la petición se pueda hacer por Internet. El 93% de los solicitantes utiliza este medio. Las deficiencias en las solicitudes de los ciudadanos han sido subsanadas por el propio Instituto. Ante las inconformidades de los ciudadanos porque no recibieron la información o se la entregaron parcialmente, el Instituto ha estado a favor del solicitante en forma mayoritaria (en un 70 por ciento). En caso de duda el Instituto le otorga la razón al ciudadano.

Para el senador César Camacho la razón fundamental de parte de la ineficacia del IFAI, es su debilidad. Ha presentado una importante iniciativa de reforma a la Constitución, en el que solicita se haga del IFAI un organismo constitucional autónomo y que sus resoluciones sean obligatorias y definitivas para todos los poderes del Estado y sujetos obligados por la ley.⁸⁸

El IFAI empieza a acreditar que está del lado de la sociedad más que de las autoridades, algo fundamental para amainar la desconfianza. Falta una campaña de difusión más agresiva que incluya no sólo a los medios de comunicación sino también a los programas educativos oficiales, para dar a conocer al Instituto. Ya está el derecho de acceso a la información pero no existe una pedagogía de cómo usarlo y cómo le puede servir al ciudadano.

La verdad es que el IFAI todavía no tiene garantizada su existencia, ley y organismo pueden quedar en flor sexenal. Para garantizar su supervivencia, el

⁸⁸ La presentó en la Comisión Permanente del Congreso, el 9 de junio del 2004.

instituto debe pugnar por la derogación del artículo tercero transitorio de la Ley, auténtica arma secreta para que no se cumpla la responsabilidad de informar. ¿Qué dice el artículo? En su primera parte solicita a los “obligados” a dar información, es decir, a todas las dependencias y entidades de la administración federal, para que designen sus Unidades de Enlace y a los miembros de los Comités que pide la Ley. Esta estructura administrativa que se le solicita a las instituciones tiene funciones tan abundantes y complejas como: recabar, clasificar, conservar y difundir la información, responder a las solicitudes, auxiliar a los particulares en sus dudas, elaborar el reglamento y los programas internos, actualizar periódicamente todas estas actividades.

Este no es el problema, sino que el artículo tercero termina con esta mala noticia: “La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberá implicar erogaciones adicionales”. En buen cristiano, todo ese cúmulo de nuevas funciones, algunas de ellas prácticamente desconocidas, las tienen que resolver las dependencias con el personal y el dinero que ya tienen. El Estado se convierte en el padre regiomontano del chiste: “Papá, ¿me deja ver la televisión?” Éste le contesta: “Sí mi hijo. Véala, pero nomás no la prenda”.

¿Se quiere o no se quiere dar la información al público? Existe una especie de complejo de culpa en la creación de instituciones. No importa que existan nuevos problemas o funciones y que el poder público requiera de más brazos. La mercadotecnia política no lo ve así, para ella todo aumento de burocracia está asociado a la fea obesidad del Estado. Imagine el lector que ante los estrenados delitos de lavado de dinero los gobiernos, para no aumentar la nómina, tratan de resolver estos sofisticados problemas y adaptan a los policías de crucero y a los agentes del Ministerio Público como investigadores en finanzas internacionales. Toda proporción guardada algo así sucede con el derecho al acceso a la información.

El IFAI intenta suplir esta falta de contrataciones con un intenso programa de capacitación, pero que a todas luces se observa limitado. Leemos en su informe: “Funcionamiento del Sistema de Solicitudes de Información, impartidos a 150 servidores públicos”. Ante el mundo que significa toda la administración federal, la cifra es para dar risa. A pesar de que los datos oficiales me desmienten, ya empiezo a dudar sobre la calidad de la información que está otorgando el gobierno.

El derecho al acceso a la información apenas empieza a estar vigente, si el Estado no deja las culpas, si no aprueba un presupuesto especial y lo aplica a las estructuras administrativas que se requieren, este derecho simplemente truena.

Otra forma de impulsar el conocimiento del IFAI y la LFTAIPG es interesar a los periodistas en el tema. Efectivamente, la nueva ley de Transparencia no fue hecha para uso exclusivo de los periodistas, pero por su derecho y responsabilidad: “buscar, recibir y difundir información”, no hay duda de que este sector es el que más debe aprovechar el ordenamiento creado y dar ejemplo de su utilidad. De acuerdo al informe de labores del IFAI no ha sido así. Sus estadísticas indican que los primeros usuarios han sido los académicos, con un 30 por ciento, el empresarial, con un 22 por ciento, el 12 por ciento el gubernamental y apenas con el 10 por ciento, los profesionales de los medios.

El periodismo de investigación no es una práctica generalizada en los medios.⁸⁹ Al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) los periodistas han recurrido fundamentalmente para divulgar los ingresos de los funcionarios y en menor escala a investigar los costos de algunos productos que ha adquirido el gobierno. El grueso de las denuncias periodísticas se ha concentrado en estos dos rubros. Para el reportero que busca la nota diaria, los tiempos fijados por la ley para tener acceso a los documentos son excesivos. Las instituciones tienen hasta 50 días hábiles para resolver la entrega, en caso de negativa, el solicitante se dirige al IFAI para que lo revise, lo que se lleva otra buena cantidad de días.

No sólo por los medios de comunicación sino para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de tener un acceso a la información del gobierno en forma más fluida y rápida, varios son los cambios que se pueden hacer. En primer lugar, que el famoso SISI, que ahora está funcionando bajo las órdenes de la Secretaría de la Función Pública, pase al IFAI, así se evitaría la triangulación de la información y se le daría al Instituto una mayor razón de existencia, aún en debate.

⁸⁹ Según Transparencia Internacional en el mundo en el año 2001, uno de cada cuatro periodistas asesinados murió mientras investigaba casos de corrupción.

Todas las dependencias tienen la obligación de proporcionar determinada información según los criterios fijados por el IFAI; es una obligación que se debe dar de cajón. El cambio consistiría en que el IFAI aumente la cantidad de información obligatoria de las instituciones. Que se pueda tener acceso a una mayor cantidad de datos y procedimientos, sin la necesidad de recurrir a peticiones formales.

Otra causa que propicia la poca utilización de los comunicadores de estos nuevos instrumentos para el acceso a la información, es la prohibición de difundir la información reservada. Esta información se refiere a todo lo que compromete la seguridad nacional, pone en riesgo la estabilidad, la defensa exterior y la seguridad interior; limite la efectividad de la moneda nacional; afecte la estabilidad del poder adquisitivo, etcétera. Los conceptos son tan amplios que prácticamente cualquier funcionario puede aducir estos riesgos. El IFAI ha tratado de restringir la discrecionalidad a la que se presta esta prohibición, obligando a la institución a probar sus argumentos y analizar el daño posible y específico que ocasionaría la revelación. De todas formas el fantasma de la negativa a las peticiones de información, han repercutido en el ánimo de los periodistas.

Vale señalar también que la prensa no acude al IFAI o al SISI, simplemente porque no saben. Poco se ha hecho para orientarlos, el IFAI en su informe sostiene que han tenido 150 reuniones con gente de los medios, pero no especifican de qué tipo ni el número de asistentes. Con un dato se trató de cubrir el expediente de una evidente falla del Instituto.

Otra de las tareas del IFAI es la promoción, a escala nacional, del derecho al acceso a la información. Hasta el momento, diez y siete Estados de la República han fijado sus marcos normativos, algunos de ellos, como es el caso del D.F., son verdaderas burlas a la ciudadanía, minados de candados y con consejos integrados y manipulados por las mismas autoridades. La mayoría de las entidades federativas ponen los sueldos de los funcionarios pero no los desglosan, no publican su lista de proveedores y ejecutan otras estratagemas para enturbiar la supuesta transparencia. En la esfera municipal, el drama se convierte en tragedia, son contados los ayuntamientos que cuentan con reglamento. Con decirles que hay más leyes que comisionados, pues hay organismos que todavía no están en funciones.

El espectro de los usuarios de este derecho es muy localizado. El 60% de las solicitudes provienen de habitantes del D.F. De los 39 mil solicitantes en un año de vida del IFAI, 36 mil lo hicieron por Internet. No se sabe de mecanismos jurídicos o administrativos que tomen en cuenta a los indígenas, es decir, el 10% de la población nacional.

Podemos decir que en México el derecho al acceso a la información se ejerce muy poco, es centralista; para gente de clase media para arriba; educada, diestra en la cibernética y, por supuesto, sólo para los que hablen y escriban "castilla". Curiosa, o lógicamente, los que más padecen la opacidad del sector público, son los grupos sin estas características.

Pero regresemos a la principal de nuestras preocupaciones, no olvidemos que la LFTAIPG y el propio IFAI, fueron creados principalmente por la exigencia internacional de luchar contra la corrupción. México tuvo un destacado papel en esta cruzada, no fue casualidad que haya sido en Mérida donde se celebrara la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. En uno de sus artículos la Convención establece: "Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones cuando proceda".

Creo que ese objetivo de la LFTAIPG, de favorecer la rendición de cuentas e inhibir la corrupción, no se ha percibido, y diría Don Teofilito, ni se percibirá, mientras las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos sean confidenciales. ¿De qué manera el ciudadano puede convertirse en vigilante, si no puede cotejar lo que gana el funcionario con lo que tiene? El ejemplo del Presidente, de dar a conocer su patrimonio, no cundió en la administración.

En estos momentos podríamos decir que el acceso a la información está en penumbras, si no aumentamos la transparencia, la zona neblinosa del poder público crecerá hasta convertir a la ley y al Instituto, de vigilantes en cómplices. La clave es tener acceso a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios. Se argumenta que es información confidencial y que existe el peligro de la delincuencia. El privilegio de servir a la sociedad, de ser servidor público, debe tener como principal tributo el estar sometido al escrutinio de todos y de ir

al frente en los riesgos que el propio sistema crea con sus fallas. Sólo conociendo lo que ganan los funcionarios y su patrimonio, cada ciudadano puede convertirse en un inspector del enriquecimiento ilegítimo.

Es necesario también modificar lo que la ley considera como información reservada en sus artículos 13 y 14, entre otras, la fracción VI del último artículo: “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”.

La rendición de cuentas en una democracia debe abarcar no solamente el conocimiento de las decisiones, sino también las razones y los argumentos de por qué y cómo las tomaron. Lo que constriñe la ley, pues sólo se puede tener acceso a la información, “hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”. Esto ha auspiciado que las denuncias de la prensa, después de la publicación de la ley, se hayan restringido al aspecto financiero, de los salarios y otros. Simplemente se condena al ciudadano a estar informado hasta que hayan sido decididos; es decir, cuando ya no puede influir en impedir, modificar o echar atrás las medidas; cuando la cosa ya es juzgada.

La ley y el IFAI tienen entre sus objetivos la trascendente misión de colaborar al “buen gobierno”. Esto exige, si va en serio, que los ciudadanos estén enterados del proceso deliberativo y así poder participar con su opinión. Una democracia depende de la calidad de su debate. No todas las decisiones exigen tal grado de reserva y secreto. Correspondería a las autoridades probar ante el IFAI la exigencia de no revelar el proceso de discusión. No puede el ciudadano tener como sólo derecho el pataleo *post mortem*.

Otra cuestión importante. El acceso a la información pública es algo novedoso, los funcionarios se sentían propietarios de ella y se la llevaban al dejar el cargo. Los archivos están saqueados, desordenados y no existe personal capacitado en su manejo. A partir de enero del 2005 por Ley, los archivos de todas las dependencias federales deben estar organizados de acuerdo con los lineamientos publicados por el IFAI y el Archivo General de la Nación, el problema es que las dos instituciones sugieren a las dependencias que adopten sistemas de organización de archivos diferentes. Hasta el momento -como dicen los periodistas- de cerrar esta edición, la confusión continúa.

El especialista en temas de información, Ernesto Villanueva, considera que para terminar con esta duplicidad de esfuerzos y diferencias en los criterios de clasificación, lo fundamental sería crear una ley general, no federal, que abarque a Estados y municipios. Sugiere también que se transforme la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación, actualmente es una dirección general de la Secretaría de Gobernación, para convertirlo en un organismo autónomo, lo que generaría más confianza entre los poderes.

El escándalo pone nuevamente al descubierto anomalías. La más reciente, es la enderezada contra el ex legislador Luis Pazos, por haber hecho un donativo a Pro Vida y la utilización *sui generis* que esta ONG hizo de los recursos. Este escándalo lo que nos ha dejado ver revela, o más bien confirma, la persistencia de arraigados vicios en la lucha contra la corrupción. Entre otros, que el Poder Legislativo no es ejemplo de transparencia, que existe un vacío normativo en la asignación de los recursos adicionales que maneja el Congreso, como en la Ley de Asistencia Social y en la Ley de Transparencia. Normatividad que debe ser revisada.

De igual forma, hay consenso de que es necesario seguir la huella de los fondos públicos, si tienen como destino organizaciones ya sea de la sociedad civil, sindicatos o partidos políticos, deben ser objeto de transparencia y dar acceso a sus archivos y libros de contabilidad. No se vale que se escuden en fines nominalmente no lucrativos para no dar cuenta a la opinión del uso y destino de fondos de origen precisamente público. Toda persona física o moral que reciba recursos del gobierno, debe ser pasada a la báscula por el Instituto y por la Auditoría Superior de la Federación.

Atención especial debe prestarse a los fideicomisos. Una de las grandes pioneras de esta rama frondosa del árbol de la corrupción fue Eva Perón, la que aducía las nobles causas por las que luchaba para no rendir cuentas. Ella presidía una Fundación con su nombre, cuando alguien se atrevía a reclamarle semejante misterio, Eva, o Evita para sus fans, respondía: "Un balance no es necesario cuando una obra viene del corazón". Según Hacienda existen 156 que manejan recursos por 55 mil 442 millones de pesos.⁹⁰ Esta figura jurídica está cargada de

⁹⁰ Véase la investigación de Jesusa Cervantes en *Proceso*, 8 de agosto del 2004. Pág. 32 y siguientes. Véase también la investigación de José Martínez sobre las embrolladas y discutibles relaciones de la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos (CONALITEG) y la fundación "Vamos México". *Corrupción de Estado. El Peón de la Reina*. Universidad Autónoma de Puebla. México, 2004.

sospechas y suspicacias y debe revisarse a fondo, en primer lugar por la Secretaría de Hacienda. Se requiere información actualizada sobre su padrón, sus procedimientos y control. En octubre del 2004 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa para fiscalizar los fideicomisos privados que ahora reciben fondos federales. El Senado ya le dio su visto bueno y ahora está en manos del Ejecutivo para su publicación. Esta ley, entre otros cambios, adiciona a la fracción 6 del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que permitirá a la Auditoría Superior de la Federación ponerle una lámpara a los fideicomisos, ya marcados de “sospechosismo”. La pelota está en la cancha presidencial.

Mención especial merece la iniciativa que reforma y adiciona la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que presentó el senador César Camacho, que aborda éste y otros aspectos importantes sobre el control de los fondos públicos en todo tipo de organizaciones.⁹¹

El IFAI debe realizar una política más intensa de coordinación con otras instituciones con las que se cruza y duplica en funciones. Con la Secretaría de la Función Pública que maneja el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y con la que debe ponerse de acuerdo en la homologación de formatos, además en la creación de sistemas adaptables y flexibles para que la información pueda ser utilizada por estados y municipios. Asimismo, con el Instituto Federal Electoral, para sumar esfuerzos en el acceso a la información en los partidos políticos. Otro tanto, con la Suprema Corte de Justicia, pues a muchos de sus lineamientos y definiciones deben dárseles un rango legal. Obviamente los criterios del IFAI no pueden ser divergentes de los que emita la Suprema Corte.

Con la institución que debe sostener una relación más intensa y con la que, paradójicamente, se observa menos coordinación, es con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). No podemos pasar por alto que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Humanos de 1969 -todos suscritos por nuestro país-, y el informe del año 2000 del Relator Especial sobre la Promoción y Protección a la Libertad de Opinión y Expresión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la

⁹¹ La presentó también el 9 de junio del 2004. Ojalá que este paquete legislativo, junto con las propuestas de la Comisión del Senado sobre el tema de la corrupción, no se queden a dormir el sueño de los justos en el Congreso.

ONU, consideran que el derecho a buscar, recibir y distribuir información, es un derecho humano.

Si nos pusiéramos muy quisquillosos, ni el IFAI ni la CNDH justificarían su existencia, para la defensa de las garantías individuales bastaría el Poder Judicial. No es así. De igual forma, si asumiéramos una actitud purista, no habría necesidad del IFAI, si ya existe la CNDH. Tampoco es así. Esto obliga a que el IFAI esté doblemente comprometido a legitimar su existencia y su papel en el derecho al acceso a la información. Sumar esfuerzos y evitar dispendios son dos compromisos elementales del Instituto.

La transparencia y el acceso a la información requieren de cambios en las leyes, en la institución, en las políticas, pero sobre todo de que la ciudadanía y los periodistas en particular, se apoderen auténticamente de la LFTAIPG y del IFAI. Que aprovechen ley y organismo en todo su potencial, que descubran sus posibilidades en la cotidiana vida personal y en el desarrollo profesional. Que no haya letra muerta ni derecho sin ejercer, es la mejor manera de descubrir las limitaciones de las normas y del organismo. Porque hay una verdad de a kilo que a veces nos negamos a reconocer, pues es más fácil atribuirle todas las calamidades que padecemos al gobierno; ni nuestras leyes ni nuestras instituciones dan más, porque no les exigimos más.

RENDICIÓN DE CUENTAS

El control y la transparencia permiten la vigilancia y el monitoreo permanente de la actividad pública, no obstante eso, los funcionarios a quienes se les ha delegado tal responsabilidad deben informar periódicamente sobre su actividad. En *El Federalista*, John Stuart Mills ya manifestaba: "Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos".⁹² El neoliberalismo democrático ha cambiado el concepto de responsabilidad por el de "rendir cuentas", palabras más de tendero que de político. Mala traducción del anglosajón, *accountability*, cuyo significado es "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo".

⁹² *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México. Luis Carlos Ugalde. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. México, 2002.

En un sistema de mercado, rendir cuentas nos remite más a números y cantidades, por lo tanto, más a producción que a productividad, más a empresa que a gobierno. Es referirse, sin demagogia ni lirismos, a cuánto queda en el cajón después de que se baja la cortina. En política y administración pública es algo más que “contar chiles”, el rendir cuentas implica referirse a objetivos, descripción de actos, de políticas, evaluaciones y sanciones. Es el último acto de la gestión pública en la que el funcionario tiene oportunidad de realizar una justificación y una autocrítica de su labor. Coteja objetivos con resultados, el apego de los hechos al derecho; explica políticas, participación ciudadana en todo el proceso, y en todo caso los efectos sociales, cuantificables y no cuantificables. Se trata de incluir todo aquello que elimine la atmósfera de corrupción, la discrecionalidad, y también revisar su competencia profesional.

Si diéramos rostro a la rendición de cuentas sería el de Janus el dios romano de las dos caras; el dios puerta, que ve para un lado y para el otro. La rendición de cuentas es derecho y obligación; derecho de los ciudadanos; obligación de los funcionarios. Hechos y argumentos, datos y razones; leyes y programas, se califica el respeto a los procedimientos y el cumplimiento de las metas; es premio o castigo, según la evaluación final.

La rendición de cuentas tiene ahora un mayor peso en el ánimo de la ciudadanía por varias razones. La política se hace cada vez más compleja, la gente sabe que los funcionarios la pueden confundir en el laberinto de las argumentaciones, que se apoyaban en ideologías políticas ahora en declive. La eficacia, incluso más que la misma honestidad, es lo más apreciado.

No es sólo que el pragmatismo se imponga, también es que la competencia política se ha agudizado. Los partidos opositores están atentos a confrontar a los gobernantes con sus promesas de campaña. No se necesita esperar al período de campaña para realizar un ajuste de cuentas con el pasado y provocar la desconfianza de la ciudadanía a todo lo que proceda del partido en el poder. En este sentido, la rendición de cuentas nos ofrece otra faceta de su rostro ambivalente, se finaliza con todo un proceso jurídico y administrativo, pero se abre el diálogo y la crítica con los usuarios, los medios de comunicación y los actores políticos.

La rendición de cuentas va en relación directa e inmediata con el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, El actual administrador general de Aduanas, José Guzmán Montalvo, informó que de la mercancía decomisada entre noviembre y diciembre del 2004, se asignaron a la Presidencia 9 mil 17 juguetes y 7 mil 876 productos eléctricos y electrodomésticos, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) sólo se le entregaron 298 juguetes. No hay duda de que la asignación natural de estos productos es el DIF y los municipios, la discrecionalidad que al respecto otorga la ley se presta a que se les entreguen a otras dependencias, lo que propicia la corrupción y la sospecha. Mientras no se haga un cambio de la ley para lograr una mayor precisión jurídica en las asignaciones, la rendición de cuentas adquiere un peso más importante que desemboca en una multiplicación de las auditorías.

Esta rendición de cuentas, como señala Carlos Ugalde⁹³ en su interesante ensayo sobre el tema, puede ser horizontal. Horizontal es la que practican las instituciones de igual nivel jerárquico, pero independientes entre sí, como la fiscalización que ejercen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La rendición de cuentas vertical es la que describe una relación entre un superior jerárquico y su subordinado.

Antes, los ciudadanos éramos como los consumidores de analgésicos, no sabíamos como aliviaban, pero sabíamos que sí aliviaban. Ahora no basta que las instituciones “alivien”, es necesario que informen cómo le hacen. Será que nos cuestan más dinero. Es una rendición de cuentas de todos y entre todos; es un juego de espejos entre iguales y cuando uno se erige en *Big brother* sobre los demás, de inmediato es vigilado por todos.

La rendición de cuentas puede hacerse de una manera efectiva del dominio público, además de por el IFAI, por los medios de comunicación, en números telefónicos determinados, en folletería, en periódicos murales, por Internet, en las facturas de pago de los servicios. Se trata de cerrar al fin ese abismo que existe entre el mundo de las decisiones del funcionario y lo que vive, padece y reclama el usuario.

La globalización y la competitividad internacional omnipresentes han presionado a cambiar el enfoque de la lucha contra la corrupción. Actualmente la

⁹³ Idem.

tendencia es flexibilizar los controles y otorgar mayor libertad a los funcionarios. Salirse de la vigilancia formal y revisar el desempeño de acuerdo a los resultados, los objetivos planeados y la respuesta de los ciudadanos. Es una manera de decirle al funcionario: ya no estoy sobre ti mientras realizas tu trabajo, pero nos vemos a la salida, cuando te llame a rendir cuentas. Si no has cumplido con la ley, te meto a la cárcel; si no has sido productivo, te despido.

Esta globalización, como lo afirma Andreas Schedler, en su fresca y creativa investigación,⁹⁴ también ha globalizado la rendición de cuentas. Es decir, además de los controles verticales y horizontales, existe una “tercera dimensión” de órganos extra territoriales: Amnistía Internacional, la Corte Penal Internacional, el Fondo Monetario Internacional y ahí le paramos. Auténticamente en la rendición de cuentas un mundo nos vigila, y no propiamente de extraterrestres.

LA SANCIÓN

Bentham⁹⁵ al señalar que el dolor y el placer son los únicos motivos por los que el hombre actúa, nos explica indirectamente el gran atractivo que tiene para la humanidad la corrupción. La corrupción nos abre las puertas no a un placer, sino a todos los placeres; representa la llave maestra al mundo de la posesión y disfrute de las cosas. Con dinero se llega a la tierra prometida, donde “mana leche y miel”. El horizonte de satisfacciones que la corrupción abre, hace que muchos autores consideren que la mejor solución al problema es multiplicar el displacer, es decir, la sanción a los deshonestos. ¿Resultaría esto efectivo?

La sanción es muy importante, es la venganza de la sociedad contra quien ha violado sus normas; una advertencia para los delincuentes en potencia y una motivación para los ciudadanos honrados a no realizar determinadas conductas. La clasificación de las sanciones tiene que ir de acuerdo a la gravedad del delito. En el caso de la corrupción el delito es de gran hondura, pues el bien dañado no es de los particulares, no se restringe a un número limitado de personas, el perjuicio es a un bien público. Un acto deshonesto afecta a la sociedad entera y va contra la legitimidad misma del gobierno. Lo sustraído es de todos y se perturba el buen funcionamiento de las instituciones. Es el interés general el conmocionado.

⁹⁴ *¿Qué es la rendición de cuentas?* de Andreas Schedler. Instituto Federal Acceso a la Información. México, 2004. Pág. 26 y siguientes.

⁹⁵ Citado por Roberto Lara Chagoyán en *El concepto de sanción. En la teoría contemporánea del derecho*. Fontamara. 1 edición. México, 2004. Pág. 287.

A la corrupción le corresponden sanciones jurídicas, morales y sociales. Las jurídicas pueden ir desde una simple amonestación administrativa hasta la cárcel, pasando por el despido del empleo, la reparación del daño, la restricción en la esfera de los derechos del delincuente.⁹⁶

Por la gravedad del daño causado el castigo de la corrupción tiene elementos singulares. Es de los llamados castigos vicarios. Se trata de sanciones, según refiere Austin,⁹⁷ que se aplican a un individuo pero que sus efectos recaerán sobre otras personas que tienen lazos de simpatía con él y, sin embargo, están completamente desligadas del ilícito cometido. Austin da como ejemplo al acusado de traición a la patria, será ahorcado y además le confiscarán sus bienes. Obviamente que ya muerto, la confiscación no le afectará, serán sus familiares los que padezcan la merma patrimonial. En nuestro caso el ejemplo más claro es el del candidato de un partido que recibe fondos ilegalmente, independientemente de las penas que personalmente se haga acreedor, su partido resentirá otras sanciones económicas y políticas.

Las sanciones por corrupción tienen también una connotación moral. Las responsabilidades del servidor público son por excelencia de una condición ética social y política, pues debe lealtad tanto al ciudadano como al Estado. De acuerdo a nuestra Constitución, los dirigentes, funcionarios y empleados públicos, deben regirse por los siguientes valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La sanción en este tipo de delitos va más allá del alcance material de la ley; de lo que se trata es de crear en el delincuente un castigo moral, un remordimiento, una presión para que haga un análisis de su comportamiento y no vuelva a repetir su acción.⁹⁸ Para provocar este sentimiento de culpa es necesario recurrir a la reprobación de la sociedad, y ésta se logra mediante la publicidad de la trasgresión y de su autor. Si bien este tipo de sanciones es incierta, pues nunca se sabe exactamente la manera como vaya reaccionar la opinión pública, también es sabido que estos linchamientos morales

⁹⁶ Por ejemplo, la inhabilitación para desempeñar un empleo o como empresario estar impedido a participar en licitaciones públicas.

⁹⁷ Véase Lara Chagoyán. Op. Cit. Pág. 111

⁹⁸ Sin duda que este castigo debe ser mayor cuando se trata de los altos funcionarios, a los que la Constitución les tiene reservados trámites de juicio largos y enredados en el marco más solemne y público del país: el Congreso. Estos procesos son el juicio político y la declaración de procedencia penal o desafuero. Respecto al tema, léase *El Juicio Político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, de Clemente Valdés. Coyoacán. Primera edición. México, 2000.

y públicos pueden ser más temidos que las sanciones institucionales. Las sanciones jurídicas a las empresas Enron y Permalat, podrían ser graves, pero nada como el desprestigio ante la comunidad económica y los consumidores.

Para que la sanción en los delitos de corrupción sea realmente efectiva, debe reunir varios elementos: ser jurídica⁹⁹ y económicamente considerable; provocar en el pillo una angustia y un gran temor que evite su reincidencia; generar en la sociedad una repugnancia que la conduzca a aislar al delincuente. Finalmente, el castigo debe tener un elemento pedagógico para que la sociedad misma sienta la responsabilidad de actuar como es debido. Lo que obliga a que toda sanción de un delito contra la corrupción deba ser paradigmática, ejemplar, en la que se explica las implicaciones deplorables del delito, para que actúe como elemento disuasorio, en el razonamiento del responsable y de la sociedad.¹⁰⁰

Hace algunos años, todavía en los 60 del siglo pasado, en México funcionaba un jurado popular para delitos de corrupción, su propósito evidente era dar un escarmiento público a los delincuentes, y con tal intención se montaba lo que hoy se da en llamar un sociodrama, del que aprendiera la sociedad. Lamentablemente, el efecto era contrario, y la moraleja era seguir corrompiéndose. Los únicos que llegaban ante el jurado eran los humildes carteros. El juicio era pretexto para que litigantes reconocidos en México hicieran gala de su verbo encendido y salieran libres los acusados en medio de los aplausos de la concurrencia. Tengo entendido que ningún acusado de estos jurados populares fue condenado. Experiencias tan pintorescas como ésta han hecho que un buen número de teóricos y políticos consideren que el mejor remedio contra la corrupción consiste simplemente en aumentar las penas. Pero el fenómeno no es tan sencillo. Analicemos algunos de sus intrínquilis.

⁹⁹ La Consultoría *CIE Consulting & Research* elaboró a principios del 2004 una investigación en varios Estados de la República y llegó a la conclusión que las sanciones jurídicas severas no inhibían la corrupción. La Consultoría concluye que es la rendición de cuentas y no los castigos los que abaten la corrupción. Por mi parte, considero que para el corrupto es más inhibitorio observar que ya no existe la posibilidad de la impunidad.

¹⁰⁰ El mejor ejemplo de todas las características que debe tener un juicio y la sanción de un acto corrupto es el proceso contra Sócrates, acusado precisamente de corromper a los jóvenes. El lector interesado puede encontrar un análisis exhaustivo en el libro *El proceso de Sócrates. Sócrates y la transposición del socratismo*. Gregorio Luri Medrano. 1ed. Trotta. España, 1998

Las sanciones deben ser ubicadas en un contexto muy amplio y vinculadas a las cuestiones que inciden en el castigo. En una primera etapa es necesario valorar el salario del servidor, los costos en tiempo y dinero del trámite violado, los beneficios del sobornador y del sobornado y el catálogo de sanciones aplicables.¹⁰¹

Si la sanción es baja en proporción al delito, el mismo ciudadano percibe que no hay mucha intención por parte del gobierno para evitar su comportamiento y no se corrige. Si la sanción es exclusivamente monetaria, el cotejo tiene que hacerse con la posible ganancia obtenida por la conducta prohibida y los ingresos normales del infractor. Evidentemente si la ganancia es mucha no importa perder el salario o el cargo. Como fue el caso del celador aquel que con sólo una vez que dejó escapar a un reo quedó millonario sin que en nada le afectara su posterior despido.

En otras ocasiones la sanción no es precisa, puede que consista en la pérdida de una pensión, de la jubilación o del prestigio. Caso este último en que todo depende de la personalidad del delincuente, de acuerdo a como le afecte el costo moral para sí mismo y sus descendientes. Si es soltero y sin familia no le interesará mucho ver mancillado su nombre.

Si la sanción para el funcionario es alta, pero el ciudadano tiene que pagar una multa aún más alta por cumplir la ley, lo más probable es que el ciudadano siga siendo un corruptor y su contumacia no decline. El gobierno puede ser víctima de su propia estrategia, y que el resultado sea multiplicar la corrupción y encarecer los costos del soborno.

No todos los casos de corrupción se detectan, no todos los que se detectan se pueden probar; no todos los delincuentes probados son detenidos, no todos los delincuentes probados se llevan ante los tribunales; no todos los delincuentes llevados ante los tribunales, son castigados. Es decir, la sanción tiene que ser ubicada también en una serie de probabilidades. Si las probabilidades de descubrir al infractor son altas, el monto de la corrupción es alto; el riesgo que se corre es demasiado.

¹⁰¹ Recomiendo el profundo estudio sobre la cuestión de Haro Victoria: "Análisis del diseño de mecanismos de sanción en un contexto de corrupción". En el libro: *Poder, Derecho y Corrupción*. Op. Cit. Págs.277 y siguientes.

Si las probabilidades de agarrar con las manos en la masa al violador de la ley son altas, pero las probabilidades de llevarlo ante la autoridad son bajas, el monto del soborno disminuye, al igual que las sanciones. Es el caso de los “gruyeros”, entre que suben el carro y lo depositan en el famoso corralón, existe un universo de negociaciones.

Si el infractor enfrenta varias instancias antes de ser sancionado, lo más común es que el soborno aumente conforme el proceso ascienda en la jerarquía burocrática del poder judicial. En suma, en la medida en que aumentan los porcentajes de las multas, se multiplica la oferta de sobornos y la avidez de los corruptos se hace más intensa.

¿Es importante la sanción en la lucha contra la corrupción? Sí lo es, y es necesaria una amplia revisión de las sanciones en todo nuestro marco jurídico. Sólo dos ejemplos. La sanción que se aplica a los que se exceden en los gastos de campaña es ridícula, consiste en una multa, cuando el delito pudo haber sido la causa misma del triunfo electoral. Este obstáculo legal no obliga a recapacitar al candidato antes de su delito, pues el castigo no impide ganar el cargo popular, en el que ya tendrá oportunidad de auto indemnizarse por el costo de la multa. El otro ejemplo son las sanciones que provienen del delito de extraer petróleo. Se ha descubierto la magna dimensión de las ganancias¹⁰² y al mismo tiempo lo leve de las penas. El Senado de la República tomó cartas en el asunto y ahora ya está tipificado como un delito grave.

Para que las sanciones cumplan plenamente su función disuasiva y ejemplarizante, tienen que estar incluidas en un programa encaminado a romper todo este círculo vicioso. Es necesario ponderar las multas; aumentar las posibilidades de descubrir al infractor, de aprehenderlo y de llevarlo ante la autoridad juzgadora y, sólo entonces, aumentar las sanciones.

Todo este edificio se nos viene encima si la autoridad juzgadora es corrupta o si abusa de sus márgenes de discrecionalidad. Mientras sea posible atenuar la sanción, ésta perderá todo su peso disuasivo, pues el corrupto no deja de acariciar la rendija por donde escapar de la ley. Por ello, no puede haber castigos más altos contra la corrupción que en el Poder Judicial. De la fortaleza de este eslabón institucional depende la cadena contra la delincuencia.

¹⁰² De acuerdo a Petróleos Mexicanos en los últimos seis años los pillos se han llevado 10,000 millones de dólares.

Es importante que la sanción incluya el registro de los delincuentes. Esto no solamente es un efecto disuasivo sino también para impedir que los delincuentes puedan tener otra oportunidad en la administración pública. El caso más patético es el de los policías reincidentes,¹⁰³ la mayoría de las veces cuando uno de ellos es aprehendido delinquiendo se descubre que ya tenía un pasado corrupto en otra corporación. Este registro se puede obtener en el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, sin embargo no funciona con plena efectividad por dos motivos aparentes. El Sistema se alimenta de la información que le aportan los Estados y no todos llevan con puntualidad sus archivos. El obstáculo más grave, es que las entidades federativas elaboran los contratos de su personal como les da la gana. Los "cachirules" son frecuentes, pues no verifican debidamente los antecedentes de los candidatos o, lo que es peor, porque los verifican y no pueden ser peores. ¿Cuántas veces no hemos visto que un sicario violador de los derechos humanos pase simplemente de la policía de un Estado a la de otro, con la protección y beneplácito de los gobernadores de ambas entidades cuando el escándalo de sus propios crímenes lo pone fuera?

En el caso de los funcionarios públicos existe un registro de los que se hallan inhabilitados o en proceso, lo lleva la Secretaría de la Función Pública y lo deben organizar las entidades federativas. El resultado es el mismo, anarquía, confusión y veracidad dudosa. El mismo drama se vive en las oficinas de antecedentes penales, la mayoría de ellas son centros de corrupción, por módicas y no tan módicas sumas, el mismo "Mocha Orejas" puede aparecer con el historial del Dalai Lama.

El federalismo y la soberanía de los Estados no pueden ser una coartada. Es necesaria una coordinación y una supervisión nacional de todas estas dependencias que llevan el registro de policías y funcionarios irregulares. Estas instituciones vinculadas con los antecedentes son el ejemplo de las dificultades y trampas que envuelven a la lucha contra la corrupción, lo más frustrante de todo, se crean para combatirla y poco a poco estos remedios generan su propia patología, hasta sumarse a la deshonestidad.

Finalmente, un recurso que ha demostrado eficacia contra la impunidad, es el del testigo protegido. Pasa por tal aquel que acepta rendir su testimonio

¹⁰³ El caso más reciente fue el del Coordinador de la Policía Ministerial de Morelos.

legal contra un delincuente, a cambio de recibir de por vida, para él y los suyos, la protección del Estado, llegando incluso a reubicarlo en otra parte y a dotarlo de una nueva identidad. Históricamente no cabe hablar de novedad en esta materia. En los tribunales de la Inquisición y en algunos otros medievales era cosa común que se diera crédito al anónimo y que se aceptara el testimonio de encapuchados. A partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, empezaron a surgir en el derecho penal garantías procesales para el indiciado que abrogaron esas medidas, al menos en las legislaciones de tradición latina; por lo demás, en la tradición anglosajona ha permanecido, si bien con necesarias restricciones. En nuestra administración han sido introducidas ya algunas modalidades o variantes de este tipo de testigo y de la denuncia anónima. El manejo debe ser cauteloso.

Hasta hoy, en países con una corrupción sistémica es difícil y riesgosa la denuncia ciudadana, es más probable que sea el mismo burócrata quien rompa la complicidad o que se niegue a aceptarla, a riesgo de perder su empleo. Este tipo de rompimiento es más obvio en el ámbito del narcotráfico donde, según vemos, son más los ajusticiados por los mismos mafiosos, que los aprehendidos por las autoridades.

Es necesario que la legislación mexicana se modifique de conformidad con las propuestas de la ONU respecto al tema. De acuerdo a los que firman la Convención Internacional, que ya es el caso de México, los testigos protegidos pueden guardar su identidad, ser reubicados físicamente en su fuente de trabajo; su testimonio puede ser personalmente o mediante videoconferencias.¹⁰⁴ El resguardo de los testigos protegidos puede incluir hasta a sus familiares. Se otorgan todas las facilidades a quienes ayuden a detectar la corrupción de sus compañeros y superiores, y que de alguna manera están interiorizados en la mecánica del ilícito.

Tanto o más importante que la sanción es la autoridad responsable de la denuncia, el procedimiento y la sentencia. Es difícil que el Procurador General de la República persiga al Presidente y el Procurador del Distrito Federal al Jefe de Gobierno Capitalino. La Secretaría de la Función Pública lleva todo el procedimiento contra los servidores públicos y la crítica permanente es que actúa

¹⁰⁴ Artículo 32 de la Convención contra la Corrupción (ver anexo).

como juez y parte. La misma Secretaría de la Función Pública, consciente de esta crítica, ha elaborado un anteproyecto de ley para que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad sancionadora, lo que garantizaría mejor la imparcialidad. Además, los procedimientos contra los servidores públicos, estarían a cargo de una autoridad jurisdiccional especializada en la materia.

Contra esta iniciativa se aduce, principalmente, que daría lugar a procedimientos demasiado lentos. El ante proyecto implicaría la reforma de varias leyes y, principalmente, de cambios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sin duda tiene mucho que decir y aportar al respecto. Hasta el momento está en la congeladora, acompañando a otra iniciativa de la misma Secretaría de la Función Pública sobre las licitaciones públicas, que permanecen como el caldo de cultivo más próspero de la corrupción.

LA PARTICIPACIÓN

En todas las soluciones que he propuesto existe un elemento subyacente fundamental, sin el cual todo vendría a quedar en imaginación y buena fe: la participación ciudadana. Aunque sea casi una obviedad preguntémosnos ¿Por qué es toda una condición? Bien, he seguido la tradición de comparar la corrupción con una enfermedad; resulta válido que en este sentido nos auxiliemos de la ciencia médica para explicarnos con más claridad.

Desde hace tiempo que las bacterias vienen desarrollando, -afirman los científicos- resistencias superiores a los antibióticos. Cada día se les combate con armas químicas más letales en los laboratorios y ciertamente se obtienen triunfos, pero estos son fugaces, pues los mentados organismos disponen una capacidad de adaptación prodigiosa y regresan más fuertes. En esta escalada, la ciencia y el ser humano están siendo ampliamente derrotados, a tal punto que enfermedades que se consideraban totalmente superadas, como el sarampión o la tuberculosis, recuperan ahora la gravedad que tenían antes de la penicilina.

Los científicos han cambiado de estrategia ante estos enemigos que parecen creados para alimentarse de las armas que los combaten. Ahora de lo que se trata es de encontrar y aislar a los bacteriófagos, que son también bacterias, pero de las buenas, y que atacan cada tipo específico de las bacterias malas, sin necesidad de medicamentos ni de ningún tipo de drogas. Estos

bacteriófagos que, podríamos decir, están del lado de la barandilla de la salud, se almuerzan a los productores de las infecciones, con una ventaja mayor, nos los otorga la misma naturaleza y son más baratos que los antibióticos tradicionales.

Todo esto que a los lectores escépticos parecerá increíble, es rigurosamente cierto, y puede repetirse con éxito en nuestro organismo social en la batalla contra la corrupción. Por más leyes, reglamentos, requisitos y papeleo burocrático que el Estado invente para luchar en su contra, parece que lo único que se logra es provocar la capacidad de adaptación de los corruptos a las nuevas reglas y sea aún más difícil detectarlos. Nuestros corruptófagos también los da la sociedad que padece la enfermedad, son los mismos ciudadanos y, por supuesto los mismos burócratas, pues en última instancia este ejemplo de los bacteriófagos, sólo es la aplicación de nuestro refrán: “para que la cuña apriete tiene que ser del mismo palo”.

Por lo mismo me parece absolutamente cierta la tesis de José Castelazo, maestro del Instituto Nacional de Administración Pública: “Lo que cierra el círculo de cualquier política pública es la participación social organizada”. De muy poco valdría en la cruzada contra la corrupción la vigilancia, el control, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, si no participa la gente. Los derechos ahí están, pero la mayoría son muy vagos y generales, se necesita exigirlos para observar su eficacia y resultados. Leyes no nos faltan, nos faltan ciudadanos.¹⁰⁵

La participación ciudadana debe incluir desde la prevención de la corrupción, hasta la vigilancia del castigo a los responsables. Puede ser individual o en grupo, bajo el impulso del gobierno o espontánea, como sea, siempre que parta de una convicción, la estructura oficial no basta para impedir las violaciones al interés público. Esta es la idea que todavía no nos cabe a los mexicanos, como escribiría Gabriel Vargas, “en la de pensar” y que podríamos resumir así, no habrá ley, programa, iniciativa, cruzada, contra la corrupción que pueda triunfar, si no cuenta con apoyo y el liderazgo participativo de los ciudadanos.

¹⁰⁵ Para obtener datos de la poca participación ciudadana en el país, léase: *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura en México*. Editado por, SEGOB, IFE, SEP, CIDE, ITAM, Porrúa. México, 2002.

Obviamente, para que funcione la participación ciudadana y la de los burócratas, es indispensable que la administración pública facilite las denuncias y oriente jurídica y técnicamente a los denunciantes. Por supuesto, que garantice su anonimato, protección y cuidado. Esto aún no es así y por eso es la escasez de valientes. La corrupción coincide en estructuras con un gobierno fuerte y unos ciudadanos débiles, pasivos y zacatones.

SOLUCIONES INTERNACIONALES

Si existe un ámbito en el que el Estado mexicano debe trabajar, es en la corrupción resultado de las nuevas prácticas comerciales de la globalización. Es necesario revisar nuestro marco jurídico de acuerdo a los sofisticados delitos, principalmente de blanqueo de dinero. Se requiere de capacitar a todo un grupo de investigadores en las técnicas de la delincuencia organizada, aprovechar las facilidades que para este efecto ofrecen la ONU, el Banco Mundial y la OCDE.

La extraterritorialidad hace muy escasas las posibilidades de castigo contra los corruptos por varias razones: los ordenamientos jurídicos son diferentes, lo que puede representar en un país un delito, en otro puede ser una práctica común y corriente; la carga de la prueba tiene que buscarse en el país corrupto, que evidentemente en la mayoría de las ocasiones no está interesado en ofrecer las facilidades correspondientes; por último, muchos son los gobiernos que entran en franca complicidad con los delincuentes y que protegen a sus súbditos contra la justicia extranjera. Conscientes de ello, los organismos internacionales mundiales y regionales han sugerido a los gobiernos adoptar determinadas medidas. Todas están enfocadas a luchar contra la corrupción transfronteriza. Las más identificadas por los especialistas:¹⁰⁶

1. Se debe penalizar como delito el ofrecimiento, la promesa o la entrega de un pago a funcionarios públicos extranjeros y a agentes privados con el fin de promover, conseguir, realizar o garantizar un acuerdo mercantil. Y como su correlato, también debe sancionarse la solicitud, la exigencia o la aceptación de pago con ese mismo objetivo.

¹⁰⁶ Véase: *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Jorge F. Malem Seña. Gedisa. España, 2002. Pág. 192.

La definición de «funcionario público» en este contexto es amplia, denota a funcionarios designados ya contratados, con carácter permanente o temporal; a quien ocupe cargos en los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial o militar; a representantes de partidos políticos, entre otros. También es amplia la definición de «acuerdo mercantil», ya que incluye cualquier venta u otra transacción mercantil o financiera, de bienes, servicios, capital o tecnología.

2. Se propugna además que cualquier jurisdicción que corresponda a los Estados que firman los respectivos convenios es competente para juzgar los delitos de corrupción. Y se sostiene que los acuerdos a los que se llegan puedan ser utilizados directamente como textos jurídicos para castigar a los corruptos.

3. Se debe derogar las normas nacionales existentes en algunos países que permiten la desgravación impositiva de los pagos de sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Y se debe prohibir la promulgación de nuevas normas que permitan tales desgravaciones.

4. También los Estados partes de los diversos convenios se comprometen a mejorar las exigencias respecto de los sistemas contables y de control de las actividades mercantiles transfronterizas. Se debe mejorar la capacitación y especialización de los órganos de control, cuerpos policiales, fiscales, jueces, auditores, etcétera.

5. Se propugnan medidas necesarias para que el secreto bancario no sea un obstáculo para la investigación de los delitos de corrupción. En esa misma línea se pone el acento en la persecución del lavado de dinero y en la condena de los llamados «paraísos fiscales».

6. Otra de las medidas necesarias para combatir la corrupción vinculada al comercio internacional es el intercambio de información entre los Estados firmantes de los diversos acuerdos sobre el modo de operar de sus principales agentes comerciales y sobre los casos de corrupción descubiertos e investigados.

7. Asimismo, se propugna una mayor publicidad en todas las transacciones mercantiles a través, por ejemplo, de la transparencia de los sistemas de licitación o de contratación públicas.

8. En algunos documentos jurídicos se propone que los acuerdos logrados por medio de actos de corrupción puedan ser anulados y que las personas puedan ser declaradas civilmente -y no sólo penalmente- responsables.

La Organización Mundial de Comercio, a falta de un programa contra la corrupción, se ha limitado a elaborar una serie de cláusulas que contienen los elementos básicos de una estrategia para lograr que las contrataciones públicas de los gobiernos sean transparentes. Proponen:¹⁰⁷

- * La publicación de leyes, procedimientos, decisiones judiciales y reglamentos administrativos.

- * La notificación pública de los concursos.

- * Información sobre los requisitos para la cualificación.

- * La publicación de las condiciones previas para las ofertas, incluyendo información sobre especificaciones técnicas y criterios utilizados para decidir la adjudicación.

- * Transparencia en las decisiones sobre la cualificación y el contrato de adjudicación.

- * Información sobre las ofertas desestimadas y los motivos de su descarte.

Transparencia Internacional¹⁰⁸ propone la creación de “Islas de la integridad”, en el mar de corrupción. De lo que se trata es de asegurar pequeñas y limitadas áreas del mercado, en el que todos los que intervienen firmen “pactos de integridad”; se comprometen a no ejercer la práctica del soborno. En el caso del rompimiento de este acuerdo, no se permitiría a las empresas corruptas presentarse a futuros concursos públicos. Esto obliga a los gobiernos a llevar un registro de las empresas que hayan intentado sobornar y la sanción de no poder presentarse a concursos públicos, al menos durante un tiempo.

¹⁰⁷ Véase *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder* de Peter Eigen. Planeta. Colombia, 2004. Pág. 221.

¹⁰⁸ Véase *Las redes de la corrupción*. Op. Cit. Pág. 78.

Hemos hecho mención a las recomendaciones de organismos mundiales y especialistas, porque la corrupción transfronteriza provoca daños de gravedad estructural para los países. Sus repercusiones van más allá de dañar las inversiones o a una institución pública o a una empresa nacional, sus efectos son capaces de alcanzar a una rama de la economía y hasta poner en peligro las políticas públicas de un gobierno. Ante la corrupción que cruza las fronteras no es suficiente la sincronía de nuestra legislación con los convenios internacionales, sino que es preciso también dar las garantías requeridas a los grupos y empresas que dan vida y movimiento a la globalización comercial.