La ética en la función pública

Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México

María Elena Álvarez de Vicencio

Primera edición: noviembre de 2005

D.R. © María Elena Álvarez Bernal

Portada y diseño de interiores de Armando Mata Sevilla

ISBN: 968-5552-59-2

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Í N D I C E

Introducción **16**

Capítulo I La ética política **20**

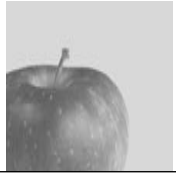
Introducción 21
Antecedentes 24
La ética en la era moderna 35
La ética en la época contemporánea 49
Conclusiones 58

Capítulo II La corrupción en la función pública **62**

Introducción 63
La corrupción histórica en México 70
La corrupción en el México de la alternancia, año 2000 84
Información documentada en la Secretaría de la Función Pública 87
Publicaciones en los medios sobre hechos de corrupción, años 2001-2002 89
Estimaciones y percepciones de organismos internacionales 95
Transparencia Internacional 96
Transparencia Mexicana 98
Banco Mundial 100
Conclusiones 101

Capítulo III Aspectos jurídicos y normativos de la función pública en México **104**

Introducción 105
La administración pública en México 107
Los funcionarios públicos 109
Evolución del régimen legal de responsabilidades 112
Control legal de los servidores públicos 130
Responsabilidad política 130
El juicio político 130
Responsabilidad civil 132
Responsabilidad civil en el Código Civil Federal 132
Responsabilidad civil en el Código Penal 133
Responsabilidad civil en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación 134
Responsabilidad administrativa 134
Responsabilidad penal 135
Responsabilidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 135
Mecanismos de control 136



Análisis del desarrollo y evolución del sistema jurídico y normativo de la función pública en México 137
Conclusiones 139

Capítulo IV Actores y acciones que pueden contribuir a lograr una gestión ética en la función pública 144

Introducción 145
Encuesta aplicada a legisladores y dirigentes partidistas 146
Códigos de ética 153
La reflexión ética en la toma de decisiones 159
Los valores 165
Experiencias internacionales 167
Finlandia 167
Hong Kong 168
Estados Unidos 170
Italia 172
Chile 172
Colombia 175
El Salvador 176
Argentina 177
Panamá 179
Brasil 180
Síntesis de las experiencias internacionales 181
Experiencia mexicana 182
Acciones del gobierno 182
Simplificación de trámites 184
Usuario simulado 185
Estabilidad laboral y salarios justos 185
Acciones de los partidos políticos 186
Acciones de los ciudadanos 187
El perdón en la vida pública 190
Conclusiones 194

Capítulo V Conclusiones generales 196

Anexos 204

1. Contenido de la encuesta 205
2. Síntesis de los códigos de ética 228

Bibliografía 240

A mis nietas y nietos,
generación de la que México
espera una nueva cultura política

MI AGRADECIMIENTO

A la Doctora Jacqueline Peschard
por su paciente y profesional asesoría

"Por experiencia los mexicanos sabemos que el abandono de los valores éticos se traduce en el abuso, el exceso y la corrupción, por lo que es impostergable terminar con la mentira, el engaño, con la calumnia, hoy todos los políticos debemos hablar con la verdad, actuar con la verdad y vivir con la verdad."

Lic. Vicente Fox Quesada
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

La palabra "ética" proviene del griego *ethos* y significa carácter. La ética, en su origen, se abocará a hacer preguntas y a reflexionar sobre el sentido de las instituciones, sobre los principios que deben servirles de fundamento para lograr el bien común, y muy especialmente sobre los comportamientos deseables de la ciudadanía para que la vida en conjunto sea positiva.

La noción de qué es lo político, por su parte, tiene acepciones diversas, que incluyen la lucha por el poder en la sociedad y el Estado; el esfuerzo de imponer los propios objetivos dentro de una relación social; la formalización de la lucha por el poder; el arte de traducir las tendencias sociales en formas correctas; la actividad del Estado nacional, mediante la cual éste se forma como una unidad frente a otras unidades políticas (integración); toda actividad y forma de vida en el Estado.

Para María Elena Álvarez, la política tiene un carácter integrador, posee la capacidad de penetrar en todas las áreas de la actividad humana y decidir los destinos de las mismas y de cientos, miles y millones de personas. Tiene la facultad de decidir qué posición asumir frente a los problemas que se presentan en las diferentes áreas de la vida social y por lo tanto determinar en los resultados y en las consecuencias.

La crisis de confianza de México en el gobierno se ha convertido en una próspera industria de libros y artículos acerca de la corrupción y la ética política. La mayoría de ellos se refiere a qué es lo que el gobierno debería hacer y en general se centra exclusivamente en el gobierno federal. El estudio de María Elena Álvarez es dis-

tinto: se ocupa de cómo debe funcionar la ética política en el ejercicio de los cargos públicos.

El ejercicio profesional del poder implica, como bien apunta la autora, la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción. Esta ecuación sugiere no sólo la necesidad de que quienes participan en la actividad política asuman las consecuencias éticas y jurídicas de sus actos, sino que al mismo tiempo rijan su actuación con base en valores y convicciones democráticas.

Aspiramos a que este estudio sea una carta de navegación, es decir, un esquema general simple y claro de una nueva manera de conducir la ética política en el servicio público. En tal sentido, cobra relevancia el comparativo de esta investigación al incluir códigos de ética en gobiernos que han sido aplicados a la función pública.

Por último, quiero agradecer a la autora por la oportunidad que me brindó para hacer la presentación de este estudio, pues será de utilidad el conocimiento y dominio del tema que nos ilustra a todas las personas involucradas en el estudio y el ejercicio de la función pública.

Lic. Patricia Espinosa Torres
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

La ética y la integridad son pilares fundamentales de la función pública al garantizar la credibilidad en el sistema y legitimar las acciones del gobierno. En este sentido, no se puede concebir la lucha contra la corrupción sin un conjunto de valores preestablecidos que todos los involucrados conozcan, respeten y promuevan, y que permitan discernir claramente entre lo que es deseable para el bien común y lo que sólo beneficia a unos cuantos y daña al resto.

Por ello, atendiendo a uno de los mayores reclamos de la sociedad, la administración del Presidente Vicente Fox Quesada reconoció como tema prioritario el combate a la corrupción y contempló dentro de las líneas de acción de la Agenda de Buen Gobierno, la consolidación de un gobierno honesto y transparente que recupere la confianza de la sociedad.

Si bien es cierto que ante las exigencias de la modernización, un buen gobierno requiere ser eficiente, de calidad y profesional para poder responder oportunamente a las necesidades de sus ciudadanos, la ética y la honestidad de sus servidores públicos son indudablemente piezas clave de esta nueva concepción de gobierno. Hoy en día, no podemos hablar de un gobierno transparente, sin automáticamente reclamar igualdad, imparcialidad y rendición de cuentas a quien ejerce el poder.

No obstante, en diversas encuestas y estudios de opinión sobre el combate a la corrupción que se han realizado en nuestro país, aparece una contradicción, un dilema urgente de resolver como ciudadanos y como sociedad. Muchos de nosotros exigimos al gobierno un desempeño irrenunciable en el combate a la corrupción.

Constantemente nos vemos a nosotros mismos pidiendo un cambio rápido y profundo en las instituciones públicas y que la corrupción sea erradicada de golpe.

Sin embargo, los mexicanos no siempre nos asumimos como parte de la solución. Queremos cambios pero nos resistimos a cambiar. Una ética pública plena requiere correspondencia. Un gobierno corrupto no podrá subsistir si tenemos una sociedad honesta, sensibilizada sobre los costos de la corrupción y preparada para organizarse. De igual forma, ningún gobierno podría mantenerse honesto si la sociedad tolera y acepta la corrupción.

Los ciudadanos, como miembros de una sociedad con leyes y reglas de convivencia, estamos sujetos a fortalecer, al lado de los gobernantes, la ética pública que hace posible la convivencia, el desarrollo de los negocios privados y públicos, que genera cohesión social, que alimenta la confianza y que nos permite aspirar a un gobierno más eficaz y cercano a la gente.

La ética no es más una opción o una gracia del poder. Hoy la ética es una condición indispensable si queremos recuperar plenamente la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en la política en general, así como activar los círculos virtuosos que conforman la base del progreso y el bienestar de las naciones.

Aunado a lo anterior, es destacable la tendencia creciente del acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones en nuestro país, y en particular en la administración pública federal, lo que ha significado la integración de la perspectiva de género en las negociaciones económicas, políticas y sociales de la nación, haciendo que nuestro entorno laboral se enriquezca y asegurando igualdad de acceso a oportunidades laborales.

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública, y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) creado en 2001, han trabajado de la mano con el fin de desarrollar y promover campañas y proyectos que propicien el desarrollo laboral y social de la mujer mexicana. Prueba de ello es la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera, que garantiza el anonimato del aspirante a una plaza, evitando así la posibilidad de discriminación en virtud del sexo o la edad; así como la adopción de medidas al interior de la Secretaría de la Función Pública, como el Modelo de Equidad de Género, que promueven una cultura de respeto e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Como parte de este compromiso asumido por la Secretaría, decidimos coeditar, junto con el Instituto, la obra de la Dra. María Elena Álvarez Bernal, que nos ofrece un espacio de reflexión sobre el papel que juega la ética en la función pública, haciendo un análisis histórico de la corrupción en México y examinando el marco legal que regula el actuar de los servidores públicos.

En este sentido, coincido con ella, en que la ética debe regir tanto la vida pública como la privada pues, como menciono al inicio de esta presentación, la corrupción es un mal social que no se limita al ámbito del gobierno, que también permea todas las esferas de la sociedad, y que, por lo mismo, debe ser atacado de forma integral, considerando no solamente su parte punitiva, sino también la de prevención.

Una de las mayores aportaciones de esta obra, es invitarnos a considerar nuevas áreas de oportunidad como servidores públicos, miembros de partidos políticos o ciudadanos en general, para luchar en un mismo sentido contra la corrupción. Indiscutiblemente, es imperante arraigar una cultura de transparencia entre la sociedad, donde exista un verdadero respeto a las leyes y donde la impunidad no tenga cabida.

Como bien lo señala la Dra. Álvarez, debemos aprender de las experiencias internacionales exitosas, sin olvidarnos de nuestras necesidades específicas, y sobre todo, tenemos que trabajar unidos en la construcción de un México transparente, donde el ejercicio de la función pública se dignifique y engrandezca.

Lic. Eduardo Romero Ramos
Secretario de la Función Pública

Introducción

La creciente preocupación por el tema de la ética en la vida pública se debe al profundo cambio que el mundo experimenta y que, según algunos pensadores, se origina en una transformación de la civilización. Nos encontramos ante el derrumbe de los valores tradicionales de la sociedad, entendida como una estructura cerrada y rígida en la que siguen con una vigencia renovada, más profunda, más exigente, los valores humanos; y al mismo tiempo con la pretensión de construir una nueva cultura en la que se integrarán nuevos valores, especialmente en el aspecto ético. Ahora, al reto productivo, al reto de la ecología y al reto tecnológico, se exige añadir un reto de fondo: el reto ético.

El proceso de modernización implica, como señaló Weber, una secularización del trabajo. Ese proceso de transformación ha afectado a todas las instituciones y particularmente a las personas, quienes dan razón de ser y fundamento a las organizaciones políticas, económicas o sociales. En estas circunstancias, el gobierno y la Administración Pública se han vuelto determinantes, ya que a través de ellos se facilita la satisfacción de las necesidades sociales y personales. Los funcionarios públicos tienen hoy el desafío de responder con eficacia a esas demandas, manteniendo niveles de calidad en un contexto de creciente servicio a la gente y con eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.

La vigencia de la ética en el servicio público se ha convertido en un elemento esencial para cualquier programa de modernización de los sistemas de gobierno; el control de la corrupción se considera factor de crecimiento y desarrollo y como indicador significativo para medir la gobernabilidad. La corrupción de los funcionarios públicos causa un serio deterioro en la conciencia ciudadana, y con ella aumentan el descrédito y la desconfianza en la actividad política. Ante esta realidad, el reclamo ético de la sociedad adquiere cada vez mayores proporciones y hoy se plantea si la ética puede dejar de proyectarse a la política o si la política puede prescindir de la ética.

La corrupción de la Administración Pública se ve como una desviación en la conducta de los funcionarios que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses personales. Huntington[1] la interpreta como una quiebra de los valores tradicionales en un proceso de vertiginosa modernización. René Köening, psicólogo alemán, afirma que, aunque la corrupción aparece en los países industriales, brota con mayor virulencia en las administraciones públicas de las naciones en vías de desarrollo, porque carecen de un programa racional de gobierno y el poder personal con metas imprecisas debilita a las instituciones tradicionales sin levantar otras mejores.[2]

En casi todas las crisis políticas subyace una crisis moral derivada de la pérdida de referentes éticos, la cual genera abusos de los servidores públicos. Tal ha sido el caso de México.

En relación con México, Huntington y Köening apuntan que toda la estructura gubernamental en nuestro país, desde el agente de tránsito hasta el funcionario aduanal, de los agentes del Ministerio Público a los directores en jefe, se encuentra hundida en la corrupción. "Es más –agregan– los empresarios que tienen tratos con la burocracia

[1] Citado por José María Pérez Gay, *Historia de la corrupción en México*, ensayo, Siglo XXI, p. 26.
[2] René Köening, "Entwickluns probleme", *Kolner Zeitschrift fur Soziologie*, Colonia, 1972, p. 45.

mexicana terminan recurriendo a la mordida. Los funcionarios fiscales, por ejemplo, gravan con impuestos exorbitantes que reducen después sustancialmente, en cuanto el causante paga el soborno adecuado".[3] Al final del capítulo relativo a México, señalan que todo agente de cualquier compañía extranjera sabe que es necesario agregar la parte del soborno al precio de su artículo si desea tener utilidad en sus ventas.

El arquetipo del soborno en México es, para los profesores de Columbia, el "astuto coyote"; sus servicios se alquilan en cuanto se trata de saber entre quiénes será repartido el botín o para determinar el monto del soborno. El diagnóstico termina con la siguiente apreciación: "el pueblo mexicano tiene una actitud profundamente sarcástica hacia la moral de los funcionarios públicos: el pueblo está convencido de que el funcionario que se opone a corromperse mientras tiene la oportunidad, es un tonto o un inepto".[4] El cúmulo de reglas para hacer trámites en la Administración Pública les facilita esta actitud: el mejor aliado de la corrupción es el exceso de normas para realizar trámites en las dependencias gubernamentales.

La percepción que se tiene de la corrupción fuera del país no difiere de la interna; muchos mexicanos se han acostumbrado a vivir con ella, incluso llega a no molestarles si a cambio de tolerarla obtienen beneficios personales o simplemente eficacia en la prestación de los servicios. Consciente o inconscientemente, han desvinculado a la ética de la política.

Con el cambio de gobierno en el año 2000, algunos sectores de la sociedad, sensibilizados en los aspectos éticos del servicio público, mantienen expectativas de que el país pueda mejorar y llegue a disminuir el nivel de corrupción en el gobierno y en la sociedad.

Para lograr ese cambio será necesario volver a vincular a la ética con la política porque cuando la política se desvincula de la ética, la actividad política queda reducida a una técnica para obtener beneficios o para alcanzar el poder y perpetuarse en él. Lo único que importaría en esa situación sería el poder por el poder mismo, y entonces imperaría la irresponsabilidad, la corrupción, el oportunismo y el pragmatismo. Si a la actividad política no se le orienta por criterios éticos, todo estaría permitido; si el gobernante dejara de ser responsable ante la comunidad, se podría llegar incluso a la tiranía disfrazada.

La aplicación de valores éticos o la ausencia de ellos afecta sin excepción todas las áreas de la sociedad y del gobierno; desde las personas que pueden ser utilizadas como ins-

[3] *Idem.*
[4] Citado por José María Pérez Gay, *op. cit.*, p. 28.

trumento para cualquier fin, vulnerando su dignidad, hasta el entorno ambiental que es gravemente dañado por la erosión de la base ética que ha privilegiado el crecimiento económico como fin último, olvidando valores como la solidaridad y la justicia con las futuras generaciones y aun con la actual. El discurso de los valores ha estado ausente de la vida pública y no hay conciencia de que los valores éticos no se contraponen a las cualidades de la democracia y el desarrollo, sino que las complementan.

El propósito de este trabajo es responder a ese reclamo ético de la sociedad y ofrecer a los servidores públicos y a los ciudadanos en general, a partir de comprender cómo se ha desarrollado la función pública en México, un texto que pueda ser utilizado como base de análisis y de reflexión, que contribuya a discernir la función del servidor público como una actividad eminentemente ética.

En el primer capítulo se hace un análisis del desarrollo y la aplicación del concepto de ética política en las distintas etapas de la historia, así como de los autores que en cada una de ella se han ocupado del tema.

El segundo capítulo analiza la realidad de nuestro país en cuanto a vigencia de la ética en el desempeño del servicio público y se adentra en conocer los niveles de corrupción que se perciben en la Administración Pública.

El tercer capítulo recopila el marco legal que ha regulado a través del tiempo la rendición de cuentas, la fiscalización y las responsabilidades de los servidores públicos en México, así como de las condiciones históricas y las motivaciones de los actores políticos para aprobar y reformar dichas leyes.

En el capítulo cuarto se presentan propuestas de solución señaladas en la encuesta realizada entre legisladores y dirigentes partidistas y otras inspiradas en experiencias nacionales e internacionales; y también se enuncian los actores que podrían llevarlas a cabo.

Este trabajo pretende realizar un análisis histórico del desarrollo de la ética en la función pública, precisar si a la sociedad le basta con el derecho y la política para resolver el problema de la corrupción y explicar por qué existe en México la corrupción en la función pública como fenómeno social y político; y a partir del diagnóstico específico, exponer las propuestas que puedan producir cambios en el comportamiento de los servidores públicos, hacia conductas morales inspiradas en la ética que hagan posible abatir la corrupción, y contribuir con ello a mejorar la realidad nacional para brindar una mejor calidad de vida a los mexicanos.

Capítulo I

La ética política

Introducción

La ética puede definirse como la rama de la filosofía que trata de la esencia, el origen y el carácter obligatorio de la moral. En sentido positivo, diríamos que es el conjunto de reglas de comportamiento y formas de vida a través del cual tiende el hombre a realizar uno de los valores fundamentales de la existencia: lo bueno.

La ética se considera como la teoría o ciencia de la conducta humana, vista desde la perspectiva moral. Es la teoría del fin al que deben dirigirse los actos humanos y de los medios para alcanzarlo. La ética se propone disciplinar el comportamiento para que el hombre busque, de conformidad con lo que es su naturaleza, es decir, con lo que le es esencial, el bien y la virtud.

Adela Cortina señala que "la moral está ligada inmediatamente a la acción y prescribe la conducta, mientras que la filosofía moral se pronuncia canónicamente, es decir, conforme a reglas".[5]

Aurora Arnaiz Amigo afirma que

> "el hombre es el único animal que posee la facultad de realizar actos éticos. Lo ético es la causa primaria de motivación de la conducta del sujeto ante la sociedad. La razón es la causa última. La reflexión es el medio de que se vale el sujeto, para captar las valoraciones implícitas en lo ético y en lo racional.
>
> El hombre es un ser sociable por ético. Descartamos la creencia de que la ética pertenece tan sólo a la intención, al mundo de las intenciones o deseos. Por el contrario, la ética es una valoración social que está implícita en toda actuación del sujeto. Es el punto convergente entre el yo de la individualidad con el yo

[5] Adela Cortina, *Ética sin moral*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 29.

> común de la sociedad humana. Así considerada, la ética es el nexo con el Estado, porque solamente en él, el hombre puede desenvolver sus cualidades sociales."[6]

Vasconcelos señala que ética es toda disciplina de vida[7] que no descansa en la libertad del hombre, sino que la engloba, y afirma que cuando el ser empieza a crear hábitos y a acumular experiencia (acierto y error) le da a sus actos orientación propiamente moral.

La moral es un conjunto de normas aceptadas libre y conscientemente, que regulan la conducta individual y social de los hombres. Puede definirse como el estudio y el tratado de las costumbres. La moral se refiere a aquellas pautas interiorizadas por las personas y que se las autoimpone no como obligación, sino como necesidad, por el simple hecho de provenir o formar parte de "lo bueno". Para Vasconcelos, "es moral todo lo que nos lleva a trascender la existencia y es inmoral todo lo que nos regresa al caos y a la inmoralidad".[8]

Ricardo Campos Álvarez Tostado sostiene que

> "los valores de que trata la política corresponden a relaciones sociales; son, por tanto, compartidos por todas las personas inmersas en esas relaciones. No son exclusivos de individuos, sino comunes a muchos. Un comportamiento moral en política, sería el que intenta realizar en la sociedad valores que son objetivo de interés colectivo. Una ética política trata especialmente de los valores que satisfagan el interés general de la asociación política.
>
> Una ética política no puede prescindir del estudio de las relaciones que debería tener el poder con las reglas de una moralidad social efectiva. La voluntad ética no se cumple con sólo elegir los valores cuya realización constituirá un bien común, más allá de los bienes específicos de cada grupo."[9]

Las opiniones de estos dos autores coinciden en que la sociabilidad del hombre presupone la ética como causa de la conducta social, ya que la colectividad intenta realizar valores de interés común y la valoración ética implícita en la acción individual se proyecta en valores de interés colectivo. De ahí que los valores que satisfa-

[6] Aurora Arnaiz Amigo, *Ética y Estado,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, p. 55.
[7] José Vasconcelos, *Ética,* Aguilar, Madrid, 1932, p. 125.
[8] *Ibid.,* p. 231.
[9] Ricardo Campos Álvarez Tostado, *Gobernación y ética pública,* Géminis, México, 1999, pp. 91, 93.

cen el interés general constituyen la ética política y, a su vez, esta ética es el nexo del Estado, y en él la persona puede alcanzar su pleno desarrollo.

La ética política, como ciencia de lo moralmente adecuado al servicio público, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. En otras palabras, la ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto son realizados por funcionarios públicos. Por tanto, la moralidad de la actuación del funcionario, la bondad o maldad de su conducta, deben juzgarse en relación con la finalidad del servicio público que justifica la propia existencia de la Administración. La idea del servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a 'los demás', es el eje de la ética pública.

> "La ética pública es una modalidad de ética especial (aplicada) que aplica los principios que determinan la moralidad de los actos humanos sobre el servicio público. Se distingue del Derecho, el cual despliega su operatividad sobre los hechos externos, en cuanto susceptibles de ordenación y exigencia legal coercible; mientras que la ética pública, la ética del servicio público, estudia más bien los hechos internos de la voluntad, en cuanto exigibles por propia conciencia del funcionario."[10]

La ética pública es la ciencia de lo moralmente adecuado al servicio público y estudia el comportamiento de los funcionarios en relación con el servicio público. La moralidad de la actuación del funcionario habrá de juzgarse en relación con la finalidad del servicio público.

No se puede hablar de ética ni del cumplimiento de un deber si no se tiene un referente al cual puedan ajustarse las acciones personales. Quienes hablan de ética política lo hacen porque tienen una norma y un ideal del ser y de la comunidad, puesto que la ética debe tener el sentido de norma y solidaridad, de medios y fines, de lo justo y de lo injusto, pero quienes no tienen ese referente personal difícilmente consideran necesario que la política se vincule a normas éticas.

La ética política, para los fines de este trabajo, se puede definir como la rama del saber que tiene por objeto el estudio de los fines últimos que persigue el Estado y que se aplica a las reglas que rigen la conducta de los individuos y de los grupos que intervienen en la política y en la Administración Pública.

[10] Jaime Rodríguez Arana Muñiz, *Sobre la enseñanza de la ética pública*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995, pp. 5-7.

En este primer capítulo analizaré el desarrollo y la aplicación de las ideas políticas que engloban el concepto de ética política en las distintas etapas de la historia y de los autores que se ocuparon del tema en cada una de ellas.

Antecedentes

La tradición clásica se caracterizó porque la reflexión sobre el orden político se vinculaba naturalmente a los aspectos de carácter moral; el examen de la vida política y del Estado fue inseparable de una valoración ética.

La moral establecía los fines de la política, por lo que ésta aparecía como un medio. Se tenía un conocimiento no delimitado en cuanto a su objetivo y al método que debía emplearse. Llaman la atención en esta etapa el sentido racionalista de Aristóteles y sus esfuerzos metódicos y especulativos en torno a lo que más tarde habría de comprenderse bajo el rubro de la sociología política.

> "En la antigüedad el pensamiento político no se distinguía de la religión, la moral, la filosofía o las doctrinas económicas. La influencia dominante fue la religiosa, y las ideas que prevalecieron fueron creadas, sostenidas o destruidas por los sacerdotes. Las ideas políticas y los postulados morales se enlazaron."[11]

Grecia fue crisol de las culturas de la antigüedad, un puente que se tendió entre el Oriente y el Occidente para acercar las civilizaciones milenarias a los nuevos pueblos de Europa. Las ideas, las costumbres y las instituciones de aquellos tiempos eran religiosas y estaban a cargo de sacerdotes y maestros, y no alcanzaban una sustantividad propia. Grecia fue cuna del derecho político, de la ciencia política y de la filosofía política. Allí se señalaban los deberes del gobernante, se analizaban empíricamente los regímenes políticos y se razonaba acerca de la ciudad ideal.

Sócrates (470-401 a.C.) consideró la necesidad de llegar al conocimiento de verdades eternas e inmutables; dijo que en el entendimiento se encuentra la verdad, a la que hay que llegar, y que las ideas morales se revelan a través de la conciencia.

Atendiendo al ideal griego, la vida del hombre tiene que ir en consonancia con las leyes de la naturaleza y con los principios de la razón. La concepción griega del Esta-

[11] Andrés Serra Rojas, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, UNAM, México, 1991, p. 23.

do, como entidad compuesta por todos los ciudadanos, exige la activa participación de cada uno en la vida pública. El Estado ideal estaba determinado por una pequeña comunidad con sus integrantes estrechamente unidos, en la que se conocieran mutuamente todos los ciudadanos y pudieran celebrar sus asambleas en la plaza pública.

Para Sócrates, eran similares las cualidades que se atribuían al filósofo y al político, sólo que en este último se enfatizaba su actitud hacia la esfera política. El filósofo como tal no tenía ambiciones políticas y era incapaz de actuar con eficiencia en el plano político, dado que no estaba sometido a la realidad cotidiana.

Inicialmente, las ideas políticas tuvieron como rasgo universal la dificultad para diferenciar entre religión, costumbres y ley. La sanción divina acompañaba todos los actos individuales y colectivos; la costumbre imperaba en las relaciones sociales y la idea de progreso era generalmente rechazada. La unidad del grupo social estaba construida sobre fundamentos religiosos y la autoridad simbolizaba la voluntad de los dioses.

Algunos autores afirman que el nacimiento de la ciencia política tuvo lugar en el siglo V a.C. y puede decirse que también el de la ética política, ya que Sócrates fue el fundador de la ética como disciplina filosófica y revistió su pensamiento político de un contenido moral: "El hombre virtuoso es el mejor ciudadano y ha de estar sometido al Estado".[12] Fue enemigo de la apariencia engañosa y de la mentira, combatió la corrupción de las costumbres y el escepticismo de los sofistas. No dejó obra escrita y conocemos su pensamiento sólo en las obras de su discípulo Platón, en las de Jenofonte y en los escritos de Aristóteles.

Discípulo de Sócrates, Platón fundó en Atenas la Academia, para educar en ciencia y filosofía a la juventud que seguía la carrera política. Analizó los conceptos morales y afirmó el conocimiento innato, porque las ideas son inmateriales, inmutables e imperecederas; las ha conocido nuestra alma inmortal antes de nacer, de acuerdo con las fuerzas del alma, apetito, corazón o voluntad de poder o razón, con sus respectivas virtudes: temperancia, coraje y sabiduría.

En su obra tardía, *Las Leyes,*[13] Platón concibe la organización del Estado en función de la imperfección humana y propone un sistema legal para alcanzar los máximos resultados a pesar de las condiciones de la realidad.

[12] *Ibid*, p. 27.
[13] Platón, *Las Leyes*, 429-347 a.C.

Platón forjó o sistematizó la mayor parte del bagaje conceptual en que todavía hoy nos movemos, por ello se releen sus obras políticas. En ellas expone una doctrina aristocrática y no democrática, en la que los mejores deben gobernar.

No obstante la suposición de que el comportamiento ético de las conductas personales debía implantarse en la actividad política, *Las Leyes* de Platón también encierran un conjunto de ideas sobre cuestiones prácticas de la política. Proponen un sistema legal para alcanzar los máximos resultados, teniendo en cuenta la imposibilidad de lograr un gobierno ideal, dada la imperfección humana, con la consiguiente necesidad de normas jurídicas que rijan la vida política.

Platón siguió las ideas de Sócrates, pero no llegó a desarrollar sus teorías políticas como un sistema científico independiente. El pensamiento fundamental en la idea griega sobre el Estado es la armonía de una vida compartida por todos los miembros que lo forman. Sus conceptos de armonía y proporción de la belleza y la moral se aplicaron en el pensamiento ético y político de la ciudad-estado.

Sin embargo, en sus inicios, el derecho tuvo un enfoque negativo. Consistía en una serie de prohibiciones jurídicas cuyo fundamento resultaba con frecuencia ilógico y supersticioso y se traducía, generalmente, en el temor ante un peligro posible; descansaba en el desconocimiento de los fenómenos naturales y en la creencia en los malos espíritus. Estas percepciones y sentimientos han persistido en las sociedades, en diferentes medidas, de acuerdo con su evolución y grado de desarrollo.

En el mundo occidental, la mayor parte de las ideas políticas modernas, como la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho, surgieron en la antigüedad, con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado. El significado de los términos se fue modificando a la luz de las instituciones que habían de realizar esos ideales y de la sociedad en donde operaban dichas instituciones.

En la ciudad-estado eran prioritarios la supervisión y el control de la sociedad sobre los magistrados y funcionarios. Para lograrlo, el instrumento no era la asamblea de todo el pueblo, sino una especie de representación que aspiraba a seleccionar un cuerpo suficientemente amplio para formar una corte transversal o muestra del cuerpo social, al cual se le permitía, en un caso dado o durante un breve periodo, actuar en nombre del pueblo. Esta supervisión pretendía impedir desviaciones o corruptelas.

Platón ve en la justicia la fuerza fundamental del Estado, como armonía de todos los ciudadanos, resumiéndose el más alto ideal del Estado en el patriotismo. La mejor garantía a la libertad estriba en el equilibrio y en la moderación de la forma de gobierno.

La obra más importante de Platón en materia política es *La República,* en la cual estableció las bases de la estructuración del Estado ideal, subordinado a la justicia, identificando a la sabiduría con la virtud y aboliendo la propiedad privada y los vínculos familiares. Platón sostenía que es necesario moderar el poder con una constitución, porque el Estado tiene la obligación de hacer respetar el bien y castigar el mal.

Aristóteles, discípulo de Platón, consideraba que la multitud es mejor juez que el individuo:

> "Más fácil es sobornar a uno que a muchos; el agua en poca cantidad se corrompe antes que en mucha; la ira, u otra pasión, puede dominar al individuo viciando su juicio, mas no es probable que gran número de personas se deje llevar por ella. Afirmemos que como hombres libres no violarán la ley, que llenarán los vacíos que ella se ve obligada a dejar. Si bien tal virtud es pocas veces alcanzada por la multitud, hay que suponer que la mayoría está formada de hombres buenos, buenos ciudadanos, preguntando: ¿Quién es más incorruptible, el buen gobernante o la multitud compuesta de buenos? Quizá se aduzca que pueden estar divididos en partidos, mientras que uno no se opone a sí mismo, a lo que replicaré que su carácter total es tan bueno como el otro individual. Si la aristocracia es gobierno de muchos hombres de bien y la monarquía el de uno, la primera será preferible para los Estados, se apoyen en la fuerza o no, con tal de encontrar algunos hombres iguales en virtud."[14]

Para Aristóteles, el hombre tiene una naturaleza racional. La plenitud de la moral se encuentra en la comunidad política, pues el hombre es un animal político. Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y el bien en gran escala, evitando la injusticia, que es el mayor mal.

Aristóteles hizo las primeras conclusiones sobre el razonamiento correcto: afirmó que la felicidad es el fin último de todos los esfuerzos humanos; distinguió el alma vegetativa de las plantas, el alma sensitiva o instintiva de los animales y el alma ra-

[14] Aristóteles, *La Política,* Editores Mexicanos Unidos, México, 1998, p. 71.

cional de los humanos; y señaló que toda virtud ética tiende al justo medio entre los dos extremos.

El hombre tiene una naturaleza racional. La plenitud de la moral se encuentra en la comunidad política, pues el hombre es un animal político. Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y el bien en gran escala. La injusticia es el mayor mal.

Aristóteles no intentó hacer una separación tan radical de la política y la ética, pero la nueva concepción del arte del político hace de él un tema de investigación distinto de la ética del individuo y de la moralidad personal. Esta diferenciación entre la ética y la política que señala el comienzo de las dos disciplinas como objetos de investigación distintos, pero conexos, es un ejemplo del asombroso poder de organización lógica que representa en conjunto la filosofía aristotélica. Por virtud de esta capacidad, en la que superó por mucho a Platón, pudo Aristóteles hacer el bosquejo de las principales ramas del conocimiento científico en las formas en que éstas han permanecido incluso hasta la época moderna.

La concepción aristotélica ofrece un tipo nuevo y más general de ciencia política que comprende no sólo un estudio del significado ético del Estado, sino también un estudio empírico de los elementos, tanto políticos como sociales, de las constituciones reales, de sus combinaciones y de las consecuencias que siguen a esas combinaciones. No representa en ningún sentido el abandono de las ideas fundamentales que Aristóteles había recibido de Platón. Representa, sin embargo, una modificación y un reajuste importantes de esas ideas. El objetivo sigue siendo el mismo, en la medida en que pretende encontrar una destreza del hombre de Estado capaz de dirigir la vida política hacia fines moralmente valiosos por medios racionalmente escogidos.

El Imperio Romano hizo aportaciones muy significativas al desarrollo de la teoría política y de la ética pública, las cuales tenían como fuentes del derecho las discusiones votadas por el pueblo. Existían dos clases de derecho: el derecho escrito y el no escrito, que provenía de las costumbres de los antepasados.

En los primeros siglos el derecho romano estaba subordinado a la religión, pero conservó su dominio propio. Los romanos tuvieron expresiones diferentes para designar las instituciones que consideraban de origen divino *(Lex divina)* y las que emanaban de los hombres *jus,* es decir, la obra de la humanidad. También sostenían

que hay preceptos morales que escapan a la sanción de la ley positiva y que tienen su sanción en la conciencia.

Polibio (206-122 a.C.) confirmó la tesis estoica del derecho natural, un derecho que responde a la naturaleza racional y social del hombre. Una constitución universal inspirada en el principio de igualdad y un Estado para servir al individuo, y como cosa común la República, que deriva del poder colectivo y del pueblo respaldado por el Derecho.

Polibio refleja la influencia de los griegos en el derecho romano y su obra tiene gran valor documental. De *La República* de Platón toma las diversas formas de gobierno, las instituciones romanas y la justicia; de *Las Leyes,* el origen del derecho, las leyes religiosas y la organización del poder, los magistrados y las reglas políticas prácticas.

La idea del derecho se desarrolló en Roma de manera gradual. Las primeras leyes romanas son un conjunto de prácticas religiosas. La primera codificación del derecho romano se llamó "Las XII Tablas" y se caracterizaba por un elemento religioso, mientras el aspecto legal pasaba a segundo término. Las contravenciones jurídicas representaban, ante todo, delitos contra el Estado, por la autoridad de quien emanaban. Por su origen, las leyes son una simple categoría humana y tienen un carácter civil y secular.

Todas las filosofías posteriores a Aristóteles se convirtieron en instrumentos de enseñanza y consolidación ética y, con el transcurso del tiempo, adoptaron, cada vez más, las características de la religión, en cualquier sentido de la palabra religión que implique convicción o sentimiento. Ninguna tendencia social se señala con mayor claridad en este periodo que la representada por el papel cada vez mayor que ocupó la religión en los intereses de los hombres, o la creciente importancia de las instituciones religiosas –tendencia que culminó con la aparición del cristianismo y la formación de la Iglesia Católica–.

La aparición de la Iglesia Católica como institución distinta, autorizada para gobernar los asuntos espirituales de la humanidad con independencia del Estado, puede considerarse, sin exageración, el cambio más revolucionario de la historia de la Europa Occidental, tanto por lo que respecta a la ciencia política como en lo relativo a la filosofía política.

> "Es imposible no ver en este desarrollo religioso una ayuda emotiva para hombres que, sin ella, se sentían agobiados al enfrentarse al mundo solos y sintiendo que sus facultades naturales eran demasiado débiles para resistir la prueba. Como resultado de este proceso surgió una conciencia de sí, un sentido de recogimiento y de intimidad personal. Los hombres empiezan a fabricarse lentamente almas."[15]

En la antigüedad, el máximo valor era el Estado, y en él coincidían la ética privada y la ética política. El pensamiento aristotélico podría sintetizarse en la frase: la ética y la política son dos caras de la misma moneda. No había ningún conflicto entre política y moral, no existía tampoco una religión universal que tratara, con sus reglas, de coartar el libre juego de las fuerzas estatales. La filosofía nacional favorecía la ética y glorificaba el heroísmo. La ética y la política, como dos caras de la misma moneda, en la tradición griega alcanzaron su máxima expresión en las obras de Aristóteles la *Ética Nicomaquea* y *La Política.* Aristóteles recoge una concepción de la *paideia* griega, en donde se considera que la moral del ciudadano individual se realiza de la mejor manera, en la medida en que él busca –al realizar sus propios intereses– los intereses del Estado. Es decir, la moral de la polis y la moral del individuo no pueden concebirse separadas; no puede darse la posibilidad de una moral individual, al margen de lo que es la defensa de la promoción de los intereses del propio Estado.

Esta íntima interacción entre la ética y la política en los griegos se extendió a lo largo de la Edad Media y en las innovaciones de la teoría política medieval con respecto a las atribuciones y funciones del papado y del Imperio, en la introducción del cristianismo.

En el razonamiento acerca de la "ciudad o el Estado ideal", las ideas morales se revelan a través de la conciencia. Sócrates fundó la ética como disciplina filosófica y revistió con ella el pensamiento político de un contenido moral. Desde esta concepción del Estado, las ideas políticas tuvieron como rasgo universal el de una asimilación entre la religión, la costumbre y la ley. La sanción divina acompañaba todos los actos sociales y políticos de la misma forma que se concebía para los actos individuales. La unidad cívica del grupo, es decir, de la ciudad o el Estado, se apoyaba en fundamentos religiosos. El poder venía de Dios y la autoridad simbolizaba su voluntad.

Sin embargo y no obstante estar generalizada esta fundamentación, Platón incluyó en su obra un sistema legal para alcanzar los máximos resultados, pues dada la

[15] George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1945, pp. 113-114.

imperfección humana lo consideró necesario para regir la vida pública y lograr un gobierno ideal.

El nacimiento del cristianismo no sólo señala el tránsito de las religiones politeístas al monoteísmo; su elevada moral de tipo universal permitió la expansión de su doctrina y provocó una profunda transformación del mundo occidental y una nueva configuración del mundo grecolatino. Sus ideas religiosas y éticas, unidas a una superior concepción de la vida y del hombre, penetraron en todas las capas sociales y en la orientación de las formas políticas imperantes, así como en la civilización del mundo pagano. La tesis monoteísta y la imagen de una iglesia superior sirvieron de fundamento a las nuevas ideas. Por otra parte, las ideas políticas de Platón, Aristóteles, Cicerón y Séneca adquirieron una proyección distinta en el pensamiento de los autores cristianos.

A partir del año 515 d.C., el cristianismo tomó un desarrollo notable al humanizar las costumbres, establecer nuevas formas de vida, consagrar la dignidad del hombre y su libertad, rescatar a los esclavos afirmando que los hombres estaban unidos por un vínculo que los llevaría a la salvación: "la verdad os hará libres", dijo San Juan.[16] Factores todos que contribuyeron a que el cristianismo se propagara, sobre todo a partir del momento en que Constantino se declara cristiano y transforma a la Iglesia en una institución jerárquica. Fue la religión de los humildes, basada en la igualdad, la caridad y la fraternidad. El documento más valioso del género humano fue el Sermón de la Montaña: 'Bienaventurados los de corazón puro, porque verán a Dios'.

La Edad Media es una etapa histórica de casi 10 siglos que se sitúa dentro de la Antigüedad y la Edad Moderna. Para caracterizarla, se toma como punto de partida la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476. El final de la Edad Media se sitúa en 1458, fecha de la toma de Constantinopla o Imperio Romano de Oriente por los turcos otomanos, aunque puede considerarse su fin hasta 1517, al inicio de la Reforma.

Para algunos, la Edad Media cumplió su misión cultural y civilizadora; para otros, es una etapa incierta y obscura porque el pensamiento se desarrolló fuera del sentido científico y de la preocupación crítica. El desarrollo científico y técnico no adelantó significativamente, sin embargo, el desarrollo espiritual alcanzó grandes dimensiones.

[16] San Juan VII-52.

Es la época en la que se gestaron las nacionalidades y se estructuró el poder político-religioso que rigió hasta el siglo XVI, cuando se inicia la modernidad.

La nueva religión cristiana formuló un imperativo moral universal al que también había de someterse el Estado; orientó al hombre hacia los valores trascendentes e hizo retroceder a segundo plano todos los valores terrenos. Se alentó también el heroísmo como avanzada de la política del poder y de la razón de Estado. Esta concepción filosófica mantuvo en estrechos límites el poder del Estado, al cual no se le consideraba soberano porque el Derecho era superior a él; era un fin para cuya realización el Estado era sólo un medio. Teóricamente, no se reconocía ni política ni razón de Estado, pero la práctica era otra cosa. "Las exigencias de la política, para las cuales no había sitio en el marco de la teoría jurídica y constitucional medievales, hubieron de abrirse camino por sí mismas."[17]

La Iglesia es, entonces, un factor político coactivo y dominante. Roma se edifica como la sede de los Papas (monarquía eclesiástica) y olvida su misión espiritual para poder tener el poder político en sus manos. Se consolida el poder de la Iglesia frente a las nacientes nacionalidades; nacen nuevas ideas políticas y empieza a formularse el concepto de soberanía como el poder sobre todos los demás poderes. Las ideas políticas del cristianismo son las que dan naturaleza divina al gobierno y, por tanto, carácter divino al Estado.

Desde el punto de vista de las ideas políticas, los primeros tiempos de la Edad Media no solamente se caracterizan por la formación de una poderosa organización eclesiástica que ejerce una extensa autoridad política, sino también por la oposición entre dos formas de sociedad: la patriarcal, representada por los bárbaros; y la imperial, representada por la tradición romana. El feudalismo aparece como una transacción entre estas formas.

En la lucha contra la Iglesia y el Papado se robusteció la política del poder de los grandes soberanos, como los emperadores Federico II y Felipe IV de Francia, así como Carlos IV de Alemania. Todos ellos dieron el ejemplo de una política racionalizada y desprovista de escrúpulos. El mismo mundo eclesiástico preparaba el espíritu de un nuevo arte político con sus transformaciones internas, como la progresiva identificación del Papado con intereses políticos seculares y con el pensamiento de la época, en muchos aspectos tan utilitario y con la estructuración ra-

[17] F. Kern, "Recht un Vefassung im Mittelalter", *Historische Zeitschrift*, p. 57.

cional del sistema financiero pontificio. El motivo determinante para el nacimiento de un nuevo arte político se encuentra, sin embargo, en el comienzo de las nuevas construcciones del Estado con base nacional, y en la tendencia de las grandes dinastías a asegurar por medios no feudales, es decir, estatales, las posesiones adquiridas con métodos feudales.

El pensamiento de la Edad Media comenzó a distinguir entre el Derecho natural ideal y el Derecho positivo, y el poder estatal se situó sobre el Derecho positivo y debajo del Derecho natural. Es decir, no todo Derecho privado individual, por insignificante que fuera, sino sólo los grandes principios del Derecho natural, se hallaban sustraídos a la acción del Estado.

En la baja Edad Media, Santo Tomás de Aquino (1224-1274) escribió entre sus obras más importantes *Las Éticas de Aristóteles, La Suma Contra Gentiles* y *La Suma Teológica,* a cuya segunda parte se le conoce como *El Tratado de las Leyes.* A través de su obra, pretendió armonizar la razón con la revelación y las doctrinas de la Iglesia con la filosofía racionalista del paganismo, cuyo conocimiento había llegado con la resurrección de la obra de los clásicos.

Santo Tomás define la ley como una ordenación de la razón para el bienestar común, promulgada por quien tiene a su cargo el gobierno de la comunidad. Toma en cuenta la participación de la voluntad en la expresión de la ley e introduce la idea de la ley positiva, o sea, de las reglas formuladas.

Considera a la ley como algo natural inmutable y universal y afirma que la ley positiva hecha por el hombre degenera en una corrupción legal cuando se opone a los principios fundamentales de la justicia. Funda su teoría de la autoridad política en la concepción aristotélica de la naturaleza social del hombre, en unión de la doctrina sobre el origen divino del Estado, por la que se puede afirmar que no hay potestad que no provenga de Dios.

El pensamiento político de los últimos 150 años del periodo medieval se encuentra definido tácitamente en los cambios fundamentales de las instituciones de la época. El periodo se caracteriza por la decadencia del feudalismo, el desarrollo de las monarquías nacionales, la debilidad histórica del papado y la reunión de los grandes Concilios de la Iglesia. Ya no es posible mantener por más tiempo las ideas medievales de la unidad y universalidad de un Estado-Iglesia. Disminuye y decrece la

importancia del clero y de la nobleza feudal, aumenta el poder del rey y el vigor político del pueblo comienza a extenderse.

A lo largo de toda la Edad Media hay numerosas innovaciones, como las concepciones de legitimidad y el principio de soberanía –que posteriormente se van a integrar a conceptos de Estado-Nación–. A pesar de no ser aristotélico, sino platónico, en San Agustín está claramente vinculada la idea de que no hay una escisión, incluso es ilógico pensar que puede haber una moral para el ciudadano individual y una moral para el estadista y el gobernante. El gobernante es aquel buen individuo cristiano que desarrolla, en la mejor medida de sus posibilidades, todas las virtudes cardinales del cristianismo: prudencia, fortaleza, justicia y templanza.

Durante la Edad Media, el cristianismo en sus inicios, al retomar a los clásicos de la antigüedad y al elevar sus teorías a un nivel de religión superior y general, colocó también a la ética en el centro de la vida política con la aplicación de sus principios a la vida comunitaria: 'Todos los hombres son una cosa con Cristo', 'Bienaventurados los de corazón puro porque ellos verán a Dios'.

Sin embargo, la teoría que invitaba a ser perfectos no siempre fue correspondida en la práctica y se cometieron faltas graves, numerosas y aberrantes por parte de las autoridades, que no desmerecen en nada con las que aparecerían en la modernidad.

> "Una herencia de enorme influencia ha dejado al Occidente moderno la Edad Media Cristiana: el agudo y doloroso sentimiento por los conflictos entre la Razón de Estado y la moral y el Derecho; el sentimiento nunca acallado de que la Razón de Estado, desprovista de escrúpulos, es en sí pecado, pecado contra Dios y las normas divinas, pecado, empero, también contra la santidad e intangibilidad del Derecho promulgado. El carácter terreno de sus valores vitales le permitía contemplar el juego de la Razón de Estado con una cierta serenidad y como la consecuencia de fuerzas irreprimibles de carácter natural. La idea del pecado en la Antigüedad era una idea todavía ingenua, todavía no intranquilizada por el abismo entre el cielo y el infierno, abierto por el cristianismo, le dio al problema de la Razón de Estado un sentido intensamente trágico que no poseía en la Antigüedad."[18]

El principio de la "Razón de Estado" que surgirá con la modernidad se basa en ideas como las sostenidas por Juan Bodino: "nada indispensable a la salvación

[18] F. Kern, "Recht un Vefassung im Mittelalter", *Historische Zeitschrift*, p. 31.

del Estado puede aparecer como ignominioso".[19] Sin embargo, Bodino no está de acuerdo con Maquiavelo cuando se refiere a utilizar cualquier medio para la conservación del poder. Él afirmaba con Séneca que hay una doble fuente suprema de todo Derecho: la naturaleza y los mandatos divinos, y que deben ser observados siempre e incondicionalmente. Sin afirmar que el fin justifica los medios, Bodino aprueba lo que sea indispensable para la salvación del Estado.

La ética en la era moderna

El tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna entraña el fin del mundo medieval y del predominio político de la Iglesia, es decir, el Renacimiento y la Reforma, sucesos reforzados por los descubrimientos geográficos y la decadencia comercial del Mediterráneo. Los hechos políticos señalan la derrota del feudalismo en provecho del poder real, la aparición de los grandes estados nacionales y el surgimiento de un nuevo principio de armonía con la aparición de las nacionalidades.

Los cambios más profundos en la historia de la humanidad se iniciaron en la Europa Occidental a partir del siglo XVI, avanzaron en el XVII y cobraron fuerza en el XVIII. Se desarrollaron innumerables acontecimientos, desde el Renacimiento hasta las grandes reflexiones sobre la política y el Estado y el avance de la ciencia y la tecnología, lo cual permitió la conquista del Nuevo Mundo.

Las causas del Renacimiento fueron religiosas, científicas y políticas. Se produjo una profunda transformación en todos los órdenes del pensamiento y, sin embargo, no hay una filosofía renacentista que configure la unidad de un sistema general. Esta época se caracteriza por un retorno a la antigüedad clásica grecorromana. Se suprime la visión teocéntrica medieval del mundo y de la vida y se crea un nuevo orden de integración antropocéntrica. Del humanismo cristiano se pasa al humanismo secularizado de la Edad Moderna.

> "El Renacimiento es un nuevo sentido espiritual o principio de la concepción occidental del hombre, de la vida y de la naturaleza. El humanismo renacentista devuelve el valor de la persona humana y el interés por el conocimiento de las Humanidades."[20]

[19] Jean Bodino, L*os Seis Libros de la República,* traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente por Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, 2 vols., p. 891.

[20] Andrés Serra Rojas, *Historia de las ideas e instituciones políticas,* Facultad de Derecho- UNAM, México, 1991, p. 128.

En el Renacimiento apareció un concepto nuevo de la vida, en donde ya no entraban las ciencias religiosas, y se marcó una clara división entre lo material y lo espiritual. El ser humano debía aferrarse a los problemas de la tierra, estudiar los problemas sociales y políticos en su realidad efectiva. El individualismo renacentista exalta los valores y potencias del hombre, convirtiéndolos en el eje del mundo. Estas ideas se fueron aceptando de manera paulatina, hasta generalizarse en el siglo XVIII.

Maquiavelo (1469-1527) fue un exponente de esos nuevos tiempos. Sus escritos sobre la ética política fascinaron y aterrorizaron a Europa. Maquiavelo colocó al hombre en el centro y prescindió de Dios, habló de la efectividad: "no quiero hablarles de lo que debería ser, sino de lo que es".[21] Dijo verdades sobre la humanidad y puede decirse que el mundo de los motivos humanos que describe es verdadero respecto al entorno que él analizó. Presentó una nueva forma de concebir la relación entre la ética y la política, que algunos consideraron como la ruptura de tal relación.

Maquiavelo había formulado el duro principio de que el príncipe, si no tiene otro remedio, ha de poseer el valor para salvar al Estado, incluso 'con ignominia'. También Bodino exige la misma resolución para superar los obstáculos irracionales, nacidos del sentimiento del honor; situado el éxito en el centro mismo del obrar político, nada indispensable a la salvación del Estado puede aparecer como ignominioso. Que cuando se posee la fuerza necesaria para hacer frente al adversario hay que luchar valerosamente, era evidente para Bodino, pero tampoco veía nada deshonroso en que el que no posee la fuerza suficiente busque la adaptación y el sometimiento al más poderoso. Empeñarse en una lucha desesperada y sin perspectivas de éxito, llevado tan solo por el honor, era para él puro desatino.

Maquiavelo fue un pensador realista en cuestiones políticas. Consideraba al Estado como un fin en sí mismo y pensaba que la existencia y la conservación del Estado están por encima de las acciones privadas de los individuos.

Sin embargo, otras posiciones defienden que no hubo en Maquiavelo tal ruptura o escisión tajante entre la ética y la política sino que, simplemente, con la llegada de la modernidad surge una nueva pluralidad irreconciliable con los valores últimos, dentro

[21] Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 27.

de los cuales puede delimitarse que hay una ética para el estadista, para el encargado de preservar los elementos fundamentales del funcionamiento del Estado y, por otro lado, una ética de la moral que defiende el comportamiento individual de acuerdo con los supuestos esenciales de las virtudes cardinales del cristianismo. "Maquiavelo no propone una escisión tajante entre ética y política, sólo afirma que hay diversos tipos de moralidades –de éticas– y su originalidad está en haber propuesto la posibilidad de un pluralismo axiológico, cuyos valores últimos puedan estar en conflicto y no tienen por qué estar necesariamente coordinados o armonizados entre sí." [22]

> "Puede decirse que Nicolás Maquiavelo es el fundador de la ciencia política moderna al sostener la autonomía de lo político con respecto a la ética y a la moral. Maquiavelo es realista, pues comprueba que por lo que respecta a las actividades colectivas, lo que es, es el Estado. Es él quien da a este último término su significado de poder central soberano, legislador y decisor sin competencias para la colectividad en los asuntos exteriores e interiores, siendo pues, quien realiza la laicización." [23]

La principal aportación de Maquiavelo podría ser el haber dado al mundo la conciencia de que hay que trabajar con hombres reales. Maquiavelo no inventó la separación de la política respecto a la ética; simplemente la percibió en la realidad de su tiempo y con ello tal vez le hizo un gran bien a la ciencia política y a la filosofía moral, que desde entonces se desarrollaron y discutieron sin barreras.

Otro aporte de Maquiavelo fue el analizar que la moral en la política representaba un lastre que no era posible eliminar, pero sí ponderar. Maquiavelo puso énfasis en la "eficacia" del nuevo político, en el "éxito" y en el "triunfo", pero no hay que olvidar los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio.* Si en *El Príncipe* describe el modo en que el soberano conquista y conserva el poder, en esta obra relata cómo el soberano gobierna para su pueblo, haciendo, como él mismo dice, 'que todos se vuelvan como príncipes'.

> "Si se lee con cuidado tanto *El Príncipe* como los *Discursos de la primera década de Tito Livio,* se puede encontrar que Maquiavelo no es un ser inmoral cuando dice que 'el fin justifica los medios', finalmente el fin que él está defendiendo es un fin altamente ético, que es el de la preservación del Estado. Lo que dice, como buen representante del humanis-

[22] Francisco Gil Villegas, "Ética y política", en *Cuadernos de Debate*, núm. 21, Fundación Colosio, A. C., México, 1997, p. 7.
[23] Rafael del Águila Tejerina, "Maquiavelo y la teoría política renacentista" en *Historia de la Teoría Política,* Alianza, Madrid, 1990, vol. 2, p. 124.

> mo renacentista de su época, es que necesitamos hacer renacer los valores, las virtudes fundamentales que tenía el mundo grecorromano clásico." [24]

Un elemento a considerar en la discusión de los aspectos éticos, sobre los fines del Estado, es que éstos no pueden definirse técnico-conceptualmente de manera absoluta, son situacionales. Tanto en la ética como en la política, no son actividades teórico-conceptuales-científicas, sino más bien prácticas, y la mejor manera de definir los límites de una acción ética o de una posición política es viendo cómo se realizan en la práctica. Y en esto Maquiavelo coincide con Bodino: él desea que, de ser posible, las instituciones sean inconmovibles; pero llevados por el espíritu de la razón de Estado, que siempre une en sí la continuidad y el movimiento. Sostienen que ello no debe considerarse un principio incondicionado porque la primera y suprema ley es siempre el bien del pueblo. 'No hay por eso, ninguna ley tan sagrada que no pueda ser modificada cuando así lo pide la necesidad'.

Lo negativo en la obra de Maquiavelo sería que de ella surgió el "maquiavelismo", que ha permitido afirmar: "Como dice Maquiavelo: en política, todo se vale". Lo discutible es tomarlo como lección, no como explicación de una realidad sujeta a escrutinio. Sin embargo, Maquiavelo ayudó a que el hombre político se viera a sí mismo con sus miserias y posibilidades. Dijo lo que vio hacer para conservar el poder. Calificar lo que es bueno o malo hacer les corresponde a los que detentan el poder y a los ciudadanos gobernados por ellos.

Sobre la ética en el desempeño del quehacer político, a la corriente que sostenía que la política debe regirse por las mismas normas morales que se aplican a los actos humanos en general, se agrega una nueva corriente que afirma que en política se pueden realizar acciones que en otras esferas serían consideradas ilícitas. Maquiavelo y sus seguidores sostienen la nueva posición y afirman que la política obedece a un código de reglas diferente y en parte incompatible con el código moral de las personas al actuar en la vida privada. Esta pugna se dio desde el inicio de la época moderna y fue sostenida, la realista por Maquiavelo y la idealista por Tomás Moro.

Otra obra que abordó la filosofía de la ética en la política fue la de Erasmo de Rotterdam, creada en los mismos años en que Maquiavelo escribía *El Príncipe* y que tituló *La Educación del Príncipe Cristiano,* la cual puede calificarse de idealista si se califica a la de Maquiavelo como realista.

[24] *Ibid.*, p. 126.

El aspecto humanista de *El Príncipe Cristiano,* tal como es descrito por Erasmo de Rotterdam, reside en el hecho de que el autor no considera la política como una actividad pasajera y caprichosa, sino como una forma de vida, entendida dentro de una "Teoría General del Cuidado"[25] que tiene dos dimensiones fundamentales: el cuidado de sí mismo y el cuidado de los otros.

Según Erasmo, la política no es una actividad ocasional, ni tampoco una actividad ociosa, ni un trabajo del cual se viva, lo que nosotros hoy llamaríamos "profesión". La política es "una vida y una praxis" que tiene como finalidad el bien público y el cuidado del otro.[26] Esta dimensión intersubjetiva de la política es quizá la característica más clara de la idea del político humanista. Es decir, la política entendida como "vida y como praxis" no sólo tiene como finalidad la propia existencia, sino la existencia de los otros y su cuidado; de ahí que la dedicación a la vida política deba hacerse como resultado de una acción libre y voluntaria. Tal acción libre y voluntaria está fundada sobre una elección que tiene en su base una deliberación dirigida por el juicio y la razón. Sólo de esta manera podrá el político hacer frente a los problemas que se le presenten en el ejercicio de su actividad política. Se comprende que esta actividad es un compromiso personal y permanente con los demás para la búsqueda del bien público y para hacer de la política algo distinto de una profesión; es la actividad de un sujeto moral orientada hacia el cuidado de los otros.

El arte de gobernar, interpretado al modo de Maquiavelo, se origina a partir de cierta habilidad del príncipe para mantenerse en el poder. En el caso de Erasmo, en cambio, se apoya en las virtudes de la prudencia y de la vigilancia, entendida esta última como previsión. El príncipe debe ser una especie de vigilante que ha de estar muy atento a la recta disposición de las cosas y personas del reino para conducir a unas y a otras al fin conveniente para cada una de ellas. Por eso, de las tres metáforas que se han utilizado para simbolizar al Estado –la del pastor, la del navío y la de la colmena–, la que mejor coincide con la interpretación erasmita de la política es la del navío. El gobernante debe ser un experto piloto que conduzca el navío del Estado, con pericia a través de las dificultades y problemas que puedan aparecer en el ámbito de la historia, que es el mar a través del cual navega la nave del Estado.

> "No es difícil encontrar un hombre bueno, decía Erasmo, que no pueda ser buen príncipe, (entiéndase político). Pero no se puede ser buen príncipe sin que simultáneamente

[25] Erasmo de Rotterdam, *El Príncipe Cristiano,* Tecnos, Madrid, 1968, p. 80.
[26] *Idem.*

> se sea hombre bueno. Aun cuando en estos tiempos han llegado a tal punto las costumbres de ciertos príncipes, que parecen andar reñidas entre sí las características del buen príncipe y del hombre bueno, hasta parecer cosa necia y risible hacer en el príncipe mención del hombre bueno. No puedes ser rey si no te rige la razón, es decir, si en todas las ocasiones no sigues el consejo y el juicio, y no la pasión. Ni podrás mandar a otros, si tú previamente no obedeces al imperativo de la honradez... Sea éste el siempre vigente decreto del príncipe: no causar daño a nadie, hacer bien a todos, especialmente a los suyos; tolerar los males o remediarlos según juzgare que sirve al interés común. El que no lleva este espíritu a la República, tirano es y no príncipe.
>
> Las mejores leyes bajo el mejor de los príncipes son el factor de la felicidad de la ciudad o del reino. El Estado es más que nunca feliz cuando todos prestan obediencia al príncipe y el propio príncipe obedece a las leyes, y las leyes responden al ideal de la equidad y de la honestidad, y no tienden sino a procurar la mejoría del bien público. El sabio bueno y el príncipe íntegro no son otra cosa sino una viva encarnación de la ley."[27]

Hegel, filósofo alemán (1770-1831), interpretó la historia como la realización de un plan providencial y al Estado como encarnación o manifestación del espíritu del mundo y como la realización de Dios en él.[28]

De su análisis se desprende que el derecho natural creado por el estoicismo, aceptado y adaptado por el cristianismo y secularizado de nuevo por la Ilustración, parte de la idea de que las leyes de la razón y las leyes de la naturaleza tienen como origen una unidad divina y son sustentadoras del universo entero. Estas leyes se ven forzadas a concesiones con la realidad, pero esto no afecta su forma ideal que las hace inmutables y guía suprema de la vida. Es el hombre individual y su perfeccionamiento el fin y el propósito de las normas del derecho natural racional.

Hegel fundamenta su doctrina filosófica en la identidad de racional y real, por lo cual la realidad es todo lo que debe ser, y esto se justifica absolutamente en todas sus manifestaciones que no pueden ser diferentes de lo que son. Desde este punto de vista, oponer a la realidad misma un "deber ser", es decir, una norma o un ideal al que no puede adaptarse, significaría simplemente hacer juez de la realidad al entendimiento "finito", es decir, al interés o arbitrio de la persona y no a la razón.

[27] *Ibid.*, p. 87.
[28] George Wilhelm Hegel, *Principios de la Filosofía del Derecho*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, p. 94.

Sobre la antigua teoría de los derechos de los Estados y la teoría de la razón de Estado[29] que aceptaba la posibilidad de un conflicto de la política con el derecho y la moral, Hegel niega semejante conflicto ya que aquella consideración no puede concebirse en contradicción con los derechos y obligaciones o con la moralidad. Con estas afirmaciones, Hegel rompía con el dualismo de los criterios y de las concepciones del mundo realizando el tránsito a una ética y a una concepción el mundo monista y en el fondo panteísta. La contraposición no era ya la de moral o inmoral, sino la de moralidad y deber superiores. El deber de autoafirmación se designaba como el más alto deber del Estado, sancionándose así éticamente.

Aplicados estos principios a la Administración Pública, podríamos concluir que el Estado habrá de autorregularse y sancionarse a sí mismo en el cumplimiento de sus deberes. Y Hegel no ve conflicto entre la moral y el derecho, ni justificación en la razón de Estado contra la moral, si los derechos y deberes de los Estados son vigentes y se cumplen. El respeto al Estado de derecho es salvaguarda de la ética en la política.

La Reforma protestante fue revolución religiosa y política. Pretendió destruir la unidad de la Iglesia Católica al proclamar la rebeldía en contra de la jerarquía. Una primera causa de este cisma pudo ser la conducta caótica de las altas autoridades eclesiásticas, así como las ambiciones de los príncipes de Alemania, Suecia, Holanda e Inglaterra. En esta última, Enrique VIII se proclamó único y supremo jefe de la Iglesia Anglicana. La acción de Martín Lutero (1483-1546) con su teoría de la justificación, no exigía para la salvación otra cosa que la fe, con la cual la ética de la religión católica podía quedar en desuso para ellos.

Martín Lutero aporta al pensamiento político una distinción clara entre la autoridad espiritual y la política, y funda el orden de la sociedad y el Estado en el principio de la obediencia pasiva. Consideró al Estado como una institución sagrada. El gobernante es responsable sólo ante Dios. Y al aplicar estas doctrinas a los problemas de la política práctica, la Reforma sustituye, en la conciencia pública, la autoridad de la Iglesia por la autoridad del Estado. Esta Reforma ejerció gran influencia en Europa, favoreció el absolutismo, definió ciertas libertades básicas e impulsó el desarrollo de un nuevo derecho constitucional.

[29] Friedrich Meinecke, L*a Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 365.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado influyeron de manera considerable en las contradicciones de la filosofía política. Aunque las controversias no se entablaron como en otro tiempo, entre el Papa y el Emperador, en el fondo se ventilaban los mismos principios, como eran el origen del poder político que hasta entonces procedía, en último término, de la voluntad de Dios, y el de la autoridad de los gobernantes a quienes se debía obediencia, que tenía su fundamento en el derecho divino.

Con el avance de la modernidad se da la secularización de la ciencia política; empieza a desaparecer la justificación ético-religiosa del Estado y se restablecen las relaciones entre los monarcas y la Iglesia. El tema que domina es la distribución del poder entre la autoridad y el pueblo, y se determinan las fuentes y los alcances de la soberanía.

La ciencia política se secularizó, es decir, se abandonó el pensamiento teológico-religioso que servía de base a su estructura. Ahora han de buscarse elementos de utilidad empírica a sus ideas. Los esfuerzos se encaminaron a no intentar la justificación ético-religiosa del Estado, ni de las relaciones entre los monarcas y la Iglesia. La filosofía y la ciencia se unieron para buscar, utilizando la razón como instrumento, una concepción natural del mundo.

Para sustituir la teoría del origen divino de la autoridad, se desarrolló una teoría política basada en la idea del contrato. La asociación de los hombres en grupo es un hecho natural; una sociedad no es un cuerpo artificial. El contrato es una explicación de las relaciones existentes entre un gobernante y su pueblo, y tiene un papel psicológico en la explicación de la existencia de cualquier grupo. En el primer caso es un contrato político y en el segundo un contrato social. La autoridad no tiene ya un origen divino, sino que surge de la voluntad de los hombres que la delegan a través de un "contrato".

Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755) son exponentes de estas ideas. Hobbes sostiene que en el estado de naturaleza los hombres están en una situación de guerra de cada hombre contra cada hombre. En el estado de naturaleza no existe ley natural, sólo derecho natural. Cada individuo hace aquello que cree conveniente para su mantenimiento y el manejo del poder.

El contrato social es una acción entre súbditos: el soberano no es una parte del contrato, sino su creación. Para Hobbes, la monarquía es la mejor forma de Estado,

ya que considera que el poder soberano es incomunicable e inseparable. Por ello se opone a la división de poderes y al gobierno mixto; se opone también a la formación de grupos y a la propia Iglesia.

Para Hobbes, es la política la que guía la moral del hombre, hasta el punto de reducir la moral a la política. Sostiene que únicamente el Estado posibilita el comportamiento moral y, sobre todo, obliga moralmente a respetar los pactos.

Según Hobbes, la moral no es la que debe impulsar el comportamiento político, al contrario, es a la obligación moral a la que está sometida la política, es decir, al poder coercitivo del Estado, porque sólo así es eficaz socialmente y contribuye al bienestar personal y social.

Hobbes, en el capítulo 29 de *El Leviatán,* afirma que el Estado es una obra de arte que hacen los hombres y que lo pueden modelar a su antojo, pues el Estado son los hombres actuando mal o bien.

Desde su concepción pesimista de la naturaleza humana, Hobbes concibió al Estado desde el punto de vista de las necesidades del hombre y no se adhirió a la doctrina de la razón de Estado. Sostenía que, aunque las pasiones del hombre no son pecado mientras no haya una ley que las prohíba, tal ley debe establecerse, y para hacerla cumplir debe nombrarse a una persona dotada de autoridad porque sólo el derecho positivo es capaz de controlar las pasiones humanas.

John Locke está de acuerdo con la tesis contractual, pero a diferencia de Hobbes fue optimista. Sostuvo que el Estado ha de ser limitado y no absolutista, dado que nace para proteger los derechos naturales. Siguió el pensamiento jusnaturalista del racionalismo y consideró el derecho natural como antecedente del derecho positivo. Sostenía que los hombres eran iguales por naturaleza y todos poseían las mismas facultades jurídicas, entre ellas, el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad; pero, al igual que Hobbes, consideraba fundamental el derecho de la propia conservación. La libertad, para Locke, suponía la autonomía de la voluntad frente a todas las normas, excepto los preceptos naturales.

Desarrolló también su teoría de la democracia constitucional: muestra su desagrado por el Poder Ejecutivo y su confianza en el Legislativo, que representa la voluntad del pueblo, pero con limitaciones: la ley ha de aplicarse igual para todos, la ley no ha de ser arbitraria u opresiva y los impuestos deben ser aprobados por el pueblo.

Los pensadores de la época muestran cómo la teoría política se transformaba de raíz al separarse el Estado del poder de la Iglesia, especialmente con la nueva tesis de que el poder no viene de Dios, sino de los mismos hombres, que juntos lo tienen y lo delegan. Respecto al comportamiento ético del gobernante, a la teoría que señalaba una misma conducta ética para la vida personal y la política, no todos los pensadores de la época estaban de acuerdo en que para alcanzar los fines del Estado no todo estaba permitido. Empezó a ser aceptada la tesis de que la razón de Estado puede justificar valoraciones éticas diferentes.

En su obra *El espíritu de las leyes,* Montesquieu afirma que la ley es la razón humana, puesto que gobierna a todos los habitantes de la tierra; las leyes políticas y civiles de cada nación han de ser sólo los casos particulares en los que la razón humana se aplique. Su segunda tesis es la de la Constitución Equilibrada, de la cual la doctrina de la separación de poderes es su mejor expresión. La división de poderes se justifica porque asegura la libertad, "el poder se limita con el poder". Distingue entre el Poder Legislativo que hace la ley, el Poder Ejecutivo que la aplica a casos generales y el Poder Judicial que la aplica a casos particulares. Ninguno de ellos debe estar unido a otro, deben ser entregados a órganos distintos e independientes entre sí; sólo de esta manera es posible garantizar el desarrollo de la libertad.

Sus afirmaciones son famosas: "Los poderes que se atemperan los unos a los otros se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos. El abuso del poder, de un poder, no puede ser impedido sino por la oposición de un poder a otro; es decir, dar a cada poder una fuerza que le permita resistir al otro. La democracia debe evitar dos excesos: el espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y el espíritu de extrema igualdad, que conduce al despotismo de una persona".[30]

Las tesis de Montesquieu son expresión de la preocupación de la época por poner límites al poder, es decir, al comportamiento de los poderes. Sus propuestas pueden considerarse como frenos y prevención para lograr el comportamiento ético de los gobernantes y de las instituciones del poder.

En el ambiente del siglo XVIII se fortaleció una nueva preocupación filosófica centrada en la voluntad de dilucidar sistemáticamente la realidad humana. Se instauró un racionalismo para someter a las exigencias del entendimiento y de la razón tan-

[30] Montesquieu L.C., *Del espíritu de las leyes,* Porrúa, México, 2001, p. 143.

to la naturaleza de las cosas como la naturaleza humana, y cobró fuerza la creencia del poder de la razón para solucionar los problemas sociales. La Revolución Industrial, el liberalismo y la democracia, guardaron un estrecho vínculo con la corriente de la Ilustración, que además inspiró movimientos de rebeldía, de independencia y de autonomía en contextos distintos del europeo. En el plano político, la Revolución Francesa fue una de sus principales expresiones. Las nuevas ideas políticas favorecían las concepciones de diferenciar la ética privada de la ética en la política, así como la aceptación de razones de Estado para tomar decisiones aun contraviniendo las leyes; pero también había opiniones que sostenían lo contrario.

En el siglo XVIII, Kant plantea las relaciones de la ética con la política en un breve texto titulado *La paz perpetua.* En él analiza la posible armonía entre la ética y la política. Sostiene la necesidad de subordinar la política a la moral, y de convertir a ésta en condición limitativa de aquélla: "la verdadera política no puede dar un paso sin haber previamente hecho pleito homenaje a la moral. Cuando surge algún conflicto o enfrentamiento entre ambas dimensiones de la vida práctica, no es la política quien puede resolverlo, sino que ha de ser la moral la que zanje definitivamente cualquier problema, pues el derecho de los hombres ha de ser mantenido como cosa sagrada, por muchos sacrificios que le cueste al poder dominador".[31]

Los textos de Kant son el paso de la fundamentación del principio moral a la moral concreta, que se da por medio de una especie de antropología moral y se refiere al sentido de la ética aplicada que proporciona, a través del concepto de una naturaleza teológica, una especie de hilo conductor. Fiel a su método crítico separa lo racional de lo empírico, de manera tal que la fundamentación del discurso moral no requiere para nada de consideraciones antropológicas. Se fundamenta exclusivamente y de modo *a priori* en la razón, en una voluntad pura que es común a todo ser racional. Pero Kant considera que una vez que la moral está fundamentada, hay que aplicarla, y esto supone conocimiento y experiencia de la condición humana.

Para Kant, la aplicación es el procedimiento por el cual la ley moral se realiza en el mundo. Esta realización, pareciera presuponer un acto de decisión que nos permite pasar a la acción para establecer una coherencia que va más allá de la moral pura de la intención. Esta coherencia se da en el mundo: mediación entre el fenómeno y el reino de los fines que la razón práctica pensaba como una utopía y un "desideratum". Ahora el dominio de la moral particular, por la constatación de hechos

[31] Immanuel Kant, *Sobre La paz perpetua,* Tecnos, Madrid, 1998, p. 12.

en que se muestra una afinidad entre la naturaleza y nuestras facultades. Es posible leer la naturaleza como un orden al que podemos acogernos para moralizarnos. La ética no se mide utilitariamente para escoger los actos que den un resultado mejor. Kant resume esta definición al señalar que sólo será moral la conducta humana "autónoma" y que se fundamente en el "deber categórico universal".

Max Weber, en su obra *El político y el científico,* establece una diferencia entre el líder político que conduce y dirige al país, y el funcionario público que sostiene la administración del aparato de gobierno. Ambos políticos pueden elegir esa vocación bajo dos premisas: vivir de la política o vivir para la política, sin que estas dos actitudes sean incompatibles. A ambos les señala la necesidad de que su actuar se guíe por la ética de la responsabilidad y no por la ética de la convicción, que consistiría en decir: obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios.

Según Max Weber, hay dos formas de hacer de la política una profesión: "o se vive para la política o se vive de la política. La oposición no es absoluto excluyente".[32] Quien hace política aspira al poder, al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere. "Toda la lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos".[33]

> "El funcionario se honra con su capacidad de ejercer precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración."[34]

Según Weber, el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a "administrar", sobre todo imparcialmente. Esta afirmación también es válida, oficialmente al menos, para el líder político, mientras no esté en juego la razón de Estado, es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo "sin ira y sin prevención". Lo que le está vedado es precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores.

[32] Max Weber, *El político y el científico,* Colofón, México, 2001, p. 17.
[33] *Ibid.*, p. 20.
[34] *Ibid.*, p. 31.

Parcialidad, lucha y pasión constituyen el elemento del político y sobre todo del caudillo político, cuya actividad está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aun opuesto al que orienta la actividad del funcionario. Para el funcionario, marca una línea de conducta ética de la que no se puede apartar, pero el caudillo político puede regir su conducta con criterios distintos si está en juego la razón de Estado.

En el caso de 'la política como vocación', Weber plantea muy claramente la relación entre la ética y la política. Siguiendo la tradición del realismo político, afirma: "para mí la ética absoluta, la ética de la convicción de valores absolutos, puede ser muy admirable, muy respetable, pero creo que no es la ética que deben tener los estadistas, los gobernantes, porque es la que puede acabar por producir cierto tipo de desastres en términos de racionalidad estratégica, cuando se enfrenta precisamente a otro tipo de competencia con otros Estados que podrían ser más exitosos". Weber considera válida la razón de Estado al señalar que la ética de los estadistas no siempre debe ser la ética absoluta de la convicción de valores absolutos.

La conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de ejercer el poder sobre ellos, especialmente el sentimiento de manejar los hilos de los acontecimientos históricos importantes, eleva al político profesional por encima de lo cotidiano. La cuestión que se plantea entonces es saber cuáles son las cualidades que le permitirán estar a la altura de ese poder y de la responsabilidad que sobre él arroja la facultad de decidir aun por encima de los valores. "Con esto entramos ya en el terreno de la ética, pues es a ésta a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a la mano que rueda la historia".[36]

Weber concluye que

> "son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. No hay más pecados mortales en el campo de la política que la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coinciden con aquélla. La ausencia de finalidad objetiva le hace proclive a buscar la apariencia brillante del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad."[37]

La modernidad transformó la concepción de la ética en la política, la separó de la ética personal y le dio gran libertad para ir creando criterios éticos de acuerdo con

[35] *Ibid.*, p. 42.
[36] Max Weber, *op. cit.*, p. 32.
[37] *Ibid.*, p. 59.

las circunstancias. La afirmación inspirada por Maquiavelo de que "el fin justifica los medios" tomó mayor racionalidad al expresar la misma idea con el concepto de razones de Estado, y apoyados en ella se fueron justificando conductas cada vez más alejadas de la ética tradicional.

El concepto de "razón de Estado" surge en la Europa moderna, se inicia con las intuiciones de Maquiavelo y su formalización se da en 1500 y 1600. En este desarrollo influyeron pensadores italianos a quienes se deben las precisiones del concepto. La introducción definitiva de la expresión "razón de Estado", con el significado que tiene en nuestros días, se dio en Alemania a fines de 1800 y principios de 1900; y a ello contribuyeron filósofos e historiadores como Hegel, Ranke y Meinecke.

La razón de Estado, o el fin justifica los medios, empezó a esgrimirse ante la complejidad de las instituciones políticas que no lograban funcionar aplicando los principios éticos que conducían la vida privada. Se ha esgrimido con frecuencia desde la época moderna para justificar las decisiones políticas, en ocasiones ilegales, de gobernantes y funcionarios de cualquier signo.

El núcleo central de esta teoría consiste en la tesis según la cual el Estado, cualquiera que sea su forma, su régimen o sus dimensiones, tiene una tendencia orgánica a buscar el continuo incremento de su consolidación y de su potencia como prioridad sobre cualquier otra finalidad. Si al perseguir ese objetivo es necesario violar alguna norma de la moral o del derecho, y aun si se requiere usar una violencia despiadada, según esta teoría, estaría justificado hacerlo.

Esto no significa que la fortaleza y la gobernabilidad sean los únicos objetivos del Estado, sino que esas condiciones son indispensables para que el Estado sea capaz de alcanzar la finalidad que le está asignada.

> "Toda acción política que tuviera como finalidad la salvaguarda del gobierno, del orden jurídico, económico, ecológico o material, pero que no mirara por el bien del hombre, no sólo no sería razón de Estado, sino que estaría directamente en contra de la razón de Estado: sería una acción plenamente contraria a la naturaleza y fines de la comunidad política y, por tanto, no sólo no será benéfica, sino completamente reprobable." [38]

[38] Friedrich Meinecke, *Razón de Estado*, Cámara de Diputados, México, 2002, pp. 3-7.

Con ese objetivo y justificación, la expresión "razón de Estado" define el criterio fundamental que guía la acción de los gobernantes, criterio que cambia en sus manifestaciones exteriores y en sus contenidos, con las modificaciones de las condiciones históricas, pero que en cualquier época ha inspirado la actividad de quienes gobiernan.

La aplicación de este principio se hace indispensable cuando se concibe al Estado como poseedor del monopolio de la fuerza y cuando se constituye más allá de las atribuciones formales, como la superioridad respecto a la ley, con lo cual se impide a los gobernados la posibilidad de que sólo sea la ley y no la fuerza quien decida la solución de las controversias entre gobernantes y gobernados. En el curso de la historia moderna, el Estado ha ido logrando la consolidación de su soberanía hasta convertirse en una institución estable e indiscutible, sin requerir ya de los medios violentos. Su legalidad puede decaer en momentos de transformación revolucionaria de la forma del Estado, pero podría decirse que en él siempre está latente la violencia.

Una vez consolidados los Estados, la teoría de la razón de Estado se consideró necesario aplicarla en las relaciones hacia el exterior. La guerra mundial, con todas sus consecuencias, obligó a emprender nuevas rutas al pensamiento histórico. La razón de Estado, entendida como voluntad de poder y de vida del Estado, se encontró en un mundo completamente nuevo.

Si la construcción racional del Estado moderno había sido en buena medida obra de la razón de Estado, su función constructiva había pasado a ser disolvente al relajar las barreras de la moral. El impulso maquiavélico encontró contrapeso en otras potencias ideales, primero en la idea religiosa, después en el ideal humanitario de la Ilustración y finalmente en el individualismo moderno, con sus nuevos contenidos éticos, y su mayor oponente sería el respeto al Estado de derecho.

La ética en la época contemporánea

En el siglo XX, ante el derrumbe de los regímenes que se erigieron como alternativa del sistema capitalista y ante un capitalismo que se expande progresivamente para abarcar casi a todo el mundo sin solucionar el problema de la pobreza, la relación de la ética y la política pareciera entrar en una crisis por crecimiento y adecuación de los sistemas políticos, y se busca encontrar el vínculo del planteamiento ético-teórico con la acción política.

> "Con un alcance espacial cada vez más extendido, ha hecho su aparición lo que Nancy Candinaux llama 'el reclamo ético'. Éste puede ser encuadrado dentro de las variadas demandas de control social propias de nuestros días; en esta ocasión se reclaman normas éticas claras que permitan distinguir las acciones desviadas con el fin de aplicar las sanciones correspondientes. Esta demanda de una ética normativa es manifestada por la opinión pública como un pedido de aplicación de sanciones, del cual se infiere la necesidad, bien de crear normas, bien de arbitrar mecanismos para que las normas existentes tengan efectiva aplicación. El reclamo es orientado permanentemente hacia el campo jurídico, pero se nutre cada vez más de un discurso ético; y en algunas áreas específicas, pareciera que patentiza ya como demanda de normativa ética."[39]

Podemos encuadrar dentro del concepto del reclamo-ético, fundamental para la noción de legitimidad ético-legal, la creencia de que vivir en una sociedad justa o en la sociedad más justa posible, o en una sociedad que tiende a la justicia, es, tal vez, una de las bases de la legitimidad de las sociedades democráticas. Esa idea de justicia se excede del campo jurídico y encuentra su razón en el campo ético.

Ante este reclamo ético ha vuelto a aparecer en el debate, cada vez con mayor fuerza, la validez de la frase maquiavélica: el fin justifica los medios y la teoría de la razón de Estado, que en esencia pueden asimilarse. Politólogos y filósofos contemporáneos abordan el tema desde diversas perspectivas.

Norberto Bobbio, autor italiano de varias obras sobre filosofía política, sostiene que es necesario vincular la ética con la política y refuta las razones en que se apoyan quienes consideran que la ética no tiene que regir a la política. Afirma que los políticos han adoptado la máxima "el fin justifica los medios" porque, como el bien colectivo se considera superior al bien particular, los políticos se sienten autorizados, para alcanzarlos, a justificar la violación de las reglas morales que rigen a los individuos. Bobbio no acepta esta justificación y dirige su análisis hacia el valor del fin, afirmando que no todos los fines son tan altos que justifiquen el uso de cualquier medio. De aquí deriva la necesidad del gobierno de las leyes, contrapuesto al gobierno de los hombres. Propone un gobierno de hombres que actúen de conformidad con las leyes establecidas, controlados por el consenso popular y responsables de las decisiones que tomen.

[39] Nancy Candinaux, *El desplazamiento de la normatividad jurídica por la normatividad ética en el campo de la representación política: sus consecuencias sobre la legitimidad legal de las sociedades democráticas actuales*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997, p. 6.

Acerca de la licitud de los medios, se pregunta si todos los medios son lícitos y dice cómo el mundo ha tenido que poner límites, por ejemplo, al uso de la fuerza en el denominado derecho de guerra. En este aspecto, afirma que hay una diferencia entre el Estado democrático y el no democrático, ya sea por lo que se refiere al uso de los medios más o menos violentos, por parte de la fuerza pública, o por lo que atañe, por ejemplo, a la abolición de la pena de muerte.

Al referirse a la justificación en "razones de Estado" para autorizar la derogación de los principios, Bobbio hace una distinción entre el Estado democrático y el que no lo es, porque en la Constitución del primero pueden establecerse claramente las situaciones de excepción y en el segundo esta decisión quedaría al arbitrio del dictador, monarca o equivalente, que por sí decidiría.

Sobre la justificación que sitúa la diferencia entre la moral y la política en la contraposición irresoluble entre las formas de ética, o sea la ética de los principios y la de los resultados, o de las consecuencias, Bobbio afirma que una juzga la acción con base en lo que viene después, es decir, en los efectos de la acción. Ambos juicios pueden coincidir, pero con frecuencia divergen. Confluirían si siempre fuese verdad que la observancia de un principio produce buenos resultados, o que buenos resultados se obtienen única y exclusivamente respetando los principios.

> "El moralista se pregunta ¿qué principios debo observar? El político se cuestiona ¿qué consecuencias derivan de mi acción? El moralista podría decir: obra bien aunque el mundo perezca, pero el político actúa en el mundo para el mundo y no puede tomar una decisión que implique la consecuencia de que 'el mundo perezca'. Aquí la disyuntiva se presenta entre la ética de la responsabilidad y el juicio sobre las acciones se desdobla dando lugar a dos sistemas morales diferentes, cuyos juicios no necesariamente coinciden. De ese desdoblamiento, dice Bobbio, nacen las antinomias de la vida moral, y de esas antinomias de nuestra vida moral brotan las particulares situaciones de las que cada uno de nosotros, cotidianamente, forma su experiencia y que se llaman 'casos de conciencia'."[40]

Los cuestionamientos éticos nacen actualmente urgidos también por las grandes desigualdades que mantienen en pobreza a más de la mitad de la humanidad. Esta realidad no es ajena a los criterios éticos que guían las decisiones en cada uno de los países y en el nivel mundial. El concepto de justicia ha alcanzado gran flexibilidad en la conciencia de los gobernantes y funcionarios públicos.

[40] Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad,* Paidós, Barcelona, 1993, p. 64.

John Rawls[41] ha abordado el tema del reparto de los bienes, que en la actualidad genera pobreza en la mayoría de los países, y sostiene que la justicia debe ser la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento, y desafía, desde la libertad, a los sistemas de justicia que no destinan su poder a corregir el 'dolor evitable de origen', porque para Rawls –igual que para Kant– el hombre es fin y no medio. Es precisamente en la raíz humanista y en la libertad donde el autor edifica los cimientos de su teoría a favor de un concepto político de justicia, capaz de convertir a cada ser humano en responsable de su destino. Coloca a cada ciudadano que 'sale a la vida' de una posición de origen igualitaria para preferir, optar o discriminar, 'res-pon-sa-ble-men-te', entre los bienes primarios, una edificación individual de la justicia. La precondición rawlsoniana de la justicia es la libertad, a su vez, condición esencial de una sociedad responsable, sin privilegios, sin honores, en donde la virtud cívica forja el destino universal de los bienes.

Rawls colocó a la justicia en la dimensión social de la humanidad, con las cualidades de libertad y responsabilidad. Le dio a la justicia un rostro solidario, más allá del conocido de la justicia como mera redistribución. Colocó a la justicia redistributiva como la primera virtud de las instituciones sociales, y su relación con la libertad en el centro de atención del pensamiento político. Justicia y libertad son principios éticos para regir las decisiones políticas y sobre los cuales es posible llegar a consensos.

A lo largo de la obra de Rawls hay tres ideas con presencia constante que se relacionan directamente con las decisiones éticas.[42] La primera consiste en que el objetivo de la justicia distributiva es maximizar la libertad de que goza cada persona en condiciones de igualdad. El ejercicio de las libertades y derechos básicos requiere igualdad de oportunidades, para que éstos no se conviertan en un mero formalismo ajeno a la vida real de las personas. El segundo principio se identifica con la eficacia y el tercero es el principio de diferencia. Los tres principios deben aplicarse a las instituciones que conforman la estructura básica de la sociedad, para regular la distribución de derechos y deberes esenciales y la determinación de los criterios para la distribución de las ventajas que implica la cooperación social.

La teoría de Rawls puede ser una utopía o una "arca de Noé", como la calificó Brian Barry.[43] Sus principios pueden ser impecables cada uno en particular, sin em-

[41] John Rawls, *La justicia como equidad,* Paidós, Barcelona, 2002, p. 63.
[42] John Rawls, *Teoría de la justicia,* FCE, México, 1993, pp. 64-65.
[43] Barry Brian, *La teoría liberal de la justicia,* FCE, México, 1993, p. 11.

bargo, al tratar de hacerlos realidad en las acciones de gobierno, surgen las contradicciones que otros autores y el mismo Rawls han aceptado. En su segunda obra, *Liberalismo político,* Rawls puso su teoría en autodebate y sobre ese texto sus críticos afirmaron que "Rawls pervierte a Rawls".

El problema principal que plantea la teoría de Rawls es la conciliación entre libertad e igualdad, la cual se lograría mediante los dos principios de justicia: el primero fundamenta la igualdad de derechos subjetivos y el segundo la igualdad proporcional en la distribución de la riqueza. El análisis nos llevaría a determinar si con la decisión tomada se sacrificaría la libertad en aras de la igualdad o viceversa.

La libertad podría, en determinadas condiciones, operar en contra de la igualdad y ésta podría entenderse como la igualdad ante la ley, como condición indispensable para garantizar la libertad.

La teoría de Rawls presenta opciones para el perfeccionamiento del gobierno, con el fin de que pueda responder a las necesidades del constante cambio, al mejorar la distribución del poder con base en la estructura básica de la sociedad, para evitar el pragmatismo carente de solidaridad y entender a la justicia no sólo como mera redistribución.

Richard Rorty,[44] filósofo identificado con el postmodernismo, afirma que "más que basada en sus propias decisiones morales o en las propias razones de los funcionarios, la Administración Pública debe enfocarse en la formación de un grupo de observadores, quienes den seguimiento sólo a los deseos y necesidades de la comunidad. Se trata de un grupo pensante vinculado a la comunidad como el grupo operativo."[45]

Rorty no se compromete con toda la comunidad por igual, sino que obliga a que los expertos argumenten cómo pueden realizar las mejores opciones. El valor superior es el consenso que se logra cuando se alcanza lo más cercano al ideal, el ideal que se logra cuando se tolera el disenso.

Rorty aborda el concepto de la participación ciudadana para vigilar a los funcionarios públicos en su comportamiento ético y para que en su desempeño se guíen

[44] Richard Rorty, *Pragmatismo y política,* Paidós, Barcelona, 1998, p. 64.
[45] *Ibid.,* p. 72.

por los deseos propios de la comunidad y no por decisiones fundadas en sus propias razones. La supervisión ciudadana la concreta a través de un grupo pensante de observadores de la comunidad.

Esta participación racional y estructurada de la sociedad en la vigilancia del comportamiento ético y de la eficacia del funcionario público, implica una nueva mentalidad incluyente y plural que permite a los ciudadanos y gobernantes llegar a acuerdos y consensos sobre mínimos.

Rorty aporta un nuevo elemento a la toma de decisiones éticas: no es sólo la razón de Estado o la valoración de fines y medios lo que habrán de valorar los políticos, sino que propone incluir como elemento de análisis en la toma de decisiones los deseos y necesidades de los ciudadanos a quienes representan y sirven los políticos. Si las decisiones finalmente afectan a los ciudadanos, es "ético" que sea con ellos con quienes habrán de plantearse las decisiones a fin de llegar a acuerdos y consensos sobre cuestiones prácticas, que son las que afectan directamente la vida de las personas.

Sobre este aspecto han escrito también Guillermo Hoyo y Ángela Uribe de Colombia, al señalar que "el aporte de la filosofía en la tarea de la transformación de las estructuras, de las costumbres y, en general de la vida social, es más ético que epistemológico; se trata de una redefinición de la práctica, que en este caso se estaría privilegiando con respecto a la razón técnica (...). La razón práctica sigue siendo la razón, por cuanto pretende poseer competencia para poder argumentar en asuntos de ética y política, en los cuales es posible llegar a acuerdos y consensos sobre mínimos".[46]

Acerca de esta razón práctica y los consensos sobre mínimos, también es muy importante la obra de Adela Cortina, escrita en 1997, *Ética aplicada y democracia radical.* En ella hace una síntesis de lo que los distintos autores han propuesto sobre el tema y ofrece sus propias aportaciones.

Adela Cortina afirma que en el mundo contemporáneo ya no se intenta diseñar una utopía perfectamente detallada, pero sí se aspira a metas e ideales de un mundo pensado como mejor. En esa aspiración post-utópica se encuentra un

[46] Guillermo Hoyo y Ángela Uribe (comps.), "Introducción", en *Convergencia entre ética y política*, Siglo de Hombres, Colombia, 1998, pp. 10-11.

afán constante por construir una democracia auténtica, pues cuando la aspiración democrática se hizo realidad en las sociedades no democráticas, inmediatamente nació una nueva aspiración: alcanzar una verdadera democracia, a la que la autora llama democracia radical, la cual, respetando la diversidad de facetas humanas y de esferas sociales, reconociera sus compromisos en el campo político y se empeñara en cumplirlos abandonando todo afán de colonizar otros ámbitos, porque la solución al economicismo no es el politicismo ni viceversa; pero también la que afrontara el reto de tomar en serio, en la teoría y en la práctica, que los hombres concretos, raíz y meta, si no de todas las cosas, sí al menos de las que les afectan, son interlocutores válidos y, por tanto, han de ser tenidos dialógicamente en cuenta. Dicha democracia radical –para la autora– es imposible sin construir una moral cívica.

La moral cívica consistiría en mínimos compartidos entre ciudadanos que tienen distintas concepciones del hombre y diferentes ideales de vida, mínimos que los llevan a considerar como fecunda su convivencia. La moral cívica propone los mínimos axiológicos y normativos compartidos por la conciencia de una sociedad pluralista, desde los que cada quien debe tener plena libertad para hacer sus ofertas de máximos y desde los cuales los miembros de esa sociedad pueden tomar decisiones morales compartidas en cuestiones de ética aplicada.

¿Cómo pueden acordarse esos mínimos axiológicos compartidos? ¿Quién o quiénes van a fijarlos? En una sociedad democrática, pluralista, el ámbito adecuado para hacerlo sería los congresos, el Poder Legislativo, que es la representación directa de todos los ciudadanos. Al estar allí representadas todas las corrientes de opinión y recibir las "ofertas de máximos" de cada una de ellas, se podrán consensuar los mínimos axiológicos y normativos compartidos por toda la sociedad. Estos consensos, plasmados en normas, se convierten en la guía que finalmente daría un gobierno de leyes y no de hombres.

El primer valor inalienable de la persona humana, fuente de todos los derechos humanos y del orden social, es el considerarla como fin y nunca como medio, como sujeto y no como objeto. Partiendo de este supuesto, toda acción de gobierno debe tener el propósito de alcanzar el bien común de las personas. El bien común. que es más que la suma de los intereses particulares o de grupo, frecuentemente contradictorios entre sí, y abarca también el conjunto de condiciones de la vida social con el cual las personas, las familias y las asociaciones pueden lograr, con mayor plenitud y facilidad, su propia perfección.

El bien común es el conjunto de bienes materiales, espirituales y culturales que ofrecen a cada persona la oportunidad de realizarse plenamente y de ayudar a los demás para que logren lo mismo. La consecución del bien común abarca no sólo el interés de las generaciones actuales, sino, en la perspectiva de un desarrollo sustentable, el de las generaciones futuras.

La esencia de la ética es producir el bien humano, personal, familiar y colectivo, es decir, el bien común. La ética exige que los sistemas se adapten a las necesidades de las personas y que éstas no se sacrifiquen en aras de ningún sistema.

Desde esa perspectiva, sería posible que en las sociedades pluralistas se llegara, a través de sus leyes, a una conciencia moral con valores compartidos como la libertad, la tendencia a la igualdad y la solidaridad, y que se concretara en la defensa de derechos humanos no sólo políticos y civiles (derechos de primera generación), sino también económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación) y derechos ecológicos (derechos de tercera generación). La libertad sería el valor guía de la primera generación, la igualdad de la segunda y la solidaridad de la tercera.

La ética aplicada, de acuerdo con Adela Cortina, intenta, de algún modo, aplicar los principios descubiertos en el nivel fundamentado de las distintas dimensiones de la vida cotidiana. Antes la gente esperaba estas propuestas de la religión, que era común a toda la comunidad, pero la experiencia de vivir en sociedades pluralistas, donde conviven distintas propuestas de vida feliz –distintas morales de máximos–, nos ha llevado a dirigir los ojos hacia la ética pidiéndole esas respuestas que, por racionales, deberían ser comunes a todos.

"Debe reconocerse, dice la autora,

> que el Estado es necesario, pero no como el lugar sagrado monopolizador de lo universal, pues lo público no se identifica con lo político y la sociedad civil encierra, de hecho y de derecho, un fuerte potencial de universalismo y solidaridad. De esta forma, la sociedad civil que necesitamos no es la que se mueve por intereses particulares, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta a la defensiva. Una sociedad semejante sería imposible sin una moral creciente de las personas que la componen, moral que hoy se expresa como la ética apli-

> cada y que se define como una ética no religiosa, utilitarista, en la que se requiere afrontar los problemas de discusión pública a través de argumentaciones racionales y sirviéndose de datos empíricos, en respuesta al surgimiento de nuevas interrogantes que hacen necesaria la continua elaboración de principios éticos adaptados a casos concretos."[47]

Estas definiciones de Adela Cortina pueden concordar esencialmente con Kant cuando afirma que sólo será moral la conducta humana autónoma que se fundamenta en la razón y el deber categórico universal, y con Bobbio cuando habla de las antinomias de nuestra vida moral de las que brotan las situaciones particulares y que se llaman "casos de conciencia". También concuerda con Rorty cuando afirma que el mejor enfoque de la Administración Pública se logra con la formación de un grupo de observadores que den seguimiento a los deseos de la comunidad. Pone como valor superior al consenso que se logra cuando se alcanza lo más cercano al ideal, que es cuando se tolera el disenso.

La razón de Estado y la relación entre medios y fines surge ante la necesidad de tomar decisiones sin tener que ajustarse a normas éticas rígidas "universales", que en ocasiones no responden a la exigencia de encontrar soluciones a problemas específicos. La decisión de desviarse o no de la norma dependía de una decisión unipersonal o de un grupo muy reducido, en la que con frecuencia podían influir intereses personales o de grupo. La razón de Estado podía servir para encubrirlos.

La complejidad de la vida moderna, la pluralidad de la sociedad que ya no está unificada sólo por creencias y valores compartidos, así como la exigencia democrática de participación plena que se arraiga cada vez con mayor fuerza entre los ciudadanos, obliga a los líderes políticos y a los funcionarios públicos a buscar soluciones a casos concretos y en los cuales no siempre pueden aplicarse las reglas morales establecidas.

Adela Cortina condiciona el que, en ocasiones, no se apliquen reglas morales establecidas con rigidez inamovible, a condición de que se vincule el concepto de ética aplicada con el de democracia radical, según el cual todos los ciudadanos deben ser interlocutores válidos para construir una moral cívica que contenga mínimos compartidos por la conciencia de una sociedad pluralista, en donde

[47] Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 165.

cada ciudadano tenga libertad de proponer ofertas de máximos, desde los que se pueden tomar decisiones morales compartidas en cuestiones de ética aplicada, con respuestas racionales comunes a todos, que además puedan ser revisados ante la aparición de nuevas interrogantes que requieran nueva elaboración de principios, adaptados a casos concretos. Se podría afirmar con Bobbio que son "casos de conciencia", pero no de conciencia individual, sino de conciencia comunitaria.

Conclusiones

La ética surgió históricamente como una secularización de la religión. Dentro de ella, la ética se abordó como un conjunto de preceptos recibidos de Dios. Las religiones proporcionaron a las sociedades una cosmovisión que, al mismo tiempo, le dio razón al ámbito práctico en su conjunto.

Con la modernidad, los principios religiosos que conformaron las cosmovisiones de los pueblos se fueron sustituyendo con postulados laicos. Así, la voluntad divina se convirtió en voluntad popular; el plan de Dios sobre las criaturas se tradujo en el Bien Común; además, la reconquista del valor social sacó a la ética de su subjetivista confinamiento moral, para encaminarla al logro de un elevado nivel moral. Éste, desde un punto de vista comunitario, abarcaría a las instituciones sociales, incluyendo a las políticas.

La ética política se fue desarrollando a través de la historia de la humanidad hasta significar autonomía de la religión y reconocimiento del rol primario y fundante de la racionalidad; nace de la secularización y sus momentos más maduros son el iluminismo, el utilitarismo y el kantismo, pero tales características también estuvieron presentes en el horizonte cristiano. La ética tomista, a través de la distinción entre naturaleza y gracia, reconoce la autonomía de la ética, que implica la aceptación de los valores de la racionalidad, con los cuales el hombre puede decidir entre bien y mal.

En un mundo de libres e iguales, cobra sentido la moral autónoma. Así, el derecho moderno restringe la libertad externa para que cada quien pueda ejercer su libertad interior. El Estado de derecho se encarga de proteger la libertad de todos.

La ética política se centra en características de la modernidad: individualismo, imparcialidad, impersonalidad, como criterios subyacentes al razonamiento moral, y presupone la relación de reciprocidad. En lugar de responder a exigencias de clasificación ideológica, la moral política se orienta a la búsqueda racional de los fundamentos y problemas éticos concretos mediante la confrontación y el diálogo entre pluralidad de perspectivas, sin temor a reconocer la posibilidad de una inspiración religiosa, incluida la positiva, que se manifieste en la indicación del significado último de la vida.

Las implicaciones de la ética en la política se refieren específicamente a los criterios morales que habrán de orientar a quienes tienen la facultad de tomar las decisiones políticas. El problema de la relación entre la ética y la política se presenta cuando se tiene que decidir entre algo útil económica, estética y socialmente, etcétera, pero moralmente condenable. El límite más importante a las decisiones políticas se encuentra en la utilización de las personas como "medios" o en la violación de sus derechos o en el atropello de la justicia a secas, y no en la obtención de la justicia solidaria como la propone John Rawls.

A las sociedades modernas pareciera que les basta el derecho y la política. Con esto han pretendido absorber en las razones jurídicas las tareas que antaño desempeñaba la razón moral. Ante la dificultad de resolver problemas como la corrupción, la violencia, la intolerancia, la cuestión moral vuelve a ser tema de actualidad. Los ciudadanos quieren ordenar a la sociedad con ideales de honradez, imparcialidad, insobornabilidad, libertad, igualdad, tolerancia, justicia. Es decir, exigen un mundo moralmente ordenado.

La heterogeneidad de las sociedades modernas implica diversos conjuntos valorativos que han roto la uniformidad ideológica con sus contenidos morales que en las sociedades tradicionales se tenían, guiados en buena medida por la religión. Actualmente ya no se puede hablar de una sola moral universalmente válida, que rija el comportamiento de todos los seres humanos en términos de bueno o malo. Si esto es difícil para la sociedad en general, respecto a la política, lo es aún más.

Sin embargo, argumentos como la teoría de la razón de Estado en ocasiones se utilizan para justificar la omisión de esos valores. Los excesos cometidos en nombre de la razón de Estado, de la gobernabilidad y de la estabilidad política, enmascaran muchas veces ambiciones personales de avaricia y de poder que han llevado a la hu-

manidad a presentar un enérgico reclamo ético, ya que en esta supresión de la ética ha deteriorado la calidad de vida de la mitad de los pobladores del planeta. Políticos y pensadores se ocupan ahora de este tema y proponen soluciones para reencauzar por caminos éticos el quehacer político.

La idea de la razón de Estado corresponde a tiempos históricos y políticos que transcurren en los siglos XVI y XVII, en el mundo occidental. La razón de Estado no es sólo un enunciado, sino realidad que se erige en el principio vital del Estado, puesto que señala cómo él mismo se dota para su conservación de fuerzas y poderes que son consustanciales a su modo de ser y vivir. La razón de Estado es la clave para la mejor conservación del poder estatal; atiende a la naturaleza del Estado, a su vida política y a sus medios de acción. Nacida como expresión de la realidad del poder estatal, tiene su propia esencia: todo a través del Estado y nada contra él.

A la afirmación "el fin justifica los medios", que podría ser una expresión de la razón de Estado, Norberto Bobbio aclara que no todos los fines son tan altos que justifiquen el uso de cualquier medio. De aquí deriva la necesidad de que a la sociedad la rija un gobierno de leyes y no un gobierno de personas.

Como advierte Adela Cortina, el Estado es necesario, pero no como el lugar sagrado monopolizador de lo universal. Lo público no se identifica con lo político y la sociedad civil encierra, de hecho y de derecho, un fuerte potencial de universalismo y solidaridad.

El Estado sería imposible sin una moral creciente de las personas que la componen, moral que hoy quiere expresarse como la ética aplicada y que se define como una ética no religiosa, utilitarista, en la que se requiere afrontar los problemas de discusión pública a través de argumentaciones racionales y sirviéndose de datos empíricos. Ello, en respuesta al surgimiento de nuevas interrogantes que hacen necesaria la continua elaboración de principios éticos adaptados a casos concretos. Pero se debe condicionar el que, en ocasiones, no haya reglas morales establecidas con rigidez inamovible a la vinculación de su concepto de ética aplicada con el de democracia radical, según el cual todos los ciudadanos, y aquí podríamos añadir, o sus legítimos representantes –que no son una sola persona, sino quienes integran los órganos, llámese Congreso, Gabinete, Cabildo, Comité, etc.–, los cuales deben ser los interlocutores válidos para construir una moral cívica que contenga mínimos compartidos por la conciencia de una sociedad plu-

ralista, en donde cada ciudadano tenga libertad de proponer ofertas de máximos desde los que pueden tomarse decisiones morales compartidas con respuestas racionales comunes a todos, que además puedan ser revisadas ante la aparición de nuevas interrogantes que requieran una nueva elaboración de principios, adaptados a casos concretos. Con esta concepción de ética política, en la que concuerdan en lo fundamental Bobbio, Rorty y anteriormente Kant, en la teoría de la razón de Estado y en la afirmación de que 'el fin justifica los medios', se garantiza que la decisión no va a quedar al criterio de uno o algunos de los funcionarios, sino que con la aplicación de la 'democracia radical' será la sociedad o sus representantes quienes decidan y no la subjetividad individual o el interés de personas o grupos particulares.

Capítulo II

La corrupción en la función pública

Introducción

La estrecha relación entre política y moral que se mantenía viva en la antigua Grecia llegó a su fin con la modernidad. Al hacerse visible la corrupción en la vida nacional se causa un grave deterioro a la conciencia social y a la cultura cívica y se genera el descrédito del sistema político y la desconfianza en los políticos. A pesar de las numerosas leyes y las permanentes reformas que se llevan a cabo, como se verá en el capítulo III, la corrupción está muy lejos de disminuir y más aún de desaparecer.

En el capítulo anterior se concluye que el Estado sería inviable sin una moral cívica que contenga mínimos compartidos por la sociedad pluralista que pueda tomar decisiones morales compartidas.

> "En todo el mundo y en particular en América Latina, encontramos un reclamo generalizado para que el tema ético se discuta abiertamente. Ello implica algo que está en la consideración nacional e internacional: el tema de la corrupción, que tiene que trascender hacia valores y hacia puntos de partida que van más allá del síntoma, para atacar directamente las bases sobre las cuales se construye una sociedad. Este concepto, esa visión global de principios como la solidaridad, la equidad, la superación de las discriminaciones, el respeto a la dignidad humana de los desfavorecidos, el respeto a las culturas, el respeto al derecho de participar, el derecho a disentir, el derecho a la protección de la familia... Todo eso forma parte de la temática que estamos convocando a debatir cuando hacemos una reflexión ética".[48]

Se trata de encontrar una moral que no se cierre en sí misma, que no se amuralle en el santuario de la conciencia individual, que vaya a la vida pública y que, socializando sus valores, se

[48] Enrique V. Iglesias, "Los desafíos éticos", en Bernardo Kilksberg (comp.), *Ética y desarrollo: la relación marginada*, El Ateneo, Buenos Aires, 2002, pp. 14-15.

haga presente en la acción propiamente política, a fin de abatir el fenómeno de la corrupción que cada día permea todos los ámbitos del trabajo político y que ha contribuido a agravar las desigualdades, al acumular la mayor cantidad de bienes en el menor número de personas.

Las desigualdades sociales que siempre han existido tanto en el nivel local como nacional y mundial, se han agudizado en la actualidad y mantienen en la indigencia a más de la mitad de la humanidad; tal realidad exige replantear los fines y medios de la Administración Pública, y muy especialmente el comportamiento de sus funcionarios. Se considera que la corrupción propicia el que muchos recursos se desvíen y no cumplan el objetivo de abatir la miseria.

> "En la América Latina el activo proceso de democratización en una sociedad civil cada vez más articulada y participativa, está pidiendo una vinculación estrecha de la ética con los problemas del desarrollo. Entre las expresiones de ese reclamo creciente está la erradicación de la corrupción, que no se limita de ningún modo a esa reivindicación básica. Se está pidiendo que se afronten, como prioritarios, los grandes desafíos éticos abiertos, entre ellos la situación de los niños; el debilitamiento de la familia ante el avance de la pobreza, la falta de oportunidades para los jóvenes y otras semejantes. También se está exigiendo que las políticas públicas adoptadas se inspiren en ciertos valores fundamentales, la solidaridad, la superación de las discriminaciones de etnias y géneros, el respeto a la cultura, etc.
>
> Asimismo, la sociedad presiona para que los principales actores sociales asuman sus responsabilidades éticas: los políticos, los empresarios, los dirigentes sindicales, las ONG, las universidades... desea ver no sólo líderes no corruptos -exigencia elemental-, sino al mismo tiempo liderazgos con contenido moral, que puedan ser modelos inspiradores para las nuevas generaciones. Quieren, en definitiva, que volvamos a discutir sobre los fines centrales de la sociedad y la vida, iluminados por la ética."[49]

A partir de los años setenta, la corrupción comenzó a ser tema de discusión pública. Sin embargo, se tiene la impresión de que entre más se le discute, menos se le entiende y más se nos escapa su definición. La sola enumeración de los casos de corrupción que se conocen, confunde y despierta una inclinación a juzgar todos los conflictos de nuestra sociedad como producto de ella. El concepto de corrupción

[49] Bernardo Kilksberg (comp.), "Introducción", en *Ética y desarrollo: la relación marginada,* El Ateneo, Buenos Aires, 2002, pp. 21-22.

es tan impreciso como el de su objeto, no sólo porque bajo las condiciones que dominan a la opinión pública la corrupción ha desarrollado una enorme variedad de formas, sino también porque su consistencia es difícil de concretar. Su sola mención se ha convertido en terreno fértil para rumores y en atmósfera propicia para la magnificación de los desastres. "Así las cosas, la corrupción se ha ido transformando en una fuerza de la naturaleza, ajena al control humano, tan impalpable como escurridiza, tan inasible como silenciosa, más vigorosa que cualquier justicia y sólo rechazable por una fortaleza moral indefinible".[50]

> "Una reflexión sobre las demandas éticas es particularmente relevante en sociedades en desarrollo como las latinoamericanas, que se modernizan o, incluso, en algunos casos crecen, pero no se desarrollan, y que en los últimos años han venido profundizando un particular cuestionamiento acerca de la política y del rol de los políticos."[51]

La palabra corrupción tiene varias acepciones. Se refiere a alterar o trastocar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar o dañar, y puede aplicarse a cosas materiales, a costumbres, a acciones, a un conjunto social, a la familia, a la ciudad, a la nación, al Estado y, en general, a todo lo que trastoca su esencia, su forma, su misma constitución o su esquema institucional.

Como fenómeno social, la corrupción en el servicio público puede definirse como la transformación de la función pública en fuente de enriquecimiento privado ilícito. Muchas son las modalidades que puede asumir el uso ilegal de lo público para beneficio privado: soborno, extorsión, manipulación del mercado, malversación, especulación con fondos públicos, uso de información privilegiada, etc.

> "Dado que la corrupción en la administración pública se entiende como la apropiación ilícita de recursos públicos, sean estos privilegios, bienes o servicios, por definición será en la esfera del Estado donde encontraremos su principal fuente de origen. La corrupción política, por su parte, constituye un caso particular, en el que la apropiación de dichos recursos es hecha por agentes políticos en el proceso de competencia por capturar y controlar la acción de gobierno."[52]

[50] J.H. Parry, "The Sale of Public Office in New Spain", *Historical Reviews of Cambridge*, 1952.
[51] José Octavio Bordón, "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos", en Bernardo Kilksberg (comp.), *Ética y desarrollo: la relación marginada*, El Ateneo, Buenos Aires, 2002, p. 373.
[52] Horst Pitchman, "Verwaltungsmassnahmen in spnies und kolonien", *Koler Zutschiritt fur Sezologie*, Colonia, 1969.

Aun cuando la corrupción existe en múltiples aspectos de la vida social y económica, este estudio se refiere solamente a la corrupción entendida como el uso indebido del poder público en beneficio de intereses privados.

Carlos Cáceres señala tres puntos que distinguen a la corrupción política:

1) "Los objetivos se maximizan. Es decir, mientras en los casos puramente económicos el objetivo consiste, básicamente, en enriquecerse de forma privada, en la corrupción política, si bien esta dimensión no desaparece, está sumada a otros objetivos como son los de mejorar, proteger, impulsar o responder a las demandas de aquellos que pertenecen a su coalición.

2) El nivel del agente. Hablamos de corrupción política cuando la persona que incurre en tales prácticas es una autoridad electa o vinculada a estructuras de partido.

3) El medio de cambio. En muchas ocasiones, en la corrupción política el dinero no necesariamente es el principal objetivo, no obstante que los fines y medios empleados tienen una traducción monetaria o financiera claramente identificable. Así, por ejemplo, un político que ubica en un puesto clave a miembros de su partido, no necesariamente está recibiendo dinero inmediatamente a cambio. Está recibiendo apoyo a largo plazo o comprando seguridad en el corto plazo." [53]

Según Ernesto Garzón Valdés, "la corrupción es un delito o infracción que implica la violación de alguna obligación por parte del decisor, el funcionario, (...) si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por promesas o aceptación expresa o tácita de una determinada posición en una práctica social, no cuesta admitir que la corrupción implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo. Esta calidad no puede ser conferida por el sistema mismo, sino tomando en cuenta los principios y reglas de un sistema moral crítico o ético.

El acto o actividad corrupto (a) requiere, además del decisor, la intervención de una o más personas decisorias o no. Es un delito o infracción participativo (a) en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante."[54]

[53] Carlos Cáceres *et al., Corrupción y gobierno,* Fundación Libertad y Desarrollo, Chile, 1998, p. 31.
[54] Ernesto Garzón Valdés, "Acerca del concepto de corrupción", en Francisco J. Laporta y Silvana Álvarez (eds.), *La corrupción política,* Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 45.

Jorge Malem coincide con estas definiciones, las amplía y establece las diferencias que pueden darse entre corrupción e irresponsabilidad: "Un acto de corrupción constituye siempre una violación de un deber posicional. En efecto, quien se corrompe transgrede alguna de las reglas que regulan la práctica donde este acto esté inmerso. Manifiestan en este sentido un claro desprecio hacia esas reglas. Un acto de corrupción necesita pues un sistema normativo que le sirva de referencia. De este modo, se puede hablar de corrupción moral, jurídica, política, etc.[55]

> "Pero no cualquier violación de un deber posicional o incumplimiento de una función puede ser considerada como un acto de corrupción. Un funcionario público que en horas de trabajo abandona su puesto y se dirige al bar más cercano a beber unas copas con sus amigos, es un mal funcionario o un irresponsable, pero no es corrupto. Para serlo necesita perseguir un beneficio extraposicional. Éste puede ser dinerario o de otro tipo. Alguien se corrompe a pesar de que inmediatamente después de la realización del acto objeto de la práctica corrupta decide no aceptar la contraprestación recibida (...) En este sentido hay que distinguir entre el que permanece incorrupto y el corrupto arrepentido." [56]

> "La corrupción es un modo de influencia política que socava el respeto a las reglas que regulan el ejercicio de la democracia. En los casos de corrupción fuertemente integradora y estable, la red que se forme puede ser de tal magnitud que anule cualquier medida política. Un cuerpo policial altamente influenciado por traficantes de drogas, podría dejar sin efecto cualquier medida legislativa que les incumbiera. Los ciudadanos podrían percibir que sus gobernantes toman decisiones atendiendo a intereses espurios y que parte de sus ciudadanos logran las ventajas por medios inaceptables.
>
> La disfunción básica que existe en una democracia entre lo político y lo privado se rompe y el Estado queda reducido a un instrumento útil sólo para alcanzar beneficios privados."[57]

"La corrupción política es toda transgresión de normas dentro de un determinado orden social, en este caso, de una sociedad política como totalidad organizada y vigente de cierta racionalidad, transgresión que cuestiona, en alguna medida, la supervivencia razonable de esa totalidad."[58]

[55] Jorge F. Malem Seña, *La corrupción política,* Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 78.
[56] *Ibid.,* p. 79.
[57] *Idem.,* pp. 87-88.
[58] Nicolás López, "Corrupción, ética y democracia", en Francisco J. Laporta y Silvana Álvarez (eds.), *La corrupción política,* Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 118.

Sin embargo, es posible entender también la corrupción política en un sentido más restringido, como el aprovechamiento de un cargo o función pública en beneficio de intereses privados, particulares o compartidos. Tal concepto forma parte de la inmoralidad política, que es un tipo de desviación de conductas de los políticos respecto a determinadas normas morales.

El estudio de la corrupción se dificulta por la falta de información directa, lo cual ocurre porque los actos de corrupción son comportamientos socialmente reprobables. Las faltas a la ética son conductas que difieren de los valores sociales, o son actos delictivos señalados explícitamente por la ley. En ambos casos, los actores tienen incentivos para guardar en secreto sus comportamientos; incluso pueden pagar o coaccionar para evitar ser denunciados. Ante la dificultad para estudiar la corrupción, a partir de evidencias directas, como podría ser la detección que de ella hiciera la autoridad o la confesión de los actores, el estudio tiene que recurrir a la información indirecta y a métodos de análisis o documentales, o a percepciones que permitan usar la información para plantear hipótesis, argumentar conclusiones o sustentar conjeturas.

En la Encuesta sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas, levantada por GAUSSC, REDES y la Secretaría de la Función Pública entre el 25 de abril y el 3 de mayo de 2004, 78 por ciento de los ciudadanos[59] tiene la percepción de que el Estado es corrupto y convierte lo público en dominios privados; y que los funcionarios aprovechan el cargo para aumentar sus bienes patrimoniales y sus ganancias privadas; que los cuerpos encargados de velar por la seguridad pública se transforman en agencias al servicio de intereses particulares: que los jueces dictaminan resoluciones legales no con base en criterios universales e impersonales, sino de acuerdo con principios de oferta y demanda; las plazas públicas, las banquetas e incluso las calles, se convierten en espacios privados sujetos al control de intereses particulares, en la mayoría de los casos coludidos con las autoridades.

> "Mientras mayor es el tamaño del Estado, mayores serán las oportunidades para el comportamiento oportunista. Es decir, en la medida en que el Estado sea el principal demandante y oferente de servicios, existirán fuertes incentivos para capturar ganancias provenientes de los contratos gubernamentales. Mientras mayores regulaciones existan en una sociedad, mayores incentivos existirán para el comportamiento oportunista y corrupto. El comportamiento oportunista lo encontraremos con más frecuencia en

[59] www.funcionpublica.gob.mx

> la forma de demandas por regulaciones que excluyan a un grupo de determinadas normas legales (excepciones) o favorezca de manera específica a dicho grupo. El comportamiento corrupto lo encontraremos en el esfuerzo realizado por los individuos para evitar determinadas regulaciones."[60]

"Corrupción y conflicto han llegado a ser rasgos específicos de los sistemas sociales, su naturaleza se transforma de una época a otra. Vale decir que la corrupción no es sólo un hecho, sino un proceso histórico dentro de un sistema social determinado."[61] Además, la débil legitimidad de instituciones contribuye a la corrupción.

"Corrupción da idea de algo que no permanece en su ser, que deja de ser lo que era, o debiera ser. Aunque etimológicamente la palabra está directamente emparentada con romper, y remotamente con robar, usurpar, la idea está más cerca de palabras muy distintas: caer, degenerar, descomponerse. Las implicaciones son conservadoras, lo que no se conserva se corrompe."[62]

La corrupción afecta a la convivencia social, a la seguridad de los mexicanos y a la gobernabilidad del Estado; vulnera al Estado de derecho, afecta la credibilidad entre las naciones, inhibe las inversiones privadas, nacionales e internacionales. Cuando ésta se da, repercute principalmente en beneficios particulares y merma lo que debía destinarse a la mejora del país en general.

Mark Malloch Brown, administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la presentación del Informe sobre Desarrollo Humano 2003[63] afirmó que, cada vez con mayores evidencias, las obras y los servicios públicos son más costosos y de menor calidad; que diversos beneficios destinados a los sectores más necesitados se desvían para enriquecer a encumbrados personajes; que la confianza en las instituciones públicas se ve seriamente dañada; que ciertos recursos naturales invaluables se destruyen o saquean sin freno; y que muchos otros efectos y consecuencias devastadores ocurren merced a las prácticas inmorales que desde el poder público se han multiplicado durante décadas en muchos países del mundo.

La contradicción sistemática entre los valores constitucionales y las prácticas ilegales en beneficio personal de los servidores públicos, termina por minar la cultura

[60] Carlos Cáceres C., *op. cit.*, pp. 26-27.
[61] Karl Marx, *El Capital*, vol. II, Siglo XXI, México, 1975, p. 235.
[62] Gabriel Zaid, *El progreso improductivo*, Siglo XXI, México, 1979, p. 21.
[63] www.unpd.org/dpa/spanish/pressRe/Archive/2004/prPRODAAL2004.ht

cívica y por erosionar la legitimidad de los líderes políticos, del gobierno, del régimen y de la comunidad nacional misma.

Por otra parte, la experiencia internacional demuestra que no puede haber verdadero desarrollo político ni crecimiento económico, ni crecimiento económico acelerado y sostenido, ni desarrollo social armónico y justo, si la corrupción sigue ocupando espacios importantes de la vida de una nación.

La corrupción histórica en México

Analizar el fenómeno de la corrupción no es tarea fácil; se corre el riesgo de caer en imprecisiones. La corrupción en general no deja huellas fácilmente comprobables. Sin embargo, se pueden tener aproximaciones más o menos certeras. Con estos presupuestos se abordará en este capítulo el tema de la corrupción en nuestro país.

La corrupción en México viene de lejos. Trescientos años de coloniaje decidieron y siguen decidiendo nuestra historia. Heredamos miserias y virtudes del imperio que conquistó nuestro territorio. Seguimos repitiendo y prolongando hábitos ancestrales, tradiciones solapadas que se opusieron y se oponen a la marcha moderna de Occidente. El proyecto imperial de unir al nuevo mundo fue encontrando obstáculos infranqueables, como la voluntad indiana de los conquistadores, la necedad del encomendero y la sagacidad de los comerciantes.

La venta de cargos públicos fue convirtiéndose en un ingreso importantísimo del erario, "el ingreso anual que la Corona percibía por renuncias y ventas de puestos públicos era de 39 mil ducados".[64] Este sistema ofrecía una doble ventaja: era barato y fácil de administrar. Bajo el dominio de los Austrias, el sistema de reventa de cargos públicos podía compararse con el de los impuestos; respondía a exigencias del sistema económico y era aceptado por la administración, no obstante que las personas que compraban sus cargos eran menos aceptadas que las designadas directamente por la Corona. Los servicios prestados por generaciones imponían respeto; sin embargo, los "arribistas" que compraban el cargo vivían sólo de honorarios recibidos por los empleados a su servicio.

[64] José María Pérez Gay, *Historia de la corrupción en México,* ensayo, Siglo XXI, México, 1984, p. 43.

En un minucioso estudio hecho por J. H. Parry se señala que la tentación de la rapiña era la constante en las oficinas públicas, dado que no se pagaba por salarios sino por tarifas y requisitos. En esta época comienza a surgir lo que posteriormente se llamó mordida. Los historiadores del periodo se declaran incapaces de distinguir entre la propina y la tarifa, así como entre el requisito necesario y la mordida:

> "Además de su tarifa legítima, nada más natural en ese tiempo que darle al escribano una buena propina para asegurar que el caso fuera oído rápidamente, o darle a los miembros del Cabildo una suma de dinero bajo el pretexto de cualquier requisito legal, sólo para asegurar un contrato municipal o la evaluación de un terreno. De igual manera fueron sobornados los jueces, los alguaciles y el mismo Consejo de Indias."[65]

Los virreyes y los gobernantes también se vieron en la necesidad de poner a la venta regimientos y oficinas municipales del todo prescindibles. La multiplicación de los cargos y oficinas fue llevando a la Corona al caos administrativo y político. No resulta difícil deducir de todo lo anterior una lenta pero efectiva pérdida de legitimidad, ni tampoco decir que desde entonces nuestra administración pública siguió ese mismo camino.

> "El crecimiento irracional de la burocracia en Nueva España es sobre todo atribuible a la venta de cargos públicos. Si la venta de las oficinas que pagaban una tarifa despertaba la rapacidad de sus dueños, las que retribuían un salario eran consideradas como propiedad privada. La política salarial de la Nueva España fue siempre inadecuada; el fraude o el robo directo eran un suplemento necesario. Además, los compradores de las oficinas asalariadas tenían acceso directo al tesoro real. Ni las investigaciones judiciales, ni mucho menos las auditorías periódicas, fueron métodos eficaces para controlar los fraudes."[66]

La Consulta del Consejo de Indias redactó en el año de 1607 un informe preciso acerca de la situación en las colonias:

> "Los que van proveídos de estos reinos son de ordinario gente codiciosa, y a lo menos tienen contra sí la presunción, pues se alejan tanto de naturaleza y van a tierra próspera y ocasionada para granjerías y acrecentamientos de hacienda, y al fin se experimenta cada día en sus residencias, cuyos capítulos vienen a parar en esta materia de tratos y contratos,

[65] J.H. Parry, "The Sale of Public Office", in *New Spain Historical Review of Cambridge*, 1952, p. 23.
[66] Horst Pitchman, "Verwaktungsmassnahmen in Spanies und Kolonien", *Kolner Zeitschrift fur Seziiologie*, Colonia, 1969.

> y este inconveniente se esfuerza considerando que los gastos del viaje han de salir de estas ganancias con que de todo punto se desenfrena algunas veces la codicia. Estiman en poco las audiencias y así proceden con mucha libertad, haciendo poco caso de sus provisiones, y es de mucho inconveniente, porque apenas se puede administrar justicia, y este impedimento es mayor y aún casi irreparable, cuando en estos gobernadores se atraviesa el parentesco o dependencia de algún ministro del Consejo, cuya autoridad es poderosa para atar las manos a los jueces de los Tribunales inferiores por la necesidad y la dependencia que todos tienen de las personas que sirven a Vuestra Majestad en el Consejo. Existe el peligro de que la Corte de V.M. se hinche de negociantes que, no hallando aceptación en los virreyes y Audiencias de las Indias, por ser hombres de mala vida, incapaces de servir a Vuestra Majestad y sin servicios, se vienen a negociar a España a fuerza de inteligencia y con maña y afectada virtud suelen negociar los mejores oficios."[67]

Las reformas borbónicas fueron un intento de modernización radical, la plataforma para lanzarse al desarrollo capitalista y asegurar el único tesoro de España: las Indias.

Durante los siglos XVI y XVII, los corregidores de la Nueva España habían poseído la autoridad municipal en las ciudades, tenían todos los poderes y atributos; recaudaban el tributo imperial y retenían un porcentaje. Poco a poco, los corregidores fueron utilizando para su beneficio el tributo imperial, estableciendo el monto de su participación. Su autonomía era un reto para el gobierno de ultramar.

La Corona sometió de inmediato a todas las oficinas municipales en donde era costumbre apropiarse de los fondos públicos, manipular los precios de los alimentos básicos, monopolizar la distribución de los bienes de consumo y hacerse de la vista gorda ante el contrabando. Con las reformas se buscaba liquidar la escuela de corrupción administrativa y política y el hábito ya muy acendrado de lucrar con el bien público.

Las reformas borbónicas fueron, sin duda, el primer ensayo de modernización de la Nueva España. Las medidas administrativas incluyeron la reorganización del territorio en unidades políticas dotadas de autonomía, pero ligadas al poder real, y sobre todo la reorganización de la hacienda pública.

> "Las reformas borbónicas expresan la imagen del nuevo Estado que se quería crear con ellas. Un Estado que en lugar de ceder los recursos económicos a particulares y cor-

[67] Parry, *op. cit.*, p. 42.

> poraciones, asumía la dirección de la política económica y se reservaba para sí el control y el usufructo de las actividades más importantes. La aplicación de estas ideas en la Nueva España llevaba como resultado la reorganización de todo el ramo llamado Real Hacienda, el de los ingresos y los egresos, en un sistema técnico y administrativo más riguroso que hoy llamaríamos, sin duda, tecnócrata, a la cabeza del cual se colocó, por encima del Virrey, al Superintendente General de la Real Hacienda. Esta reorganización buscaba, por una parte, acabar con la práctica de arrendar en manos de particulares el cobro de los impuestos y liquidar también al funcionario clásico de los Habsburgo a través de la nominación de nuevos y bien pagados funcionarios públicos."[68]

Para anular todos los beneficios personales, en lugar de las alcaldías se crearon los partidos que eran administrados por delegados, con el fin de que los subdelegados ejercieran el control de los distritos que eran del tamaño exacto de las antiguas alcaldías, pero bajo la responsabilidad de las intendencias y no del gobernador ni de las Audiencias. Se pensó que asignándole sueldo a los subdelegados, no abusarían de los indios ni de ningún otro grupo social, y que se evitaría el cohecho y el soborno. No obstante esas reformas, siguió prevaleciendo el sistema de beneficio personal y la desgastante contradicción entre la política pública y el negocio privado que todavía nos domina.

> "La España que conquistó a México en el siglo XVI era producto de la Europa que inspiró a Maquiavelo, es decir, una donde la corrupción era una forma de vida. El propio conquistador de México, Hernán Cortés, no tuvo empacho en apropiarse ilegalmente de todos los recursos que el gobernador de Cuba, Diego de Velásquez, había invertido en la expedición a México y hace suya tan exitosa empresa. La época colonial, especialmente bajo los Habsburgo, vio la corrupción como moneda corriente. Dado que la Corona decidió vender los puestos administrativos al mejor postor, los administradores usaron sus cargos para sacar el mayor provecho de su inversión inicial".[69]

La política imperial de los Habsburgo, en el sentido de fortalecer sus finanzas poniendo en venta los puestos públicos, fue el mecanismo idóneo para legitimar el tránsito definitivo del poder burocrático a la condición de bien patrimonial. Las reformas borbónicas significaron un primer intento innovador para racionalizar la administración y secularizar el espacio público. Su fracaso selló desde entonces esa tradición venal que, en su esencia, perdura como uno de los centros

[68] Bárbara y Stanley Stein, *La herencia colonial de América Latina*, Siglo XXI, 1992, p. 64.
[69] Lorenzo Meyer, "A la clase política le falta clase", en *Reforma*, 4 de marzo de 2004.

fundamentales de la complicidad política, uno de los rasgos más claramente atados al origen feudal, hispánico, del desarrollo de nuestro país, que origina el patrimonialismo burocrático al identificar los recursos del poder público con el patrimonio personal. Algo así como una impunidad legitimada, en la cual nuestra tradición interpreta la administración pública como el medio más adecuado para el enriquecimiento privado.

> "Al romperse la estructura colonial, se fragmentaron también los sistemas administrativos y de gestión. El gobierno federal no pudo sostener el control que antes ejercía sobre la burocracia que realizaba las funciones del gobierno y buscó apoyarse en los comandantes militares de las provincias. Pero esta medida resultó ser contradictoria, ya que a partir de entonces esos militares adquirieron gran fuerza –sostenidos en ocasiones por intereses regionales contrapuestos al interés del gobierno central–."[70]

José María Luis Mora, observador apasionado de nuestra historia, describió lo que sucedía en nuestra vida independiente.

> "La empleomanía es más común, más notable y más radicada en México que en el resto de las antiguas colonias y ahora repúblicas, aunque en mucha parte depende de la ruina de las fortunas o de los medios de subsistir de origen primitivo, debe buscarse, y se hallará sin duda, en el hábito que contrajeron los que componían la clase media mexicana, de no subsistir sino de la multitud innecesaria de empleos creados por el gobierno español que los venía dando con especialidad en las oficinas de hacienda. Los empleados públicos siempre son de quien los paga y carecen en México, por lo común, de conciencia política o la sacrifican al sueldo. Una nación que ha caminado muchos años por la senda peligrosa de las persecuciones políticas, y que además se halla empobrecida por la acumulación de propiedades en un corto número de ciudadanos, por su falta de industria y por la multitud de empleos que fomenta el aspirantismo, es un campo abierto a las intrigas de la ambición astuta y emprendedora, y ofrece mil elementos para la organización de facciones atrevidas."[71]

La descripción y los comentarios de José María Luis Mora atribuyen la corrupción a la falta de ocupaciones productivas que se suplía ampliando la administración pública, en la cual los de menor rango, para asegurar su permanencia, debían pagar cuotas a quienes les habían conseguido el puesto; los recursos los podían ob-

[70] Enrique Florescano, "La historiografía del poder", en *suplemento Siempre*, México, 1976.
[71] José María Luis Mora, *Ideas, Retratos y Ensayos*, UNAM, México, 1974, p. 34.

tener de cualquier manera. Esta práctica perdura en varias dependencias hasta nuestros días.

Uno de los grandes problemas del México independiente fue la carencia de bases institucionales sólidas. Casi todo el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad política. Fue hasta el porfiriato que México vivió un periodo de paz, lo cual se logró a cambio de apaciguar la competencia política y mantener una red de lealtades entre sus colaboradores.

Fue en el gobierno de Porfirio Díaz, en 1896, cuando se expidió la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución, la cual regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales. Se estableció también la Dirección de Contabilidad y Glosa, que posteriormente sería la Contraloría.

> "A partir de 1876, con el Porfiriato, se inicia la fundación de un sistema administrativo y de organización política y judicial centralista de hecho y federalista en su estructura legal. Mucho se ha discutido sobre si hubo o no corrupción administrativa y judicial en ese régimen. Una especie de consenso general afirma que hubo más injusticia social que legal o administrativa.
>
> En el nivel más alto, en referencia a la fortuna personal del presidente Díaz, el dato conocido fue que, después de 30 años de gobernar como autoridad máxima, a su destierro en París tan sólo llevó unos cuantos miles de pesos de aquel tiempo."[72]

En el gobierno de Porfirio Díaz, en 1866, se creó una ley que reglamentaba el título IV de la Constitución para regular el comportamiento de los funcionarios de menor rango, la cual no se aplicó. Igual fin tuvo la que se aprobó en el gobierno de Juárez, en 1870, sobre el mismo tema, y estuvo vigente hasta 1940.

A pesar de todas las guerras y las intervenciones del siglo XIX, de la paz porfiriana y del movimiento revolucionario del siglo XX, nuestra administración pública siguió por el camino del enriquecimiento personal ilícito.

Las posiciones dentro del Estado fueron la palanca o el resorte de acceso a las riquezas y los bienes que la desamortización iba liberando. Los treinta años de paz

[72] Ramón Zorrilla, *La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo*, ITAM / ANUIES, México, 1984, pp. 8-9.

y progreso porfiriano fueron testigos de la innovación definitiva dentro del patrimonialismo burocrático mexicano, expresión natural de los crecientes recursos del Estado. Las obras públicas, caminos, escuelas, represas, calles, alumbrados, fraccionamientos, estatuas, palacios municipales, sedes oficiales, remodelaciones, canales, eran el mecanismo para traspasar los recursos públicos a las arcas privadas. Ninguna anécdota resume tan bien el nuevo clima de inversión-corrupción dentro del porfiriato como la de aquel gobernador, compadre de Porfirio Díaz, que al año de estar en el puesto se dirigió al dictador lamentándose de llevar todo ese tiempo de esfuerzo, sin que su fortuna personal aumentara un centavo y llamándose por ello a decepción y engaño. Porfirio Díaz, breve y exacto, le telegrafió la receta para que su suerte cambiara: "Haga obra, compadre, haga obra pública."[73]

La presencia nacional de la administración pública contribuyó a la consolidación del Estado. Sin embargo, la forma en que el presidente Díaz consiguió ese fortalecimiento administrativo trajo consigo no sólo la Revolución de 1910 y la cadena de conflictos sangrientos que a ella siguieron, sino la preservación de las características, esquemas y funciones que resistieron al conflicto armado. La estructura administrativa quedó instaurada como mecanismo clientelar y con ello perdió toda relación con los principios de responsabilidad pública.

Jean Meyer y John Womack han planteado, en una entrevista, el problema de la corrupción como fenómeno inevitable de la Revolución de 1910. Uniendo la machacona evidencia del tema al hecho de que, en vinculación con los revolucionarios, aparecieron una y otra vez los nombres de familias de la antigua burguesía; apellidos de gente que era muy importante en 1830 y tenían nietos que seguían siéndolo en 1920, Womack llegó a una conclusión general: "Ese problema de inmoralidad, de corrupción personal, no resulta sólo un fenómeno revolucionario, sino una manera de efectuar reajustes entre los miembros de la burguesía. Las familias burguesas seguían siendo importantes; dejaron de tener influencia directa en la política, pero quedaron metidas en ella. La corrupción como problema estructural puede ser la forma en que la antigua burguesía se asoció a los nuevos empresarios que encabezaban la revolución triunfante, la del norte."[74]

Héctor Aguilar Camín, el historiador de la revolución que vino del norte, la triunfante, nos dice cómo

[73] Daniel Cosío Villegas, "El Porfiriato, vida social", en *Historia Moderna de México,* t. IX, Mexicano, 1969, p. 83.
[74] Jean Meyer y John Womack, entrevista en *Casa del Tiempo,* UNAM, 1980.

"los jefes militares, al fin con un ejército mercenario en su origen y sin otros compromisos que los personales y los que la barahúnda política les fue imponiendo; hijos de una clase media semirrural de la provincia, ansiosos de un estatus que reprodujera los privilegios que habían aprendido a envidiar en el medio local, se dedicaron a velar por sí mismos y por el cumplimiento de sus ambiciones. Munguía confisca los trenes y alquila los vagones a precios muy altos. Diéguez compra las cosechas al tercio de su valor y las revende por su cuenta. Pablo González gana en un año 500,000 dólares con el trigo de la compañía agrícola de El Chico; el garbanzo supone 1,500,000 pesos para Obregón en dieciocho meses. Enriquecerse con grandes negocios es la impunidad que los jefes se confieren a sí mismos, la contraparte lógica y aceptable para ellos de la que conceden a sus soldados. Aparte de censurar la estupidez o la ramplonería frecuentes de los medios de ese enriquecimiento, la verdad es que en estos negocios hechos al amparo de las posiciones políticas alcanzadas, los jefes revolucionarios no ven contradicción profunda con los principios de la revolución. Porque la revolución no tiene principios reconocibles como no sean derrotar al enemigo y los que, poco a poco, ciertos grupos cohesivos y firmes, como los zapatistas, van imponiendo en la conciencia de los revolucionarios de mayor olfato político. Sus negocios les parecen a muchos jefes una prolongación natural de los privilegios alcanzados y hasta un ejemplo para otros revolucionarios incapaces de imaginar formas de lucha distintas a la de comerciar con el forraje de los caballos o con la paga de los soldados. Hombres como Hill y Obregón son verdaderos empresarios capitalistas; aprovechan sus altas influencias para desarrollar proyectos que suponen las transformaciones de regiones enteras. Es el caso de los valles del Mayo y el Yaqui, donde Obregón controla, antes de 1920, toda la red comercial del garbanzo y otros productos exportables. Gestiona la construcción de presas y de un puerto, obtiene concesiones y arreglos especiales en materia hacendaria con el gobierno local y federal, organiza a los productores en una liga que él mismo preside y termina expulsando y apropiándose de los negocios de la Compañía Richardson, empresa de colonización norteamericana que había sido objeto de grandes pugnas en la región. Bajo el impulso de los negocios de Obregón y de la infraestructura financiada por el gobierno federal, la moderna estación ferrocarrilera de Cajeme se ha convertido en lo que hoy conocemos como Ciudad Obregón."[75]

Los caudillos revolucionarios que llegaron al poder dividían sus esfuerzos entre enriquecerse y concertar la entrega del cargo a alguien de su confianza, para seguir gobernando a través del sucesor.

[75] Héctor Aguilar Camín, "La moral social y los cañonazos de cincuenta mil pesos", en *suplemento Siempre,* marzo de 1984.

El episodio histórico conocido como Rebelión Delahuertista puso de manifiesto la contradicción que existía entre el caudillismo y la institucionalización que la revolución pretendió. Sin embargo, la rebelión contribuyó al proceso institucionalizador en la medida en que eliminó a un considerable grupo de caudillos que buscaban suceder a Obregón.

En 1917, Venustiano Carranza creó el Departamento de la Contraloría, separado de Hacienda, para que no dependiera del Ejecutivo, pero para que surtiera efectos se debía crear al mismo tiempo la Ley de Responsabilidades, lo cual ocurrió 22 años después, en 1939, con el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Vasconcelos describe algunas de las corruptelas de Venustiano Carranza:

> Carranza, para librarse de la obligación de rendir cuentas de los dineros que mal empleaba, y es lo que ha servido después para tapar, disimular todos los robos. Pues la Contraloría nuestra se arrogó las funciones del Antiguo Departamento de Glosa adscrito a las Cámaras Legislativas, que consuma la revisión de las cuentas oficiales, con el personal dependiente del Poder Legislativo. Es decir: según la teoría constitucional más elemental y el decoro más obvio, el Ejecutivo entregaba sus cuentas al Poder Legislativo para que éste, en su "soberanía", las aprobase o las objetase. La Contraloría Kemerer-Carranza es un aparato de simulación nombrado por el Ejecutivo para que le refrende las autorizaciones de todas sus dependencias y lo exima de comparecer ante el Poder Legislativo.
>
> Gracias a la Contraloría y a la supresión de la independencia del Poder Legislativo, se pudo sostener durante años, en Nueva York, una oficina de cambios que en complicidad con los principales funcionarios de Hacienda amasó fortunas privadas de todo el mundo conocidas, de todo el mundo admiradas. Y gracias a la complicidad del Contralor, un simple designado del Presidente, han podido los Presidentes Carranza y sus sucesores disponer del dinero de la Nación a su antojo, con un arbitrio y un abuso que envidiaría el Shah de Persia.[76]
>
> "Cuando el general Obregón entregó a su continuador la presidencia, conocíalo perverso, pero lo hizo con el deliberado propósito de asegurar su propia reelección. Hombres sin principios, levantados en la cresta del movimiento profundo de un pueblo que busca su camino, mareados por el mando supremo, no tienen más preocupación que

[76] José Vasconcelos, *La Tormenta*, JUS, México, 1958, pp. 284-285.

> afianzar el mal habido bien, rematando, uno a uno, los postulados revolucionarios de la masa cuya fuerza les hizo ascender; basura que el viento levantó. El general mexicano, verdadero tipo de jefe de banda, acostumbró hacerse de fondos con el sistema de préstamos forzosos con que estrangulaba las ciudades ocupadas. Siguiendo esa extraña usanza, siendo Jefe de Estado, el señor Obregón había transferido su campo de operaciones a las Instituciones Bancarias. Su deuda con el Agrícola y Nacional de México ascendía a varios millones de pesos. Ese dinero, que fue votado o por lo menos así se dijo, con objeto de aliviar la situación dificilísima del país arruinado, apenas le había permitido representar el papel de pequeño millonario entre las grandes fortunas de los Ángeles (California).[77]
>
> "La construcción del predominio personal de Calles arranca con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en cuanto mecanismo denominado por éste para reordenar a las fuerzas políticas que con la desaparición de Obregón habían perdido su eje aglutinador y único principio de unidad reconocido. Durante los primeros cinco años de vida, el partido lograría que la estructura del cacicazgo fuera cediendo en aras de la centralización del poder".[78]

Calles se percató de que para tener todo el poder político no era necesario ser presidente, bastaba con tener el control, y avanzó en la institucionalización con la fundación del PNR. Capitalizó el potencial centralizador del partido, impuso como candidato a Pascual Ortiz Rubio y a su renuncia designó a Abelardo L. Rodríguez, quien dejaba gobernar a Calles a cambio de volverse mucho más rico de lo que ya era, "pues además de impulsar sus negocios personales en el norte, tuvo la osadía de abrir en la ciudad de México un casino con juegos de ruleta, el "Foreign Club", que recogió carretadas de dinero mientras su propietario era presidente."[79]

Con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se consolidó el presidencialismo, el cual configuró uno de los problemas del sistema corporativo ya que el poder del presidente era prácticamente ilimitado.

Bajo esta lógica, para mantener la estabilidad y neutralizar a los opositores del régimen, les cooptaba o les permitía beneficiarse mediante algunas prácticas que involucraban cierto grado de corrupción. La corrupción se consideraba benéfica desde

[77] José Vasconcelos, *El Proconsulado*, JUS, México, 1958, p. 15.
[78] Jacqueline Peschard, "El Maximato", en *Evolución del Estado mexicano: reestructuración 1910, 1940*, Ediciones El Caballito, México, 1986, p. 204.
[79] Carlos Elizondo, *La silla embrujada*, Edomex, México, 1987, p. 94.

el punto de vista de la cohesión del equipo de gobierno. El presidente contaba con el poder absoluto, tanto en cuestiones políticas como económicas. Se trataba de un sistema sin contrapesos.

En su gobierno se creó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados.

En el ambiente de guerra mundial, al presidente Manuel Ávila Camacho le urgía resanar las fisuras que las tendencias socializantes de Cárdenas le causaron a la unidad nacional. Prometió respetar las creencias del pueblo, impulsó los programas de alfabetización y creó el Instituto del Seguro Social. No se le conocieron corruptelas personales ya sea porque no las hubo o porque las hizo mediante su hermano Maximino, quien se autonombró secretario de Comunicaciones y Transportes. Cometió serias arbitrariedades, como el construir una mansión en un islote de propiedad federal en Acapulco.

El gobierno de Miguel Alemán marcó una etapa decisiva en el desarrollo mexicano; el proceso de acumulación de capital encontró aquí su verdadero cauce. Héctor Aguilar Camín afirma que "vivimos actualmente un horizonte neoalemanista, porque el patrón de conducta en aquel sexenio no se quedó en el simple enriquecimiento de un grupo, sino que fue la expresión más depurada de un proyecto de país, de economía y de moral que ha venido cumpliéndose después inexorablemente".[80] Se diría que en sus momentos de mayor ambición y consecuencias, la corrupción no es sino el espíritu de la apropiación capitalista incrustado en el sector público.

Al tomar posesión el primero de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines apuntando con el dedo índice a los miembros del gabinete de Alemán, señalaba la corrupción que había arrasado las arcas de la nación. Ese discurso es el primer testimonio presidencial, abierto y directo, que admite la existencia de la corrupción, en el sentido de lucrar con el bien público dentro del Estado mexicano. Ruiz Cortines lo dijo claramente en 1953:

"El aumento de la tasa de ganancia del capital no ha ido acompañado de un incremento proporcional de las inversiones útiles a la sociedad. Y la mayoría

[80] Héctor Aguilar Camín, "Antes del reino", en *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1976.

de la clase campesina que representa más de 60 por ciento de nuestra población, apenas percibe la quinta parte del ingreso nacional, vive aún en condiciones miserables. Consecuentemente, obraremos contra los servidores públicos con la máxima energía, contra la venalidad y el prevaricato, y al efecto, ya promovemos ante nuestra Soberanía las reformas necesarias a la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, para la imposición de castigos drásticos y ejemplares."[81]

> "Para frenar el avance de la democracia y apaciguar a los opositores del régimen, se les cooptó y a algunos otros se les permitió beneficiarse, mediante algunas prácticas cuestionables que involucran un cierto grado de corrupción. La corrupción era benéfica desde el punto de vista de la cohesión del equipo de gobierno, como lo había sido con el presidente Porfirio Díaz. El Presidente contaba con el poder absoluto, tanto en cuestiones políticas como económicas. No hay contrapeso en el sistema, cualquier decisión que se hacía tenía que ser acatada... La corrupción en México durante los años del PRI, se explica dentro del estado corporativo, por una dinámica cíclica que se desarrolló tomando como periodo el sexenio del presidente."[82]

El nacionalismo beligerante y reivindicador que caracterizó los primeros regímenes del México posrevolucionario, y que alcanzó su clímax con la expropiación del petróleo y del resto de los ferrocarriles por el presidente Cárdenas, fue sustituido progresivamente al término de la segunda guerra mundial por un nacionalismo realista, como lo llamaba el presidente Alemán, y hacía descansar las posibilidades de la independencia económica en un rápido crecimiento industrial estimulado por el proteccionismo arancelario.

Podríamos decir con José María Pérez Gay "que de Álvaro Obregón a López Portillo, el Estado ha ganado la lucha entre los polos tradicionales de la vida pública mexicana, empleando una mezcla particularmente eficaz de dominación política tradicional –corporativizante, paternal, autoritaria y corrupta– puesta al servicio de una iniciativa modernizadora estatal, capitalista. Buena parte de las soluciones políticas eficaces que ha podido alcanzar la nación se basan en las componendas político-financieras. Sin embargo, el Estado mexicano ha ido cambiando su rostro: va entrando en una marcada etapa de racionalización que el caso requiere."[83]

[81] *Novedades*, 2 de diciembre de 1953.
[82] Renato Busquets Sordo, *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*, tercer lugar del Concurso de la Secretaría de la Función Pública y la UNAM 2003, pp. 9-10.
[83] José María Pérez Gay, *op. cit.*, p. 46.

El gobierno de López Portillo creó la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Ley Orgánica de la Administración Pública. El camino para utilizar los recursos públicos en beneficio privado lo recorrió utilizando la nacionalización de la Banca, favoreciendo con ello a personas de su amistad y a su fortuna personal.

Miguel de la Madrid encuentra un país no sólo devastado por la crisis económica agravada por la nacionalización de la Banca y la baja del petróleo, sino por la corrupción cada día más generalizada. Con el fin de dar a los electores la idea de que con él todo cambiaría y que no toleraría la corrupción, tomó como lema de campaña y de gobierno "La Renovación Moral."

De acuerdo con la consulta popular realizada en 1982 y que dio origen a esa propuesta de renovación moral de la sociedad, las prioridades serían las siguientes: "Disciplina en el ejercicio del gasto público en obras y adquisiciones, vigilancia y evaluación de la gestión pública, responsabilidades de los servidores, quejas y denuncias y simplificación administrativa."[84]

A pesar del empeño que se decía poner en el propósito, la renovación moral propuesta por De la Madrid quedó sólo en múltiples reformas legales, como el agregar a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos un catálogo de obligaciones y un control de sus propiedades. Creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; sustituyó en el Título Cuarto de la Constitución el término de funcionario público por el de servidor público. Éstas y otras reformas que se señalan en el capítulo III no lograron disminuir la corrupción.

Su sucesor, el presidente Carlos Salinas, ya no le dio tanto énfasis al tema, pero la percepción nacional sobre la corrupción generalizada siguió en aumento y le llegó directamente al presidente, agravada por la de su hermano incómodo y el asesinato del candidato priísta.

De la reprivatización de la Banca, se desconoce con exactitud el destino de los 38 billones de pesos que se pagaron por los 18 bancos vendidos a grupos no identificados plenamente y, además, la adjudicación se hizo sin vincular aptitud ni calidad moral. De esa cantidad, aun la más pequeña comisión sería una suma muy importante que, según el sentir popular, aumentó la enorme fortuna del presidente Salinas, al igual que lo que pudo obtener por la transferencia de Telmex.

[84] Secretaría de la Contraloría General de la Federación, L*a Renovación Moral de la Sociedad, 1982-1988*, FCE, México, 1988, p. 104.

"En nuestro país aún está por escribirse la historia interna de la privatización. Hasta ahora sólo tenemos sospechas de trato preferencial a los favoritos del gobierno en la asignación de los bancos y otras empresas. Hay que investigar los entretelones de la venta de los bancos a no banqueros que luego los quebraron. También las concesiones para construir carreteras a quienes luego pasaron la deuda al público."[85]

Al presidente Ernesto Zedillo la nueva crisis económica con las quiebras bancarias, los fraudes relacionados con el IPAB y las investigaciones sobre el asesinato del candidato Colosio, le hicieron menos visible la corrupción general que seguía vigente.

Al analizar lo ocurrido en los últimos sexenios vemos que existen dos rutas que se siguen cada seis años: la corrupción y la campaña anticorrupción. Para Morris, las dos van en sentido contrario, son un espejo del otro. Al principio del sexenio, la campaña anticorrupción llega al punto más bajo; conforme avanza, la corrupción va en aumento y culmina en el último año, mientras la campaña anticorrupción va en descenso. El alza del primer año de gobierno se explica, en parte, por la vigorizada campaña anticorrupción, y también por la denuncia de los actos cometidos durante el último año del sexenio anterior. Posteriormente, el descenso es el efecto del debilitamiento de la campaña anticorrupción.

> "Según el modelo de Morris, la corrupción en México, durante el predominio del Partido Revolucionario Institucional, se explica dentro del Estado corporativo, por una dinámica cíclica que se desarrolló con base en la renovación de la Presidencia de la República cada seis años.
>
> Bajo esta lógica, los funcionarios se preocupan por su futuro y por lo tanto se dedican a mejorar sus perspectivas políticas y económicas, dada la posibilidad de no tener empleo el siguiente sexenio. La ausencia de seguridad en el empleo y de un sólido fondo para el retiro, aunada a una gran tolerancia para la corrupción, llevan a los funcionarios a capitalizarse mediante actos de corrupción, como el soborno y la malversación de los fondos públicos. Al final del sexenio se incrementa el gasto gubernamental y se debilitan las campañas anticorrupción, en tanto que al inicio se condena públicamente la corrupción, tanto por tener una planta nueva de personal, como porque los funcionarios están en proceso de aprendizaje, además de que, por lógica, se encuentran fuera de la presión de final de sexenio por enriquecerse mediante prácticas corruptas, por ello el discurso anticorrupción se dirige a condenar al sexenio anterior."[86]

[85] *Reforma*, 10 de marzo de 2002, p. 12.
[86] Stephen D. Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1992, p. 63.

Los múltiples casos de funcionarios corruptos han ido socavando la confianza de los ciudadanos; el Estado va perdiendo credibilidad y su legitimidad se hace cada día más dudosa. Si, como hemos visto, los puestos públicos en México esconden una larga tradición de venalidad y cohecho, las inercias de nuestra historia se rebelan también ante el proyecto modernizador.

> "La cultura mexicana de la corrupción se caracteriza por la proliferación de la corrupción en la vida civil, por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el seguimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos. Esta cultura generalizada de la corrupción es la que marca la inercia social que dificulta los esfuerzos para controlarla."[87]

En la encuesta realizada para este trabajo y que se detalla en el Capítulo IV, se puso de manifiesto que a la gran mayoría de los encuestados no les parece importante el tema de la ética y no lo consideran para tomar las decisiones en su cargo. Ésta puede ser otra de las causas por las que las acciones corruptas no tienen el freno de los valores éticos.

El problema para el combate de la corrupción en México estriba en que ésta no ha sido tratada como un sistema, y las medidas se han encaminado principalmente al control de los funcionarios y del gasto público, bajo la dinámica del ciclo sexenal. Por ello, la alternancia puede dar alguna esperanza de incidir en la corrupción del sistema.

La corrupción en el México de la alternancia, año 2000

La corrupción, según percepciones de la sociedad, había alcanzado muy altos niveles en el año 2000. La burocracia había llegado a la sustracción de recursos cada vez más difícil de ocultar o justificar y los presupuestos ya no podían estirarse para sostenerlos. Al partido oficial se le dificultaba extraer de las arcas nacionales los apoyos para sus campañas. La escasez real de recursos en la economía y la descapitalización del ISSSTE y del Seguro Social impedían al gobierno seguir repartiendo ventajas a los grupos que tradicionalmente le brindaban el apoyo corporativo.

[87] *Ibid.*, p. 106.

El Partido-gobierno (PRI) creó fuertes compromisos con los diferentes sectores para mantenerse en el poder; y ante la necesidad de dar cada vez más recursos y privilegios a cambio del apoyo partidista, desequilibró a muchas instituciones hasta el punto de la quiebra.

A todo lo anterior se añadía el avance democrático del país, que con la creación de los organismos electorales independientes limitaba las posibilidades de fraude electoral y del uso indebido de fondos públicos en las campañas. Se añadía también la apertura de los medios de comunicación que se inició tímidamente diez años antes y fue creciendo por el empuje de la ciudadanía que tomaba mayor conciencia, alentada por la oposición y por su propia madurez.

Los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000 no sólo cambiaron la composición del poder político en México. También modificaron, de manera radical, el curso del debate de la transición mexicana a la democracia.

> "La mexicana no ha sido una transición pactada entre las elites que han buscado el poder. Sus acuerdos se han limitado, en el mejor de los casos, a las reformas electorales, y en la más importante de ellas, la de 1996, ni siquiera hubo pacto de los cambios legislativos. No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta de la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral. De ahí que pueda concluirse que la mexicana no fue una transición pactada sino, por así decir, una transición votada. Los cambios han ocurrido desde el inicio, en el terreno electoral y en el sistema de partidos.
>
> Con excepción de las instituciones electorales -en las que sí puede identificarse un antes y un después-, el cambio político en México ha sido un proceso en el que los liderazgos anteriores comenzaron a convivir con las nuevas dirigencias derivadas de la oposición. Por lo tanto, las instituciones políticas se han mantenido más bien intactas -cuando no incluso recuperadas en su formalidad-; y de ahí que el pasado haya aprendido a convivir con el presente... La transición en México no ha supuesto, en consecuencia, una ruptura, sino una apertura hacia la pluralidad".[88]

No obstante que las propuestas del Partido Acción Nacional incluyeron la desaparición de algunas secretarías de Estado, el presidente Vicente Fox comenzó a gober-

[88] Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México,* FCE, México, 2003, pp. 13, 21.

nar con las mismas instituciones creadas por el sistema anterior y en gran medida con las mismas personas. Pueblo y gobierno empezaron a sorprenderse de que el nuevo presidente elogiara a algunas de ellas, que su partido había criticado, como a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Afirmó también que el sistema educativo y el Seguro Social tenían aciertos.

Lo sucedido podría interpretarse en el sentido de que la mayoría de las instituciones nacionales parecieran ser adecuadas y que, en un país de instituciones, éstas deben permanecer aunque haya cambios de gobierno. Otra hipótesis sería que muchas instituciones fueron manipuladas, distorsionadas y hasta saqueadas por el propio sistema o con su complicidad, o desestabilizadas por la corrupción y la ineficacia de los responsables, como la falta de proyección a largo plazo en la planeación de la seguridad social; el alto subsidio que implica el financiamiento de la Comisión Federal de Electricidad; la baja productividad de Petróleos Mexicanos o la mala calidad del sistema educativo, y que con un manejo honesto y eficiente las mismas instituciones podrán dar buenos resultados.

Sobre esto, el analista político Federico Reyes Heroles afirma: "Fox ha sido sensato al considerar que las instituciones que son adecuadas no hay que cambiarlas, pero sí hay que liberarlas de la corrupción."[89]

La corrupción en México, como se vio en las páginas anteriores, es un mal tan antiguo como el país mismo, con raíces estructurales tan profundas y con tantos actores involucrados, que ha penetrado casi en todos los ámbitos de la sociedad, con numerosas ramificaciones y modalidades que la convirtieron en un fenómeno extremadamente resistente y difícil de vencer. Sin duda es uno de los mayores retos que el México del siglo XXI tendrá que enfrentar.

No es posible hacer un análisis sistemático y científico con datos precisos de la corrupción en el México de nuestros días, ya que una de sus características es el secreto y la clandestinidad. Una línea de análisis puede ser las denuncias presentadas en las instancias correspondientes, lo cual puede ser sólo un indicador: la corrupción en nuestro país ha cumplido la función de aglutinante del sistema, el cual ha funcionado precisamente por la complicidad y las lealtades, por lo que la hacen muy difícil de detectar.

[89] Federico Reyes Heroles, "De la farsa y sus actores", en *Reforma*, 21 de enero de 2003, p. 16.

En México no ha habido sistemas que registren esta área del comportamiento de los funcionarios públicos; se conocen algunas cifras de denuncias y sanciones, pero la mayoría de los actos de corrupción se desconocen y quedan en la impunidad.

Por otra parte, no sólo los funcionarios públicos están implicados. La corrupción involucra a gran parte de la población. Al menos 85 por ciento de los habitantes vive a diario en función de una cultura de la ilegalidad. Reyes Heroles afirma que "en México un gran número de personas, de todas las edades y clases sociales, no viven de acuerdo con las normas de la legalidad establecidas, y quienes las obedecen lo hacen solamente por elemental temor al castigo."[90]

Para lograr un acercamiento a la dimensión del problema de la corrupción en México y para los fines de este trabajo, se partió de los datos con que cuenta la Secretaría de la Función Pública y, como fuente adicional para la investigación, las publicaciones sobre hechos de corrupción que aparecieron en los diarios nacionales durante los dos primeros años del gobierno de la alternancia. Se consideró que esta muestra sería significativa, dado que la mayor libertad de expresión que se generó produjo denuncias e informaciones sobre casos de corrupción que anteriormente no trascendían.

Otra fuente utilizada son las estimaciones que Transparencia Mexicana, Transparencia Internacional y el Banco Mundial han publicado sobre nuestro país. Con

Información documentada en la Secretaría de la Función Pública

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quejas y denuncias recibidas (miles)	30.6	20.2	16.3	13.4	15.4	8.2
Sanciones administrativas impuestas (miles)	15.9	37.8	65.2	45.6	70.1	64.7
Negligencia administrativa	29.4	44.0	41.4	43.2	52.3	59.2
Abuso de autoridad	5.9	6.1	5.2	4.5	5.9	4.1
Falta de honestidad	1.9	1.4	1.0	0.8	1.8	1.4
Declaración patrimonial	54.2	34.0	36.7	39.5	21.3	0.3
Servidores públicos sancionados	8.4	8.4	8.7	11.5	7.2	2.8
Gobierno federal (%)	85.3	84.9	83.1	82.2	75.7	63.3
Sector paraestatal (%)	14.5	14.9	16.7	17.7	24.0	35.2
Denuncias penales (miles)	0.4	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2

Fuente: Secretaría de la Función Pública, *Anexo del Tercer Informe Presidencial*, Presidencia de la República, México, 2003, p. 411.

[90] Federico Reyes Heroles, "Observador internacional", en *Reforma*, 25 de febrero de 2003.

esta información podremos tener un conocimiento bastante aproximado sobre la corrupción en México.

En el cuadro anterior se observa que el mayor número de denuncias se refiere a las que se consideran como faltas administrativas, las cuales aumentaron en el 2001 de 45.6 a 70.01. También aumentaron las negligencias administrativas de 41.4 en 1999 a 52.3 en el año 2001. Puede suponerse que según el modelo de comportamiento establecido, las irregularidades se vigilan más en el inicio de los sexenios.

Es evidente que estos datos de la Secretaría de la Función Pública no contienen los fraudes o ilícitos maquinados. Sólo reflejan las irregularidades que aparecen en los informes que rinden las dependencias y que en muchos casos son errores de procedimiento, así como ilícitos de funcionarios menores y no de gran cuantía. Los fraudes mayores generalmente no dejan huella y es difícil detectarlos.

Un dato significativo en este cuadro es el relativo a la presentación de las declaraciones patrimoniales, que en 1997 tenían omisiones en 54.2 por ciento y al 2002 bajó a 0.3 por ciento. Finalmente, vemos que el ámbito en donde se detectan las faltas es mayoritariamente en el Gobierno Federal. La fiscalización en los niveles estatal y municipal es todavía más deficiente.

En el siguiente cuadro se especifica el número de funcionarios públicos sancionados en las dependencias del gobierno federal en el 2002. Tiene el primer lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El segundo lugar lo ocupan las instituciones no sectorizadas y la Procuraduría General de la República.

Estas sanciones que se aplican tras las irregularidades detectadas por la Secretaría de la Función Pública, en muchos casos son irregularidades administrativas que derivan en daño patrimonial, como puede ser el no llevar a cabo las licitaciones con estricto apego a las normas establecidas; el verificar un pago con comprobantes que no reúnan todos los requisitos fiscales; el cargar partidas por conceptos que no están autorizados, como multas, propinas, etc.

Personal sancionado por dependencia en 2002

SEGOB	75
SER	4
SEMAR	0
SHCP	877
SFP	3
SENER	371
SE	46
SAGARPA	153
SCT	123
SEDESOL	152
SEP	156
STPS	16
SEDENA	3
SRA	67
SSA	77
SECTUR	24
SEMARNAT	52
PGR	347
PRESIDENCIA	0
NO SECTORIZADAS	472
SSP	20

Estas sanciones se aplican por operaciones contenidas en los informes que rinden las dependencias y que los auditores detectan en el desempeño de las funciones que les señalan los procesos de fiscalización, ya sea por inconsistencias o por incumplimiento de normas. Las irregularidades detectadas se sancionan independientemente de que sean sólo errores administrativos y la sanción se aplica por el daño patrimonial que esas operaciones le causen al erario público.

Publicaciones en los medios sobre hechos de corrupción, años 2001-2002

En los dos sexenios anteriores, algunos medios de difusión empezaron a romper el control gubernamental que limitaba la libertad de expresión, pero después del 2 de julio de 2000, animados por la alternancia en el poder, intensificaron las publicaciones y noticias sobre hechos de corrupción, algunos recientes y otros sacados del pasado.

La corrupción en México, aunque no documentada, se percibe en diversas áreas de la Administración Pública: desde "los 'aviadores' que han cobrado en la burocracia sin desempeñar trabajo alguno; servidores públicos que se asignan salarios que no corresponden al cargo desempeñado ni a la realidad nacional; la venta de plazas, de títulos académicos, de espacios para comerciar en la vía pública, y de protección para seguir cometiendo ilícitos, son una constante. Han sido tantos años de impunidad que casi se ha corrompido todo en el país; las palabras han dejado de significar lo que significaban y las leyes se volvieron elásticas o inexistentes." [91]

El secretario de la Contraloría señaló en su último informe que la corrupción en México "ha sido como la humedad que se mete a todos los espacios, no sólo al del servicio público, sino a la sociedad y a sus instituciones, incluso a las iglesias. No hay ámbito social alguno que se libre de ella."[92]

"Más de 60 por ciento de las denuncias y quejas recibidas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo son archivadas por falta de elementos de prueba, lo cual no es culpa de quien las recibe, sino del que la hace, porque no deja su dirección o no ofrece los elementos de prueba suficientes".[93] A continuación se detalla lo publicado por los medios sobre denuncias por ilícitos cometidos en la Administración Pública, en los primeros 24 meses de la alternancia.

[91] *El Universal*, 8 de julio de 2001, p. 7-A.
[92] Francisco Barrio Terrazas, *Informe al 31 de marzo de 2003*, p. 7. Archivo SECODAM.
[93] *El Universal*, 14 de febrero de 2002.

"La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Procuraduría General de la República investigan al exdirector del Sistema de Transporte Colectivo Metro y al de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y a otros funcionarios de la administración pasada, por contratos presuntamente orientados en beneficio de una empresa multinacional europea, por los que habrían obtenido gratificación, cuando menos de 800 mil dólares."[94]

"La SECODAM investiga una amplia red de corrupción en la que se encuentran involucrados funcionarios del Instituto Nacional de Migración, y abarca de la frontera sur a la del norte, incluyendo Nuevo Laredo, por lo que hasta el momento, 140 funcionarios han sido cesados de sus cargos y 40 de ellos están presos. Se les acusa de ser orquestadores de una red de corrupción y de tráfico de indocumentados que son ingresados al país a través de los puertos de Veracruz y Altamira desde Europa, Asia, África y Centroamérica, por Chiapas hasta la frontera norte, sin que sean molestados por alguna autoridad.

Existen en el país numerosas mafias de traficantes de personas y de narcotraficantes. En esas mafias están involucrados funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) y de otras corporaciones que han hecho de la extorsión un jugoso negocio."[95]

"En la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se han detectado malos manejos en viáticos, inasistencias y 'aviadores'. Los principales ilícitos en doce estados, según sondeo, son tráfico de influencias, nepotismo, uso político de programas, personal fantasma, contrataciones indebidas y enriquecimiento inexplicable de funcionarios. Estas irregularidades las detectó la SEDESOL al aplicar 2 mil 328 cuestionarios en todas sus delegaciones, con el fin de que los propios trabajadores describieran los mecanismos de corrupción que existen en las oficinas.

La Procuraduría General de la República (PGR), a través de su Sistema de Inspección Interna, tiene bajo investigación a 879 servidores públicos de esta dependencia. Otros 800 trabajadores han sido sujetos a procesos penales, destitución o suspensión temporal. Mil 267 servidores públicos más están involucrados en diversas averiguaciones previas. Entre ellos, se encuentran elementos de la antigua Policía Judicial Federal, agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos y otros servidores públicos.

Las investigaciones internas permitieron consignar y sujetar a procedimientos penales y administrativos a mil 180 servidores públicos de la PGR.

[94] *El Universal*, 13 de mayo de 2002.
[95] *El Universal*, 20 de diciembre de 2002.

> Los principales delitos por los que están siendo investigados son: abuso de autoridad, ejercicio indebido del servicio público contra la administración de justicia, extorsión, cohecho, privación ilegal de la libertad y evasión de presos, entre otros. También ya son investigados 10 elementos de la nueva Agencia Federal de Investigación (AFI)."[96]

Sin duda, el caso de corrupción más señalado en el primer año del gobierno de la alternancia fue la sustracción de recursos de la paraestatal Petróleos Mexicanos llamado "Pemexgate", el cual se conoció oficialmente el 10 de diciembre de 2001, cuando la Secretaría de la Contraloría presentó una denuncia ante la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada. Si bien el objetivo era demostrar que los recursos de Petróleos Mexicanos habían sido trasladados al sindicato petrolero y éste los había destinado, en parte, a la campaña del candidato del PRI, la averiguación original se circunscribió a PEMEX y al sindicato, por delitos de peculado y uso indebido de atribuciones. Pero, al mismo tiempo, la información referida a los recursos para la campaña priísta se filtró a distintos medios.

> "Con base en la información publicada, el Instituto Federal Electoral presentó la denuncia ante la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, pidiéndole que investigara si efectivamente esos recursos habían llegado al partido oficial. De esta forma se inició la averiguación que concluyó con la imposición de una cuantiosa multa al Partido Revolucionario Institucional."[97]

En este caso, la acción de la justicia se vio delimitada por las circunstancias políticas. La intención de llevar a juicio político y, consecuentemente, al desafuero de los legisladores líderes del sindicato petrolero, no se ha operado ni política ni jurídicamente debido a la correlación de fuerzas y a las insuficiencias de la ley; y esto aseguró al senador Aldana la protección de su fuero y al exdiputado Romero Deschamps el amparo de la justicia federal. No se percibe un pronto desenlace.

"En el sistema aduanal mexicano la ilegalidad se filtra en todos los niveles, en ella participan el personal de aduanas, algunos agentes aduanales e incluso elementos de la propia Policía Fiscal, así lo denunciaron trabajadores y exempleados de la aduana interior de Guadalajara. La corrupción, aunque no es generalizada, opera casi matemáticamente. Los trámites de depósito de mercancía se vuelven el pretexto perfecto para contrabandear sin problema."[98]

[96] *Milenio Diario*, 1 de marzo de 2002, p. 4.
[97] Jorge Fernández Menéndez, "El Pemexgate en la lucha por el 2003", en *Milenio Diario*, 1 de octubre de 2002.
[98] *Milenio Diario*, 1 de marzo de 2002, p. 6.

"El sistema de auditorías, tradicionalmente aplicado por la Contraloría Federal, jamás encontraría modalidades de corrupción tan altamente sofisticadas como la creada por el 'cartel de empresarios'. De acuerdo con las investigaciones, este grupo de proveedores no sólo recurrió a los paraísos fiscales para entregar su parte a los funcionarios, también empleó intermediarios para borrar toda la evidencia.

Las personas encargadas de evitar el contacto directo entre la dependencia y los verdaderos interesados en ganar las licitaciones, eran personajes 'con antifaz' sólo reconocidos por ese club privado.

Si se revisan todos los papeles de una licitación, los documentos son impecables. Cumplen al 100 por ciento con las normas. Además los intermediarios nulificaban cualquier posibilidad de obtener, por lo menos, una plática grabada o registrada de alguna otra manera.

Los intermediarios privados armaban una especie de "cártel" o club de proveedores favoritos, entre los cuales se distribuían generalmente las compras para irse turnando. Por ejemplo, el proveedor designado para hacer la venta en esa ocasión, asignaba un precio que todo mundo respetaba. Así el favorecido en turno cotizaba en una cantidad determinada y los demás se iban más arriba para que él ganara. Aquello parecía impecable porque, efectivamente, era el precio más barato.

Si llegaban otros proveedores ajenos al grupo y cotizaban más bajo, ni siquiera tenían oportunidad. En la propuesta técnica reventaban a los proveedores que no eran parte del club con cualquier pretexto. Las licitaciones son tan complicadas que cualquier detalle servía para alegar incumplimiento de los numerosísimos requisitos de las bases. En el caso de tener un precio más bajo, el concurso se declaraba desierto, así podrían tener una segunda licitación."[99]

"Acusado de extorsión y en el momento que recibía 5 mil 200 pesos, fue detenido el juez 65 penal del Reclusorio Preventivo Sur. El juez prometió que una vez que recibiera el dinero y sostuviera relaciones sexuales con la denunciante, arreglaría todos los trámites legales a su favor. Fuentes de la procuraduría capitalina informaron que a la fecha no existe registro en la Fiscalía para servidores públicos ni alguna detención por delito de extorsión en contra de tal juez."[100]

[99] *Reforma*, 6 de diciembre de 2001, p. 3.
[100] *Reforma*, 10 de octubre de 2001, p. 1.

Esta síntesis de algunos hechos señalados por la prensa en los dos primeros años de alternancia descubre en buena medida la realidad de la corrupción en la Administración Pública. La nueva clase política destapó parte de la corrupción de los que anteriormente detentaban el poder, pero en la mayoría de los casos la autoridad se muestra impotente para ir más allá y para hacer justicia. Exponer el problema a través de los medios lo revela, pero no lo resuelve. Hay círculos perversos que son difíciles de romper.

Denuncias de corrupción publicadas en los diarios los primeros meses del gobierno de Vicente Fox

Medios y fecha	Dependencia denunciada	Causa de la denuncia	Resultados
Todos los medios Dic. 10, 2001	PEMEX	La Contraloría presentó una denuncia por traslado de 3, 200 millones al Sindicato y éste a su vez lo traslada a la campaña electoral del PRI.	Sólo se han podido comprobar 1,500 millones. La única sanción ha sido una multa de 1,000 millones que el Instituto Federal Electoral impuso al PRI. El juicio a los responsables no ha avanzado.
Reforma Dic. 6, 2002	Contraloría Federal	El sistema de auditorías ha creado el "Cártel de Empresarios", el cual reparte los contratos por acuerdo entre ellos.	La simulación burla la ley y se excluye a los proveedores que no son del grupo.
Milenio Diario Mar. 1, 2002	Sistema Aduanal Mexicano	Agentes y elementos de la Policía Fiscal facilitan el contrabando.	Los trámites del depósito de mercancías son uno de los medios para realizar el contrabando.
Milenio Diario Mar. 1, 2002	SEDESOL	Se descubrieron malos manejos en viáticos, inasistencias, "aviadores", tráfico de influencia, nepotismo, uso político de programas, programas fantasma, contrataciones indebidas y enriquecimiento inexplicable.	Se detectó al aplicar 2, 328 cuestionarios en todas las delegaciones estatales, en los que describieron los mecanismos de corrupción existente.
El Universal Mayo 13, 2002	Sistema de Transporte Colectivo y Cía. de Luz y Fuerza	Contratos irregulares con empresa multinacional europea.	Monto estimado recibido por gratificaciones: 800 mil dólares.
Reforma Oct. 10, 2002	Reclusorio Preventivo Sur	El juez 65 penal fue acusado en el momento que recibía 5,200 pesos para arreglar el resultado de un juicio a favor de una de las partes.	Hasta la fecha no hay registro de la denuncia ni orden de detención en contra del juez.
El Universal Nov. 20, 2002	Instituto Nacional de Migración	Se descubre red de corrupción. Cesan a 160 funcionarios; 40 de ellos consignados en la cárcel.	Ejercen tráfico de indocumentados y de narcotráfico en las fronteras norte y sur. Reportaban jugosas ganancias.

Al tomar posesión el primer gobierno de la alternancia en el año 2000, las expectativas que los ciudadanos tenían sobre el control de la corrupción que imperaba en el país eran enormes. La mayoría de los mexicanos esperaba que fueran sancionados muchos funcionarios deshonestos; quería verlos en la cárcel. Esperaba también que los recursos ingresaran a las arcas de la nación, que según percepciones de la sociedad habían sido ilegítimamente sustraídos.

El fiscal anticorrupción que ofreció desde la campaña el candidato Vicente Fox fue nombrado para encabezar la Secretaría de la Contraloría y de inmediato anunció que caerían "peces gordos". Pero el resultado de esas primeras acciones no dejó satisfecha a la ciudadanía. Las causas pudieron ser muy diversas: inexperiencia para investigar y armar adecuadamente las denuncias; imposibilidad para recabar pruebas de fraudes cometidos por expertos que sabían como hacerlo sin dejar huellas o, tal vez, consideraciones políticas que hicieron evaluar las consecuencias que traería el llegar hasta el fondo de los fraudes y que pudieran traducirse en ingobernabilidad. El hecho fue que las acciones para castigar a los corruptos no fueron de la magnitud que los ciudadanos esperaban y que el presidente ofreció cuando era candidato.

La Secretaría de la Contraloría se transformó en la Secretaría de la Función Pública, por considerar que las acciones de fiscalización y sanción ya estaban ubicadas en la Contraloría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública se avocaría a instrumentar la profesionalización del personal y a ejercer acciones preventivas, más que punitivas. Después de cuatro años no se han visto todavía los resultados que satisfagan las expectativas de los ciudadanos.

Si bien es cierto que se han realizado acciones en varios sectores del gobierno para abatir la corrupción, la realidad es que ésta sigue vigente. Los ciudadanos no perciben los cambios. Todavía le solicitan "mordida" para darle atención. Todavía se manipulan los procesos de licitación. El cumplimiento de horarios de trabajo, la utilización honesta de los recursos y la eficacia en los resultados, no presentan mejoras apreciables en las diversas dependencias de la Administración Pública. El aprovechamiento de los bienes públicos para beneficio privado continúa y en la mayoría de las dependencias no se perciben cambios sustanciales. No ha sido fácil transformar una cultura tan arraigada.

Estimaciones y percepciones de organismos internacionales

La diversidad de conceptos, fenómenos y relaciones que puede asumir el estudio de la corrupción es muy amplia y difícilmente aprensible. Su carácter multifactorial dificulta la especificación de similitudes, relaciones de orden, e incluso la identificación de factores relevantes y factores de ruido. Cuando esta complejidad se agrega a la combinación irresponsable de mediciones poco fundamentadas, se corre el riesgo de la sobrecualificación del fenómeno y del establecimiento de relaciones artificiales debidas al uso inadecuado de un conjunto de variables que por naturaleza son independientes.

La corrupción tiene múltiples causas y diferentes patrones y apariencias y no puede medirse con precisión debido a que, por su naturaleza, frecuentemente es conspiracional e indeterminada.

Un número asociado con el uso indebido del poder público para el beneficio privado puede ser la cantidad de los actos de ese tipo que suceden en un país en un espacio de tiempo, en una institución o en una actividad; pero también puede ser el total de los beneficios obtenidos, ya sea para los detentores del poder o para los particulares involucrados. En este sentido, la corrupción sería medible si una variedad de aspectos o cualidades de ese fenómeno estuvieran ciertamente definidos, de manera que pudieran identificarse sin ambigüedad, y si además existieran reglas bajo las cuales se les asignaran números. La primera dificultad para conseguir una definición adecuada de corrupción es la falta de un arreglo cualitativo de los conceptos involucrados.

> "La construcción de índices de corrupción o aspectos particulares de este fenómeno, se ha basado en ideas estadísticas con dos enfoques: la medición a través de percepciones y a través de experiencias. La medición mediante percepciones tiene el problema de la subjetividad; esto es, el empleo de juicios u opiniones basadas en experiencias no constatadas, que no exige mayor racionalidad que el entendimiento del fenómeno, y en muchos casos se trata de opiniones tomadas al público en general. Por otra parte, en el caso de corrupción, los estudios basados en experiencias o vivencias directas pueden sufrir los efectos de medición reactiva. En ellos, el respondiente es una fuente de error debido a la conciencia que le genera ser examinado y la tendencia a responder sólo lo que es socialmente aceptable".[101]

[101] Gustavo Mazcorro Téllez, *Índices latentes de corrupción: una formulación axiomática*, Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México 2003, Secretaría de la Función Pública / UNAM, México, pp. 5-11.

La percepción que tiene la sociedad acerca de la realidad, aunque no siempre es posible verificarla objetivamente, no puede ser desestimada. Para la sociedad, la percepción, mientras no se demuestre lo contrario, tiene el mismo efecto que si se tratara de una realidad comprobada. Tal es el caso de la percepción que la sociedad tiene sobre la corrupción en la función pública, la cual no está documentada, pero la sociedad mexicana tiene su propio juicio sobre ella.

Para conocer la percepción sobre la corrupción en México, han realizado estudios varias instituciones nacionales e internacionales; algunos son sólo muestreos focalizados y otros, como los que llevan a cabo organizaciones internacionales, tienen mayor alcance y profundidad.

Sobre el primer tipo de muestreos, uno muy significativo es el del diario *Reforma,* que apareció en primera plana el 3 de septiembre de 2002. En él se ratifica la creencia de que el gobierno es el más corrupto, en comparación con las demás instituciones de la sociedad. Los políticos encabezan la lista como los más corruptos, según la percepción de ocho de cada 10 entrevistados. Sobre el segundo tipo de estudios, son ilustrativos los de Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana y el Banco Mundial, y que aquí se consideran como un elemento más que ayude a la comprensión del problema de la corrupción.

Transparencia Internacional

Como respuesta a la necesidad de abatir la corrupción en todo el planeta, surgió la organización mundial Transparencia Internacional (TI), en la cual convergen, en una amplia coalición global, la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos.

Esta organización se conforma por capítulos regionales y nacionales. México pertenece al capítulo de Latinoamérica y El caribe (TILAC), el cual, al igual que Transparencia Internacional, está regulado por sus Estatutos, el Código de Conducta y los Lineamientos de los Capítulos Nacionales que dirigen la relación entre los anteriores y el movimiento internacional.

A través de los capítulos nacionales se reúne a personas de la sociedad civil comprometidas con la lucha anticorrupción, provenientes del mundo de los negocios y del gobierno, para trabajar en coaliciones a fin de implementar reformas sistemáti-

cas, siempre enfocadas a la construcción de sistemas de integridad para combatir, prevenir y sancionar la corrupción.

Transparencia Internacional no denuncia casos individuales de corrupción, sino que orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables a largo plazo, privilegiando la prevención y la reforma de los sistemas. La organización considera que la principal herramienta en la lucha contra la corrupción es el acceso a la información.

"El índice de percepción de la corrupción del año 2001, elaborado por Transparencia Internacional y que se refiere a las estimaciones del grado de corrupción de 91 países, es visto por empresarios, académicos y analistas. Va del 10 (altamente limpio) hasta el 0 (altamente corrupto) y señala que los países más ricos del mundo estuvieron sobre 9 y los países pobres, unos 55, estuvieron por debajo del 5. México ocupó el lugar 57 con una calificación de 3.6.

Sitio 1: Finlandia Calificación: 10
Dinamarca: 9.5
Nueva Zelanda: 9.4
Islandia: 9.2
Singapur: 9.2
Suecia: 9.0
Canadá: 8.9.

"En el índice que presentó Transparencia Internacional en su informe de julio de 2002, comparando el nivel de desarrollo humano con el índice de percepción de la corrupción, México ocupa el lugar 55 en desarrollo humano y el 64 en percepción de corrupción; está colocado en el último lugar entre los países considerados de alto desarrollo humano. Chile tiene una percepción de corrupción de 20, Estados Unidos de 18 y Finlandia de 1.

"Los países que obtuvieron porcentajes por encima de 9, con niveles de corrupción percibidos como muy bajos, son en su mayoría países ricos. Las elites corruptas en los países en vías de desarrollo, quienes trabajan de la mano con ávidos empresarios e inversionistas inescrupulosos, colocan el beneficio privado antes del bienestar de los ciudadanos y del desarrollo económico de sus países."[102]

[102] *Ibid.*, p. 124.

Desarrollo Humano y Corrupción

Índice de Desarrollo Humano (Informe sobre Desarrollo Humano 2003 PNUD)[1]	Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparencia Internacional[2]
- Desarrollo Humano Alto	
1. Noruega	1. Finlandia[3]
2. Islandia	2. Islandia
3. Suecia	3. Dinamarca[4]
4. Australia	Nueva Zelanda
5. Países Bajos	5. Singapur[5]
6. Bélgica	6. Suecia
7. Estados Unidos	7. Países Bajos
8. Canadá	8. Australia
9. Japón	Noruega
10. Suiza	Suiza
55. México	11. Canadá
	Luxemburgo
	Reino Unido
- Desarrollo Humano Medio	
56. Antigua y Barbuda	59. México
57. Bulgaria	54. Bulgaria
58. Malasia	37. Malasia
59. Panamá	
60. Macedonia	

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2003, www.undp.org/spanish
2 Índice de Percepciones de Corrupción 2003, Transperency Internacional, www.transperency.org y www.transperency.org/tilac
3 Ocupa el lugar 14º de Desarrollo Humano.
4 Ocupa el lugar 11º de Desarrollo Humano y Nueva Zelanda el 20º.
5 Ocupa el lugar 28º de Desarrollo Humano.

En el cuadro anexo que publica anualmente la ONU sobre el desarrollo humano, mismo que busca mostrar los niveles de calidad de vida que tiene la población de los distintos países del mundo, puede constatarse que los 20 países que ofrecen a sus habitantes los mejores estándares de vida son prácticamente los mismos 20 que aparecen en el Índice Anual de Percepciones de la Corrupción con las mejores calificaciones.

Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana es una organización de ciudadanos que promueve políticas públicas y actitudes privadas contra la corrupción. Fue fundada en 1999 y es el capítulo nacional de Transparencia Internacional. Sus objetivos son:

- Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad; buscar mejorar la comprensión de dicha cultura, así como los retos que supone una ética social. En este sentido, la discusión ética no trata sólo de la convicción interior, sino también de una nueva relación con la colectividad.

- Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores, ya que no todo puede estar normado. Es por ello que se interna en el terreno de la cultura cívica y los valores de los mexicanos.

- Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción en los distintos estados del país; establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción. Promueve la creación de organismos regionales o locales, que compartan sus líneas generales de trabajo y que encaren el

problema de la corrupción desde otros niveles de gobierno y de la actividad empresarial.

En el año 2002, Transparencia Mexicana realizó una encuesta en los 32 estados de la República, la cual registró casi 101 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses. En promedio, cada "mordida" costó a los hogares mexicanos 107 pesos, lo cual implica más de 10,656 millones de pesos anuales en pagos por este tipo de corrupción en los servicios públicos.

Los hogares que reportan "mordidas" destinan para este concepto siete por ciento de sus ingresos; y para los hogares que perciben sólo un salario mínimo, el pago representa 29.5 por ciento de su ingreso.

De acuerdo con las cifras de Transparencia Mexicana, se pagan anualmente 23 mil 400 millones de pesos por concepto de "mordidas". En promedio, en cada hogar, 6.9 por ciento de los ingresos se destina a prácticas de corrupción. El costo promedio de cada práctica de soborno equivale a 11 dólares.[103]

Los servicios públicos que encabezan la lista de los más corruptos son:

1) Estacionar el automóvil en la vía pública, en los lugares controlados por los "franeleros. (El ciudadano paga al "franelero" y éste al patrullero).
2) Evitar que un agente de tránsito se lleve el automóvil al corralón y sacarlo del mismo.
3) Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.
4) Efectuar trámites en las aduanas.
5) Trámite para evitar la detención, levantar un acta, hacer una denuncia, lograr que se dé seguimiento a un caso.
6) Recolección de basura.
7) Desazolve de alcantarillas.
8) Trámite para trabajar o vender en la vía pública.
9) Obtener la licencia de manejo.
10) Obtener licencias de construcción.
11) Trámite para aprobar una verificación vehicular.[104]

[103] "Índice de Percepción de la Corrupción en México", en *Boletín Intercepción*, ITESM, 24 de mayo de 2003.
[104] *Idem.*

En ninguno de estos trámites están involucrados altos funcionarios públicos, sin embargo, "lo que se paga equivale a uno por ciento del PIB".[105]

La segunda Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno,[106] presentada el 25 de noviembre de 2003, indicó que mientras la primera arrojó que se ofrecía dinero en 10.5 de cada 100 trámites para obtener algún servicio público, en el 2003 se hizo sólo en 8.5 casos. El estudio añade que en el 2003 se realizaron 101 millones de actos de corrupción, mientras que hace dos años el número ascendió a 214 millones.

La Encuesta fue realizada en octubre de 2003, entre 14.019 adultos de las 32 entidades del país, con un margen de error de uno por ciento, y midió el índice de corrupción de la sociedad a partir del comportamiento de la gente al realizar trámites en 38 servicios públicos ofrecidos por los gobiernos federal, estatal y municipal.

Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado una "mordida" (palabra que en México designa al acto de ofrecer dinero a cambio de un servicio).

De las 32 entidades del país, el estado central de Puebla registra el mayor índice de actos de corrupción, al igual que Baja California Sur; el noroeste del país presenta el menor índice. La capital del país es la segunda entidad con mayor corrupción.

Banco Mundial

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, "la corrupción se lleva alrededor de nueve por ciento del Producto Interno Bruto de México, porcentaje superior al gasto total por concepto de educación en este país."[107]

Se considera que los empresarios gastan 30 mil millones de pesos en actos de corrupción, relacionados con licitaciones públicas, donde sí se encuentran involucrados funcionarios de mandos medios y superiores. De esta cantidad, 44 por ciento

[105] *Idem.*
[106] "Datos básicos sobre México", en *Índices nacionales e internacionales*, www.funcionpublica.gob.mx/indices/doctos/inf_basica_indices_web.doc
[107] "Informe Global de la Corrupción", en *Informe del Banco Mundial*, 22 de enero de 2003, p. 4.

se destina a actos relacionados con la contratación de servicios, 25 por ciento a la contratación para obra pública y 31 por ciento a la compra de bienes.

Según el Banco Mundial, las circunstancias más frecuentes que propician esta corrupción son:

- La posibilidad que tiene un servidor público, dentro del marco de su actuación, de favorecer o perjudicar ilícitamente a un particular (63.9 por ciento).
- Acciones u omisiones conscientes para beneficiar o perjudicar a una o más personas (52.9 por ciento).
- Contubernio entre servidores públicos o entre éstos con los interesados (37.6 por ciento). Posibilidad del servidor público de negociar condiciones en la autorización de un trámite o servicio (36.6 por ciento).
- Contacto directo entre quienes resuelven asuntos y los interesados y sus representantes (34.4 por ciento)
- Búsqueda de ingresos extras debido a bajos salarios (34.2 por ciento).
- Servidores públicos que se unen para realizar actos irregulares, o bien para cubrir la corrupción (33.6 por ciento).[108]

> "Tanto en México como en Latinoamérica, sus regímenes republicanos contemplan una división formal de poderes que en los hechos no se ha ejercido a plenitud por cuestiones de sociología política y razones históricas. Estas sociedades, de alguna forma invertebradas, carecen todavía de estructuras administrativas estables que den solidez y viabilidad a un estado moderno. Este estado embrionario de institucionalización impide la vigilancia pública del desempeño del aparato gubernamental, esto es, se cancelan los canales por donde la sociedad efectúa sus tareas de vigilancia. Desde esta óptica, podríamos decir que le falta vitalidad a la sociedad civil, entendida como diversidad y fortaleza organizacional. La alternancia en México abre una posibilidad de avanzar en el fortalecimiento de las instituciones y de la participación ciudadana."[109]

Conclusiones

Cuando en México se habla de la omnipresente corrupción, el interés se centra en el campo de la política y de la Administración Pública. Como conjunto y sabien-

[108] Información obtenida de 205 instituciones, *Informe del Banco Mundial*, 2 de febrero de 2001.
[109] "Informe Global de la Corrupción", *op. cit.*

do que siempre han existido las excepciones, las autoridades mexicanas, desde los tiempos coloniales, tienen la bien ganada fama de ser corruptas, de tener un sentido patrimonial de sus cargos y de hacer que éstos sirvan a sus intereses personales a costa del interés público, ya sea apoderándose directamente de los recursos, extorsionando a los gobernados o empleando su influencia y la información confidencial para hacer negocios, sin importar que con ello se incurra en conflicto de intereses.

En México ha privado la impunidad para la clase política en el poder, con lo cual se genera un sistema perverso de incentivos en el que los beneficios por cometer actos de corrupción y evitar cumplir con las obligaciones ciudadanas son siempre superiores a los posibles costos relacionados con esos actos. Si a esto añadimos el poder discrecional que tienen muchos servidores públicos en la toma de decisiones, además de la impunidad de que gozan, podemos afirmar que existe un sistema en el que la corrupción es una actividad de bajo riesgo y de altos rendimientos para quienes incurren en conductas irregulares, todo lo cual genera un complejo fenómeno muy difícil de desarticular.

La pobreza y la desigualdad, unidas a la ausencia y a las cambios de valores, tienden a aumentar la corrupción; y por otra parte, el considerar al gobierno como ilegítimo y corrupto, ha justificado a los funcionarios y a los mismos ciudadanos para no cumplir las leyes.

Podemos concluir que, para superar los males del pasado, evitar los del presente y abatir la corrupción en México, no basta con el cambio del régimen ni con tener un gobierno legal, legítimo y honesto. Habrá que crear suficientes incentivos institucionales para que el comportamiento ético sea deseable y resulte socialmente más redituable que la práctica de la corrupción. Se requiere concientizar a los ciudadanos, modificar la naturaleza y calidad de la clase política; fortalecer la cultura cívica de la ciudadanía y ajustar los marcos normativos en todos los niveles de gobierno, para que ningún acto de corrupción goce de impunidad.

La ética política exige algunos cambios en la manera de atribuir responsabilidad a los agentes, así como en la interpretación de los principios a partir de los cuales deben proceder. Es preciso dejar de lado ciertos supuestos individualistas que determinan la forma de encomiar o incriminar a las personas. No se debería juzgar a los funcionarios sólo por la sinceridad de sus motivos o la integridad de su carácter. Ellos son responsables de las decisiones y de las políticas producto de estructuras defectuosas, tanto de aquellas que podrían haber corregido como de las que resul-

ten inmodificables. La ética política tiene por objeto proporcionar un vínculo entre las acciones de los individuos y las estructuras de las organizaciones.

> "La ética política no consiste en reglas concretas o teorías generales, sino en enunciados o criterios que permitan formular juicios. No es un espejo para principios, ni es sólo el libro de consulta donde se indica qué decisiones y políticas adoptarán los funcionarios. Los criterios deben concebirse como un conjunto de factores que ciudadanos y funcionarios tendrán en consideración cuando deliberen sobre decisiones y políticas. Quienes suelen usar los criterios deben internarse gradualmente en el análisis de su procedencia (...) En esta misma etapa del desarrollo de la ética política se encuentra la crítica de las supuestas distinciones y principios equívocos que impiden la formulación de todo juicio ético sobre la acción política".[110]

La corrupción no tiene especificaciones de tiempo o lugar. Es intemporal y si bien es un problema de los individuos que muestran conductas ilícitas, es también resultado de una sociedad que funciona con un sistema que no es el apropiado.

La consolidación de la democracia requiere de la eficacia política, es decir, de la capacidad de las instituciones para resolver los problemas que los ciudadanos perciben como tales. Esto sólo será posible si se cuenta con instituciones sanas, sólidas y libres de corrupción, en donde no tengan cabida la ilegalidad ni la impunidad.

La problemática que encierra la corrupción representa el mayor desafío para el Estado mexicano. La división de poderes que empieza a consolidarse es un recurso que permite cumplir con uno de los supuestos básicos del Estado democrático: ser honesto y transparente en el funcionamiento de su administración.

Para erradicar la corrupción se requerirá, además, que el costo moral, social, político y económico sea mayor para el corrupto que los beneficios que con ella pueda obtener.

[110] Dennos F. Thompson, *La ética política en el ejercicio de cargos públicos*, Gedisa, Madrid, 1999, pp. 16-19.

Capítulo III

Aspectos jurídicos y normativos de la función pública en México

Introducción

En el primer capítulo vimos cómo, en la antigüedad, el pensamiento político estaba unido al pensamiento religioso y las normas éticas de la conducta individual no se diferenciaban de las normas que debían guiar las acciones del político. Vimos también cómo en la Edad Media se introdujo la idea de la ley positiva, con reglas formuladas por un poder soberano de origen divino, y cómo al llegar a la modernidad la autoridad se legitima en el mandato del pueblo.

Posteriormente, las costumbres y las manifestaciones normativas de la cultura dieron origen al Derecho, el cual se constituyó en el eje del funcionamiento de los gobiernos y del comportamiento de los funcionarios. Más adelante surgió, como un elemento constitutivo del Estado, el contar con un orden jurídico que resulta de un derecho fundamental o Constitución, que deviene en un gobierno de leyes que han de aplicarse a todos por igual y que deben ser aprobadas por el pueblo para llegar así al gobierno del Derecho.

Si bien es cierto que las leyes por sí mismas no mantienen en el camino correcto a la sociedad, ni a los funcionarios de los gobiernos, no es menos cierto que ninguna sociedad puede lograrlo sin leyes adecuadas que normen sus procesos y funciones y mantengan las acciones del gobierno por cauces de legalidad. El marco normativo sirve de guía, defensa, contención, sanción de irregularidades, desviaciones o ilícitos en que llegaran a incurrir los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Históricamente, la exigencia de normas que regulen la responsabilidad de los funcionarios públicos surgió como reacción ante los abusos de los regímenes absolutistas y monárquicos. Se encuentra ligada al establecimiento de la democracia, entendida como el gobierno de todos los ciudadanos. Crea al Estado basado en una constitución, producto de la libre voluntad de los gobernados y en la cual se reconocen las garan-

tías individuales y se ponen límites al poder del Estado para que no transgreda ni afecte dichas garantías sino, al contrario, las tutele y vele por su cumplimiento, siempre y cuando dicha actuación se encuentre dentro de los lineamientos establecidos por la propia Ley Fundamental y por las leyes que de ella emanen.

La democracia a la que aspira la modernidad tiene como uno de sus objetivos satisfacer la necesidad de mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública, la cual se considera una necesidad inexcusable; y esto sólo será posible a través de un proceso de construcción de instituciones políticas democráticas sanas y consolidadas. Por esta razón, los gobiernos reforman sus administraciones con la idea de que las relaciones desiguales entre administración-administrados deben dar paso a una nueva concepción de carácter igualitario, en la que la administración no sea sino un servicio y el público su clientela.

Independientemente del modelo de administración que se adopte, es fundamental el control jurisdiccional y administrativo de los servidores públicos, sin importar su rango o jerarquía. En todo Estado de Derecho, la función pública como ejercicio de gobierno, la sujeción a la Constitución, así como a las leyes secundarias, y la inherente obligación de sancionar en caso de su incumplimiento, constituyen un pilar en el que descansa la buena marcha de la democracia.

Por ello, al referirnos a la ética en el servicio público es necesario analizar lo relativo al marco legal, que establece las responsabilidades de los servidores públicos que regulan la rendición de cuentas, la fiscalización y las sanciones ante su incumplimiento, ya que los vacíos legales pueden ser fuente de corrupción.

Corresponde al gobierno y a los ciudadanos pugnar por la existencia y observancia de un adecuado marco jurídico, que señale las obligaciones y las prerrogativas a las que habrá de sujetarse todo servidor público y en el cual se consigne la responsabilidad de tutelar los derechos del gobernado frente a los actos de cualquier autoridad; así como aquellas garantías y obligaciones que la ley estime para que el servidor público cumpla con el encargo y la función encomendados. Al mismo tiempo, los ordenamientos jurídicos deben permitir, cuando sea necesario, exigir por la vía legal la aplicación de sanciones a las que se haga acreedor el servidor público por su comportamiento arbitrario.

En este capítulo analizaremos cómo se conceptualiza la función pública en México, cómo está normada, quiénes son los funcionarios públicos de acuer-

do con la ley, cuál ha sido la evolución histórica de nuestro régimen legal en la materia; en qué leyes están señalados los ordenamientos que rigen su actuación; qué propósitos se persiguen con ellos; en qué responsabilidades pueden incurrir los funcionarios públicos; de qué órganos de control y fiscalización se dispone y cuáles son las sanciones que las leyes señalan en casos de incumplimiento.

La administración pública en México

La administración pública en México, de acuerdo con el Artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está organizada en Centralizada y Paraestatal.[111]

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal.

La Administración Pública mexicana inició su modernización desde el siglo XIX y durante el siglo XX. El primer reglamento de gobierno elaborado en 1821 demostraba la preocupación por mantener una superación permanente del aparato administrativo del gobierno: "...cada Ministro está obligado a proponer reformas y a mejorar su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales."[112]

La Administración Pública, según Gabino Fraga, ha sufrido cambios relevantes, los cuales se pueden clasificar convencionalmente en siete etapas de reforma administrativa:[113]

[111] *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* Artículo1°, Porrúa, México, 1985.
[112] José Juan Sánchez González, "Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno", en *Revista del IAPEM,* núm. 48, enero-abril de 2001.
[113] Gabino Fraga, *Derecho administrativo,* 28a ed., Porrúa, México, 1978, pp. 38-41.

La primera se llevó a cabo en el México independiente, en el año de 1833, y con ello se intentó minar, desde sus bases, la vieja sociedad colonial.

La segunda surge con la creación de la Secretaría de Fomento, en 1853.

La tercera es impulsada por Juárez y tuvo su antecedente en 1857, con el movimiento de la Reforma que apoyó una nueva constitución que pretendía consagrar las garantías individuales que caracterizaban el Estado moderno; fortaleció el órgano legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes como Santa Anna, cuyos excesos dieron origen a dicho movimiento.

La cuarta etapa comprende las reformas introducidas en 1917 y parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una más compleja Administración Pública. Fue en este periodo cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los departamentos administrativos.

La quinta etapa de la reforma administrativa abarca de 1970 a 1976. La idea central de esta reforma partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un apartado burocrático constituido en ese entonces por más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.

En la sexta etapa de la reforma administrativa, en el periodo de 1976-1982, llevada a cabo en el gobierno de López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como las tres disposiciones fundamentales en la organización. Su base jurídica fue la implementación del Sistema Nacional de Planeación, constituido por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.

Como séptima etapa se considera la Reforma del Estado 1988-2000, donde se produjeron en la Administración Pública mexicana cuatro tendencias: 1) la privatización de las empresas públicas, 2) la simplificación administrativa, 3) la descentralización administrativa y 4) la endo-privatización de los servicios públicos (modernización administrativa con enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos).

El actual gobierno, primero de la alternancia, ha presentado para el periodo 2000-2006 un Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, cuyo principal objetivo es responder con eficacia y rapidez a las demandas de la sociedad. Sin embargo, "los cambios suelen no concretarse tan rápida y cabalmente en los rangos inferiores del aparato público. Al bajar en la jerarquía del mismo van perdiendo dinamismo y efectividad. En las bajas jerarquías hay una serie de costumbres y modos de ver y hacer las cosas que no se pueden modificar de la noche a la mañana ni por decreto. El personal de base y ventanilla suele no percibir para sí mismo el beneficio del cambio".[114]

La gobernabilidad exige dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos y la Administración Pública se ve cada vez más presionada a darles respuestas prontas y eficaces. Esta presión obliga a los gobiernos a mejorar sus sistemas administrativos para dar mejores servicios a los ciudadanos; ésa ha sido la motivación de las diferentes reformas. Sin embargo, los cambios no siempre han mejorado los resultados ni han evitado que los funcionarios cometan actos de corrupción aprovechando su cargo o se nieguen a dar atención, a menos que reciban algo extra. Pese a múltiples programas, no se ha logrado cambiar la actitud de la burocracia hacia una mística de servicio y responsabilidad; y finalmente quienes atienden directamente a los ciudadanos y concretan los propósitos del gobierno son los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos

En el Artículo 108 de la Constitución se aborda el tema de los funcionarios públicos. Este artículo permaneció sin variación durante 65 años y se reformó integralmente el 28 de diciembre de 1982. Con esta reforma se le da un tratamiento unitario, sistematizado y completo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos y se modifica la denominación del título IV, que en lugar de referirse a las "responsabilidades de los funcionarios públicos", alude a las "responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de "establecer, dice la exposición de motivos, la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta en su empleo, cargo o comisión".[115]

Con este cambio se pretendió contribuir a crear conciencia social sobre la función de servicio que ellos desempeñan y la facultad que les confieren las leyes a los ciu-

[114] María Elena Janetti Díaz, *La alta función pública y el proceso de democratización,* UNAM / ANUIES, México, 1997, p. 150.
[115] J. Jesús Orozco Enríquez, *Constitución Política de los Estados Unidos Comentada,* UNAM, México, 1985, pp. 261-262.

dadanos, para exigir el estricto cumplimiento de las obligaciones de dichos servidores, así como el respeto y el cumplimiento a los derechos e intereses de los gobernados.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya a desterrar la prepotencia, la negligencia y el desdén con que suelen conducirse funcionarios públicos de cualquier nivel; a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

La función pública es el ejercicio del poder público y se realiza en las áreas legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que esa función pública es la manifestación del Estado. "El ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de personas físicas y al hablar de la función pública, nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se hace referencia a las personas que desempeñan una función en el Estado y a las características jurídicas que presenten en el desarrollo de sus actividades, sin que por ello deba confundirse el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma".[116]

De acuerdo con el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llama servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública.

No se considera servidor público a quien se contrata para la prestación de un servicio público. Servidor público es toda persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado, a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno.

A los servidores públicos se les puede clasificar por su procedencia y por sus características:

[116] Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El derecho disciplinario de la función pública*, INAP, México, 1990, p. 12.

Por su procedencia, pueden ser electos, designados, contratados o voluntarios gratuitos. Funcionarios electos son aquellos representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo con las disposiciones constitucionales, ya sea por el voto directo de los ciudadanos o mediante el sufragio indirecto (casos previstos en el Artículo 84 constitucional).

> "Funcionarios designados son aquellos funcionarios que han sido designados por otros de más alta jerarquía, o por miembros de otro poder, como son secretarios de Estado, subsecretarios, jefes de unidad, director general, director de área, jefe de departamento y jefe de oficina, entre otros. Las formas de designación más comunes en el nombramiento, entendido como el medio por el que el Estado se allega la prestación de los servicios personales necesarios para realizar sus funciones y las formas de nombramiento para designar a los servidores públicos, pueden ser por decisión de funcionario de rango superior y por decisión de otras autoridades gubernamentales."[117]

La contratación de funcionarios públicos se realiza con el fin de satisfacer en la Administración Pública la necesidad de servicios eventuales o especializados y que no requieren una relación de trabajo permanente. Se pueden celebrar contratos civiles para el cumplimiento de obra o actividad específica.

Los funcionarios voluntarios y gratuitos son los servidores que desempeñan para el Estado trabajos específicos, permanentes o transitorios, cuando las eventualidades sociales así lo requieren. Esto es lo que también se llama servicio social.

Por sus características, los funcionarios pueden ser: altos funcionarios, que son los que disponen de un poder jerárquico respecto a los empleados; funcionarios de menor nivel, con un poder que deriva en capacidad de mando y de decisión; y funcionarios con inmunidad procesal, aquellos sobre los cuales no puede ser ejercida la acción penal en su contra, mientras dicha inmunidad no sea retirada. También hay funcionarios sin inmunidad procesal, quienes pueden ser procesados penalmente, sin que se haya realizado previamente el procedimiento respectivo a la declaración de procedencia.

Los funcionarios pueden clasificarse, además, según el ámbito de su competencia, en servidores públicos federales, locales o municipales; y de acuerdo con la división de poderes, en servidores públicos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del

[117] Rafael de Pina, *Diccionario de Derecho,* 2a ed., Porrúa, México, 2000, p. 454.

Poder Judicial; o de acuerdo con la situación laboral que guardan, personal en funciones, comisionado, con licencia, suspendido o jubilado.

Las atribuciones y las obligaciones de los servidores públicos están reguladas por la ley, a fin de evitar que incurran en responsabilidades y que hagan un ejercicio abusivo de sus funciones.

Evolución del régimen legal de responsabilidades

En casi todas las etapas de la vida de nuestro país, los gobernantes han tenido como principales preocupaciones, por lo menos en teoría, garantizar un adecuado desempeño de los servidores públicos y evitar prácticas de corrupción en la Administración Pública. Para lograrlo, se han diseñado numerosos sistemas y se han conformado marcos normativos con frecuentes reformas en la materia de responsabilidades de los servidores públicos y de combate a la corrupción. Al evolucionar los ordenamientos y los programas en estas materias, al mismo tiempo se multiplicaron las formas de no cumplirlos, sin tener consecuencias.

Durante la Colonia, la preocupación de España para con sus colonias no era la del buen gobierno ni de la administración eficiente, y mucho menos la de alcanzar niveles de gobernabilidad y legitimidad. El objetivo era mantener el sometimiento que propiciara la tributación a la metrópoli. Los funcionarios españoles no buscaban hacer carrera en el gobierno, buscaban los favores de la Corona y la oportunidad de enriquecerse.

En esa época se violaban sistemáticamente las prohibiciones administrativas. Se dieron casos escandalosos de oidores que regentaban garitos de juego, a los que había que acudir para perder dinero a cambio de lograr algunos favores en el tribunal. Para vigilar a estos oidores y a todos los burócratas se implantaron dos instituciones: el Juicio de residencia y la Visita. La diferencia fundamental entre una y otra forma de controlar el recto ejercicio de la administración era que la visita procedía durante el desempeño del oficio, en tanto el juicio de residencia se aplicaba al término de éste.

El juicio de residencia procedía de la Edad Media española y obligaba a todo funcionario, incluidos los virreyes, a dar cuenta de su actuación al término del mandato. Para realizar la residencia se nombraba un juez, frecuentemente un oidor, que se

trasladaba al lugar donde había ejercido el administrador y publicaba con bombo y platillo la apertura del juicio, pudiéndose presentar ante él todos los que tuvieran agravios o acusaciones acerca de la gestión del funcionario saliente. Para evitar que este último presionara o coaccionara a los testigos, se le enviaba a otra ciudad.

El juez de residencia iniciaba las averiguaciones pertinentes con ayuda de un secretario y levantaba dos sumarios, uno secreto y otro público. En el primero recogía el fruto de sus pesquisas personales y en el segundo los testimonios de los agraviados. La autoridad debía permanecer en el lugar donde ejerció el oficio por un determinado tiempo, con posterioridad al cese de sus funciones. Sólo saber que al final de su periodo lo esperaba el juicio, lo hacía ser más cauteloso, lo hacía conducirse de manera muy distinta a la de aquel que tiene asegurada la impunidad con sólo renunciar al cargo. Se emitía finalmente una sentencia, que podía ser recurrida ante el Consejo de Indias o, en última instancia, ante el rey, por vía de súplica.

> "Este juicio de residencia se asemeja al control de gestión que se realiza actualmente, ya que no sólo se verificaba la legalidad de los actos de los gobernantes, sino que además se analizaban los resultados de su acción."[118]
>
> La idea del juicio de residencia era positiva, pero su ejecución estuvo llena de vicios que le hicieron perder eficiencia, como el que para evitar gastos se acostumbró que el nuevo funcionario que iba a ocupar la plaza fuese a su vez el juez de residencia que juzgaba al funcionario saliente. El resultado era que le daba un curso muy acelerado al proceso y no llegaba al fondo de la corrupción que debía erradicar.
>
> Por otra parte, era siempre difícil presentar pruebas de los sobornos y más aún de las presiones con que se coaccionaba a los gobernados. Además, la máquina justiciera fue ablandándose progresivamente. Durante el siglo XVI, hubo algunos casos de funcionarios que pagaron su mala actuación con la horca, pero en el siglo XVII todo se resolvía pagando multas.
>
> En cuanto a la Visita, se asemejaba a un juicio de residencia extemporáneo que se hacía antes del término de un mandato, cuando existían acusaciones graves contra el funcionario o existía sospecha de una mala gestión administrativa. El Consejo proponía al rey el envío de un visitador, que llegaba investido de plenos poderes. Sus-

[118] José Andrés Morales Opazo, *El control de la administración en el siglo XIX. Memoria de Prueba para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas*, Universidad Central de Chile, 1999, p. 20.

> pendía temporalmente al funcionario sospechoso y comenzaba las averiguaciones. Si consideraba que la acusación o sospecha era infundada procedía a reponerle en su cargo; en caso contrario, le enviaba a España con la sentencia condenatoria, comúnmente pecuniaria.[119]

La Visita dio aún más problemas que el Juicio de residencia, pues no era raro que el visitador pretendiera inculpar al funcionario bajo sospecha con objeto de quedarse con su plaza a título provisional. Además, era frecuente que se aprovechara la visita para inspeccionar las actuaciones de todos los tribunales de la circunscripción y especialmente de las audiencias, lo que elevaba los costos de la misma y la volvía interminable.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano en la "Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", del 22 de octubre de 1814, promulgada por el Congreso Insurgente, existió la posibilidad de que los ciudadanos presentaran sus quejas, con objeto de evaluar el comportamiento de los funcionarios.

La Constitución de 1824 conformó en el Poder Legislativo el eje fundamental del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que establecía la responsabilidad del Congreso para proveer, mediante la expedición de leyes o decretos, la responsabilidad de los que quebrantaran dicha constitución.[120]

Asimismo, en la Constitución se establecía como sujetos de responsabilidad al presidente de la República, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno, así como por impedir las elecciones federales; a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y a los secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo; a los gobernadores de los estados, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Se establecía también que las responsabilidades del presidente, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados, senadores y demás servidores públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia.

Con el fin de reglamentar el Artículo 50 de la Constitución, en 1824 se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó, por primera vez, la Contaduría Mayor de

[119] Víctor Anzoátegui, *La Ley en América Hispana. Del descubrimiento a la emancipación*, Academia Nacional de Historia, Buenos Aires, 1992.
[120] Enrique J. Arce Bravo, *Sociedad, burocracia y corrupción, un enfoque histórico*, Pensamiento Nuevo, México, 1987, pp. 96-97.

Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público. Dentro del Ministerio de Hacienda se creó el Departamento de Cuenta y Razón, el cual, además de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, tenía la obligación de vigilar y fiscalizar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo e informarlos a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Departamento de Cuenta y Razón, en cuanto a la función que tenía de regular y fiscalizar los pagos indebidos que efectuara el Ejecutivo para informarlos a la Contaduría Mayor de Hacienda, creado en 1824, tiene alguna similitud con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo instituida en el sexenio de Ernesto Zedillo (1884-2000), la cual no dio los resultados esperados como tampoco los dio el Departamento de Cuenta y Razón de 1824.

> "En 1831, desaparece el Departamento de Cuenta y Razón y se establece en su lugar la Dirección General de Rentas, la cual tenía la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal. Más tarde, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda quedó como única dependencia fiscalizadora, conservando entre otras funciones las de fiscalización, formulación de las observaciones de la glosa, dirección de contabilidad y glosa preventiva".[121]

De igual forma y con procedimiento semejante, las diversas normas que sucedieron a esta Constitución, como "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, establecieron las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauzó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de las facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, cuyas disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una pequeña parte de los servicios del Estado, con un enfoque de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios. En efecto, su Título IV, además de la responsabilidad del presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de

[121] Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 25.

los altos funcionarios a nivel federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las dos únicas leyes que reglamentaron este título –la "Ley Juárez" del 3 de noviembre de 1870 y la "Ley Porfirio Díaz" del 6 de julio de 1866, que estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de 1940–, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

Con el decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como la "Ley Juárez", se tipificaron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y se señalaron como sujetos a los regulados por el Artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, secretarios de Despacho, gobernadores de los estados y al presidente de la República, quien sólo podía ser acusado de tres delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Los funcionarios de designación de rangos menores no estaban comprendidos en ese decreto; parecía que su control no se consideraba muy necesario.

"Desde la primera Constitución de la vida independiente, hasta llegar a las Leyes de Reforma, los esfuerzos de los legisladores para propiciar el comportamiento ético de los funcionarios públicos se tradujeron en un constante trabajo de crear y reformar leyes que diseñaron instituciones y mecanismos de control y que al no dar resultados eran suplidos por nuevos órganos, que al no cumplir su cometido, se intentaba obtener mejores resultados con la reinstalación de los anteriormente desaparecidos. Ese ha sido el azaroso destino de la Contaduría Mayor de Hacienda, que transitó en ese ir y venir desde 1824 hasta fechas muy recientes."[122]

El presidente Porfirio Díaz expidió en 1896 la "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", la cual regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que hacia referencia la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al Artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales en los mismos términos que aquélla, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo. Además, determinó la declaración de procedencia que debía dictar el Gran Jurado en los casos de delitos o faltas de orden común cometidos por los altos funcionarios. Establecía que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. En un capí-

[122] Bárbara y Stanley Stein, *La herencia colonial de América Latina,* Siglo XXI, México, 1970, p. 72.

tulo específico señalaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos de orden común. Consideraba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la substanciación del juicio seguido en su contra.

En 1910, al reorganizarse las dependencias de gobierno, se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa, la cual precede directamente al Departamento de Contraloría y cuyas funciones eran las que su nombre expresaba.

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución vigente hasta la fecha, la cual estableció en su Título IV las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos; se consideraban como tales a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal del D.F. y a los funcionarios y empleados en general, y a toda persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública. De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los servidores públicos, y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales que podrían identificarse como responsabilidades administrativas. En esta constitución se ampliaron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y se facultó al Poder Legislativo para expedir su Ley Orgánica.

Teóricamente, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Poder Legislativo, debía ser el órgano idóneo para fiscalizar y fincar responsabilidades a los funcionarios de los otros poderes, sin embargo, dado el control que en la práctica ejerció el Ejecutivo sobre el Legislativo, la supervisión se volvió inoperante.

Ese mismo año de 1917, el presidente Venustiano Carranza creó el llamado Departamento de Contraloría, separado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dependiente directamente del Ejecutivo, lo cual propició que el ejercicio de sus funciones se viera facilitado por la mayor autoridad que se le había conferido, aun cuando tuviera menor independencia. Entre las principales atribuciones que le fueron conferidas destaca la de moralizar al personal al servicio del Estado; ejercer funciones de fiscalización y control preventivo; evaluar el rendimiento gubernamental; vigilar la legalidad en el manejo de fondos del erario; actuar como mecanismo para el mejoramiento del funcionamiento de la Administración Pública, entre otros.

> "En los términos del 5° párrafo del Artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales a que la anterior Ley era reglamentaria de la Constitución de 1857. Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió, con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados".[123]

En esta Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, se concedió acción popular para denunciarlos y se le añadió la necesidad de Declaración de Procedencia.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado, se suprime el Departamento de Contraloría y nuevamente se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda. Una vez más, las reformas y las contrarreformas evidencian la imposibilidad de lograr un comportamiento ético y eficiente de los funcionarios públicos.

En 1939, siendo presidente el general Lázaro Cárdenas, se creó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados. En el caso de los delitos comunes cometidos por altos funcionarios, dicha disposición, entre otras cosas, señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales, y dispuso también que el presidente de la República sólo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después. Aunque la Ley no definía los delitos oficiales, enlistaba los delitos imputables a los funcionarios. Se establecieron la destitución y la inhabilitación de cinco a 10 años como sanciones a la comisión de los delitos.

Amparado por esta ley, el presidente Lázaro Cárdenas aplicó la destitución por órdenes del Congreso el 16 de diciembre de 1935. Fueron destituidos los gobernadores de los estados de Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora; además, del 15

[123] Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 64.

al 18 de diciembre salieron varios oficiales, entre los que se encontraban Joaquín Amaro, Manuel Medina Vieitia y Pablo Quiroga, cuyos puestos fueron ocupados por jóvenes generales partidarios de Cárdenas. La aplicación de estas sanciones fue interpretada más que como medida correctiva, como estrategia para que el general Cárdenas se deshiciera de funcionarios que seguían siendo leales a su predecesor Plutarco Elías Calles.

El presidente Cárdenas ordenó cerrar las casas de juego y los casinos diseminados por todo el país, algunos de los cuales pertenecían a amigos de Calles. Estas casas fueron convertidas posteriormente en escuelas y centros de cultura.

Para Calles y sus amigos, acostumbrados a resolver todo tras bambalinas, en el seno de la familia revolucionaria este paso sonaba como una prevención de que el compadrazgo y la política de "cubrirse mutuamente los pecados" llegaban a su fin. Se comprende que Calles y su séquito, dados a llamarse celosos defensores de la moral social y de la honradez revolucionaria, no podían manifestarse abiertamente en contra de esas medidas tomadas por el sucesor.[124]

En la coyuntura de la guerra, Manuel Ávila Camacho inició el cambio de rumbo hacia la industrialización que Miguel Alemán consolidaría: el combate a la corrupción no fue prioridad de su gobierno. Su primer objetivo fue lograr la reconciliación con los diferentes sectores irritados por las tendencias socializantes del gobierno de Cárdenas. Afianzó la hegemonía del poder civil, para lo cual saldó cuentas con el ejército y la iglesia.

El gobierno de Miguel Alemán se identifica con la tendencia modernizadora que se extiende tanto al ámbito económico como al político, pero no hubo interés por legislar contra la corrupción ya que ésta era ingrediente principal en la contratación de las múltiples obras públicas que se realizaron y que dieron como resultado el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, que a partir de entonces adquirió abiertamente carta de naturalización.

"La política económica alemanista creó un enorme déficit público y propició una elevada inflación, hasta entonces desconocida. Por otra parte, la corrupción de este

[124] Federovich Shul'govskii Anatolli, *México en la encrucijada de su historia: la lucha libertadora y antiimperialista del pueblo mexicano en los años treinta y la alternativa de México ante el camino de su desarrollo*, Fondo de Cultura Popular, México, 1968, pp. 93-106.

gobierno deslegitimó aún más al sistema político nacional en su conjunto, al tiempo que el capital nacional se dio a la fuga después de haber realizado los mejores negocios de su historia."[125]

El gobierno ruizcortinista también se enfrentó a una crisis de legitimidad: la impopularidad de la administración saliente que se había caracterizado por la voracidad de sus funcionarios hizo necesaria la renovación de la imagen de los "servidores públicos". Para recuperar el consenso, el Estado se propuso sustituir la imagen de despilfarro y corrupción típicas del régimen alemanista por una imagen de moral y austeridad públicas.

Así, desde principios de la administración, Ruiz Cortines lanzó una serie de proyectos tendientes a ganar consenso; entre ellos encontramos las reformas constitucionales que otorgan a la mujer todos los derechos políticos y un proyecto de modificación a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, en donde se mencionaba directamente la corrupción. Para impedir el enriquecimiento ilícito de los gobernantes, el presidente sugirió que al inicio de sus funciones declarasen sus bienes; si al terminar su gestión poseían más de lo que sus posibilidades económicas les permitieran, el caso debía ser investigado de oficio. Esta ley nunca se aplicó.

Con Adolfo López Mateos, en 1963, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año, a partir de la recepción de los documentos, para realizar la revisión respectiva.

"Luis Echeverría Álvarez, durante su sexenio, 1970-1976, enfatizó que la corrupción no podía existir en la base de la cadena burocrática si no existía en la cúspide. Sin embargo, sus declaraciones contrastaron con la generalizada corrupción que marcó el final de su régimen, toda vez que su estrategia anticorrupción se convirtió, paradójicamente, en el desastre sexenal, en virtud de que el saqueo y el robo de los bienes de la Nación quedaron nuevamente impunes, así como el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, y el consecuente millonario endeudamiento, todo lo cual nunca fue aclarado."[126]

[125] Paulina Fernández Christlieb y Luisa Béjar Algaza, "La década de los sesenta", en *Evolución del Estado Mexicano.* Tomo III: Consolidación 1940-1983, Ediciones El Caballito, México, 1989.
[126] Gabriel Zaid, *El progreso improductivo,* Siglo XXI, México, 1979, p. 853.

En 1978, con el gobierno de José López Portillo se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, la cual seguía siendo una de las demandas más sentidas de la sociedad; porque pese a las múltiples reformas y contrarreformas, los mayores resultados habían sido las purgas políticas, la destitución de algunos carteros y la inhabilitación de muy pocos funcionarios de rango menor.

Desde su campaña electoral, el candidato José López Portillo formuló una frase que era reflejo de la realidad: "la corrupción es el cáncer de este país. México corre el riesgo de devorarse a sí mismo si no logramos controlar la corrupción".[127] Sostuvo también que la inmoralidad no era practicada por los funcionarios de alto nivel, sino más bien por los empleados administrativos, con lo cual contradecía a algunos de sus antecesores, que ubicaron la corrupción en los altos niveles del gobierno.

Durante su gobierno, 1976-1982, López Portillo trató de otorgar un mayor poder de supervisión a la población y al Congreso, a efecto de que pudieran controlar la corrupción. Sin embargo, dicha política sólo dio como resultado la implementación de un débil sistema de módulos de información en las oficinas gubernamentales. Con respecto al Congreso, las reformas a la Ley Orgánica de Contabilidad Pública otorgaron a la Cámara de Diputados más facultades para supervisar y sancionar el uso de recursos públicos por parte del gobierno.

Su campaña anticorrupción se caracterizó por la persecución y el enjuiciamiento de algunos funcionarios públicos, destacando entre ellos el exdirector de Pemex, Jorge Díaz Serrano, quien fue sujeto a juicio de declaración de procedencia, removido de su fuero constitucional, condenado y enviado a prisión por cinco años.

A pesar de las acciones espectaculares que el presidente López Portillo impulsó para sancionar actos de corrupción a funcionarios del sexenio de Echeverría, a las que la opinión pública consideró como "venganza política", López Portillo, contradiciendo lo dicho en su campaña, justificó la existencia de la corrupción en los altos niveles: "el problema de la corrupción está encajado en todo el mundo, no hay por qué desgarrarnos las vestiduras y decir que sólo sucede en México".[128]

[127] Stephen D. Morris, *Corrupción política en el México contemporáneo*, p. 98.
[128] *Ibid.*, p. 115.

Durante su sexenio se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, a fin de que tuviesen que registrar periódicamente sus propiedades ante la Procuraduría General de la República y para reforzar la base legal de la sanción de los funcionarios corruptos. Asimismo, promovió reformas administrativas generalizadas, destinadas, en parte, al combate a la corrupción, mismas que propiciaron la reorganización y la redistribución de las funciones gubernamentales, creando un organismo encargado de coordinar el gasto y la planeación, denominado Secretaría de Programación y Presupuesto. Se consolidaron los controles de supervisión de la función pública al ordenarse auditorías públicas complementarias. No obstante todas las medidas tomadas, al igual que durante el sexenio de Echeverría, el periodo de López Portillo se caracterizó por una generalizada corrupción en todas las áreas de su gobierno.[129]

El presidente Miguel de la Madrid tomó la corrupción como blanco directo de su gestión (1982-1988). El programa denominado "Renovación moral" contó con una elevada prioridad presidencial durante su sexenio. Al llamar a una "nueva renovación moral", prometió introducir nuevos métodos en el sector público para lograr prevenir, detectar y en su caso castigar, los actos inmorales de los funcionarios públicos. Uno de sus principales lemas fue: "El cargo público no debe ser botín de nadie". Señaló además que la corrupción no era del dominio exclusivo del sector público, sino de toda la sociedad.[130]

Durante el régimen de De la Madrid, nuevas reformas legales y estructurales, dirigidas específicamente al problema de la corrupción, formaron el núcleo del proyecto de "Renovación moral"; el término de funcionario público se sustituyó en el Título Cuarto de la Constitución por el de servidor público. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos volvió a modificarse, se le agregó un catálogo de obligaciones para los funcionarios públicos; se estableció la obligación de llevar un registro más completo de las propiedades de éstos. Se modificó también el Código Penal, para reforzar la capacidad del Estado para castigar a los servidores públicos corruptos, incorporando nuevas categorías de delitos, como el uso ilícito de los recursos públicos, tráfico de influencias y enriquecimiento inexplicable, entre otros.[131]

[129] Germán Pérez y Rosa María Mirón, "López Portillo, un sexenio de auge y crisis", en *Evolución del Estado Mexicano,* Tomo III: Consolidación 1940-1983, pp. 189-267.

[130] Germán Pérez y Samuel León, "México en busca de la legitimidad perdida", en *17 Ángulos de un sexenio,* Plaza y Janés, México, 1987, pp. 11-34.

[131] Carlos Elizondo, *La silla embrujada. Historia de la corrupción en México,* 7a ed., Edamex, México, 1987, pp. 184-185.

De la Madrid creó una nueva dependencia centralizada, responsable de prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción de la Administración Pública Federal: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y se eliminó la temida Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, la cual estaba gravemente afectada por actos de corrupción.

Finalmente, la pretendida "renovación moral" durante el sexenio de Miguel de la Madrid no tuvo el éxito deseado: las leyes que fueron expedidas o reformadas solamente revistieron una eficacia parcial y no por su propósito o contenido, sino por la inoperancia y la complicidad de los órganos administrativos, tanto de los que debían aplicarlas como a quienes debían ser aplicadas.

En el año de 1982 se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, y con ese fin se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual tenía como objetivo promover un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo el contexto de la eficiencia, transparencia y apego a los valores que deben inspirar al servicio público.

En este periodo se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la cual se pretendía fijar nuevas bases legales en materia de responsabilidad administrativa: se actualizó el juicio político y la declaración de procedencia, con la finalidad de que los servidores públicos llegasen a comportarse con honradez, lealtad, eficacia, austeridad e imparcialidad. La nueva ley definió las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, así como las responsabilidades en que incurrían por su incumplimiento, los medios para identificarlo, las sanciones y los procedimientos para prevenir y corregir la corrupción en el servicio público. Pese a las numerosas reformas y a los propósitos difundidos, la ciudadanía no percibió ningún cambio ni en actitudes ni en resultados.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), al igual que sus antecesores, inició al principio de su periodo una vasta campaña moralizadora. Surgieron diversos escándalos de funcionarios de primer nivel involucrados en actos de corrupción, tales como el arresto de los líderes petroleros Joaquín Hernández Galicia "La Quina" y Salvador Barragán Camacho, así como la detención del exdirector de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez, por el asesinato del periodista Manuel Buendía.

La campaña anticorrupción de Carlos Salinas también contribuyó a desacreditar la imagen de su predecesor. Su posición contra la corrupción indujo a considerar la administración de Miguel de la Madrid como el sexenio de la impunidad, caracterizado por la protección a los caciques sindicales, narcotraficantes, policías y demás funcionarios públicos corruptos. En su sexenio, tampoco se obtuvieron resultados positivos.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), sin anunciar campaña moralizadora, su administración se enfocó, entre otros aspectos, a acrecentar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos públicos, así como a garantizar el cumplimiento irrestricto de los principios de probidad y honestidad en el servicio público.

En congruencia con estos propósitos, presentó una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se ajustaban las funciones y atribuciones de la entonces SECOGEF. A partir de ese momento, dicha Secretaría tomó el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de la cual no se esperaba nada efectivo por ser un órgano dependiente del mismo Ejecutivo, a quien pretendía fiscalizar.

En 1996, a través de un paquete de reformas legislativas se modificaron diversas disposiciones legales con el propósito de fortalecer las acciones de los órganos de control interno y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades que dependían jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, las cuales actuaban en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Programa de Contraloría Social implementado en esta administración llegó a consolidarse como un instrumento de control preventivo y de combate a la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, el cual promovía la participación ciudadana para el control, vigilancia y evaluación de los programas de beneficio social y de combate a la pobreza que se realizaban con recursos federales.

> "Del análisis de la regulación legal de la responsabilidad administrativa hasta 1999, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecerla, a pesar de que las han identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la administración pública, denominándolas omisiones o faltas oficiales, no han previsto los procedimientos y autoridades para sancionarlas, ni han precisado su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

> El establecimiento y la regulación de este tipo de responsabilidad se dejaron a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria."[132]

Como se esperaba, no se produjeron cambios apreciables en la moralización de la Administración Pública. Ante tales evidencias, el partido oficial aceptó la propuesta de la oposición y se creó, en julio de 1999, para que iniciara sus funciones el 1º de enero del 2000, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual se consideró parte fundamental de la Reforma del Estado, pues con ella se revalorizaría una de las funciones esenciales del Poder Legislativo. En diciembre de 1999 se aprobó la Ley Reglamentaria, para que entrara en funciones la nueva entidad. La Ley Reglamentaria fue un avance en el fortalecimiento del control presupuestario a cargo del Congreso de la Unión y que se ejerce a través de la Cámara de Diputados.

La Ley regula en siete títulos y 14 capítulos, de manera completa e integral, la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública presentada por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, las bases y términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública que en apoyo de la Cámara de Diputados se encargue de la fiscalización señalada; y la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Estado Federal o del patrimonio de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos, como son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes, además de las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Se establece la naturaleza del orden público de esa Ley al referir su objeto, señalando, asimismo, que la revisión de la cuenta pública estaría a cargo de la Cámara de Diputados, que se apoyaría para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación y tendría a su cargo la función de fiscalización superior de la propia cuenta pública, gozando para ello de autonomía técnica y de gestión para decidir, en términos de la propia Ley, sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

[132] Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El derecho disciplinario de la función pública,* INAP, México, 1990, pp. 37-66.

En la Ley se considera a la cuenta pública como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

La Ley prevé, además, que la revisión y fiscalización de la cuenta pública deberán determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos se ajustan a los conceptos y a las partidas respectivas; si el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas se hizo con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si en la gestión financiera se cumplió con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, así como los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustaron a la legalidad y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado. Además, deberán precisar la responsabilidad a que haya lugar y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

La revisión de las numerosas reformas legislativas que se han realizado en la estructura jurídica mexicana y el constatar que no han dado los resultados deseados, hace reflexionar en que no ha operado la idea de Rousseau,[133] en el sentido de que la voluntad general debía fundarse primordialmente en una doctrina jurídica más que sobre una doctrina moral, y nos lleva a concluir que no son suficientes las leyes sin los mecanismos de aplicación, la voluntad política y los medios para hacerlas cumplir, sin desestimar la vigilancia ciudadana y el propósito de comportamiento ético de los servidores públicos.

La necesidad y la exigencia de moralizar la Administración Pública en el año 2000 eran tan imperiosas como en 1810, pero aumentadas por los volúmenes

[133] Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social. Libro Cuarto,* Linotipo, México, 1979, p. 114.

de calidad y cantidad de los fraudes ocurridos en las áreas y en los bienes públicos y por las expectativas de la sociedad que habían creado las ofertas de la campaña presidencial.

El gobierno del presidente Vicente Fox se inicia con una serie de reformas legislativas tendientes a prevenir y controlar la corrupción en la Administración Pública. Una de las más importantes se refiere a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con esta iniciativa, el nuevo gobierno acata el mandato de una ciudadanía que exige que el ejercicio de las facultades por ella conferidas al Estado, se realice con el pleno conocimiento de sus destinatarios.

Con estas iniciativas se perfila el inicio de un nuevo camino que impulsa la participación social y la confianza en las instituciones públicas. La ley es a su vez un componente fundamental de la Reforma del Estado, y a partir de ella se persigue un ejercicio acotado y responsable del poder público.

En esta ley, el acceso a la información se concibe como una de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público.

Con este ordenamiento, la información no sólo se transparenta, sino que también se democratiza. Así, bajo este nuevo marco institucional, tanto los grandes, medianos, pequeños y microempresarios, al igual que todos los ciudadanos, tendrán a su disposición la misma información.

Para hacer operativa esta Ley de Transparencia se creó en el año 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que la misma ley previó. Haciendo un símil, podría decirse que así como el Instituto Federal Electoral (IFE) sirvió para transparentar las elecciones, el IFAI servirá para hacer transparente la Administración Pública.

La Ley plantea que cualquier persona puede tener acceso a la información y se espera que el Instituto contribuya a tener una sociedad cada vez más exigente, que le pida al gobierno transparencia y le exija rendir cuentas. En la medida en que la sociedad use este derecho, el IFAI contribuirá como medida preventiva contra la corrupción. Otra reforma importante fue la que se hizo a la Ley Federal de Res-

ponsabilidades de los Servidores Públicos, para fortalecer las facultades de investigación y sanción de prácticas irregulares.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de opinar sobre los nombramientos de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de solicitar su remoción. La reforma amplía esta facultad, de tal suerte que la dependencia citada puede nombrar y remover a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos pasarían a depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, posteriormente llamada Secretaría de la Función Pública. Lo anterior permitiría a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto y responsable de los servidores públicos.

En materia de acciones preventivas, se cuenta con la ley que establece el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual es un dispositivo para regular las etapas de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación de desempeño, control y separación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal centralizada.

Dicha ley tiene por objeto establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, para que opere bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, con el fin de construir una Administración Pública institucional.

La Ley tiene como objetivo fundamental organizar un sistema capaz de atraer, desarrollar y retener en el servicio público a los individuos más aptos, tomando en cuenta sólo sus capacidades, al margen de compromisos políticos y evitando la discrecionalidad, para nombrar y remover a los servidores públicos de sus puestos en el gobierno.

Otra reforma fue la que se hizo a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual se aprobó con la finalidad de que las responsabilidades administrativas fueran reguladas por dicho ordenamiento, en tanto que

las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional, se sigan regulando por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En la exposición de motivos señaló:

La Iniciativa de Ley propone: establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia. Propone principalmente definir y preceptuar con toda claridad el andamiaje jurídico para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En materia federal, esta Ley es el ordenamiento jurídico encargado de regular las responsabilidades administrativas en que pudieren incurrir los servidores públicos a que alude el Artículo 108 constitucional. Es la Ley Reglamentaria del título cuarto constitucional en lo que se refiere a responsabilidades administrativas. Plantea que los servidores públicos deben rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que impida o limite la rendición de cuentas de la gestión pública federal, para lo cual brindarán el apoyo que les fuese requerido, proporcionando toda la información y documentación que les sea solicitada, conforme a su competencia, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

> "Al Estado no le corresponde tutelar la moralidad personal, pero sí está obligado a prevenir y a sancionar la corrupción en el servicio público. De ese modo, la ley se propone combatir el fenómeno de la corrupción en el servicio público, a través de diversas medidas, de entre las cuales se encuentra la adopción, en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de códigos éticos de carácter interno en los que se contengan reglas de conducta cuyo contenido, si bien variará en razón de las funciones específicas que a cada dependencia le corresponda ejercer conforme a la ley, compartirán el fin común de aspirar al estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público y, en consecuencia, de las obligaciones que la ley de la materia les impone."[134]

[134] "Exposición de Motivos", en *Diario de los Debates*, 15 de abril de 2001.

Control legal de los servidores públicos

El control legal de los servidores públicos constituye uno de los elementos esenciales de todo régimen democrático. Este control se ejerce a través de distintos medios jurídicos que tienen como principal directriz el principio de legalidad, el cual obliga a que toda actuación de cualquier servidor público se apegue al marco constitucional y legal. Con esto se protege a los gobernados de acciones excesivas o arbitrarias de sus servidores.

El principio de responsabilidad reviste gran importancia respecto a la actuación de los servidores públicos, en virtud de que por él se otorga, a cualquier gobernado, la posibilidad de reclamar o denunciar la conducta indebida, realizada durante el ejercicio de su encargo y, en su caso, lograr que a dicho funcionario le sea impuesta una sanción legal, derivada de su incorrecto proceder. Por tanto, podemos señalar que la violación al principio de responsabilidad tiene como consecuencia que el servidor público que lo infrinja, se hará acreedor a la imposición de la sanción correspondiente que determine la Constitución o las leyes respectivas. Por lo tanto, el servidor público tendrá que ajustar su conducta al marco de atribuciones que la propia ley le señala y limitar su actuación a las disposiciones legales. De lo contrario, la propia normatividad determinará las sanciones a las que se haría acreedor.

Los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones son los siguientes: responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal.

Responsabilidad política

La responsabilidad política es aquélla en que incurre cualquier funcionario federal cuando su conducta viole los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho. El juicio político se aplica a los funcionarios estatales cuando violan las disposiciones federales o hacen uso indebido de los recursos o fondos federales.

El juicio político

El tratadista Raúl Cárdenas señala que "la naturaleza jurídica del juicio político gira sobre hechos no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en

su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública, por lo tanto es ajeno a la actividad judicial".[135]

El juicio político es un instrumento de poder que tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. En algunos casos no es imparcial ni está exento de prejuicios, no siempre castiga al culpable ni absuelve al inocente, ni busca castigar a fin de enmendar. Es por eso que dicho juicio político se ha tornado ineficaz y se ha alejado del fin que persigue en realidad.[136] Tanto el juicio político como la declaración de procedencia son instituciones de naturaleza constitucional que, en salvaguarda de ciertas funciones, establecen excepciones al sistema ordinario de persecución de los delitos, de encauzamiento y castigo de sus autores.

El juicio político aparece en la Constitución de 1857 (artículos 103-105) y en la de 1917, en los artículos 109, 111 y 114. En la actualidad, está previsto en el Artículo 110 de la Constitución vigente en relación con el Artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), y procede ante la realización de determinadas conductas que van en contra de los intereses públicos fundamentales y originan la responsabilidad política (Artículo 7° de la LFRASP), tratándose de empleados federales, o motivado por violaciones a la Constitución o a las leyes que de ella emanen, o por mal manejo de fondos federales, tratándose de funcionarios estatales. Si la resolución es condenatoria, se sancionará al servidor público con una pena que puede ir de la destitución del cargo, hasta la inhabilitación para desempeñar cargo, empleo o comisión alguna en el gobierno federal, estatal o municipal, por un tiempo determinado, el cual puede ser de uno a 20 años, según lo establecido en el Artículo 8° de la LFRASP.

El procedimiento de juicio político se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente en los artículos 5° al 24°, correspondientes al Título Segundo Capítulo I. Dicho procedimiento consta de dos fases, la primera se desarrolla ante la Cámara de Diputados, la cual actúa como órgano instructor y de acusación; y la segunda se lleva a cabo ante la Cámara de Senadores, la cual se erige como Jurado de Sentencia.

[135] Raúl F. Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1982, p. 343.
[136] Carlos A. Morales Paulín, *Derecho burocrático*, Porrúa, México, 1995, pp. 339-447.

Responsabilidad civil

La responsabilidad civil se traduce en la reparación del daño causado. Aplicada al servicio público, se refiere a las conductas del servidor público con las cuales obtiene un lucro indebido y ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, estados o municipios o a la de un particular. En tal caso, está obligado a resarcir el daño con bienes de su propiedad o de terceros.

Las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público están contenidas en la Constitución, en los Códigos Federal, Civil y Penal, y en diferentes ordenamientos administrativos como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En esos ordenamientos se establecen las bases para el tratamiento legal de esta responsabilidad y se prevén las sanciones correspondientes.

Responsabilidad civil en el Código Civil Federal

Se entiende por responsabilidad civil la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma o por actos de las personas por quienes deba responder. Se considera como daño, la pérdida o menoscabo sufrida en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación y como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Cuando el directamente responsable del daño causado es el servidor público, deberá responder con su patrimonio de la irresponsabilidad en que haya incurrido. Sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes para responder a la obligación, o teniéndolos no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado. Debemos advertir que el supuesto aquí planteado se da cuando el funcionario causó daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la Administración Pública. De otra manera, esto es, si el daño lo causó en lo personal, responderá en lo personal.

La responsabilidad civil por el hecho ilícito puede fincarse en contra de los servidores públicos como personas físicas y en contra del Estado como persona moral.

En virtud de que ninguna persona física o moral está exenta de esta obligación, la ley responsabiliza a todas en los mismos términos cuando incumplan sus obligaciones legales o contractuales, de tal forma que los servidores públicos como personas físicas y el Estado como persona moral tienen obligación de reparar los daños causados. Sin embargo, el origen de la responsabilidad es diferente, el Estado es susceptible de ser responsable civilmente, pero en forma objetiva, ya que esta responsabilidad nace de los daños causados por el servidor público en el ejercicio de sus funciones (responsabilidad civil subjetiva) y de la obligación que la ley impone al Estado, con variantes de solidaridad y subsidiaridad.

En la responsabilidad civil subjetiva es posible encontrar una conducta que ocasione el daño en forma intencional (dolo) o en forma imprudencial (culpa), en tanto que en la responsabilidad civil objetiva no hay culpa (ni dolosa ni culposa), pero el responsable es señalado por el ordenamiento legal, como es el caso del Artículo 28. Cabe señalar que esta responsabilidad es solidaria cuando se trata de actos ilícitos dolosos. Es subsidiaria en los demás casos y en los que sólo puede hacerse efectiva contra el Estado, cuando el servidor público responsable no tenga bienes o los que tenga no alcancen para responder de los daños y perjuicios causados.

Responsabilidad civil en el Código Penal

Dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla el Código Penal para ser aplicadas a los delincuentes en general, incluidos los servidores públicos como personas físicas, se encuentran la sanción penal y la pecuniaria, que constituyen la responsabilidad civil.

La sanción pecuniaria, entre otras, comprende la reparación del daño, la cual consiste en la restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito. Si no fuere posible el pago del precio de la misma, la indemnización por daño moral y material y el resarcimiento de los perjuicios causados.

La reparación del daño que provenga de un delito y que deba ser hecha por el propio delincuente, tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el juez o el ministerio público. La obligación de pago es preferente sobre cualquier otra, con excepción de la de alimentos, la cual se hará efectiva una vez que la sentencia haya causado ejecutoria.

Responsabilidad civil en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

La responsabilidad civil en materia de fiscalización de recursos públicos federales puede entenderse como los daños y perjuicios económicos causados al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por la acción u omisión de los funcionarios, empleados, o terceros, vinculados con el manejo o destino de los recursos federales.

En tal sentido, la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé un Título Quinto dentro de su cuerpo legal, encargado de la determinación de los daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades. Establece que si de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, realizada por la Auditoría Superior de la Federación, aparecieren irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado, en su Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá, entre otras acciones, a determinar los daños y perjuicios correspondientes y a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

Dicho fincamiento de responsabilidades tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios, estimables en dinero, que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio.

Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es aquélla en que puede incurrir el servidor público cuando, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, contraviene las obligaciones previstas en el Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales se refieren al código de conducta administrativa que debe cumplir todo servidor público federal.

Se incurre en ella por actos y omisiones con la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la economía y la eficacia en la Administración Pública. Las sanciones podrán ser: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del

puesto, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala los criterios para imponer la sanción administrativa respectiva: la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; nivel jerárquico y los antecedentes del infractor; condiciones exteriores y medios de ejecución; antigüedad en el servicio, daño o perjuicio económico causado y reincidencia.

Responsabilidad penal

Sobre la responsabilidad penal, el Título Cuarto de la Constitución establece varias disposiciones. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

El Título Décimo del Código Penal Federal tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como dentro del texto del ordenamiento penal mencionado; se encuentra también el Título Undécimo, relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho.

Responsabilidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Uno de los fines más importantes de la ley es que los órganos del Estado transparenten su estructura orgánica, los salarios y compensaciones de los servidores públicos, metas y objetivos; los servicios que ofrecen, los presupuestos asignados y su ejecución; los resultados de las auditorías a que se someten, los criterios de acceso a programas de subsidio y las concesiones y contrataciones que asignen.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información especifica las causas de responsabilidad y sanción administrativa de los servidores públicos, como el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento, inutilización, divulgación o alteración total o

parcial de la información que se encuentra bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento.

Mecanismos de control

Los mecanismos de control tienen como propósito hacer efectivo el principio de acotamiento o limitación del poder, evitar abusos, excesos y desviaciones; así como fiscalizar la actividad de los gobernantes en lo relativo al uso y destino de los recursos públicos.

La actividad financiera pública es el conjunto de actos que los órganos del Estado realizan para administrar su patrimonio, liquidar y recaudar los impuestos o contribuciones y para conservar y gastar las sumas recaudadas. En esta actividad financiera del Estado, el control consiste en la fiscalización y revisión de la hacienda pública, con el propósito de que se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático. Es por ello que el significado de fiscalización superior que se admite de manera general no sólo en México, sino en el mundo, es el de la actividad que lleva a cabo, en última instancia, un órgano del Estado, legislativo o jurisdiccional, de toda la actividad financiera pública. Puede ser externo o interno.

En lo externo, el principal instrumento es la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y en lo interno, la Secretaría de la Función Pública. El control interno es de naturaleza administrativa y se desarrolla en el mismo escenario de la dependencia, es decir, es aquella función fiscalizadora que se realiza entre unidades administrativas vinculadas con un mismo órgano del Estado. A este tipo de control pertenece la fiscalización que realiza la Secretaría de la Función Pública, respecto a las dependencias de la Administración Pública Federal.

Le compete igualmente fincar responsabilidades y, en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público Federal, vigilar el cumplimiento y aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El control externo público es el que realiza un órgano del Estado distinto al que efectúa la aplicación del gasto, como puede ser el Poder Legislativo o un Tribunal de Cuentas, que es un órgano jurisdiccional. Este control es prácticamente un control político.

Análisis del desarrollo y evolución del sistema jurídico y normativo de la función pública en México

Al examinar el desarrollo de las normas que regulan la función pública, encontramos que la mayor parte de ellas se encaminan a evitar la corrupción o la ineficacia y que su evolución ha respondido a exigencias coyunturales del Estado mexicano. Las reformas en esta materia han obedecido a necesidades específicas de legitimación del ejercicio del poder público y no a una planeación determinada con propósitos firmes de erradicarla. No podía ser de otra manera ya que, en gran medida, la cohesión del sistema estuvo sustentada en las amplias redes de corrupción que garantizaban la disciplina, lealtad y complicidad mutua, además de beneficiar a todos.

El detonante de muchas reformas no fue el propósito de prevenir y sancionar los ilícitos. En muchas ocasiones, sólo fueron respuestas a presiones de la oposición. A las reformas no les precedió un análisis objetivo y completo del sistema de corrupción y no tuvieron el propósito de penetrar su estructura para erradicarlo.

Los argumentos expresados al efectuar las reformas se perciben impregnados de tintes políticos y fueron apoyados por discursos muy superiores a los alcances reales. Cada reforma obedeció al contexto político en el que fue realizada, que explica por sí solo la naturaleza y los objetivos de la misma.

Las disposiciones de la época colonial se circunscribían al control jurisdiccional y administrativo de los funcionarios de la Corona. Sin embargo, ese control sólo se relacionaba en la revisión posterior con el cumplimiento de la función, independientemente de los criterios de honradez y moralidad pública. Por ello, la visita y el juicio de residencia de esa época tenían como finalidad persuadir al funcionario de que actuara ética y eficazmente, al saber que sería revisado al final de la encomienda. Pero dada la venta de puestos públicos y la rentabilidad que esto significaba, el procedimiento se distorsionó y fue un elemento más de corrupción.

En la administración del México independiente, la Constitución de Apatzingán trató de establecer una especie de contraloría social mediante el sistema de quejas y denuncias ciudadanas, la cual fue inoperante, dado el distanciamiento que había entre la autoridad y los ciudadanos.

La Constitución de 1824, por su corte liberal, se inclinó a considerar que el abuso del poder se combatiría a partir de la división, pero sobre todo del equilibrio de

poderes. Por ello se introdujo el concepto de fiscalización, en referencia a la vigilancia de la cuenta pública por parte del Legislativo. En este mismo orden de ideas, la reforma de 1831 proveyó a la Administración Pública de una instancia fiscalizadora.

Un incipiente sistema de responsabilidades de los servidores públicos apareció con las "7 Leyes" de 1836 y las Bases Orgánicas de 1842, el cual se formalizó en la Constitución de 1857.

Transcurrida esta etapa, se continuó con la tipificación de los delitos, faltas y omisiones de los funcionarios públicos, con lo que se prefiguró el tema de las penalizaciones en la Ley Juárez de 1870 y, posteriormente, el fuero y la declaración de procedencia que fueron preocupación del régimen del presidente Porfirio Díaz.

El movimiento armado de 1910 suscitó la preocupación de establecer las funciones de una Contraloría, y en la Constitución de 1917 comenzó a darse forma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Se crearon diversas instancias, como el Departamento de la Contraloría, en donde por primera vez se contemplaba la moralización, la socialización y el control preventivo como premisas para el ejercicio de los cargos públicos.

En el régimen posrevolucionario se formalizó de manera más estructurada, aunque muy lentamente, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Primero con la promulgación de la Ley de Responsabilidades en 1836, después con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1963 y su respectiva Ley Orgánica en 1978.

Como se puede observar, el combate a la corrupción y la moralización de la función pública no eran la principal preocupación del régimen posrevolucionario, en virtud de que las modificaciones legales, aun cuando tuvieron continuidad, no lograron integralidad ni consistencia en su aplicación.

Fue hasta el periodo del presidente Miguel de la Madrid, quien para legitimarse y distanciarse de su predecesor promovió reformas para crear el sistema de responsabilidades, la cual no fue una reforma de fondo. Trató de "democratizar" y darle mística de servicio a la Administración Pública, al cambiar el concepto de función por el de servicio público; y se diseñó un catálogo de obligaciones que ayudara a reforzar la capacidad del Estado para castigar el comportamiento deshonesto. Un punto importante de esta reforma fue la elevación de la Contraloría de la Federa-

ción al rango de Secretaría de Estado y, al menos en la letra, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos definió los objetivos del servicio público y las obligaciones políticas y administrativas, dando forma a un sistema de responsabilidades más completo y especializado.

Las presiones de la oposición, cada vez más insistentes, obligaron al gobierno de Ernesto Zedillo a reforzar el sistema de responsabilidades. Hizo énfasis en la eficacia y eficiencia y en el uso de recursos públicos, así como en la garantía del cumplimiento de los objetivos del gasto. Para ello, las reformas correspondientes persiguieron el fortalecimiento de los órganos de control interno de las dependencias y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades. Asimismo, en respuesta a la exigencia de pluralidad y apertura política, se estableció la Contraloría Social, concebida como mecanismo de control preventivo, con participación de la sociedad.

Con la llegada de la alternancia se dio paso a una nueva etapa en materia de control legal de la función pública, la cual intenta materializar el propósito de irrumpir en el sistema de corrupción, vulnerar su estructura y propiciar un ejercicio no sólo eficaz, sino transparente, de la función pública. A esta lógica responden la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley del Servicio Civil de Carrera.

Sin embargo, para que este nuevo marco normativo produzca los resultados esperados, se requiere una auténtica voluntad política en todos los niveles de la Administración Pública y una amplia participación de la sociedad para que ejercite su derecho de vigilar y exija información transparente y oportuna. El resultado de estas nuevas leyes todavía está por llegar.

Conclusiones

La cultura del sector público es el producto de la interacción, a través del tiempo, de los incentivos del sistema de gestión pública con los valores y capacidades de la sociedad en la que está inmerso. El sistema central de responsabilidad, presentación de informes y presupuesto, se considera una influencia más poderosa sobre la conducta de los funcionarios públicos, que el sistema de administración pública en sí. Los motivos se encuentran en la contienda por la asignación y control de recursos, que es el centro de la economía política del gobierno en todos los niveles. El

sistema financiero forma la arquitectura para la presentación de informes sobre el desempeño y responsabilidad en general, inclusive entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y por la carencia de un buen método de presupuestación, presentación de informes y controles es muy difícil saber cómo se está desempeñando el sistema de la Administración Pública.

Con base en la experiencia de otros países, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que los siguientes puntos son de especial importancia para México:

- "Que se armonice la responsabilidad administrativa y financiera con la responsabilidad asumida por los altos funcionarios.
- Que se dé prioridad a la creación de un grupo de liderazgo para la administración pública, unido por un profundo compromiso con los intereses de la Nación.
- Que el liderazgo de la Administración Pública muestre normas de conducta que refuercen la percepción interna y externa de profesionalismo apolítico del servicio en la práctica de políticas del gobierno del momento.
- Que el enfoque sobre el desempeño se refuerce mediante una amplia variedad de medios formales e informales, pero en especial, encargándose con firmeza y transparencia del mal desempeño dentro de las filas de la Administración Pública."[137]

México dispone actualmente de un amplio marco normativo con instrumentos jurídicos que todavía pueden perfeccionarse, pero que ya serían suficientes para lograr un buen nivel de transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública, así como para fincar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes.

A través de la historia de México, se ha demostrado que el marco normativo no ha sido eficaz para impedir que el país llegara a muy altos niveles de corrupción e ineficiencia. También se empieza a evidenciar que la pluralidad y la alternancia en el poder no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces y honestos. La democracia electoral no garantiza que los gobernantes electos sean responsables y rindan buenas cuentas, a menos que se disponga de instituciones y leyes que los obliguen a ello. Se requiere también de una ciudadanía vigilante que exija rendición

[137] Alex Matheson, *Reforma de la administración pública en México: una perspectiva de la OCDE*, pp. 4-5.

de cuentas con madurez y responsabilidad. Es necesario, además, que los partidos no permanezcan pasivos cuando los servidores públicos propuestos por ellos cometen actos de corrupción.

En este aspecto, los partidos han sido débiles para exigir a los funcionarios salidos de sus filas un comportamiento ético, responsable y eficaz. Cuando los funcionarios incurren en responsabilidad, sus partidos aparentan ignorarlo y, en el mejor de los casos, sólo les aceptan la renuncia. No les fincan responsabilidades ni apoyan los procedimientos para la aplicación de sanciones. El temor a lesionar la imagen del partido les impide actuar en consecuencia. Esto, finalmente, perjudica al partido, ya que los ciudadanos cada día toman mayor conciencia y ya no les pasa inadvertido el comportamiento de sus gobernantes.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es muy reciente en México y se ha centrado principalmente en el ámbito federal y en forma todavía incipiente en algunos gobiernos municipales, promovida por la oposición, pero todavía no ha recibido suficiente atención, sobre todo en los gobiernos estatales. Esto se debe a que la facultad de control y vigilancia de la cuenta pública estatal la tiene el Congreso local. En los congresos locales de casi todos los estados, la mayoría de los diputados son del mismo partido del que son los gobernadores. En este proceso de descentralización creciente, los estados y municipios reciben cada vez más recursos y por lo tanto se impone una mayor fiscalización, tanto en la rendición de cuentas como en la eficacia de su aplicación.

Si a pesar del amplio conjunto de normas preventivas, fiscalizadoras, de rendición de cuentas, de fincamiento de responsabilidades y de sanciones, no se ha logrado evitar los comportamientos ilícitos, pareciera tener vigencia la frase del antiguo filósofo Isócrates: "Lo más importante para el avance de los pueblos no es que los pórticos estén cubiertos de decretos, sino que la justicia habite en el alma de los hombres". Para la observancia de la ética en el servicio público, no basta el marco normativo, también es determinante la formación en valores, la filosofía de vida familiar y social, la intención y propósitos personales que impulsan a la persona a aceptar el cargo, los cuales inspiran su trabajo diario.

El marco normativo es necesario para dar certeza jurídica y estructura al Estado de Derecho y al comportamiento personal y social. La mejor legislación puede ser inoperante si no hay la disposición de respetarla y cumplirla a cabalidad. Casi siempre será posible encontrar la manera de violarla o de aparentar su cumplimiento,

cuidando sólo la formalidad externa. Puede haber actos de corrupción que formalmente cumplen todas las disposiciones legales.

> "De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía, procurar y administrar la justicia, garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran."[138]

Difícilmente pueden elaborarse leyes de ética pública que establezcan en forma particularizada todas las hipótesis posibles de conflictos de intereses, o todas aquellas situaciones en las que pudiera encontrarse en peligro la confianza pública en las acciones y el desenvolvimiento de las instituciones del Estado. Tampoco es conveniente establecer únicamente y en forma abstracta principios generales ya que, siendo la ética un concepto por extensión indeterminado, la aplicación de ellos podría tergiversarse e incluso ser inaplicable .

> "Resulta fundamental establecer como condición general para el ejercicio de la función pública, la observancia y cumplimiento de la ética pública y fijar, junto a los principios y reglas rectoras que sirvan de interpretación, los deberes, prohibiciones e incompatibilidades. Deberán sumarse a los ya regulados por las normas existentes en la materia en el orden nacional, los mecanismos de participación social en el control, los que operarán como medio idóneo para permitir un máximo grado de transparencia que limitará, sin dudas, la eventual tipificación de actos, hechos u omisiones que puedan integrar el concepto general de corrupción, en sentido amplio."[139]

Finalmente, en los partidos y en los ciudadanos recae la facultad de elegir a los hombres y mujeres que mejor garanticen resultados de honradez y eficacia en el desempeño de su función. Los partidos deberán supervisar, apoyar y vigilar la gestión de quienes propusieron como funcionarios y los ciudadanos habrán de exigir a los servidores públicos resultados positivos, rendición de cuentas y comportamiento ético.

[138] José Sainz Campillo, *La ética en el servicio público: deontología del servicio público,* INAP, México, 1996, pp. 9-10.
[139] Juan Bautista y Juan de Dios Cincunegui, *La corrupción y los factores del poder,* Instituto de Estudios sobre el Rol del Estado en la Sociedad, Buenos Aires, 1996, p. 35.

El derecho integra las manifestaciones normativas de la cultura de un pueblo. Las costumbres originan el Derecho, que es una reafirmación de ellas y constituye un fenómeno social universal. El hábito es una costumbre, práctica o disposición orgánica, modo de ser o predisposición adquirida por la repetición frecuente de un mismo acto. "La Moral y el Derecho proceden de las costumbres. No existe vida social sin costumbre. La costumbre se impone por el hábito y la tradición y constituye el comienzo de una ley, pero se distingue de ésta por su carácter esencialmente pragmático. La costumbre ha nacido espontáneamente de las necesidades sociales y de los deseos de la vida social".[140]

"Sólo la voluntad puede dar al derecho lo que constituye su esencia, la realidad. Por eminentes que sean las cualidades intelectuales de un pueblo, si la fuerza moral, la energía y la perseverancia le faltan, en ese pueblo jamás podrá prosperar el derecho."[141]

[140] Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 26, 27.
[141] *Ibid.*, p. 24.

Capítulo IV

Actores y acciones que pueden contribuir a lograr una gestión ética en la función pública

Introducción

Ante el reclamo ético de la sociedad para que la Administración Pública funcione apegada a principios éticos, los gobiernos de todo el mundo estructuran sus marcos normativos, involucran a los diferentes sectores de la sociedad y establecen programas que conduzcan a obtener los fines deseados. En este contexto, México no es la excepción, y al estar colocado en los niveles de más alta corrupción se ha sentido obligado a impulsar y a fortalecer una infraestructura ética.

Siguiendo la metodología de Bochenski,[142] a la Administración Pública podríamos considerarla como una gran configuración en la que todo lo que abarca está unido entre sí por una serie de relaciones que a su vez conforman una sola unidad. Una Administración Pública regida por la ética estaría configurada, desarrollada y unida por un andamiaje de principios, ideas y prácticas que iluminan y conducen como eje e hilo conductor todos sus procesos y acciones.

Este andamiaje requiere una estructura sólida que no se improvisa; las sociedades la construyen a través de su historia con la transmisión de valores, prácticas y sistemas que se vuelven cultura. En las raíces profundas de nuestra nación es posible encontrar el andamiaje y desempolvar esa estructura ética como apoyo y punto de partida para la reconducción en el presente. La reconstrucción de esa estructura se puede lograr con base en tres elementos: la prevención, el control y la gestión.

La prevención ha de ser una tarea permanente de toda institución, a fin de capacitar a su personal y crear los mecanismos necesarios, legales y administrativos para estimular el comportamiento ético.

[142] Ioset Bochenski, *Los métodos actuales del pensamiento,* Rialp, Madrid, 1968, p. 18.

El control tiene como sustento el andamiaje del marco normativo al que deberán ajustarse el trabajo del servidor público y el papel de vigilancia de los distintos niveles de autoridad para lograr el respeto a las normas y, dado el caso, para aplicar las sanciones por su incumplimiento.

La gestión debe apoyarse en sistemas adecuados, capaces de propiciar que el desempeño de cada dependencia y de cada persona se desarrolle sobre la base de reglas claras de operación y de comportamiento, que reduzcan o eliminen la discrecionalidad y la posibilidad de cometer ilícitos.

La gestión ética en el servicio público no se obtiene solamente con el control y la reconducción institucional. También se requiere promover la integridad y la conducta ética del servidor público, para lo cual es necesario buscar algún tipo de consenso sobre lo que se entiende por un comportamiento adecuado y dar a los funcionarios las pautas sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y formular juicios en su trabajo diario.

En este capítulo se examinarán las acciones que el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos realizan o pueden realizar en los distintos ámbitos de la Administración Pública mexicana para lograr la gestión ética de los funcionarios; y se analizarán algunas acciones que con este fin se llevan a cabo en otros países.

Una de las hipótesis sobre las causas que impiden la gestión ética es la que se atribuye al desconocimiento que sobre el tema de la ética tienen los servidores públicos y la actitud que guardan hacia ella, así como la percepción que tienen sobre las consecuencias de su comportamiento, ya que si ellos no son conscientes de que su comportamiento debiera ser distinto y por qué razones, no habrá punto de partida para intentar el cambio.

Encuesta aplicada a legisladores y dirigentes partidistas

Con el propósito de confirmar o desechar esta hipótesis y con el fin de recabar opiniones y propuestas de solución, se llevó a cabo una encuesta entre dirigentes de partidos políticos y legisladores (El Anexo I muestra el contenido del cuestionario y el resumen de las respuestas).

Población de estudio

La población objetivo de la encuesta estuvo conformada por las y los diputados federales, senadores y dirigentes partidistas que desempeñaban sus funciones en marzo del año 2000.

Diseño del levantamiento

Las características de la población objetivo son muy particulares. Por un lado, los legisladores constituyen una población que puede identificarse fácilmente y son exactamente 628; por otro lado, los dirigentes partidistas difieren mucho y se encuentran en distintos niveles y estructuras.

En virtud de tales características, se eligió llevar a cabo un censo para legisladores y un sondeo de opinión para dirigentes partidistas. Para ello se diseñó un cuestionario de 42 reactivos, el cual fue entregado a 500 diputados federales, 96 senadores de la LVIII Legislatura y a 300 dirigentes partidistas. Se entregaron un total de 896 cuestionarios, de los cuales se obtuvo respuesta tan sólo de 46.2 por ciento, lo que representa a 312 legisladores y a 102 representantes de partidos políticos

Es importante considerar que los resultados que aquí se presentan no provienen de una muestra aleatoria, ya que al tener un porcentaje elevado de no respuesta se pueden sesgar los resultados. Por ello, a pesar de que la muestra de legisladores representa casi 50 por ciento de la población, los resultados del sondeo a legisladores y dirigentes partidistas sólo se refieren a las y los legisladores y dirigentes que le dieron la debida importancia y se tomaron el tiempo necesario para responder el cuestionario.

Los resultados del sondeo buscan dar cuenta de las características y opinión sobre la ética en la Administración Pública, de los dirigentes que tienen la responsabilidad de decidir la elección de candidatos que tendrán la facultad de fiscalización y de diseñar las leyes que regulan el comportamiento de los funcionarios que tienen en sus manos la administración pública.

El cuestionario

Los principales temas abordados por el cuestionario fueron:

- Conocimientos y percepciones de la ética y su aplicación en las tareas del servicio público
- Aspectos vinculados con la formación personal del funcionario sobre la ética
- Expectativas respecto al comportamiento ético de los funcionarios públicos
- Oportunidades para realizar cambios en la ética personal e institucional
- Obstáculos para la práctica de una conducta ética en el servicio público
- Propuestas para el fomento de una Administración Pública regida por la ética.

Además, el cuestionario incluyó una sección de características demográficas y de participación política.

Características de los entrevistados

- De los 414 encuestados, 75 por ciento corresponde a legisladores y el resto a representantes de partidos políticos
- Con respecto al sexo de los entrevistados, 71 por ciento son hombres y 29 por ciento mujeres
- El rango de edad va de los 20 a los 90 años
- 43 por ciento de los entrevistados participa como dirigente en un partido político y 56 por ciento sólo es militante
- 35 por ciento ha sido dirigente de comités municipales, 13 por ciento de comités estatales, 15 por ciento consejero estatal y tres por ciento consejero nacional
- 12 por ciento de la muestra ha sido militante desde 1979 o antes, 31 por ciento desde los ochenta, 53 por ciento desde los noventa y el resto del año 2000 en adelante
- El tipo de participación política que han tenido los encuestados ha sido en los tres niveles de gobierno (siete por ciento federal, seis por ciento estatal y 30 por ciento municipal) y en la legislatura federal y estatal (22 y 12 por ciento, respectivamente).

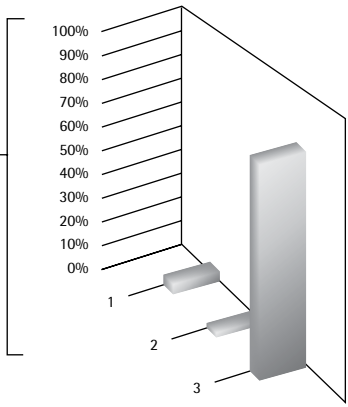
A continuación se presenta una síntesis agrupada de las respuestas dadas a las 42 preguntas en cada uno de los seis aspectos que la encuesta se propuso explorar.

1. Conocimiento que los funcionarios tienen sobre la ética y la interpretación que hacen de su aplicación en las labores del servicio público.

La definición de ética que obtuvo 62 por ciento de aprobación es la que la describe como una disciplina filosófica que tiene por objeto los juicios de valor, cuando se aplican a distinguir entre el bien y el mal. Sólo 10 por ciento la asoció con conductas dirigidas al cumplimiento de las leyes.

1. La ética está relacionada con:

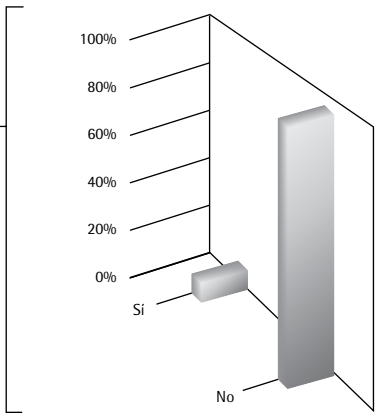
1. El comportamiento público 4%
2. La vida privada de la persona 2%
3. Con las dos 93%

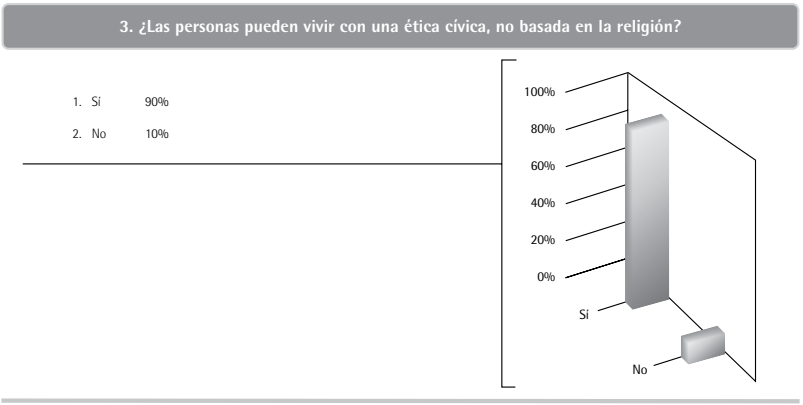


A la pregunta de si la ética debe relacionarse con la religión, 90 por ciento respondió que no debe asociarse con ninguna religión, por lo que es posible establecer el diálogo sobre ética entre todos, independientemente de sus creencias personales.

2. ¿La ética debe relacionarse siempre con la religión?

1. Sí 4%
2. No 96%





A la pregunta sobre si la ética debe relacionarse con la vida pública o sólo con la vida privada de las personas, 96 por ciento reconoce una ética común para todas las actividades de la vida. Sin embargo, a la pregunta relativa a qué aspectos concretos debe aplicarse la ética, las respuestas contradicen lo anterior dado que se refieren, en su mayoría, a actitudes individuales y de relaciones personales, y dan un menor porcentaje a las que se refieren a actividades públicas. A la pregunta específica de a qué actividades de la política puede aplicarse la ética, 79 por ciento respondió que a todas, 16 por ciento a muchas y seis por ciento a pocas.

Los temas relativos a la bioética recibieron mayores respuestas como susceptibles de la reflexión ética y en menor grado los relativos al cuidado de los recursos naturales. Los temas económicos obtuvieron 25 por ciento.

A la pregunta relativa hacia quiénes tenemos obligaciones éticas, 26 por ciento contestó que hacia todos y con porcentajes de 18 a 19 por ciento se señalan a los partidos políticos y la naturaleza. A los pobres se da el más bajo, con 17 por ciento.

A la pregunta ¿con qué aspectos se relaciona la ética?, 81 por ciento contestó que con todas las actividades de la vida y a la búsqueda del beneficio personal la señaló el 59 por ciento.

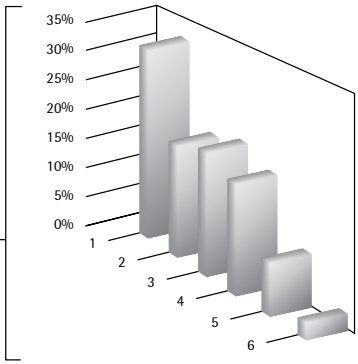
2. Aspectos vinculados con la formación ética del funcionario

La familia es la principal institución de donde procede la formación ética, a juicio de 32 por ciento de los encuestados, seguida por la formación cívica escolar, con 21 por ciento, la formación religiosa con 19 por ciento y la profesional con 18 por

ciento. La familia, la escuela, la iglesia y la universidad, en ese orden, son las instituciones en donde se aprende la ética.

10. Su concepción de la ética se basa en:

1. Educación familiar	32%
2. Educación religiosa	19%
3. Educación cívica	21%
4. Educación profesional	18%
5. Una filosofía (¿cual?)	9%
6. Otros	2%



3. Aspectos relacionados con sus expectativas respecto al comportamiento ético de los políticos

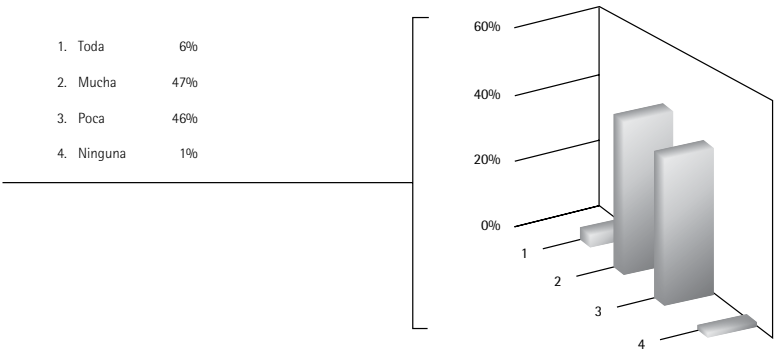
Sobre la percepción que los funcionarios tienen acerca del comportamiento ético de los políticos, a la pregunta ¿a cuántos políticos les interesa la ética? "A todos", respondió sólo 10 por ciento; a muchos el 15 por ciento y a muy pocos el 82 por ciento. Este es un dato significativo, ya que si el político opina que a los políticos no les interesa la ética, puede ser una explicación de lo que sucede en la práctica de esa profesión, y esto se viene a confirmar con las respuestas a la siguiente pregunta: ¿cuántos funcionarios toman en cuenta la ética para decidir el destino de los recursos? Todos, dos por ciento; muchos, 15 por ciento y pocos 79 por ciento. Si en las preguntas anteriores se señala el poco interés teórico, en éstas se advierte la escasa aplicación práctica.

4. Oportunidades que perciben los funcionarios para realizar cambios éticos personales y estructurales

A la pregunta sobre qué posibilidades observa de que la política en México se desarrolle sujeta a criterios éticos, las respuestas fueron: todas cinco por ciento, muchas 46 por ciento y pocas 45 por ciento. Sin embargo, en una pregunta posterior, los funcionarios sí ven la posibilidad de cambios, a condición de que se transforme

el ambiente en el gobierno. A la pregunta sobre qué posibilidades existen de modificar el ambiente del gobierno para vivir la ética, las respuestas fueron: todas el 95 por ciento, muchas el 17 por ciento y pocas el ocho por ciento. Esto puede sugerir que se requiere mayor supervisión y un marco normativo más eficaz.

20. Posibilidad de que la política en México se viva sujeta a criterios éticos



5. Principales obstáculos a la práctica de una conducta ética en el servicio público

Al pedir a los funcionarios que numeraran por grado de importancia los obstáculos para lograr el comportamiento ético en la Administración Pública, el resultado fue el siguiente:

El principal obstáculo es la formación personal, con 84 por ciento; las tradiciones y costumbres, 78 por ciento; inadecuada selección de dirigentes partidistas y el no expulsar a los deshonestos, 78 por ciento; prejuicios, 76 por ciento; pérdida de beneficios personales, 76 por ciento; debilidad institucional, 72 por ciento; normas deficientes, 71 por ciento; sistemas de comunicación inadecuada, 66 por ciento.

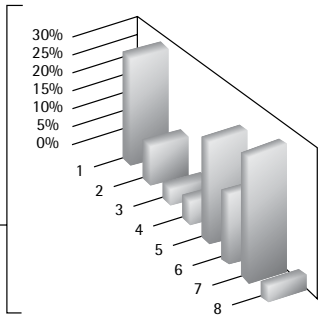
6. Propuestas para el fomento de una Administración Pública regida por la ética

Entre las propuestas para alcanzar un comportamiento ético, 80 por ciento de los encuestados centró el combate a la corrupción en tres líneas: abatir la impunidad, seleccionar al personal y rendir cuentas. La aplicación de principios a situaciones concretas

fue señalada por 76 por ciento; el tener valores éticos personales, 74 por ciento. La vigencia de códigos de ética, 73 por ciento. La reflexión sistemática, 59 por ciento. Cambios internos en las personas, 52 por ciento. Promover cambios en las instituciones, 50 por ciento. Mejorar la formación en la familia, 49 por ciento. La aplicación de leyes, 48 por ciento; y analizar la aplicación de la ética a casos concretos, 45 por ciento.

25. Indique las dos principales formas de vivir la ética en el gobierno

1.	Seleccionar a quienes ingresan	23%
2.	Elaborar códigos de ética	11%
3.	Conferencias	2%
4.	Consultar a expertos	1%
5.	Exigir rendición de cuentas	24%
6.	Expulsar a quienes tengan comportamiento no ético	9%
7.	No permitir la impunidad	28%
8.	Otro	1%



Uno de los principales problemas que se pueden detectar con los resultados de la encuesta es el que se refiere a la falta de canales para la difusión y la concientización sobre la ética en el servicio público. No hay mecanismos de introyección, ni de homologación de principios, para aplicarlos en la práctica. Tampoco existe claridad y coherencia entre los principios éticos constituyentes del servicio público que sean accesibles y conocidos por todos sus miembros. Además, las opiniones reflejan que se concibe la ética como algo acabado que la persona posee o no posee; no se concibe como un conjunto de valores que se podrían adquirir a través de un proceso.

Finalmente, las propuestas que aporta la encuesta para impulsar una Administración Pública regida por la ética coinciden con muchas de las acciones que ya se realizan en otros países y que se han empezado a llevar a cabo en México y que analizaremos a continuación.

Códigos de ética

Numerosos países en el mundo ya utilizan los códigos de ética[143] y en la encuesta fue una propuesta de la mayoría: se considera como un instrumento que puede

[143] En el Anexo 2 se presenta la síntesis de 16 códigos.

complementar o reforzar la infraestructura ética, pues abarca al mismo tiempo aspectos preventivos, de gestión y de control.

El Derecho aparece como la forma que toma la moral para regular la vida social, pero el Derecho no puede prohibir todo lo malo, ni obligar a todo lo bueno. Desde esta perspectiva, la ética y el derecho son dos ámbitos interrelacionados. La ética limita al derecho desde el punto de vista de que todo lo que el derecho no puede prescribir cae dentro del ámbito de la ética y el derecho limita a la ética porque el objetivo de una vida virtuosa no puede imponerse a todos sobre los ordenamientos jurídicos.

Las leyes y las acciones coercitivas no son suficientes para impulsar o inhibir las conductas que dependen de la voluntad personal, ya que muchas de ellas no pueden ser evaluadas ni fiscalizadas por agentes externos y en ocasiones, aun cuando los efectos del comportamiento sean visibles, es difícil y a veces imposible fincar responsabilidades por ilícitos que no dejan huella del actor. En tales casos, la única garantía es la responsabilidad personal y la calidad moral del servidor público.

Es una realidad que la ley no es unívoca y que las mismas limitaciones del lenguaje la vuelven equívoca, es decir, que permite interpretarse de diferentes maneras, por lo que puede darse el caso de cometer actos de corrupción sin violar la ley. Por otra parte, las leyes, como el lenguaje, presentan sólo conceptos y proposiciones objetivas y quien las conoce adquiere sólo información, pero así como en la ciencia no basta con presentar proposiciones posibles, en la ética no basta con enunciar en las leyes formas ideales de comportamiento. Se pueden hacer reales cuando las personas conocen esos contenidos legales y construyen nuevas proposiciones que se traducen en conductas personales objetivas y que, además, pueden generalizarse a los comportamientos de los demás.

Este proceso metodológico elimina, o por lo menos atenúa, la limitación que el derecho hace a la ética al no prohibir en sus leyes todo lo negativo; y al mismo tiempo impulsaría al servidor público a evitar en su gestión vicios como la corrupción y la injusticia, y a buscar virtudes como la equidad y la prudencia.

Un instrumento que puede ser muy útil como apoyo en este proceso es la formulación de códigos de ética, los cuales son ordenamientos que sin contener sanciones de carácter vinculante se proponen dar una guía de comportamiento y obtener de los servidores públicos un compromiso personal, para que por voluntad pro-

pia se obliguen a cumplir normas de conducta congruentes con el ideal deseado de servidor público.

El propósito de los códigos de ética en la Administración Pública es el de impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores en que debe sustentarse el servicio público. Los códigos de ética pueden ser documentos jurídicos o simples declaraciones administrativas, en los que se establezcan la calidad y los niveles esperados en el comportamiento de los servidores públicos. Se pueden señalar en ellos los principios éticos aplicables en general, o a un departamento u organismo específico.

Los códigos de ética pueden ser también instrumentos de capacitación para los ciudadanos, pues a través de ellos se les informa qué es lo que deben esperar de la conducta del servidor público y, al conocer lo que se le exige, se orienta a los ciudadanos, para estar en mejores condiciones de elegir a quien les garantice que cumplirá con tales exigencias.

Los códigos de ética[144] ayudan a las instituciones a dejar en claro cuáles son las conductas que convienen al éxito del grupo y cuáles son las conductas que lo afectan; también ayudan a crear un ambiente de colaboración y de participación en los éxitos de la organización. Como instrumentos para la labor de vigilancia de los ciudadanos, ayudan a comparar si el comportamiento de los servidores públicos está apegado a lo que les señala el código de ética como compromisos a cumplir.

Los códigos de ética son instrumentos auxiliares de las leyes y sus enunciados tienden a obtener de quienes los suscriben un compromiso personal que va más allá de las leyes objetivas, compromiso que propone una mística y un propósito superior de servicio y que, una vez aceptado, compromete al aceptante, por voluntad propia, con una fuerza igual, o mayor, que una ley.

Dadas sus características, en la formulación de los códigos de ética deben participar quienes los van a aceptar y deben reflejar los valores y objetivos del grupo o institución.

Cada institución o dependencia tiene objetivos y valores expresados en compromisos que los miembros asumen como propios. Lo importante es que cada uno de sus integrantes sepa perfectamente cuál es el fin que persigue el grupo.

[144] OCDE, *La ética en el servicio público*, Ministerio de la Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 75-76.

En los códigos de ética se deja claro cuáles son las conductas que hay que promover y también las que deben rechazarse. De esta manera, la actuación de cada persona está enfocada a las metas del grupo. Lo recomendable es que los miembros se reúnan, revisen detalladamente sus comportamientos y hagan un inventario de qué se debe y qué no se debe hacer, para convertir ese inventario en un código de conducta.

Es fundamental que los miembros del grupo participen en la elaboración y en la revisión del código de ética.

El elemento más importante para que un código de ética tenga éxito es el compromiso personal y el ejemplo que den los dirigentes. Si el dirigente no cumple con las reglas, es como si las reglas no existieran. El argumento convence, pero el ejemplo arrastra.

Es muy importante que todos los miembros del grupo conozcan y sepan interpretar el código, para lo cual conviene establecer un programa permanente de comunicación, capacitación y asesoría, con el fin de que todos puedan aplicar el código a las situaciones a las que se enfrentan diariamente.

En 1998, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),[145] con el fin de contribuir al mejoramiento de la conducta ética en el servicio público de los países miembros, a través de su Consejo emitió recomendaciones sobre la materia, bajo el título de "Principios para la Gestión Ética en el Servicio Público". Estos principios, que se detallan a continuación, pueden ser una guía para la elaboración de los códigos de ética:

- Las normas éticas para el servicio público deben ser claras, es decir, los servidores públicos necesitan conocer los principios básicos que hacen aceptable ("bueno") su actuar
- Las normas éticas deben reflejarse en la estructura legal (se trata de un sistema de ética de la gestión pública)
- Los códigos de ética deben estar disponibles y ser accesibles para los servidores públicos
- Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando incurren en faltas o en trasgresión de las normas éticas

[145] OCDE, *op. cit.*, p. 82.

- Los compromisos políticos deben ser materia de reforzamiento de la conducta ética de los servidores públicos, es decir, los líderes políticos son responsables del mantenimiento de la calidad de los principios éticos. Deben demostrar su compromiso a través del ejemplo y por las acciones que realizan
- El proceso decisional debe ser transparente y abierto al escrutinio.
- Deben existir directrices claras para la interacción entre los sectores públicos y privados
- Los funcionarios deben demostrar y promover la conducta ética
- Las políticas directivas, los procedimientos y las prácticas, deben estimular la conducta ética, deben demostrar el compromiso de la organización para respetar los principios éticos
- Las condiciones del servicio público y de la gestión de recursos humanos deben propiciar la conducta ética
- Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para tratar con las conductas no éticas.

De acuerdo con los principios anteriores, podemos concluir que un código de ética de la función pública consiste en establecer en un documento los principios y valores del "bien actuar" para lograr los objetivos institucionales, con base en un fin último, el bien común, y que, además, los servidores públicos se comprometen a cumplir.

Cuando se refiere a un sistema de ética de la gestión pública, al código de ética deben agregarse las leyes y reglamentos que constituyan la parte prescriptiva de la función pública, los cuales señalan las obligaciones, derechos y, en su caso, las faltas o delitos y las sanciones inherentes al ejercicio de la gestión pública. Los códigos de ética deben tener una relación vinculatoria con la normatividad para la aplicación de sanciones.

Para este trabajo se analizaron códigos de ética de 16 países y en el Anexo 2 se puede consultar una síntesis de sus contenidos.

En la mayoría de los países que cuentan con códigos de ética para la función pública, sea en general o para dependencias en particular, no se señalan medidas coercitivas por su incumplimiento. Quedan sólo en el nivel de conflictos de conciencia. Sin embargo, las faltas cometidas que lo ameriten deberán tienen vinculación con las normas jurídicas aplicables.

En casi todos los códigos se definen principios éticos y, a partir de ellos, se desarrollan reglas de conducta que implican valores. Establecen objetivos con base en esos principios y tienen carácter dogmático regulado por lo que se debe o no hacer.

Los códigos precisan valores aplicables a la función pública, enuncian los compromisos que los servidores públicos contraen con los ciudadanos y precisan como objetivo de la función pública ser el medio para alcanzar el bien común.

El Código de Estados Unidos[146] establece 14 principios como base de un comportamiento íntegro para lograr un gobierno confiable y señala en cada caso dónde se encuentran normadas las reglas de operación.

El Código de Canadá[147] reconoce que debido a la aceptación consuetudinaria de las normas de conducta, se opera con pocas reglas formales.

El Código de Colombia[148] enfatiza la moralización de la administración pública y la lucha contra la corrupción. No tiene referencias a principios y valores específicos de la función pública.

El Código de Brasil[149] considera el comportamiento privado y el público como unidad indivisible. Señala la existencia y el funcionamiento de las comisiones de ética encargadas de aconsejar y orientar al servidor público sobre su ética profesional. También cumple la función de examinar y procesar las acusaciones en los casos que, se presume, se incurrió en faltas a dicho código. Tiene además otro código para el Empleado Público Civil del Poder Ejecutivo Federal, que es sólo enunciativo.

En México, varias dependencias han formulado sus códigos de ética. La Secretaría de Gobernación señala 12 valores éticos, pero no precisa la finalidad de la función pública ni la aplicación práctica de esos valores.

[146] Estados Unidos: Reglamentos Finales expedidos por la Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos. Codificados en la parte 2635 del Título 5 del Código de Reglamentos Federales. Reglamentos de las normas de conducta ética, cuya versión oficial ha sido publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992), con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. www.usoge.gov

[147] Canadá: Office of the Ethics Commissioner, www.strategis.ic.gc.ca/SSG/oe000ie.html

[148] Colombia: Ley 734 de 2002 por la que se expide el Código Disciplinario Único, en www.anticorrupción.gob.co/leyes

[149] Brasil: Tribunal de Cuenta Única, www.teu.gov.br

En su código, la Secretaría de la Contraloría (SECODAM) sigue la metodología de la planeación estratégica. Tiene un fuerte carácter dogmático basado en el "debo". Es un código muy claro y preciso.

El Partido Revolucionario Institucional, en su Código de 27[150] artículos señala sanciones y disposiciones procesales que rebasan el nivel de apelar sólo a la conciencia de los servidores públicos.

El Partido Acción Nacional tiene un Código de ética[151] para el grupo parlamentario y otro para los servidores públicos en general. Son documentos enunciativos de los compromisos que los funcionarios contraen con el partido y con los ciudadanos. Considera la función pública como eminentemente ética. Apela a la adhesión personal a los principios del Partido y es de carácter dogmático.

En general, los códigos de ética en el servicio público se entienden no como reglamentos o leyes, sino como fuentes descriptivas de las cualidades que deben tener los servidores públicos; como elementos de motivación para alcanzar conductas ideales y como instrumentos para generar la disposición al hábito moral y a la adecuación personal del servidor público al ideal del servicio. Se puede concluir que los códigos de ética pueden ser valiosos auxiliares para obtener un comportamiento ético de los servidores públicos, si paralelamente existen disposiciones jurídicas que sancionen las conductas que se aparten de las normas propuestas en el código. Pueden ser también de gran utilidad si se les da adecuada difusión como material didáctico para que los ciudadanos conozcan lo que deben esperar de los servidores públicos y, con base en ellos, les exijan un comportamiento congruente. Los códigos de ética pueden ser también puntos de partida para la reflexión, la cual es indispensable para tomar decisiones regidas por la ética.

La reflexión ética en la toma de decisiones

Las normas que rigen la Administración Pública regulan el comportamiento y ponen límites al quehacer de los funcionarios, pero dejan un amplio margen para la toma de decisiones personales y es aquí donde, en ocasiones, se requiere un serio

[150] PRI: Dictaminado el 19 de noviembre de 2001 en la 18 Asamblea Nacional, www.pri.org.mx
[151] PAN: Jurado el 9 de febrero de 2002, www.pan.org.mx

proceso de reflexión cuando las decisiones pueden beneficiar a unos y no a otros, o cuando producen soluciones inmediatas con perjuicios a largo o mediano plazos.

Las decisiones que los servidores públicos toman en función de su cargo incumben no sólo a ellos, sino a la sociedad a la que sirven, por lo cual es de vital importancia que esas decisiones se tomen de tal manera que lo que se decida resulte en beneficio de todos y cumpla con los imperativos de ética y eficacia.

Aun cuando en ocasiones la reflexión se incline a abordarse con algunos elementos subjetivos, es necesario considerar información objetiva y científica, construida lógicamente, con elementos de experiencias anteriores, propias o ajenas, que puedan ilustrar los juicios que se formulen.

Actualmente, en la toma de decisiones de los políticos tiende a dominar lo relativo a los efectos que la decisión pueda tener sobre la conservación o la obtención del poder personal, del grupo o del partido, y los elementos de beneficio real a la sociedad no se privilegian. Es por esto que la ética cada vez está más alejada de la actividad política.

La razón para sostener un supuesto divorcio entre la ética y la política estriba en la concepción misma del poder y de la política que la considera como actividad, cuyo fin último es el acceso y la permanencia en el poder y como fuerza y capacidad para imponer la voluntad sobre los demás. Con esta visión, sin lugar a dudas, el fin justifica los medios; con esta concepción, la pregunta ¿debo o no debo? sale sobrando. El debate ético es tan prescindible como incómodo. Sería un lastre preguntarse sobre lo justo, sobre los bienes o sobre los males. Con esta filosofía lo único que interesa es arribar, permanecer y conservar el poder. Y si bien muchos teóricos y políticos aceptan que estos preceptos son lamentables, igualmente los califican como irrefutables e indispensables. Para los políticos que ejercen esta actitud pragmática, su proceder no amerita calificativos morales, pues nacen de lo inevitable, de lo que ellos llaman sencillamente ajustarse a la realidad.

El pensamiento de raíces humanistas no ve a la política como una esfera de acción donde la ética esté ausente o se tome en cuenta sólo ocasionalmente. Ve a la política como un campo donde siempre, ambas, ética y política, se entretejen; donde la reflexión y la ponderación ética de las acciones se convierten en un ejercicio permanente e indisociable.

La política y el poder así entendidos, han de utilizarse para hacer esencialmente lo justo, lo deseable, ¿para quién? Para toda la comunidad, para el bien común. Y aquí es donde se inserta la democracia, que ha de servir como instrumento que canaliza los intereses de las mayorías, en un marco de derecho previamente establecido.

Para que los actos y las decisiones tengan sustento ético, es necesario que el funcionario público adquiera el hábito de reflexionar, detenida y específicamente, sobre sus acciones y sus consecuencias; sobre lo posible de las cosas y lo imposible de algunas de ellas, para hacerlas posibles; pero también sobre sus ideales; sobre el bien o sobre los bienes, pero también sobre los males que pueden acarrear y optar, en ocasiones, por el mal menor; y sobre las consecuencias de sus acciones en el presente y en el futuro. Estos temas deben ser materia de reflexión de todo servidor público.

En un proceso de reflexión tal vez no es fácil dirimir, por ejemplo, entre el valor de la libertad, de la libertad del ser humano, y el de la gobernabilidad. No son valores que siempre van de la mano. Una manifestación de libertad no necesariamente conlleva una gobernabilidad estable.

Discutir sobre valores y discutirlo en términos de la actividad política, es algo que hoy se hace más necesario y no solamente entre los valores en abstracto, sino entre el ser y el deber ser de las cosas, entre lo deseable y lo posible.

Se dice que la política es precisamente el arte de lo posible; y lo es, pero sólo en cierta medida; la historia también da cuenta de cambios imposibles. Hace alrededor de cuatro décadas que se han dado en todo el mundo más de 40 transiciones hacia la democracia, sin derramamiento de sangre. Muchos hubieran pensado que esto sólo podría lograrse por medios violentos.

La política no puede ser ajena a los ideales, a lo que pensamos como algo mejor para nuestra propia realidad. Lo que pensamos como algo mejor, necesariamente representa un bien. Quien tiene ideales, está pensando en un bien mejor, y quien piensa en un bien mejor, hace necesariamente una valoración ética de las cosas. En este sentido, los ideales, el bien que se busca y la ética, son eslabones de una misma cadena. Pero esa unión no se ve tan clara ni es tan sencillo formularla. Cuando en una decisión política se tiene que optar por un bien que está un poco mejor que el otro, no hay problema. Las decisiones resultan sencillas. Sin embargo, ¿qué sucede cuando el funcionario tiene que optar entre dos males? ¿Se hace o no necesaria una valoración ética para distinguir cuál de esos dos males es menor? En estos ca-

sos, aunque resulte paradójico y contradictorio, optar por un mal, así sea éste menor, pudiera ser también parte de la ética.

La política, sin duda, es una actividad de consecuencias sociales, de corto, mediano y largo plazos. Una decisión que pueda parecer correcta en el corto plazo, podrá traer consecuencias nefastas en el futuro, por ejemplo, cuestiones que tienen que ver con política económica. En ocasiones, para salir del paso se toma una decisión que puede afectar enormemente el futuro; como el endeudamiento que tuvo México en los años ochenta. Otro ejemplo sería la necesidad de crear empleos, sobre lo cual nadie tiene dudas; pero crear empleos a costa de agotar los recursos naturales, que son finitos y que afectarán el bienestar de las futuras generaciones por el deterioro ecológico, es algo que debe reflexionarse con cuidado y, en todo caso, encontrar la forma de crear empleos sin causar deterioros ecológicos.

La miseria y la mala calidad de vida son, sin duda, consecuencia del alejamiento de la ética de la política. La miseria no surge por generación espontánea; la gente marginada no se encuentra así por naturaleza, ello se debe en gran medida a las malas decisiones políticas en materia económica y social.

La reflexión es indispensable para tomar decisiones eficaces y éticas. En todo proceso de reflexión es necesario analizar por lo menos tres áreas: la técnica, la estratégica y la ética. Cada una de ellas deberá explorarse a profundidad, pero no aisladamente, como si se hiciera con un microscopio que enfoca sólo un objeto sin incluir el resto. Ninguna área es excluyente ni superior a las otras. Es conveniente enfocar a cada una, pero como todas se relacionan, se requiere además un análisis interdisciplinario que nos permita tener una visión integral que incorpore las tres. No hay que darle más peso a un área que a las otras. Sobre las áreas técnicas y estratégicas, es más fácil allegarse la información actualizada y objetiva, así como los indicadores que permitan evaluar el aspecto costo-beneficio.

El área ética presenta mayores dificultades en el proceso de reflexión. Será necesario tener comunicación con los beneficiarios y afectados, ya que deberá ser un proceso plenamente democrático. La reflexión se puede hacer en cuatro niveles:

1. Al hablar de valores y principios. Como no hay una ética universal, se corre el riesgo de caer en el relativismo. Sin embargo, sí existen valores y principios generales sobre los cuales no hay mucha posibilidad de disentir: lo bueno, lo

que no hace daño; hacer el bien, procurar la justicia. En la práctica, esto se puede expresar de distintas maneras.

2. Al señalar los principios rectores, como justicia, democracia, libertad, deberá precisarse qué criterios se utilizarán para dar los pesos específicos, ya que cada una de las partes puede guiarse por parámetros diferentes.
3. En los aspectos de medios y de fines, al evaluarlos pueden presentarse dificultades, ya que con los fines se puede estar de acuerdo, pero algunos medios, siendo éticos, pueden no ser eficaces. Los medios son los mismos fines en sus etapas preliminares.
4. Un medio tomado aisladamente puede no parecer efectivo o considerarse no ético, pero habrá de buscarse que coincidan ambos criterios. Por ejemplo, la protesta ciudadana de Gandhi tenía que ser no violenta para asegurar el valor ético del medio y, además, porque un medio violento o de manipulación de las personas no puede conducir a una sociedad libre.

Finalmente, ¿cómo evitar caer en el relativismo que paralizaría el análisis ético? El ser humano tiene valor en sí mismo y existe universalidad en la condición humana. Se puede llegar a un perfil de elementos comunes que pueden servir de guía. Lo importante es no perder de vista que cada aspecto tiene su construcción operativa y aun cuando se deben analizar de manera aislada, ninguno es mejor que el otro. El análisis interdisciplinario, incluido el aspecto ético, nos permite tener una visión total al incorporar las distintas visiones. La ética viene a ser el núcleo del pensar a través del diálogo respetuoso, para negociar los diversos criterios y llegar a acuerdos sin abdicar de lo que sería un núcleo común a todos.

Los principios que rigen a las instituciones en una sociedad libre y democrática son legítimos cuando tienen como auténtico fin el Bien Común y son producto de la deliberación entre los miembros de la comunidad, no por resultar de alguna intuición definida arbitrariamente o atribuida a una supuesta razón abstracta.

Es necesario poner el acento en la importancia de la reflexión, como fundamento de los procesos de diseño, cambio institucional y desarrollo en las sociedades democráticas.

Los seis principios básicos de la Teoría de la Justicia de John Rawls[152] pueden ser puntos de apoyo para la reflexión:

[152] John Rawls, *La justicia como equidad*, Paidós, Barcelona, 2002, pp. 152-153.

1. Un principio fundamental consiste en que cada persona tiene el mismo derecho al más extenso sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos.
2. Otro principio establece que las desigualdades sociales y económicas deben resolverse de tal forma, que ambas permitan esperar un mayor beneficio a los menos aventajados y estén vinculados a cargos y oficios asequibles para todos.
3. El principio de reciprocidad, donde nadie aceptaría un sistema que le causara una pérdida duradera para conseguir una mejor situación en la sociedad.
4. El principio de justo ahorro, que permite conseguir un nivel adecuado de conservación y ahorro para promover los mejores intereses para los miembros peor situados de la generación existente.
5. El principio de la diferencia, para permitir un trato diferente, sólo si ello es ventajoso para los que se encuentran peor situados.
6. La regla de prioridad, donde se argumenta con toda claridad el orden de prioridades para resolver cualquier conflicto que surja de la aplicación de los principios anteriores. Aquí la protección de las libertades individuales tiene preferencia.

Raras veces hay desacuerdo sobre los fines generales, puesto que tales fines se consideran universales y son fáciles de consensuar. Hasta los tiranos profesan su amor por la libertad y los belicistas su ansia de paz. De aquí que muchos debates, aparentemente sobre fines generales –concepciones ideales de justicia, de libertad, de reciprocidad, de equidad– son en verdad controversias sobre objetivos concretos o sobre instituciones en las que puede ser detectada la presencia de estos ideales. Los debates surgen sobre la especificación de criterios y sobre los medios particulares, porque cada medio tomado por separado puede ser bien o mal empleado y no puede ser caracterizado éticamente como bueno o malo, a no ser en referencia a circunstancias, motivos, presiones o consecuencias específicas. No es sorprendente que la mayor parte de las polémicas se dirijan a diferencias metodológicas que enmarcan divergencias ideológicas.

Todo servidor público, a la hora de tomar decisiones habrá de calibrar en qué medida están siendo utilizadas las personas implicadas en tales decisiones, si como meros medios e instrumentos de otros fines o como personas con dignidad y valor absoluto. Sólo en este segundo caso estaríamos ante decisiones éticas y, en el primer caso, ante decisiones estratégicas propias de una racionalidad instrumental que no toma en serio el valor y la dignidad de la vida humana. La vara de medida

en la toma de decisiones es el Bien Común, no el bien particular o del grupo que toma las decisiones.

La reflexión sobre aspectos éticos, que previa a la toma de decisiones que lo ameriten habrán de realizar los servidores públicos, llevará siempre la carga de los valores que cada uno haya hecho suyos en su vida personal, la cual se reflejará en sus motivaciones, opiniones y decisiones. El tema de los valores adquiere una gran importancia cuando se habla de los comportamientos éticos.

Los valores

El concepto valor deriva de valer y su significado ha pasado de una connotación cuantitativa a otra cualitativa. Con él se nombra algo que, paradójicamente, no tiene precio y no puede ser comprado. Los valores no son, valen.

El valor es el deber ser de una norma que puede no realizarse en los hechos, pero que por medio de ella atribuimos o juzgamos que algo es bueno, verdadero o bello. El ser del valor no es una realidad, sino un deber ser.

Los valores permean toda la vida humana, de tal manera que si hay valores económicos también los hay espirituales, morales y estéticos. Sea cual fuere la actividad del hombre a la que hagamos referencia, nos encontraremos con que siempre encierra un valor. Por eso hablamos de valores, materiales, artísticos, intelectuales, morales o religiosos. Los valores parecen estar relacionados entre sí, de tal modo que los de un campo se ven afectados por los del otro y, de cierta manera, puede decirse que unos quedan subsumidos en otros.

El valor siempre está presente de algún modo en la persona, en sus actividades, en su mundo. También es cierto que los valores son el resultado de nuestras reacciones individuales o colectivas. Según Meinecke,[153] la historia se fundamenta en los valores que realiza, pero el modo de ser de estos valores no puede reducirse a la relatividad cronológica. Los valores no se crean ni se destruyen con cada vaivén histórico, son algo más que una relación pasajera. De hecho, la historia misma puede ser vista como una lucha entre los diferentes valores que puede elegir el ser humano.

[153] Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, tr. Felipe González Vicen, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

"Cada raza, cada época, parecen haber tenido una peculiar sensibilidad para determinado valor y han padecido, en cambio, extraña ceguera para otros, esto invita a fijar el perfil estimativo de los pueblos y de los grandes periodos históricos. Cada uno se distinguiría por un sistema típico de valoraciones."[154]

Es un hecho que en México hay una crisis o transformación de valores y nos preguntamos no sólo por sus causas, sino sobre todo por la actitud que debe tomarse ante ella. Si analizamos la realidad, vemos la presencia de varios Méxicos, cada uno privilegia diferentes valores y tiene proyectos tan distintos que en ocasiones resultan irreconciliables. La situación es más evidente cuando nos percatamos de que el estilo de vida de ciertos sectores no tiene nada que ver con los valores que se consideran tradicionales.

Por otra parte, no es México el único país en donde se produce este fenómeno. Son muchas las sociedades tradicionales que tienden a la imitación de nuevos modelos, por lo que la uniformidad a nivel mundial va siendo cada vez mayor. ¿Es posible o conveniente detenerla? Quizá las cosas han llegado ya demasiado lejos y no se encuentre a la mano la forma de detenerlas. Para defender los propios valores, se tendría que partir de la convicción de que son los más adecuados para cada uno, en cada situación.

La transformación de los valores va modificando las motivaciones y las conductas de las personas. Las religiones habían sido las principales generadoras de valores. México, católico en su mayoría, tuvo un fuerte soporte en sus principios religiosos para tener un comportamiento honesto, para respetar lo ajeno, para cumplir la palabra empeñada, para conducirse con verdad, para obrar con justicia, para respetar al débil, para poner su profesión y su trabajo al servicio de los demás. En la medida en que la influencia de la religión se debilita, las personas necesitan otros frenos o incentivos para regir su comportamiento.

La influencia del liberalismo en lo social y en lo económico ha cambiado actitudes y generado necesidades que no se tenían anteriormente, como el consumismo que induce a obtener cada vez más recursos económicos para adquirir todo lo que el mercado ofrece. Ya no se espera tener la recompensa en la otra vida, ahora se pone en primer lugar la obtención del éxito inmediato.

[154] José Ortega y Gasset, "Introducción a una estimativa" (1923), en *Obras Completas: VI*, Revista de Occidente, Madrid, 1947, p. 335.

La educación, que no sólo consiste en proporcionar información, sino en apoyar a la reflexión y al análisis, puede llevar a la libertad de elección, lo cual permitiría un rechazo de valores o una aceptación de los mismos.

En un mundo globalizado y aun en cada país, ya no existe una religión o una ideología unitaria, pero sí es posible y necesario tener una idea fundamental de ética con un mínimo de normas, valores, ideales o fines que sean obligatorios y obligantes para todos. Este es el mayor reto que la modernidad impone a las instituciones de cualquier dimensión, ya sean las familias o los gobiernos; y si no operan los límites de las propias convicciones, la sociedad debe tener leyes, acuerdos, pactos y sanciones para normar las conductas de sus miembros.

En mayor o menor grado, no hay país del mundo que no atienda el aspecto ético en la Administración Pública. Los países que registran menores niveles de corrupción cuentan con una tradición histórica de educación que se traduce en una cultura de respeto a la ley y con marcos normativos que prevén e impiden la comisión de ilícitos.

Los países que registran mayores índices de corrupción, México entre ellos, se ocupan en la actualidad de bajar esos índices con reformas a sus marcos normativos y con programas específicos dirigidos a las áreas que presentan mayor incidencia de ilícitos y violaciones a las normas.

A continuación analizaremos algunas acciones realizadas en 10 países con diferentes niveles de corrupción.

Experiencias internacionales

Finlandia[155]

Aparece en primer lugar en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional del año 2001; es el país donde casi no hay corrupción. Alcanzó un porcentaje de 9.7 sobre 10, frente al 3.6 de México, que ocupa el lugar 57. Finlandia registra una población de 5 millones de habitantes, con 25 mil 139 dólares per cápita. Es una democracia pluralista y en sus instituciones rige el Estado

[155] *Reforma*, 9 de septiembre de 2002.

de Derecho. Su prosperidad histórica está basada en una extraordinaria revolución productiva que le permite la creciente exportación de tecnologías de vanguardia.

Finlandia es la demostración de que el alto desarrollo y la honestidad son consecuencia de la educación: 18.2 por ciento del grupo de edad 18-21 está en la educación superior y 28.8 por ciento en el segmento de 25-28. En comparación, México registra 6.6 y 6.1 por ciento, respectivamente. En la calidad de instituciones de investigación científica, Finlandia aparece en el segundo lugar, es decir, después de Estados Unidos. A México se le ubica en el lugar 61.

Finlandia ocupa el cuarto lugar entre los países que más invierten en investigación y desarrollo, con 2.78 por ciento de su PIB. México se encuentra en el lugar 46, con 0.33 por ciento del PIB.

Hong Kong[156]

Hong Kong ha establecido Agencias Independientes de Combate a la Corrupción, las cuales se encargan de recibir e investigar (sin juzgar) los casos de corrupción, además de llevar a cabo campañas de concientización pública y de practicar auditorías a las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales, desde una perspectiva de combate a la corrupción.

Estas agencias se diseñaron porque las formas cada vez más sofisticadas de corrupción hicieron que las agencias convencionales perdieran eficacia donde la corrupción era endémica, ya que en las mismas instancias encargadas de aplicar la ley imperaba la corrupción.

Para explicar el éxito del modelo de las Agencias Independientes de Hong Kong se debe destacar que, además de la calidad y la determinación de sus empleados y el excelente marco legal que ha posibilitado su trabajo, el concepto de prevención y el de procesamiento legal han sido definitivos.

La prevención, junto con la educación de la comunidad y la concientización que la acompañan, son la actividad central de este modelo, el cual ha permitido que con las tareas de investigación se desarrolle un conjunto de estrategias coherentes y coordinadas. En este sentido, el fracaso en la adopción de este modelo en otros países

[156] Transparencia Internacional, *Informe 1993-2003*, Berlín Germany, pp. 164-166.

se debe a que no han conseguido dicha coherencia y carecen de los recursos necesarios para cumplir todas las funciones.

Los motivos de esos fracasos se pueden enlistar como sigue:

- Falta de voluntad política, producto de intereses creados u otras preocupaciones urgentes
- Falta de recursos, ya que no se aprecian los beneficios en relación con los costos de "limpiar" la administración y por lo tanto no se provee un financiamiento adecuado
- Injerencia de grupos que atentan contra la independencia de la agencia, sobre todo en los casos que involucran a altos funcionarios gubernamentales
- Temor a las consecuencias, lo que repercute en la pérdida de independencia y recursos
- Expectativas poco realistas, por no evidenciar que se trata de una lucha de largo plazo; demasiada dependencia de la aplicación de la ley y falta de fomento de acciones preventivas propuestas por la agencia
- Ignorar la eliminación de oportunidades para la corrupción y depender de la aplicación de la justicia después de los actos consumados
- Legislación inadecuada
- Estar abrumados por los casos del pasado y por lo tanto tener incapacidad para actuar en lo inmediato
- Incapacidad para involucrar a la comunidad
- Rendición de cuentas insuficientes, falta de transparencia en su actuación, con lo que pudiera convertirse en un instrumento para perseguir a los críticos del gobierno
- Pérdida de moral y de confianza entre la comunidad
- La agencia misma se vuelva corrupta.

Una de las principales causas de éxito o fracaso de la Agencia tiene que ver con la posición que se le asigne dentro de la administración, y de la regulación a la que esté sometida para propiciar la independencia y la transparencia de sus labores. Quien rinde cuentas, requiere tener autonomía operativa respecto del servicio público.

Por lo que se refiere a la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas, el énfasis radica en que una agencia contra la corrupción puede corromperse si se utiliza, junto con sus poderes especiales, en contra de contendientes políticos. La crea-

ción de cualquier agencia debe evitar esa posibilidad. Por consiguiente, la agencia debe ser responsable ante la legislatura y las cortes. Es necesario también que comités de ciudadanos monitoreen el trabajo diario, para aumentar la confianza pública en esta institución.

La creación de una agencia contra la corrupción, generalmente obedece a una situación en la que la corrupción se ha salido de control, razón por la cual habrá un gran número de casos sobresalientes que requerirán atención. También serán necesarias reformas urgentes en las prácticas y los procedimientos oficiales. En estas circunstancias, con facilidad la nueva agencia se encontrará inundada por viejos casos. En tal situación, la solución más constructiva consiste en que el marco legislativo estipule que la nueva agencia se enfocará sólo al futuro, en vez de verse obligada a tratar los casos del pasado. De no ser así, se le podría distraer de las tareas esenciales de prevención y contención de la corrupción.

De acuerdo con esta propuesta, las infracciones ya existentes deben de tratarse de manera tradicional y bajo la ley existente, sin embargo, cabe también en la nueva legislación cierta flexibilidad para que se investiguen casos "suficientemente importantes" en virtud del interés público. Incluir estas cláusulas permitirá a la nueva agencia empezar su trabajo sobre una nueva base y alejar los posibles temores sobre una "cacería de brujas" en torno a acontecimientos del pasado. También permitirá que sea más aceptable la idea de dejar a un lado el pasado.

Estados Unidos[157]

Estados Unidos de Norteamérica, además del Código de Ética, cuenta con normas de conducta ética para los empleados del Órgano Ejecutivo, emitidas por la oficina de Ética del Gobierno, las cuales están codificadas en el Art. 2635 del Título 5 del Código de Reglamentos Federales.

De acuerdo con la estructura de estas normas, en la primera parte se señalan los principios de conducta ética, los cuales buscan garantizar que todo ciudadano tenga completa confianza en la integridad del Gobierno Federal, para lo cual cada empleado deberá adherirse y respetar los principios fundamentales de servicio ético.

[157] *Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos*, 1998.

La norma define el servicio público como patrimonio público y exige de los empleados lealtad a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos, por encima del beneficio personal.

La base de los principios es totalmente apegada a valores éticos y se exponen en 14 incisos que enuncian los preceptos básicos que debe cumplir el servidor público:

- Lealtad a la legalidad
- Conflicto de intereses
- Utilización de información privilegiada o no pública
- No aceptar gratificaciones
- Honestidad
- No comprometerse de manera personal a nombre del gobierno
- No utilizar el cargo público para obtener ganancia personal
- Imparcialidad
- Conservar y proteger la propiedad federal, en relación con la utilidad para la que fue destinada
- No llevar a cabo actividades que entren en conflicto de intereses con sus deberes y responsabilidades gubernamentales
- Denunciar el mal uso de recursos, el abuso y la corrupción
- Cumplir de buena fe las obligaciones
- Igualdad
- Evitar acciones que violen las leyes o las normas éticas.

Las disposiciones particulares se exponen de manera muy amplia y detallada para casos particulares y debidamente reglamentados, a través de los criterios establecidos en el Código de Reglamentos Federales.

Las normas de conducta también contienen disposiciones para que existan "Oficiales de Ética" en cada agencia, quienes tienen la función de orientar en materia de ética y en la aplicación de medidas disciplinarias.

Entre sus cientos de normas se señala, por ejemplo, que no les está permitido aceptar regalos de ningún valor monetario. Están obligados a reportar cualquier despilfarro, fraude o abuso de su dependencia, y se señalan numerosas condiciones para que puedan recibir títulos honoríficos.

Enumera requisitos para aceptar invitaciones a comer o a eventos de esparcimiento. Señala también la influencia de las relaciones personales cuando puedan afectar la imparcialidad de su desempeño.

Italia[158]

Para atender a los aspectos éticos de los mercados financieros, este país hizo reformas legales en las que dedica amplio espacio a la regulación destinada a los operadores y a la transparencia del mercado, así como a la función de los mecanismos del gobierno; y señala modalidades para minimizar el peligro de daño a la clientela.

En Italia, la Iglesia Católica, preocupada por el nivel de corrupción a que han llegado las instituciones en el país, se propuso crear un espacio para la reflexión, la investigación, el estudio y el análisis de la ética aplicada a las distintas áreas de la vida política, social y económica.

Con este fin creó la Fundación Lanza, la cual tiene su sede en Padova. Se trata de un proyecto para propiciar el estudio y la reflexión sobre la ética desde un punto de vista cívico, para encontrarse con los valores humanos en una ética pública para beneficio de la comunidad. Es un esfuerzo respetuoso de todas las creencias para alcanzar una sociedad justa y solidaria.

Hasta ahora su labor se ha dirigido a cinco áreas: 1) Ética Filosófica y Teológica, 2) Ética en la Medicina, 3) Ética en la Política Ambiental, 4) Ética Económica y 5) Ética Política. Además de los trabajos de investigación y las publicaciones, han organizado un sistema de Escuelas de Formación en Ética Cívica[159] que tienen su sede en las distintas parroquias, están abiertas a todos los ciudadanos y tienen programas integrales secuenciales. La Fundación cuenta con un Centro de Archivo y Documentación e imparte conferencias, cursos y seminarios en su sede y en las instituciones y localidades que lo soliciten.

Chile[160]

En Chile se han establecido talleres para funcionarios públicos, en los que utilizan la herramienta denominada Metodología para el fortalecimiento de

[158] Fondazione Lanza Padova, Italia, 1948.
[159] Scuola Diocesana di Formacione alli impegno Sociale e Político-Padova, 1999-2000.
[160] Transparencia Internacional, *op. cit.*, p. 35.

acciones y mecanismos destinados al mejoramiento de la probidad y la transparencia en la gestión pública. Este instrumento pretende facilitar el reconocimiento de áreas y situaciones de riesgo de corrupción en la Administración Pública, y diseñar líneas de acción y estrategias de prevención, mediante una metodología activa y participativa, con la cooperación reflexiva de un grupo de funcionarios de alto nivel.

El diseño fue elaborado por Transparencia Internacional Capítulo Chile, en 1999. Para su implementación, se contó con la participación de la Contraloría de la República, el Consejo de la Defensa del Estado y el Consejo de Auditoría Interna; adicionalmente, participaron 13 instituciones y/o servicios del gobierno.

El financiamiento corrió a cargo de la Presidencia de la República y con recursos propios del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

Entre los objetivos de este proyecto se encuentra el establecimiento de una alianza entre el Estado y Transparencia Internacional, así como el compromiso de las instituciones involucradas en la implementación de soluciones. Cabe destacar que la corrupción en Chile no es endémica, ni representa peligro inmediato para el régimen democrático y económico, ya que los funcionarios públicos gozan de una apreciación positiva por parte de la ciudadanía.

En el desarrollo de la Metodología, a partir del análisis individual y grupal de situaciones específicas se identifican, reconocen, clasifican y caracterizan áreas y situaciones de riesgo de corrupción; y se diseñan líneas de acción, normativas y estrategias operativas, las cuales cumplirán la función de medidas de prevención y antídotos para evitar o neutralizar las vulnerabilidades detectadas.

El instrumento invita a los participantes a comprender y reconocer el fenómeno de la corrupción, las áreas y las situaciones de riesgo más frecuentes, así como a diseñar soluciones prácticas desde su experiencia; y a provocar efectos multiplicadores y permanentes.

Al finalizar la implementación de la herramienta, se establecieron 18 antídotos o estrategias de solución, susceptibles de ser incorporados en cada una de las instituciones participantes.

Las estrategias son las siguientes:

- Formación ética
- Educación ética
- Evitar conflictos de interés
- Elaboración de estatutos
- Cuenta pública
- Plan de control
- Rotación de personal
- Separación de funciones
- Uso de información
- Racionalización de contrataciones
- Condiciones de contratación
- Bases técnicas
- Programa de adquisiciones
- Verificación de cumplimiento de normas
- Sistema de resguardo
- Recaudación sin errores.

De Chile, también es interesante el trabajo que realizó el Ing. Sergio Molina Silva cuando fue Ministro de Educación (1994-96). Consignamos el relato con sus propias palabras:

"Cuando formé parte del gabinete como Ministro de Educación, me cuestioné cuál era el sentido de mi participación en el cargo de gobierno que iba a desempeñar y concluí que si mi trabajo no era inspirado en un fin superior para alcanzar el bien común y el cambio del país para bien, no valía la pena asumirlo. Al mismo tiempo, reflexioné que el cambio institucional debía ser precedido de un cambio personal, de una profunda reforma personal, por lo que mi actuación pública debería estar guiada por las virtudes acordes con mi filosofía de vida: justicia, verdad, congruencia, caridad, fe y esperanza.

"Compartí mis inquietudes con el presidente y los demás miembros del Gabinete y acordamos reunirnos periódicamente para reflexionar sobre esto. Las reuniones siguieron en alguna medida la técnica 'ignaciana'; entramos al fondo de nuestras motivaciones personales y renovamos nuestros propósitos de servicio y de estar alertas sobre la rectitud de nuestras intenciones.

"Este proceso de reflexión creó un ambiente muy positivo en el gabinete y nos propusimos llevarlo también a nuestro grupo parlamentario. Se establecieron reuniones periódicas con los legisladores, siguiendo el mismo diseño de las del Gabinete. Como aplicación práctica, se estableció que además de que los criterios de rectitud y ética se cuidaran en el comportamiento personal y profesional, debían ser considerados en las intervenciones en la tribuna, las cuales, sin desestimar el impacto y los efectos políticos, deberían ser congruentes, justas, verídicas y sin excluir la caridad. El texto de cada intervención era analizado con estos criterios."

El ingeniero Molina considera que el esfuerzo realizado fue benéfico y mantuvo miras elevadas y actitudes éticas en los grupos que participaron en este proceso de reflexión y compromiso personal.[161]

Chile descubrió también y puso remedio a la práctica de celebrar contratos multinacionales con ONG que operaban con gran corrupción. Con estas y otras medidas ha mejorado su evaluación de Transparencia Internacional, al pasar del lugar 23 que tenía en 1997 al 17 en el año 2002.

Colombia[162]

Este país estableció el Congreso Visible, que consiste en la recolección periódica de información sobre la actividad del Congreso, en particular sobre el ejercicio de sus funciones legislativas y de control político. Con esta información se estructura una base de datos que permite hacer comparaciones, seguimientos y análisis.

La institución a cargo de este proyecto fue el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Cabe destacar que la herramienta fue creada por Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Para la implementación, se creó una estrategia permanente de comunicación a través de la impresión de un boletín y de la publicación de noticias en medios y prensa escrita, junto con la participación en un programa de radio.

El objetivo de este proyecto es brindar información oportuna, veraz e independiente sobre las actividades del Congreso y los congresistas y, a través de ellas, crear condi-

[161] Entrevista realizada por la autora en Chile, 11 de mayo de 2000.
[162] Transparencia Internacional, *op. cit.*, p. 40.

ciones para incentivar el control de la sociedad civil sobre el Congreso y estimular la exigencia de rendición de cuentas. Se propone también dar poder a los ciudadanos y promover el acercamiento entre éstos y las instancias públicas de decisión.

Para su implementación, se pidió a los congresistas que enviaran la información sobre sus actividades, mediante un formulario sencillo que describe la función del congresista y el tipo de actividad. El equipo de Congreso Visible, a su vez, recopila la información de varias fuentes y con ella se construye una base de datos de consulta pública; asimismo, se señalaron indicadores para el procesamiento de la información.

Colombia estableció, además, los contralores cívicos. Esta institución busca fortalecer la participación de la ciudadanía en el control fiscal de la gestión de los gobiernos locales y contribuir a modernizar y legitimar la Contraloría. Su implementación requiere de la formación de organizaciones de carácter privado, cuyo objetivo contempla el ejercicio de la supervisión y el control de la gestión pública, además de tener un importante grado de aceptación por parte de la comunidad y conocimientos y experiencia específicos en el sector que se pretende controlar. La selección y la contratación de contralores cívicos se realizan a través de una convocatoria y de un concurso público de méritos.

Por otra parte, en materia de contratación estatal, se llevan a cabo los Pactos de Integridad, que son acuerdos de voluntades entre los proponentes de una determinada licitación y la autoridad de la entidad pública convocante de la misma, para comprometerse con determinadas maneras de comportamiento ético en la licitación. La herramienta Pacto de Integridad lleva asociada la construcción de un marco regulador propio, con sanciones, gratificaciones y un tercero que dirime las controversias en caso de denuncia. Este mecanismo, que ha sido aplicado en 19 importantes procesos licitatorios, en el orden nacional y territorial, constituye una nueva modalidad de justicia paralela, centrada en la ética como motor de un cambio cultural voluntario y que ayuda en la búsqueda de soluciones ante un aparato de justicia que no responde con suficiente oportunidad.

El Salvador[163]

En julio de 1999, se implementó en El Salvador el Monitoreo de los Casos de Corrupción (MCC) y de su tratamiento por los entes gubernamentales. Es un me-

[163] Transparencia Internacional, *op. cit.*, p. 45.

canismo de contraloría social que consiste en el monitoreo de las denuncias de corrupción y los hallazgos descubiertos por el gobierno; así como el tratamiento que reciben por parte de los entes fiscalizadores del Estado.

Sus actividades incluyen la revisión, la recopilación y la difusión diaria de artículos y editoriales, con base en las cuales se prepara y difunde, vía Internet, un resumen semanal con enfoque histórico y memorias anuales en las que se identifican y describen los acontecimientos más destacados.

El monitoreo facilita el conocimiento, el análisis y la evaluación de la ética, la transparencia y el compromiso anticorrupción de los entes gubernamentales.

Argentina[164]

Las audiencias públicas de Argentina son una modalidad antigua de participación directa de la ciudadanía, que es retomada actualmente en el marco de las reformas municipales y asociada a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local.

La audiencia pública en Argentina es un proceso de consulta reglamentado. Por lo general se hace a iniciativa de la Administración Pública, pero existe la posibilidad de que las comunidades y las organizaciones soliciten su convocatoria.

La audiencia pública permite el acceso a la ciudadanía en general y a los medios de comunicación. Pueden participar en ella todos los ciudadanos que lo deseen, así como las empresas interesadas en prestar el servicio objeto de la licitación, sean nacionales o extranjeras, los organismos públicos que tengan algún interés en esa cuestión, las universidades, centros de investigación, unidades académicas y demás entidades que tengan conocimientos técnicos sobre dicha cuestión.

De entre los resultados positivos de este procedimiento destacan los siguientes: contribuye a legitimar las decisiones de la Administración Pública, y con la participación de los expertos se obtiene información calificada sobre los temas que se discuten. Sin embargo, la institucionalización de las audiencias públicas, su desarrollo y utilización, como procedimiento de participación directa de la ciudadanía en la modalidad de consulta, depende en gran medida de la voluntad de la administración.

[164] *Idem.*

Un ejemplo concreto de este proceso lo constituye el monitoreo de la licitación y la concesión para la contratación de un servicio de recolección de basura en la municipalidad de Morón, área metropolitana de Buenos Aires. Las herramientas utilizadas combinan la realización de Audiencias Públicas y Pactos de Integridad para establecer reglas transparentes en los procesos de licitación pública.

Uno de los objetivos que se persiguen es concientizar a los ciudadanos acerca de los mecanismos de control disponibles, así como el crear confianza entre los actores que participan en el proceso.

Específicamente, se buscó comprometer a los ciudadanos y a los licitadores a establecer reglas comunes para el proceso de licitación pública, proporcionando libre acceso al borrador del documento propuesto antes del inicio del proceso de licitación; así como a discutir públicamente las condiciones de participación y selección con el propósito de evitar el diseño de un contrato que conceda ventajas a uno o más licitadores.

Argentina cuenta también con el Programa para la Contratación Transparente, el cual combina dos componentes: la celebración de una audiencia pública en donde las autoridades responsables convocan a ciudadanos, empresas, expertos y representantes de la oposición para que expresen sus objetivos y sugerencias en relación con las condiciones planteadas para la contratación; y la firma de un Pacto de Integridad, en el cual el gobierno y todas las compañías que compiten por la licitación comparten un contrato de control recíproco para impedir el pago de sobornos entre los licitantes y las autoridades municipales.

Como parte de los resultados positivos de este procedimiento, se llegó a un consenso respecto a las deficiencias en los criterios que describieran la calidad del servicio, así como de los prerrequisitos para participar en el proceso. Se obtuvieron cambios significativos en el borrador del documento de propuesta para establecer más criterios objetivos para la participación y la selección; también se redujo el poder de la municipalidad para descalificar con facilidad propuestas por razones formales, o para tomar una decisión siguiendo intereses particulares.

El éxito de este proyecto se basó en una serie de mecanismos de transparencia y de creación de confianza. Debido a la intervención de Poder Ciudadano y a la presencia de los medios, la metodología usada ha sido reconocida en otras municipalidades como un caso modelo.

Panamá[165]

La Cláusula de NO Soborno en Panamá consiste en una diligente observación que permite a un tercero independiente dar su opinión en los procesos de contratación pública y de licitación. La cláusula se incluye en la propuesta de contrato (u oferta de compra) que hace cada empresa, en la cual la compañía se compromete a no ofrecer sobornos. Esta herramienta se creó como alternativa a los pactos de integridad.

El objetivo que se persigue es aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos para generar confianza sobre la honestidad y la transparencia; se utiliza también para acordar reglas claras e igualitarias que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la compañía ganadora y los funcionarios públicos, particularmente en las grandes privatizaciones y concesiones. La organización responsable de llevarlo a cabo fue la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional.

Después de la primera vuelta de precalificación, la Fundación interviene como monitor independiente. Esta institución no funge como asesor, no realiza recomendaciones ni participa en la toma de decisión alguna, más bien, se comporta como observador o monitor del proceso, informando a la comunidad a través de los medios de comunicación social.

En estas circunstancias se llevó a cabo la privatización de INTEL, S.A., con la cual el gobierno logró conseguir 152 millones sobre el precio base que había fijado para la compra. No hubo reclamos de corrupción y aun los representantes de la compañía perdedora expresaron su satisfacción con el proceso.

El papel de monitoreo y publicación que desempeñó la Fundación también permitió a los ciudadanos del país seguir el proceso de cerca, lo cual se convirtió en un elemento positivo en los esfuerzos del gobierno para restablecer la confianza pública en el proceso de privatización.

El logro más importante del proyecto fue que todas las partes interesadas coincidieron en que la privatización se cumplió en un ambiente limpio y transparente.

[165] *Ibid.*, p. 50.

De entre lo negativo, se puede señalar que la primera de las fases cruciales de diseño, especificación y precalificación de la privatización, no se pudo monitorear, y comúnmente estas fases están expuestas a la corrupción.

Panamá cuenta también con el Corruptómetro, que consiste en realizar encuestas de opinión que sirven para medir la percepción de la ciudadanía en cuanto a la existencia de corrupción en las instituciones públicas y privadas, de manera que se pueda conocer si la población siente y cree que se están cometiendo actos de corrupción en determinados sectores.

Los objetivos de esta herramienta son evidenciar los niveles de percepción que se tienen acerca de la corrupción, crear conciencia entre la población sobre los graves perjuicios que provoca la corrupción y que la ciudadanía proponga soluciones al problema.

El resultado más significativo del Corruptómetro es que la ciudadanía ha tomado conciencia de que el problema de la corrupción sí le afecta directamente.

Brasil[166]

Este país hizo una adaptación al contexto brasileño de "El Libro de Información" de Transparencia Internacional. De acuerdo con el modelo internacional, se incluyen y se describen las instituciones y los actores del Sistema de Integridad del Brasil. Se tomó en cuenta el papel que juegan, así como sus fortalezas y debilidades. La adaptación de este instrumento se desarrolló mediante un proceso participativo, con la colaboración de representantes de diferentes áreas de la sociedad.

Desde el punto de vista del contenido, la edición de "El Libro de Información" debe ser vista como una herramienta de diagnóstico. Se trata de un registro de experiencias recabadas, así como del potencial de las distintas instituciones y actores que trabajan en el control de la corrupción. En términos generales, se trata de un análisis del Sistema de Integridad Nacional.

El problema que enfrenta es que la corrupción en Brasil es vista como una especie de destino, heredado culturalmente, como un mal nacional específico, sin perspectivas de mejoría. Esta forma de ver las cosas desemboca en la toma de una posición considerablemente pasiva y fatalista ante el fenómeno de la corrupción.

[166] *Ibid.*, p. 53.

Una iniciativa anticorrupción, basada en reformas a nivel del Estado, de la sociedad y de la economía, sólo es posible en la medida en que la corrupción sea entendida como un problema que está ligado a condiciones institucionales, sujetas a cambios y que pueden modificarse si se aplican soluciones.

Por su parte, Transparencia Brasil se ha dado a la tarea de desarrollar la herramienta de la Encuesta en campos tales como los procesos electorales y de las percepciones de los niveles de corrupción. Mediante el uso de encuestas, Brasil busca poder detectar y poner en relieve el efecto que tienen las prácticas corruptas sobre los procesos electorales, así como suministrar datos acerca de las percepciones de corrupción de los ciudadanos, datos que hasta antes del 2001 no existían en Brasil.

Síntesis de las experiencias internacionales

Del análisis de las anteriores experiencias, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. A mayor nivel de educación, de investigación científica y de desarrollo, corresponde un menor grado de corrupción
2. Muchos órganos encargados de combatir la corrupción se han convertido en imperios de corrupción y se han tenido que crear nuevos organismos con normas más adecuadas y con la vigilancia eficaz de los ciudadanos
3. Los organismos creados para el control de la corrupción requieren de autonomía respecto a los gobiernos y de la vigilancia ciudadana
4. Los países que históricamente tienen menos corrupción cuentan con estructuras legales de control muy completas y con una arraigada cultura de respeto a las normas
5. La capacitación, la formación y la información transparente a la ciudadanía son eficaces medidas preventivas
6. La reflexión ética en la toma de decisiones ayudó a Chile a mejorar la ética en el servicio público
7. El transparentar la información de las licitaciones públicas ha disminuido la corrupción en las compras y contratos de la Administración Pública.

El proceso de globalización nos lleva a concluir que ya no es suficiente lo que haga cada país, se requiere conjuntar esfuerzos y planear acciones comunes entre países.

Por esta razón, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico, en su II Reunión Anual celebrada en enero del 2003, resolvió impulsar entre los países miembros las siguientes acciones:

- Emprender medidas específicas y formular leyes más severas para las prácticas corruptas
- Promover organismos y convenciones multilaterales sobre experiencias en materia de corrupción
- Intensificar la cooperación para formular y poner en práctica las mejores políticas y programas de combate a la corrupción, incluyendo la prevención del lavado de dinero y los mecanismos de repatriación de los fondos de origen ilegal
- Fortalecer la capacidad de los parlamentos nacionales para que, en materia legislativa, subsanen las omisiones en materia de lucha en contra de la corrupción
- Impulsar de manera estrecha la cooperación entre organismos de los países miembros del Foro Parlamentario Asia-Pacífico, a través de apoyos a sus actividades, tales como reuniones periódicas, talleres, investigaciones e intercambio de información sobre experiencias en materia de anticorrupción.

Se puede concluir que para tener éxito en el combate a la corrupción, la batalla deberá darse con la participación de los gobiernos y de toda la sociedad. Lugar muy especial requieren las medidas preventivas, entre las que tiene prioridad la familia como formadora de valores éticos y auxiliada por las instituciones educativas. La experiencia de los diversos países ofrece ejemplos exitosos para inspirar nuevas acciones.

Experiencia mexicana

Acciones del gobierno

Las acciones emprendidas desde el gobierno demandan un especial esfuerzo de constancia en la supervisión y el control, ya que será difícil vencer las resistencias de prácticas tan arraigadas.

A partir de julio del 2000, con el cambio de partido en el gobierno mexicano, la Secretaría de la Contraloría fue considerada como eje de las acciones de morali-

zación en lo que a fiscalización interna se refiere, y desde ella se iniciaron y se han promovido numerosas acciones tendientes a abatir los índices de corrupción. Entre las principales, se encuentran las siguientes:

El Programa Integral Anticorrupción. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) elaboró un programa integral anticorrupción, con el cual el gobierno espera prevenir, detectar, abatir, controlar y sancionar prácticas de corrupción. Se propone también lograr la participación de la sociedad para alcanzar estos objetivos.

Mediante acuerdo presidencial se creó la Comisión Interinstitucional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC);[167] con ella se pretende atacar el fenómeno de la corrupción desde tres vertientes principales: preventiva, punitiva y de colaboración entre sociedad y gobierno.

En su aspecto preventivo, tiene por objeto establecer los lineamientos y las acciones concretas para prevenir la corrupción. En su vertiente punitiva, tiene la finalidad de analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar las sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los funcionarios públicos.

En la conformación de la Comisión, además de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, participan representantes de los sectores social y privado, destacados por su reconocida trayectoria profesional, con el fin de facilitar a la ciudadanía los mecanismos de información y rendición de cuentas, en todos los ámbitos de la función pública.

Las disposiciones de la Comisión se arraigan mediante el establecimiento de grupos de trabajo permanentes, en cada dependencia pública responsable de instrumentar las medidas y acciones acordadas por la Comisión.

Esta Comisión involucra a los 18 secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores generales de las 15 entidades más grandes del Gobierno Federal (IMSS, PEMEX, CFE, etc.) y a los jefes de las oficinas más importantes

[167] "Acuerdo por el que se crea la COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, como una comisión intersecretarial de carácter permanente", en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000. (Decreto firmado en la Residencia Oficial de Los Pinos el 1 de diciembre de 2000).

de la Presidencia de la República, en un espacio donde el único tema que se aborda es el de los esfuerzos para abatir las prácticas de corrupción. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión está a cargo de la SECODAM.

La Comisión debe sesionar al menos cada 90 días para revisar los avances de cada dependencia. En esas sesiones deberá estar presente el presidente de la República, quien supervisará y dará seguimiento personal a los logros que cada institución obtenga. Ningún tema recibe un tratamiento de ese nivel dentro del gobierno.

Simplificación de trámites

Entre más obstáculos, permisos y gestiones tenga que hacer un ciudadano frente al gobierno, mayores serán las oportunidades de que los servidores públicos pidan o acepten donativos ilegales para simplificar los trámites. El exceso de trámites es una enfermedad que ha contagiado a todo el aparato burocrático y ha dado mayores oportunidades a la corrupción.

La lógica indicaría que mientras se trate de que un ciudadano cumpla con su obligación de obtener algún permiso o licencia, se le deberían dar todas las facilidades para que lo haga, y si se le dificulta o se le hace complicado el procedimiento, el ciudadano dará mordida para que se le facilite y, si puede, no la solicitará. Para simplificar los trámites se estableció el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales (tramitanet.gob.mx), en el que se encuentran detallados los requisitos para hacer trámites ante el gobierno federal. Este sistema permite a los ciudadanos conocer, por medio de una página en Internet, los requisitos, oficinas y horarios de atención de todos los trámites del Gobierno Federal. Con ello, además de las ventajas que representa el no tener que acudir a las oficinas de gobierno para conocer la información, se le da transparencia al trámite, evitando la corrupción y la discrecionalidad. Asimismo, se ha avanzado en el desarrollo de un sistema que permitirá que los ciudadanos realicen sus trámites en forma electrónica.

Con la finalidad de prevenir actos de corrupción y, al mismo tiempo, imprimir mayor claridad y transparencia al proceso de contrataciones gubernamentales, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, opera el programa COMPRANET, que permite a la ciudadanía conocer, a través de Internet, toda la información relacionada con los procesos de compras y contrataciones requeridos por el Gobierno Federal.

Este sistema hace más eficientes los procesos de contratación y facilita la participación de las empresas en las compras del Gobierno Federal. Los proveedores, además de consultar gratuitamente toda la información, pueden adquirir las bases de licitación mediante el sistema y presentar sus propuestas por medios remotos de comunicación electrónica en las licitaciones que admiten esta vía de participación. Se facilita también que los proveedores del interior del país acudan a los concursos sin necesidad de trasladarse a la ciudad de México.

En los primeros cinco meses del año 2001 se recibió un promedio de 12 mil 500 consultas diarias.[168]

Usuario simulado

La estrategia "Usuario simulado" se inspiró en la iniciativa privada, donde se le conoce como "Mistery Shopper's", que son compradores que verifican la calidad de los servicios y productos. En la Administración Pública tiene varios objetivos: detectar y sancionar prácticas corruptas, dar transparencia a la gestión pública; lograr la participación de la sociedad en la detección de fallas y abatir la impunidad. La estrategia se aplica cuando hay quejas, denuncias o reportes de corrupción. La Contraloría informó haber aplicado 65 operativos de este tipo en 2001, con resultados satisfactorios.

Estabilidad laboral y salarios justos

El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, cuya ley ya fue aprobada, pretende garantizar a los trabajadores su empleo ante sucesos políticos, evitar medidas discrecionales y eliminar cuestiones subjetivas en la selección de personal y en la determinación de los salarios. La pertenencia al servicio no implica la inamovilidad de los servidores públicos de carrera en la Administración Pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en las normas.

[168] Ivonne V. Muñoz Torres, "Avances en materia de e-government, e-commerce, propiedad industrial y propiedad intelectual", en *Revista Alfa-Redi*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Academia Mexicana de Derecho Informático, 10 de septiembre de 2001.

La ley pretende crear un Sistema de Servicio Profesional de Carrera que dependerá directamente del presidente de la República. Será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Para la Administración Pública es una responsabilidad ética buscar, hasta donde sea posible, la estabilidad laboral del empleado, pagarle un salario justo por su participación individual a la eficacia de la dependencia y ofrecerle todas las oportunidades para avanzar y hacer progresos en lo profesional y en lo económico. Los estímulos que se brinden contribuirán a mejorar el comportamiento ético de los servidores públicos y la eficiencia de los servicios prestados.

Acciones de los partidos políticos

Varios partidos y no sólo uno, son ahora actores reales para conducir las demandas ciudadanas, razón por la cual el país necesita un fortalecimiento a fondo de su sistema de partidos. Al romperse el monopolio del partido oficial, el poder dividido puede ser saludable si los partidos son capaces de avanzar juntos en la consolidación social, económica y política del país. Si, por el contrario, se radicalizan y se convierten sólo en fuerzas de presión, de miope visión para la ampliación y conservación del poder, sobre todo si lo entienden como una fuerza orientada a la manipulación de los otros y no como una fuerza que nace precisamente de los otros y que debe estar al servicio de todos, la consolidación de la democracia se dificultará enormemente.

El contar con una normatividad interna que propicie el comportamiento ético de sus miembros y las medidas disciplinarias que se puedan aplicar oportunamente en casos de incumplimiento, son indispensables para recuperar la credibilidad de los partidos. Sin embargo, esto no es suficiente. Se requiere que en su régimen interno exista una equilibrada mezcla de democracia y disciplina y de derechos y responsabilidades entre sus militantes, para que cuando los militantes no respondan a lo que se espera de ellos, se haga uso oportuno de las medidas disciplinarias.

México requiere que su sistema de partidos se oriente a hacer realidad el poder como servicio y a impedir que se utilice para que unos cuantos puedan servirse de él. Si esto no se logra, lejos de mejorar las condiciones anteriores, afloraría o aumentaría la ambición, el saqueo y el abuso que antes únicamente era factible para

un solo partido. Ahora estos vicios pueden multiplicarse por el número de partidos. El resultado final será: la corrupción multiplicada y la ingobernabilidad.

Los tres principales partidos mexicanos cuentan con códigos de ética, con comisiones de Orden o consejos de Honor y Justicia. Sin embargo, cuando los funcionarios públicos emanados de esos partidos se han apartado de la ley y de la ética en el cumplimiento de su encargo, ningún partido ha realizado acciones para que se inicien los procedimientos legales correspondientes, y en muchas ocasiones han actuado para impedirlos.

Esto explica que en el Primer Barómetro Mundial de Transparencia Internacional sobre la Corrupción, elaborado en colaboración con el Instituto de Encuestas Gallup, publicado en el diario *Reforma,*[169] se señale que en la escala de las percepciones de los mexicanos sobre la corrupción, los partidos políticos se encuentran en segundo lugar entre las instituciones más corruptas, sólo superados por la corrupción policial.

Se requiere que los partidos den seguimiento a los servidores públicos emanados de sus filas y que cuando algún funcionario falle, el partido no omita la denuncia, sanción o expulsión por temor a la pérdida de imagen. Finalmente, el comportamiento de los funcionarios es la imagen del partido que los propuso.

El país necesita fortalecer el sistema de partidos y los partidos requieren ganarse la confianza ciudadana convenciendo con un comportamiento que conduzca a una democracia incluyente, eficaz y ética. Es indispensable aplicar la ética en el manejo interno de sus dirigencias y de sus recursos, en la elección de sus candidatos, en sus posicionamientos y negociaciones políticas, ética en el trato con los ciudadanos para formar en ellos conciencia cívica y evitar su manipulación.

Acciones de los ciudadanos

Son muchas las acciones que emprenden y pueden emprender los partidos, los gobiernos, los organismos internacionales y las instituciones privadas para combatir la corrupción, pero el hecho más significativo y esperanzador que empieza a surgir es la toma de conciencia ciudadana que se nota ya en diferentes ámbitos. El que

[169] *Reforma,* 3 de julio de 2003, p. 14-A.

los ciudadanos no permanezcan indiferentes ante casos de corrupción, es un síntoma favorable, y particularmente el que perciban que el saqueo de los recursos públicos le afecta a cada uno en particular. Esta toma de conciencia puede llevar a los ciudadanos a ser vigilantes del comportamiento de sus gobernantes; y si esa vigilancia los lleva a la exigencia, se podrá llegar a transformar el comportamiento de los servidores públicos.

Los ciudadanos pueden ser actores eficaces para lograr el comportamiento ético de los funcionarios; pueden poner límites a la autoridad, obligándola a respetar el Estado de Derecho. Los ciudadanos, si actúan responsablemente y con sentido de bien común, pueden hacer valer sus puntos de vista; impulsar las decisiones compartidas por la conciencia de una sociedad pluralista y además impedir a las autoridades que actúen por intereses particulares o ilegítimos.

Una premisa de cualquier democracia es que la información veraz y oportuna llegue a todos los ciudadanos. Para ello se requiere voluntad política, libertad y pluralismo de los medios de comunicación, y decisión de los ciudadanos para buscarla y utilizarla con responsabilidad.

La Ley de Acceso a la Información, puesta en vigor en 2003[170] a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, se ha convertido en un derecho fundante porque potenciará otros derechos y será una poderosa palanca a disposición de la sociedad que podrá usarla para combatir la impunidad. Será inútil si los ciudadanos no la utilizan, o será contraproducente si lo hacen de manera irresponsable y si los partidos de oposición la utilizan como arma para sus propios fines y no para los que se pretende con su creación.

La modificación de las culturas arraigadas no es asunto de corto plazo. Tener acceso a la información es indispensable, pero requiere la voluntad de los ciudadanos para comprometerse con la vigilancia y la exigencia de la rendición de cuentas.

Los mexicanos, en general, han sido apáticos para participar en la lucha anticorrupción; en ocasiones, porque ellos mismos contribuyen a ella. Hay también sectores muy importantes de la sociedad que no desean involucrarse en asuntos públicos. El combate a la corrupción requiere una sociedad alerta que esté mo-

[170] "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación,* 11 de junio de 2002. (Última reforma aplicada el 11 de mayo de 2004).

nitoreando al gobierno, y para ello debe contar con buenas herramientas para vigilar áreas específicas, como las compras públicas, los servicios y las áreas de atención al público.

"...la denuncia ciudadana es indispensable para transparentar los actos de gobierno y los trámites ante la autoridad. Sólo con la participación de los ciudadanos será posible erradicar la imagen del México corrupto y de la denominada "mordida", no sólo para vivir con dignidad, sino para que los extranjeros inviertan en el país."[171]

Para facilitar la participación ciudadana en México, varias dependencias de la Administración Pública han creado instancias a través de las cuales los ciudadanos podrán supervisar el comportamiento de los servidores públicos. La Contraloría Social posibilita el ejercicio del derecho que las personas tienen para intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública, a fin de que se cumplan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, cumplimiento y calidad, entre otros, de manera que se prevenga la comisión de actos de corrupción, permitiendo desde la sociedad generar un proceso de control a la gestión de lo público, es decir, a lo que pertenece e involucra a todos los ciudadanos.

> "La transparencia es la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos con esa decisión y su aplicación, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. De tal suerte que la transparencia "no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia debe ser entendida más bien como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma."[172]

El Manual Ciudadano es una iniciativa conjunta del gobierno y la sociedad, dirigida a vigilar y supervisar la operación de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social bajo el título: "SEDESOL a los Ojos de Todos". Este manual responde

[171] "Presidente Vicente Fox", en *Reforma,* 10 de noviembre de 2002, p. 2.
[172] Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas,* serie "Cultura de la rendición de cuentas", núm. 5, Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

a la demanda de apertura y transparencia de la sociedad. Colaboraron en esta iniciativa Transparencia Mexicana A. C. y cerca de 400 organizaciones ciudadanas de todo el país. Responde también a un propósito compartido de mejorar el desempeño de los programas mediante de la recolección de información relevante que apoye la toma de decisiones y evite el uso político-electoral de los recursos destinados a la política social, sobre todo ante la proximidad de procesos electorales.

La democracia, éticamente sustentada, puede ser sólo una utopía si no existe verdadera voluntad política por parte del gobierno. No es casual que el diseño institucional democrático incluya pesos y contrapesos, división de poderes y mecanismos de rendición de cuentas, es decir, la democracia real parte de la premisa de que no puede confiarse sólo en la ética personal de los actores políticos sino, por el contrario, requiere prever que cada uno de ellos puede caer en la tentación de querer lograr propósitos personales, dejando de lado escrúpulos morales.

El funcionamiento de la democracia requiere un marco normativo, adecuado y suficiente, un programa de formación de los servidores públicos, mecanismos de supervisión y control para detectar e investigar conductas irregulares y mecanismos correctivos eficaces. Requiere también de una ciudadanía informada sobre el quehacer del gobierno, y para ello deben existir canales de comunicación y de participación.

En un Estado de derecho, la sociedad resuelve pacíficamente sus controversias; la Constitución integra, da certidumbre y garantiza la vigencia de la norma suprema, en la cual se condensan los valores esenciales de la nación. En ese marco de legalidad, el gobierno y la sociedad están obligados a que todos y cada uno de sus actos se rijan por la legalidad, la transparencia y la responsabilidad.

El perdón en la vida pública

La corrupción practicada por tanto tiempo y en forma tan generalizada en la Administración Pública del país, provoca en los ciudadanos indignación, impotencia, y genera apatía en el cumplimiento de sus responsabilidades cívicas y como contribuyente. Además, ante las expectativas creadas con el cambio de gobierno, muchos mexicanos esperaban que salieran a la luz los ilícitos cometidos por el gobierno anterior, que se recuperaran los recursos ilegalmente sustraídos y que se castigara a los responsables.

El nuevo gobierno no ha podido cumplir estas expectativas. Para lograrlo, requeriría encontrar las estrategias más adecuadas a las actuales circunstancias y las posibilidades de éxito no parecen ser prometedoras. El sistema elaboró marcos normativos protectores que dificultan sancionar a los culpables y, por otra parte, los ilícitos cometidos desde el poder generalmente no dejan huellas al alcance de los juzgadores. Además, la actual correlación de fuerzas no da mayoría en el Congreso Federal ni en los congresos locales al gobierno emergente.

En los primeros meses del gobierno de la alternancia, se iniciaron procesos penales respecto a varias denuncias de fraudes cuantiosos que no llegaron a concretarse en sentencias para los funcionarios públicos, ya sea por legislación insuficiente o por errores en los procedimientos. El resultado ha sido la vigencia de la impunidad, el desgaste del gobierno, el enrarecimiento de las relaciones entre los partidos y muy pocos recursos recuperados para las arcas públicas.

En un proceso de transición como el de México, cabría reflexionar sobre la conveniencia de aplicar las políticas de perdón que algunos países han explorado ante los agravios de vencedores y vencidos. El caso mexicano es muy particular. Sin embargo, no será inútil analizar la aplicación de tales políticas.

En los últimos años han aparecido en el mundo diversas estrategias políticas denominadas de perdón y reconciliación; en las transiciones de las dictaduras a la democracia, en los procesos de cese de la violencia terrorista o en las peticiones de perdón de poderes públicos democráticos, por los desmanes pasados en sus países.[173] Sin embargo, estas actitudes, necesarias en ocasiones para lograr gobernabilidad, corren el riesgo de convertirse sólo en formas de mantener la impunidad o de favorecer el imperio de la ley del más fuerte, lo cual ofende a las víctimas por segunda vez, por lo que el tema del perdón en la vida pública presupone relacionarlo con el de la justicia.

> "Las políticas de perdón son estrategias que se deciden de acuerdo con las relaciones de fuerza entre lo que queda del poder del antiguo régimen y el poder emergente. Dado que el objetivo de los nuevos regímenes es la estabilidad democrática, sus protagonistas tienen que flexibilizar sus convicciones respecto a la justicia, acomodándolas a la justicia del perdón, a fin de no poner en peligro el objetivo de la estabilidad.

[173] Eduardo González Cueva, *Perspectivas históricas sobre la justicia transicional*, New School for Social Research, New York, 1999.

> Según esto, puede haber tantas políticas de perdón cuantas concreciones se den en las relaciones de fuerza. Las razones inmediatas aducidas para ello son estratégicas, pero se las remite a una razón de Estado: la consolidación de la democracia."[174]

Las comisiones de la verdad,[175] que pueden o no preceder a las políticas de perdón, pretenden varios objetivos: esclarecer el quebrantamiento de los derechos humanos, dar paso al perdón y a la reconciliación, y con ello a la cohesión del país; pretenden también ser vía para la reparación debida a las víctimas y, de ser posible, antesala de los procesos judiciales. El perdón posee la virtud de volverse sobre el pasado para revivirlo de otra manera y hacerlo nuevo, renovando el presente y proyectándolo hacia un futuro en paz.

Los conflictos humanos sólo se resuelven cuando se restauran las relaciones entre las personas y las instituciones implicadas. Esto significa, por un lado, reconocer que las dinámicas de perdón pueden tener una gran virtualidad pública, pero, por otro, que es preciso un análisis cuidadoso para señalar las condiciones que hagan justo, ético y fecundo ese perdón y lo salven de interesadas manipulaciones.

La resolución definitiva de tales conflictos, si quiere ser auténtica, requiere de grandes dosis de perdón personal y social; ha de ser el sano olvido del dolor y los perjuicios vividos y, por tanto, también del odio derivado de los mismos. Perdonar y olvidar son dos actos distintos, pero inevitablemente unidos, que han de ser combinados sabiamente. El perdón se diferencia de la justicia correctiva, pero esto no quiere decir que el perdón renuncie a esa justicia.

El perdón es un proceso largo y complejo, cuya culminación más adecuada es la total reconciliación. Para arribar a éste, se precisa desarrollar un proceso de concientización social sobre el perdón, su eficacia, su significado y necesidad en la resolución más adecuada del conflicto; se necesita profundizar en el análisis del conflicto y de sus consecuencias; establecer una formulación jurídica del perdón, mediante el ofrecimiento de medidas de gracia, indulto y exención de penas a los causantes de los daños, bajo ciertas condiciones, y la determinación compartida y puesta en práctica progresiva de las medidas concretas en el ámbito sociopolítico.

[174] Rafael Aguirre, Xavier Etxeberria y Galo Bilbao, *El perdón en la vida pública,* Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 48.
[175] Rogelio de la Mora, *Notas y análisis comparativo: la experiencia de las comisiones de la verdad en América Latina,* CUIS, Universidad de Colima, México.

En el proceso de la transición mexicana, el tema del perdón no se ha hecho explícito. Nuestro caso es muy particular: se vivió por 70 años una dictadura que siempre se afirmó que no era tal; estaba disfrazada de democracia y la indiferencia ciudadana, buscada, propiciada y beneficiada por el sistema, parecía creer en ella. El triunfo de Vicente Fox por mayoría relativa y el hecho de que el mayor número de gobernadores, de congresos locales y de ayuntamientos son del antiguo régimen, dan una estabilidad y gobernabilidad muy precaria, que dificulta tomar medidas, sin causar reacciones que afectarían el funcionamiento del sistema en general.

Sobre el tema del perdón, no se ha definido puntualmente todo lo que habría que perdonar: si es el saqueo financiero, las crisis económicas, el abandono del campo, la irresponsable quiebra del Seguro Social y del ISSSTE, el crecimiento irracional de la burocracia. El pasivo laboral de los empleados públicos que se aumentó hasta el infinito para mantener el control corporativo de los sindicatos y que ahora impide atender la salud y la seguridad social y que tienen al país al borde de la quiebra. El pasivo de la Banca por operaciones fraudulentas que nos dificulta crecer. Las omisiones en la educación que impidieron tener ciudadanos conscientes y exigentes. La impunidad general que daba protección a los leales al sistema. Todos estos son agravios hechos a los mexicanos por los gobiernos anteriores y no se ha determinado plenamente hasta dónde se debe llegar en "el castigo" o en "el perdón".

Queda fuera de esta consideración lo relativo a los desaparecidos, a los muertos y a las numerosas violaciones a los derechos humanos que han de seguir camino propio. Al tocar aquí el tema del perdón, nos referimos a los fraudes y demás acciones corruptas en la Administración Pública que empobrecieron al país y a las omisiones que no lo dejaron crecer.

¿Es posible recuperar lo que fue saqueado por los anteriores servidores públicos? ¿La legislación vigente nos permitirá hacerlo con éxito? ¿Pueden poner en riesgo la estabilidad del país las reacciones de los que quieren defenderse de ser enjuiciados?

El nuevo gobierno seguramente ha estado analizando esta realidad y tal vez convendría, al terminar con los juicios ya iniciados, plantear si se va a continuar con la persecución o se empieza a pensar en el tema del perdón y el olvido en la vida pública.

La cuestión no es fácil; el agravio fue de gran cuantía y hay que cuidar el respeto a la justicia y ser muy sensibles a la opinión de los ciudadanos. Algunos sostienen que el ser humano se repone con menos dificultad de las pérdidas humanas que de las económicas. Sea esto cierto o no, el asunto no es de fácil solución, pero lo que no hay que olvidar es que el país necesita con urgencia unir todas las fuerzas para sacar de la pobreza a la mayoría de los mexicanos y reencauzar el sistema educativo para evitar que la corrupción y la ineficacia continúen.

Conclusiones

Los resultados de la encuesta arrojaron que las acciones que se consideran más eficaces para mejorar la vigencia de la ética en la función pública son, en este orden de importancia, el no permitir la impunidad, el seleccionar adecuadamente a los funcionarios y el exigirles la rendición de cuentas.

Los principales actores en el combate a la corrupción, según la encuesta, pueden ser los ciudadanos, si perciben que el saqueo de los recursos públicos afecta a cada uno en particular. Esta toma de conciencia puede llevarlos a ser vigilantes del comportamiento de sus gobernantes, y si esa vigilancia los conduce a la exigencia, se podrá llegar a transformar el comportamiento de los servidores públicos.

La acción de los partidos también puede ser eficaz si se orienta a hacer realidad el poder como servicio y a impedir que su fuerza se utilice para que unos cuantos puedan servirse de él. Si esto no se logra, lejos de mejorar las condiciones de corrupción aumentaría la ambición, el saqueo y el abuso que antes sólo era factible para un solo partido.

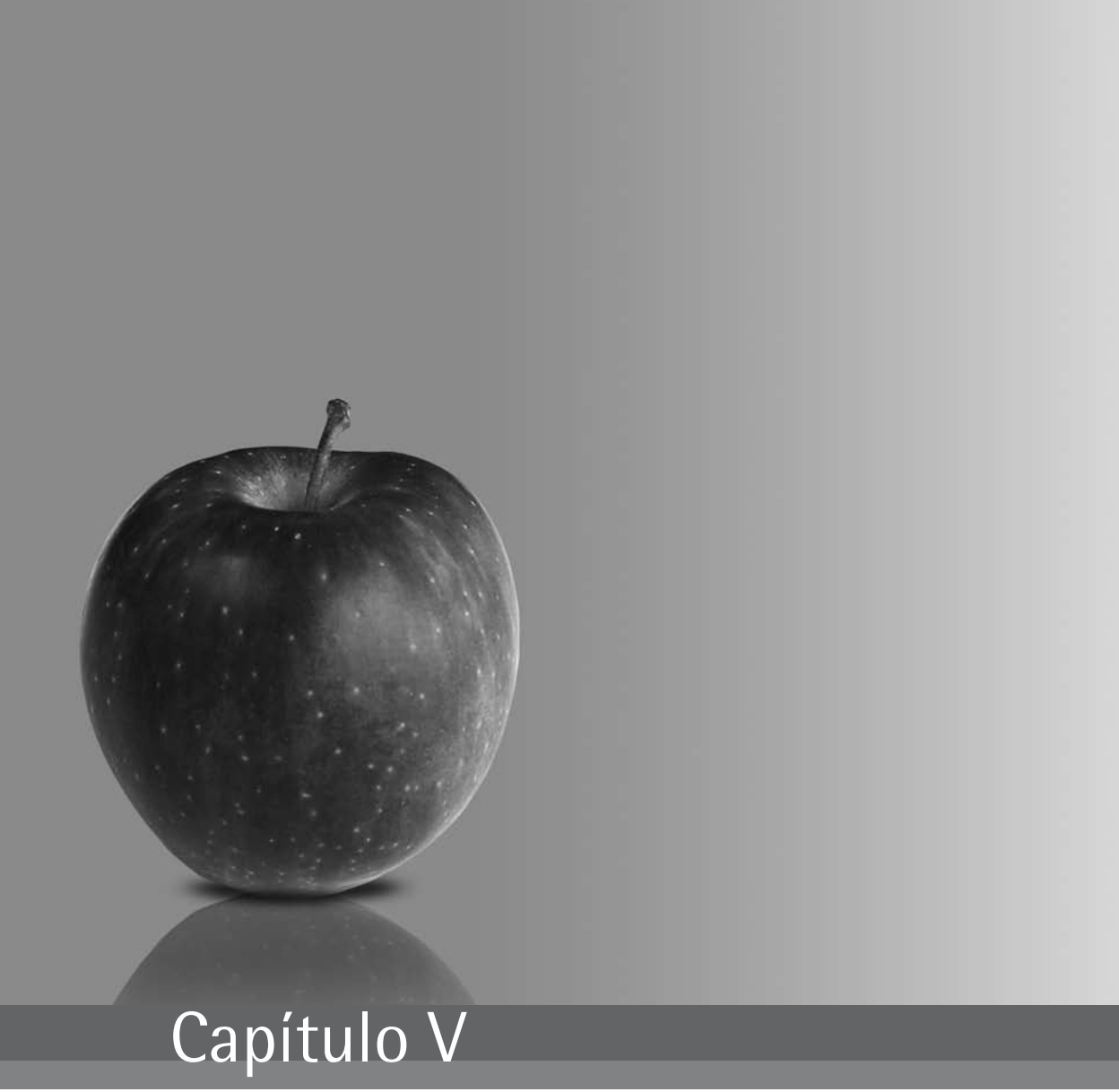
Las experiencias de otros países ofrecen ejemplos exitosos para inspirar nuevas acciones. Las acciones emprendidas desde el gobierno requieren un especial esfuerzo de constancia en la supervisión y el control para llegar a vencer las resistencias de prácticas tan arraigadas.

Lugar muy especial ocupan las medidas preventivas, entre las que tiene prioridad la familia como formadora de valores éticos, auxiliada por las instituciones educativas.

Terminar con la evasión fiscal es casi imposible si los propios ciudadanos observan cómo sus gobernantes y sus servidores adoptan conductas encaminadas hacia el lucro personal, con ausencia total de la defensa de sus intereses.

La corrupción origina la ruptura de la relación de confianza y, con ello, de la legitimidad del sistema mismo. Ésta es la más grave de las deficiencias en un sistema democrático, en el que los ciudadanos debieran sentirse como los verdaderos titulares de un poder, en el que tienen que creer y percibir la conciencia entre sus intereses y los de sus gobernantes.

En un Estado de derecho, la sociedad resuelve pacíficamente sus controversias, la Constitución integra, da certidumbre y garantiza la vigencia de la norma suprema en la cual se condensan los valores esenciales de la nación. En ese marco de legalidad, el gobierno, los partidos y la sociedad, están obligados a lograr que todos y cada uno de sus actos se rijan por la ética, la legalidad, la transparencia y la responsabilidad.



Capítulo V

Conclusiones generales

La ética política se fue desarrollando a través de la historia de la humanidad hasta considerarse independiente de la religión y en un mundo de libres e iguales cobró sentido la moral autónoma. El Derecho restringió la libertad externa para que cada persona pudiera ejercer su libertad interior y el Estado de Derecho se encargaría de proteger la libertad de todos.

Del análisis histórico de la ética, realizado en el primer capítulo, se desprende que inicialmente la ética se aplicaba por igual a la vida pública y a la vida privada. Esto fue evolucionando hasta llegar a una separación que considera un criterio ético para la vida privada y otro distinto para la vida pública.

En la información que arrojó la encuesta elaborada para este trabajo, 93 por ciento opinó que la misma ética debe regir la vida pública y la vida privada y 81 por ciento de las respuestas añadió que es posible aplicar la ética a todas las actividades de la política. Sin embargo, 78 por ciento opinó que muy pocos políticos toman en cuenta la ética para su toma de decisiones.

En la época moderna, los textos de Maquiavelo descubrieron que la sociedad había cambiado y que la ética que regía la función pública no era la misma que se exigía en la vida privada de los ciudadanos. Los excesos cometidos en nombre de la "Razón de Estado", la defensa de la gobernabilidad y la estabilidad política, han sido utilizados para encubrir ambiciones de poder o de dinero.

Los resultados de la encuesta dan cuenta de que la ética no está presente en la toma de decisiones y en muchas actuaciones de los funcionarios públicos; asimismo, señalan que los aspectos en los que más se incurre en faltas a la ética en la función pública son: manejo de fondos 24 por ciento, manejo de información privilegiada 20 por ciento, designación no óptima de personas en los puestos públicos 21 por ciento, uso de los recursos de trabajo para fines personales 18 por ciento y uso deficiente del tiempo 17 por ciento. Además, los encues-

tados opinaron que 80 por ciento de los políticos no reflexionan sobre la ética antes de tomar sus decisiones.

De estas opiniones, puede concluirse que la teoría de que la ética debe regir a la política es aceptada por la mayoría de los políticos, pero en la práctica no se refleja esta aceptación y más bien priva en ella la afirmación de que "el fin justifica los medios".

La democracia, anhelo de la modernidad, tiene como premisa la autonomía personal y la solidaridad social, pero también requiere una base legitimadora de cierta moral, por lo cual es necesario precisar en qué ética habrá de sustentarse esa moral.

La mayoría de los teóricos opina que a las sociedades modernas debe bastarles el derecho para solucionar los conflictos políticos que anteriormente resolvía la razón moral. Sin embargo, ante la creciente corrupción, la cuestión moral vuelve a cobrar actualidad y el reclamo ético de la sociedad se convierte en una exigencia inaplazable, al constatar que no basta el Estado de Derecho para frenar la impunidad que crece en las instituciones públicas y privadas. La sociedad percibe que los valores de honestidad, generosidad y propósito de servicio, que sería indispensable practicaran todos los servidores públicos, se han sustituido por una gran ambición de poder y de riqueza, y la sociedad se pregunta cuál es ahora el fundamento de las cosas buenas y malas. De nuevo cobra vigencia la discusión y se reconoce la dificultad de encontrar para la sociedad moderna una fundamentación en los valores morales que concuerden con la secularización.

Cuando la sociedad posee un conjunto de valores sobre los que hay consenso, se dispone de un referente común sobre el cual discutir y reflexionar los casos en que las leyes permitan interpretaciones en diferentes sentidos, y la resolución requiere aplicar la ética, particularmente cuando el conflicto puede llevar a la conclusión de que "el fin justifica los medios". Una vez replanteado y confirmado el fin, las decisiones no deberán tomarse por una sola persona, ni por un reducido grupo afín al funcionario que tiene el poder o la facultad de decidir. Porque el aplicar la ética a casos específicos de la vida política, con criterios que no se aplicarían a situaciones de la vida privada, requiere como condición que el análisis previo se acompañe siempre de un ejercicio de "democracia radical", lo cual quiere decir que el análisis para arribar a la decisión habrá de darse con la participación, lo más amplia posible, de las personas involucradas, tanto de las que representan a las que puedan salir afectadas como de las que podrían ser beneficiadas. Si no se cumple con este requisito, no se podrá justificar la afirmación de que "el fin justifica los medios", ya que

es fácil enmascarar los fines. Sólo podrá tener vigencia en política el concepto de ética aplicada de Kant si se adiciona con el condicionante de "democracia radical" que propone Adela Cortina.

La necesidad de que la ética se aplique en la vida pública se ha hecho presente en todas las etapas de nuestra historia. Actualmente, esta necesidad se ha vuelto apremiante ya que México esta situado, según la opinión de organismos internacionales, entre los países más corruptos.

Como conjunto y aceptando que siempre han existido excepciones, las autoridades mexicanas, desde los tiempos de la Colonia, tienen fama de corruptas, de tener un sentido patrimonialista de sus cargos y de hacer que éstos sirvan a sus intereses personales, a costa del interés público.

Si bien la corrupción es un problema de los individuos que muestran conductas ilícitas, es también el resultado de un sistema y de una sociedad que no funcionan en forma apropiada.

En México se han creado mecanismos perversos de incentivos, los cuales permiten que los beneficios por cometer actos de corrupción sean superiores a los posibles costos relacionados con tales actos. Para obtener dichos beneficios, muchos funcionarios se las han ingeniado para burlar las leyes o para aparentar su cumplimiento. La cultura del sector público ha sido el resultado de la interacción de los incentivos del sistema con los valores de la sociedad.

México dispone, como se vio en el capítulo III, de un amplio marco normativo, con instrumentos jurídicos que todavía pueden perfeccionarse, pero que serían suficientes para lograr un nivel aceptable de transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública, así como para fincar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes. Sin embargo, a través de la historia se ha demostrado que el marco normativo no ha sido eficaz para impedir que México llegara a tan altos índices de corrupción.

Se requiere avanzar en la simplificación administrativa ya que la complejidad y la falta de claridad de las normas son otras de las causas de la corrupción. A mayor número de leyes y reglamentos, es mayor el número de infracciones que pueden producirse. La sencillez de los instrumentos jurídicos permite que éstos sean comprensibles para todos y propicia el acercamiento entre administración y ciuda-

danos. Cuando las normas son claras, es difícil que alguien pueda apelar a su desconocimiento o llegue a ejecutarlas en sentido equivocado.

El marco normativo es necesario para dar certeza jurídica y estructura al Estado de Derecho y al comportamiento personal y social. Sin embargo, la mejor legislación puede ser inoperante si no hay la disposición de respetarla y cumplirla. Casi siempre será posible encontrar la manera de violarla o de aparentar su cumplimiento cuidando sólo la formalidad externa. Puede haber actos de corrupción que formalmente cumplen todas las disposiciones legales.

Difícilmente podrían elaborarse leyes de ética pública que establecieran, en forma pormenorizada, todas las hipótesis de conflictos de intereses, o todas aquellas situaciones en las que pudiera encontrarse en peligro la confianza pública en las acciones y el desenvolvimiento de las instituciones del Estado. Aquí pareciera tener vigencia la frase de Isócrates, el antiguo filósofo: "Lo más importante para el avance de los pueblos no es que los pórticos estén cubiertos de decretos, sino que la justicia habite en el alma de los hombres".

La corrupción se retrae en la medida en que la democracia avanza y se arraiga en la cultura popular la necesidad de obedecer las leyes. La clave para tener buenos resultados consiste en una adecuada interrelación entre los controles administrativos, jurisdiccionales, sociales y políticos; ninguno es suficiente por sí mismo, más aún, cualquiera de ellos solo, puede ser contraproducente.

En repetidas ocasiones se ha intentado impulsar estrategias en nuestro país, tanto por parte del Estado como de la sociedad, para cortar la cadena de la corrupción, mediante la aplicación de acciones de castigo y combate a la impunidad; pero no han tenido éxito, tal vez porque no ha habido un propósito de hacerlo a fondo o porque no se han empleado métodos eficaces. Para combatir la corrupción, a veces se requiere tomar decisiones que enfrentan fuertes intereses económicos y de poder, y es muy difícil que el poder se castigue a sí mismo o que castigue a los suyos, el poder busca siempre castigar a los otros. Por otra parte, los ciudadanos no se han decidido a asumir la vigilancia de sus gobernantes, ni han hecho valer su exigencia para que los servidores públicos tengan un comportamiento ético y eficaz.

Entre las propuestas para alcanzar un comportamiento ético, 80 por ciento de los encuestados centró el combate a la corrupción en tres líneas: abatir la impunidad, seleccionar a los funcionarios y rendir cuentas. La aplicación de principios a situa-

ciones concretas fue señalada por 76 por ciento; el tener valores éticos personales, por 74 por ciento; la vigencia de códigos de ética, por 73 por ciento; la reflexión sistemática, por 59 por ciento; cambios internos en las personas, 52 por ciento; promover cambios en las instituciones, por 50 por ciento; mejorar la formación en la familia, 49 por ciento; la aplicación de las leyes, por 48 por ciento; y el reflexionar la aplicación de la ética a casos concretos, por el 45 por ciento.

La reflexión sobre aspectos éticos, que previa a la toma de decisiones que lo ameriten habrán de realizar los servidores públicos, llevará siempre la carga de los valores que cada uno haya hecho suyos en su vida personal, la cual se reflejará en sus motivaciones, opiniones y decisiones. El tema de los valores adquiere gran importancia cuando se habla de los comportamientos éticos.

Los actores que podrían, con mayores posibilidades de éxito, contribuir a abatir la corrupción, son el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, y puede ser de utilidad aprovechar las experiencias exitosas de otros países en el combate a la corrupción.

La ética política exige algunos cambios en la manera de atribuir responsabilidad a los agentes, así como en la forma de interpretar los principios a partir de los cuales se debería proceder. Es preciso dejar de lado ciertos supuestos individualistas que determinan la forma de encomiar o incriminar a las personas. No se debería juzgar a los funcionarios sólo por la sinceridad de sus motivos o la integridad de sus conductas. Ellos son responsables de las decisiones y de las políticas producto de estructuras defectuosas, tanto de aquellas que podrían haber corregido como de las que resulten inmodificables. La ética política tiene por objeto proporcionar un vínculo entre las acciones de los individuos y las estructuras institucionales.

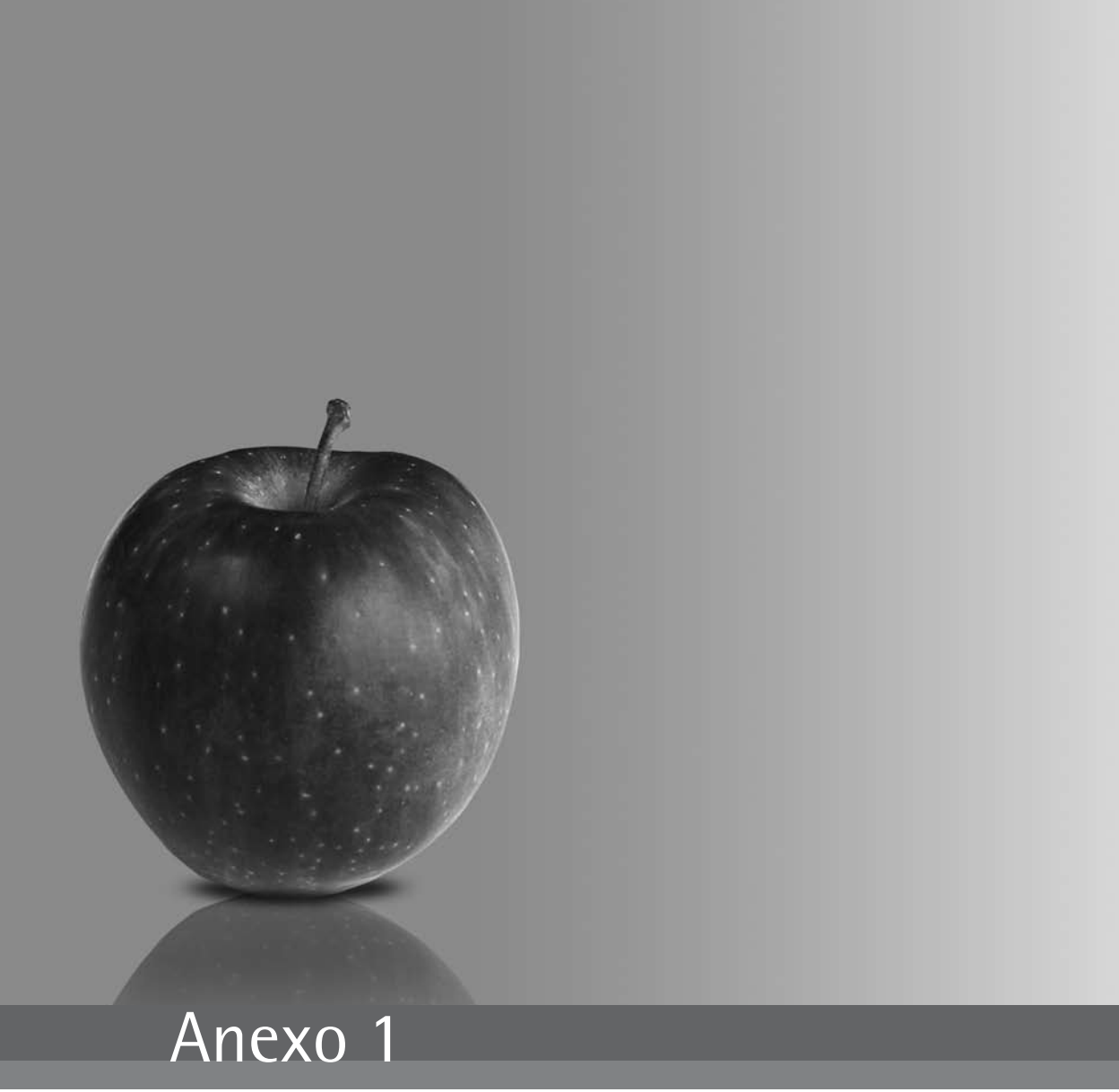
Si la población ve la corrupción como algo sistemático, se debilita la legitimidad del Estado. Lo mismo sucede cuando la gente piensa que no puede obtener un buen servicio del gobierno si no da una mordida y cuando supone que los grandes políticos y los funcionarios están obteniendo beneficios a expensas del pueblo. El mayor problema que esto genera consiste en que los ciudadanos no respetan las decisiones del gobierno, porque perciben que los intereses personales las están determinando, lo cual no permite que el ciudadano se convierta en contribuyente.

Los partidos políticos también han sido parte de la corrupción en el país, no sólo con el manejo de los recursos que algunos han desviado para beneficio privado, sino

con su desempeño profesional que no privilegia el bien común, sino que en ocasiones lo sacrifica en aras del resultado electoral partidista.

En la actualidad, la ética política es más necesaria que en otros momentos. Los políticos están obligados al ejercicio de las virtudes morales: honestidad, integridad e imparcialidad, requisitos básicos para el ejercicio del poder. Hoy se requiere que los servidores públicos sepan manejarse en ambientes de gran complejidad y sean capaces de interpretar y cumplir las responsabilidades que implican los constantes y acelerados cambios sociales, económicos y políticos. Hoy más que nunca, se hace necesario un manejo honrado y eficaz de los recursos; mayor sensibilidad hacia los derechos humanos, mayor respeto a las minorías, mayor conciencia ecológica y, sobre todo, mayor operatividad del concepto de la dignidad de la persona.

Podemos concluir que para superar los males del pasado, evitar los del presente y abatir la corrupción en México, no basta con el cambio del régimen ni con tener un gobierno legal, legítimo y honesto. Habrá que crear suficientes incentivos institucionales para que el comportamiento ético sea deseable y resulte socialmente más redituable que la práctica de la corrupción. Se requiere concientizar a los ciudadanos, modificar la naturaleza y calidad de la clase política; fortalecer la cultura cívica de la ciudadanía y ajustar los marcos normativos en todos los niveles de gobierno, para que ningún acto de corrupción goce de impunidad.

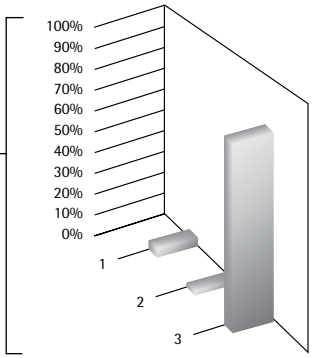


Anexo 1

Encuesta sobre la ética

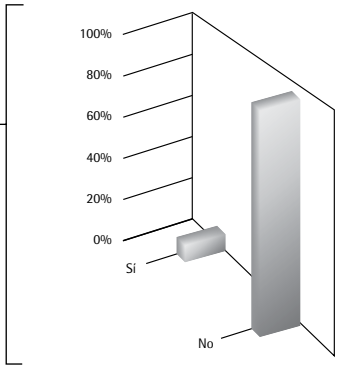
1. La ética está relacionada con:

1. El comportamiento público 4%
2. La vida privada de la persona 2%
3. Con las dos 93%



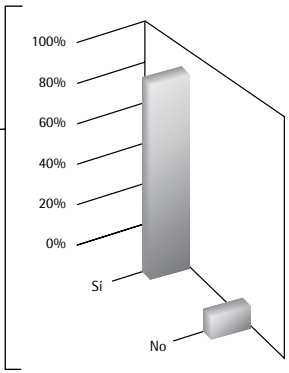
2. ¿La ética debe relacionarse siempre con la religión?

1. Sí 4%
2. No 96%



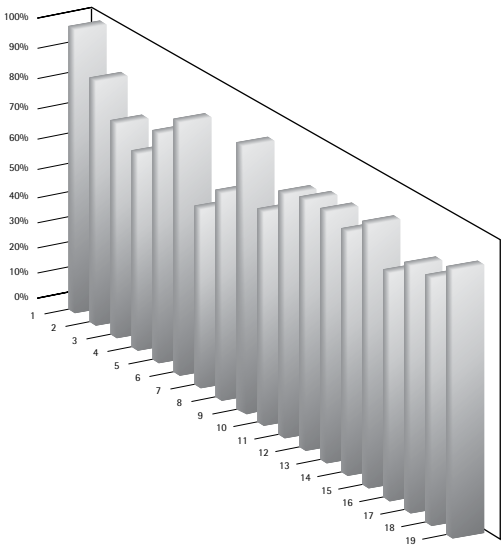
3. ¿Las personas pueden vivir con una ética cívica, no basada en la religión?

1. Sí 90%
2. No 10%



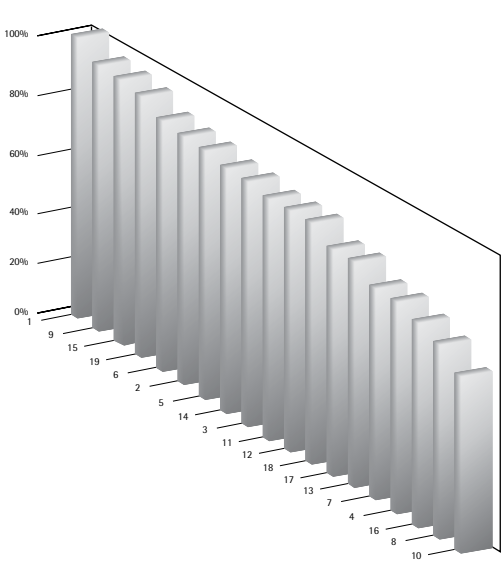
4. Aspectos en que puede aplicarse la ética

1.	Actitudes hacia la vida y hacia los demás	98%
2.	Forma de evaluar el comportamiento de las personas	81%
3.	Considerar con atención posiciones diversas a las propias	73%
4.	Aceptar propuestas de otros que no nos gustan	65%
5.	Uso de los bienes y recursos públicos	78%
6.	Aptitud para realizar su trabajo	82%
7.	Forma de gastar el dinero propio	66%
8.	Forma de utilizar el tiempo de descanso	59%
9.	Propósitos para el desarrollo del país	91%
10.	Búsqueda del beneficio personal	59%
11.	Causas para tomar un empleo	72%
12.	Alianzas entre posiciones diversas	71%
13.	Soportar a quienes nos desagradan	69%
14.	Amabilidad y cortesía	77%
15.	Relaciones con las demás personas	89%
16.	Conflictos con otras personas	65%
17.	Reacción frente a la agresión	69%
18.	Juicios hacia quienes piensan diferente	69%
19.	Sanciones a quienes perjudican a otros	85%



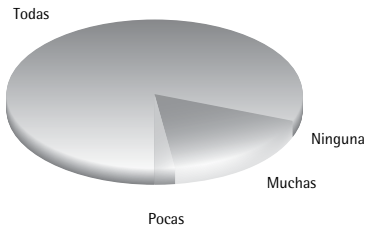
4. Aspectos en que puede aplicarse la ética (orden descendente)

1.	Actitudes hacia la vida y hacia los demás	98%
9.	Propósitos para el desarrollo del país	91%
15.	Relaciones con las demás personas	89%
19.	Sanciones a quienes perjudican a otros	85%
6.	Aptitud para realizar su trabajo	82%
2.	Forma de evaluar el comportamiento de las personas	81%
5.	Uso de los bienes y recursos públicos	78%
14.	Amabilidad y cortesía	77%
3.	Considerar con atención posiciones diversas a las propias	73%
11.	Causas para tomar un empleo	72%
12.	Alianzas entre posiciones diversas	71%
18.	Juicios hacia quienes piensan diferente	69%
17.	Reacción frente a la agresión	69%
13.	Soportar a quienes nos desagradan	69%
7.	Forma de gastar el dinero propio	66%
4.	Aceptar propuestas de otros que no nos gustan	65%
16.	Conflictos con otras personas	65%
8.	Forma de utilizar el tiempo de descanso	59%
10.	Búsqueda del beneficio personal	59%



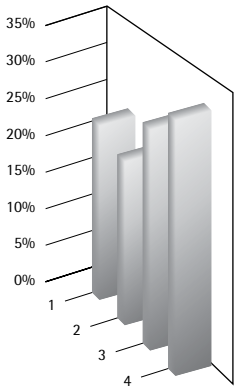
5. Actividades de la política en que puede aplicarse actualmente la ética en México

Todas	81%
Muchas	17%
Pocas	2%
Ninguna	0%



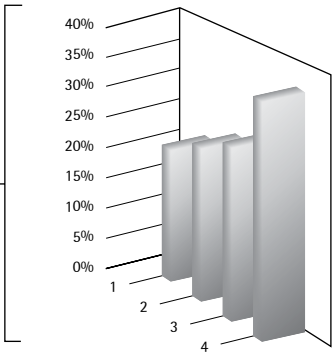
6. Numere los temas con los que tiene la ética una mayor relación

1. Salarios	23%
2. Contaminación	19%
3. Elecciones	27%
4. Eutanasia	31%



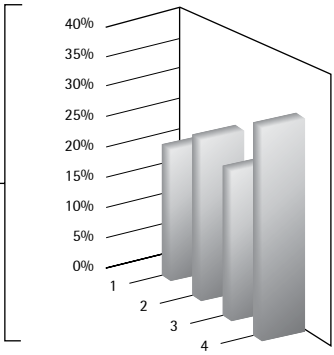
7. Numere los temas con los que tiene la ética una mayor relación

1. Investigación sobre transgénicos 21%
2. Desarrollo 22%
3. Liderazgo 23%
4. Aborto 34%



8. Numere los temas con los que tiene la ética una mayor relación

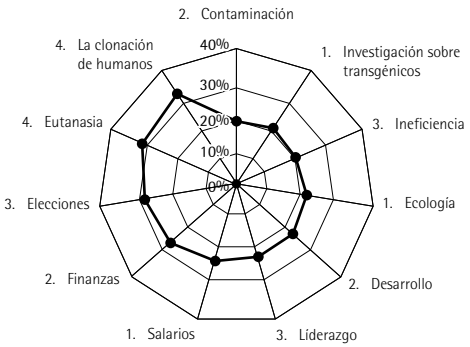
1. Ecología 22%
2. Finanzas 25%
3. Ineficiencia 21%
4. La clonación de humanos 32%



Conjunción 6, 7 y 8

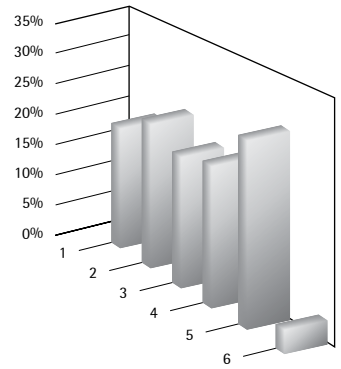
2. Contaminación	19%
1. Investigación sobre transgénicos	21%
3. Ineficiencia	21%
1. Ecología	22%
2. Desarrollo	22%
3. Líderazgo	23%
1. Salarios	23%
2. Finanzas	25%
3. Elecciones	27%
4. Eutanasia	31%
4. La clonación de humanos	32%

Temas de mayor relación con la ética



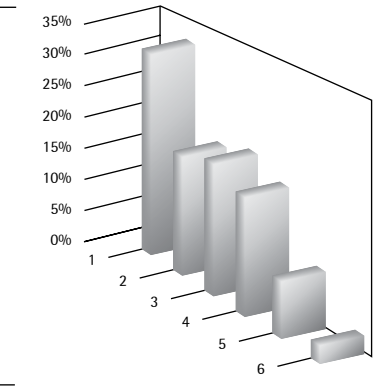
9. Todos tenemos obligaciones éticas con la familia y los cercanos ¿hacia quiénes más?

1. El partido político	18%
2. Todos los mexicanos	19%
3. Los poderes	17%
4. La naturaleza	18%
5. Todos los seres humanos	26%
6. Otros	3%



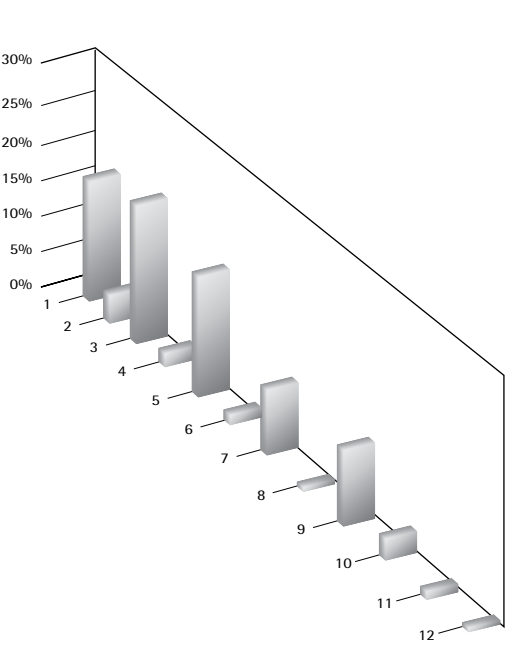
10. Su concepción de la ética se basa en:

1.	Educación familiar	32%
2.	Educación religiosa	19%
3.	Educación cívica	21%
4.	Educación profesional	18%
5.	Una filosofía (¿cual?)	9%
6.	Otros	2%



11. Señale de las siguientes definiciones de ética la que le parece más acertada

1.	Disciplina filosófica que tiene por objeto los juicios de valor cuando se aplican a la distinción entre el bien y el mal	17%
2.	Comportamiento de acuerdo con las leyes	4%
3.	Acción conforme a los principios de lo que es bueno y justo	20%
4.	Conductas que siguen las normas sociales	3%
5.	Perteneciente o relativo al mundo de la conciencia	5%
6.	Relacionarse con las personas en forma amable y no agresiva	3%
7.	Conjunto de costumbres y normas de conducta que regulan la vida pública y privada	18%
8.	Cuidado y defensa de la vida	2%
9.	Ciencia o doctrina de la conducta y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia	11%
10.	Tratar a las personas como fines y no como medios	4%
11.	Acción conforme a lo que la mayoría de las personas considera bueno o malo	2%
12.	Otra	1%



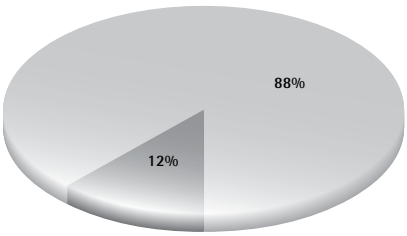
11. Señale de las siguientes definiciones de ética la que le parece más acertada

Precisa

1.	Disciplina filosófica que tiene por objeto los juicios de valor cuando se aplican a la distinción entre el bien y el mal	17%
3.	Acción conforme a los principios de lo que es bueno y justo	20%
5.	Perteneciente o relativo al mundo de la conciencia	5%
7.	Conjunto de costumbres y normas de conducta que regulan la vida pública y privada	18%
8.	Cuidado y defensa de la vida	2%
9.	Ciencia o doctrina de la conducta y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia	11%
10.	Tratar a las personas como fines y no como medios	4%
12.	Otra	1%
		Suma 88%

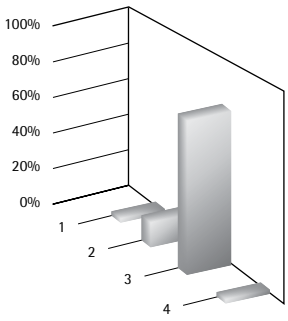
Superficial

2.	Comportamiento de acuerdo con las leyes	4%
4.	Conductas que siguen las normas sociales	3%
6.	Relacionarse con las personas en forma amable y no agresiva	3%
11.	Acción conforme a lo que la mayoría de las personas considera bueno o malo	2%
		Suma 12%



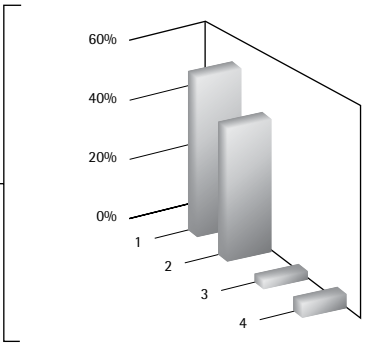
12. A cuántos políticos les interesa la ética

1.	Todos	1%
2.	Muchos	15%
3.	Pocos	83%
4.	Ninguno	1%



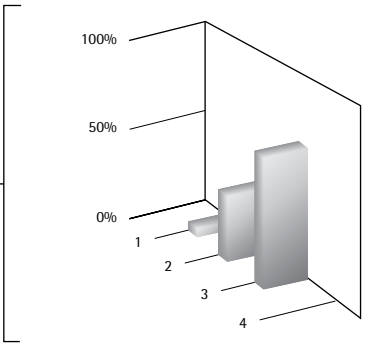
13. Principal causa por la que no les interesa:

1. Su formación 53%
2. El medio político 40%
3. Su medio familiar 3%
4. Las instituciones 4%



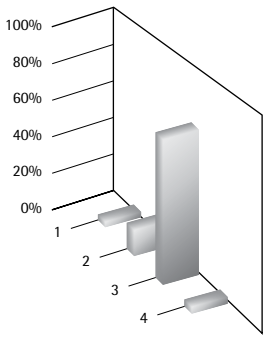
14. De los legisladores a quienes les interesa la ética, ¿cuántos la toman en cuenta para sus propuestas y su votación por las leyes?

1. Todos 3%
2. Muchos 22%
3. Pocos 75%
4. Ninguno 0%



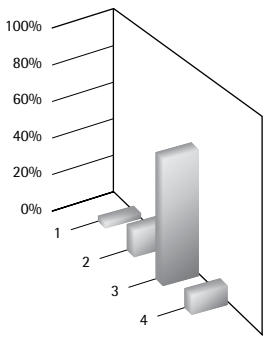
15. De los gobernantes a quienes les interesa la ética, ¿cuántos la toman en cuenta para decidir el destino de los recursos?

1. Todos 2%
2. Muchos 16%
3. Pocos 80%
4. Ninguno 2%



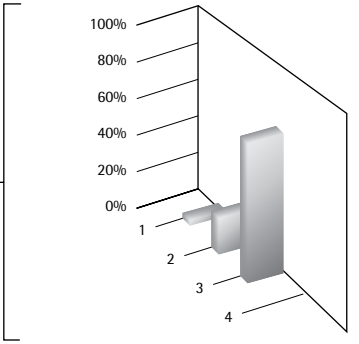
16. De los jueces a quienes les interesa la ética, ¿cuántos la toman en cuenta para elaborar sus dictámenes?

1. Todos 2%
2. Muchos 16%
3. Pocos 73%
4. Ninguno 7%



17. De los miembros de los partidos políticos a quienes les interesa la ética, ¿cuántos la toman en cuenta para sus decisiones en la práctica?

1. Todos 2%
2. Muchos 20%
3. Pocos 78%
4. Ninguno 0%



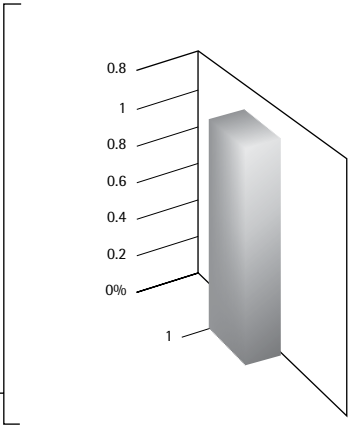
¿Cuántos toman en cuenta la ética?

1. Todos gobernantes 2%
1. Todos jueces 2%
1. Todos legisladores 3%
1. Todos políticos 2%

2. Muchos gobernantes 16%
2. Muchos jueces 18%
2. Muchos legisladores 22%
2. Muchos políticos 20%

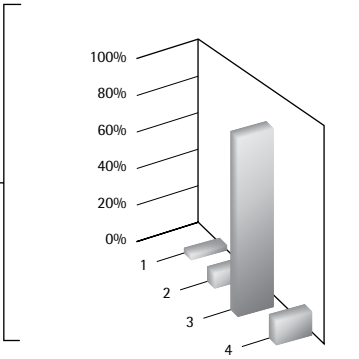
3. Pocos gobernantes 80%
3. Pocos jueces 73%
3. Pocos legisladores 75%
3. Pocos políticos 78%

4. Ninguno gobernantes 2%
4. Ninguno jueces 7%
4. Ninguno legisladores 0%
4. Ninguno políticos 0%



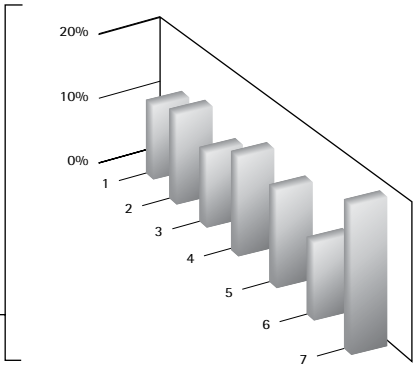
18. Número de políticos que conversan con otros sobre ética

1. Todos 2%
2. Muchos 8%
3. Pocos 80%
4. Ninguno 10%



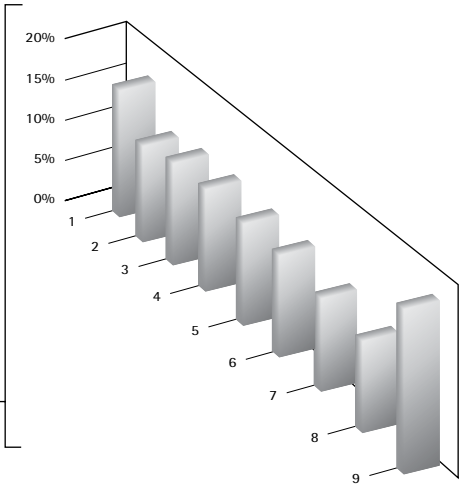
19. De los que NO conversan, ¿a qué se debe? (numere, siendo 1 la principal razón?

1. No es tema relevante	13%
2. Dificultad de abordar el tema	15%
3. Es cuestión privada de cada persona	13%
4. Hay otros temas de mayor urgencia	14%
5. No se tiene experiencia en ello	14%
6. Temor al rechazo social	13%
7. Otro	19%



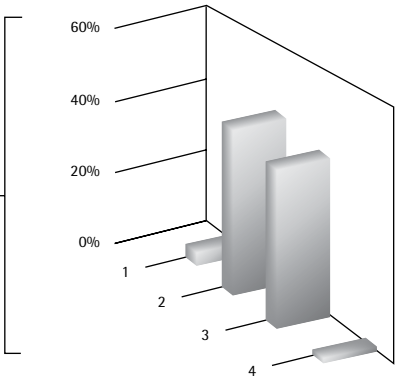
19a. Numere por importancia los principales obstáculos para ello

1. Formación personal	16%
2. Sistemas de comunicación	12%
3. Prejuicios	13%
4. Críticas	13%
5. Normas deficientes	13%
6. Pérdida de beneficios personales	13%
7. Traducciones y costumbres	12%
8. Institucionales	11%
9. Otro	18%



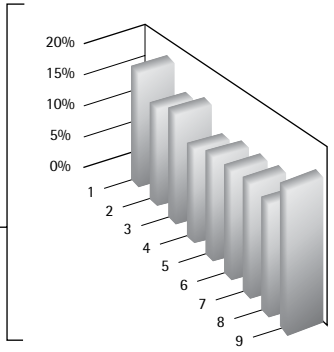
20. Posibilidad de que la política en México se viva sujeta a criterios éticos

1. Toda 6%
2. Mucha 47%
3. Poca 46%
4. Ninguna 1%



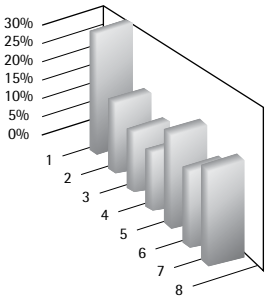
21. Numere por importancia los principales obstáculos para ello

1. Formación personal 13%
2. Sistemas de comunicación 10%
3. Prejuicios 11%
4. Críticas 9%
5. Normas deficientes 10%
6. Pérdida de beneficios personales 11%
7. Tradiciones y costumbres 11%
8. Institucionales 10%
9. Otro 16%



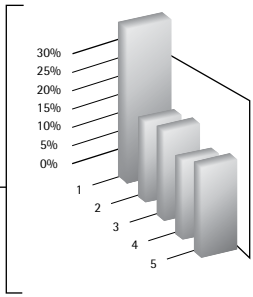
22. Aspectos principales en los que los políticos pudieran mejorar su comportamiento ético

1. Actitudes hacia la vida y hacia los demás 26%
2. Acciones concretas, hechos 16%
3. Intenciones para hacer las cosas 9%
4. Relaciones con las demás personas 7%
5. Manejo de recursos económicos 19%
6. Capacitación, actualización 9%
7. Toma de decisiones 15%
8. Otro 0%



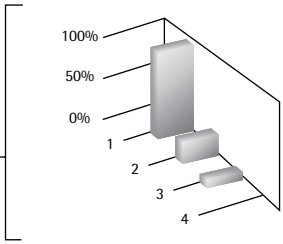
23. Numere los aspectos éticos en los que se falla con mayor frecuencia en el servicio público

1. Manejo incorrecto de fondo 24%
2. Manejo de información privilegiada para beneficio personal 20%
3. Designación no óptima de personas en puestos públicos 21%
4. Deficiente uso del tiempo de trabajo 17%
5. Uso de recursos del trabajo para fines personales 18%



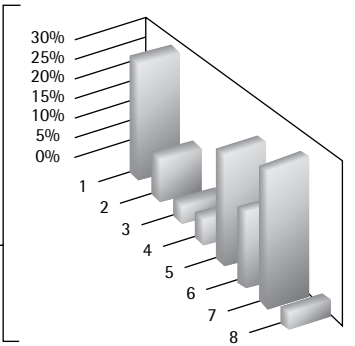
24. ¿Qué tanta posibilidad existe de modificar el ambiente en el gobierno para vivir la ética?

1. Toda 78%
2. Mucha 14%
3. Poca 7%
4. Ninguna 1%



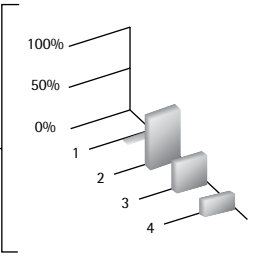
25. Indique las dos principales formas de vivir la ética en el gobierno

1. Seleccionar a quienes ingresan 23%
2. Elaborar códigos de ética 11%
3. Conferencias 2%
4. Consultar a expertos 1%
5. Exigir rendición de cuentas 24%
6. Expulsar a quienes tengan comportamiento no ético 9%
7. No permitir la impunidad 28%
8. Otro 1%



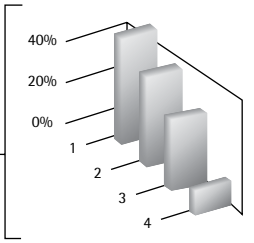
26. ¿Cuál es el principal problema ético que se presenta a los políticos en relación con su partido?

1. Lealtad al partido frente a opción de conciencia 0%
2. Protección de compañeros, solapamiento de impunidad 54%
3. Disciplina ante el partido frente a opción de conciencia 26%
4. Otro 19%



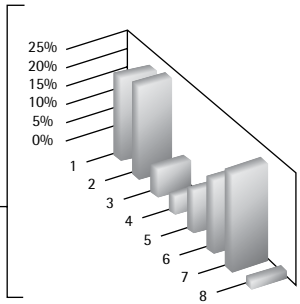
27. ¿Qué posibilidad existe de modificar el ambiente del partido para vivir la ética?

1. Toda 36%
2. Mucha 26%
3. Poca 31%
4. Ninguna 7%



28. Indique las dos principales formas de lograrlo

1. Seleccionar a quienes ingresan	18%
2. Elaborar códigos de ética	22%
3. Conferencias	5%
4. Consultar a expertos	2%
5. Exigir rendición de cuentas	12%
6. Expulsar a quienes tengan comportamiento no ético	18%
7. No permitir la impunidad	22%
8. Otro	1%



¿Qué tanta posibilidad existe de modificar el ambiente...

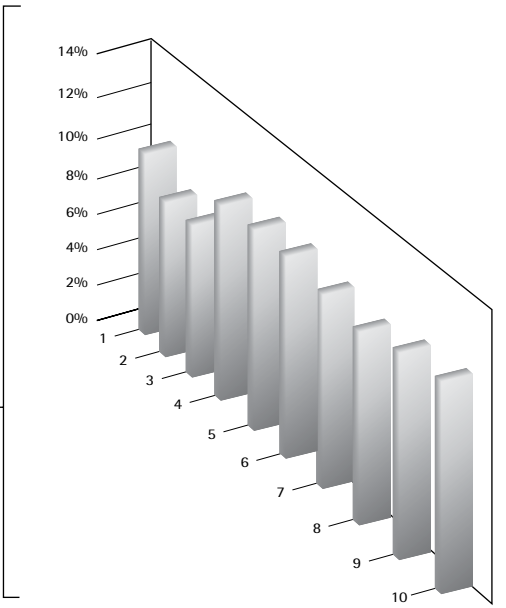
Conjunción de la 24 y 27	en el gobierno para vivir la ética?	en el partido para vivir la ética?
1. Toda	78%	36%
2. Mucha	14%	26%
3. Poca	7%	31%
4. Ninguna	1%	7%

Indique las dos principales formas de hacerlo:

Conjunción de la 25 y 28		
1. Seleccionar a quienes ingresan	23%	18%
2. Elaborar códigos de ética	11%	22%
3. Conferencia	2%	5%
4. Consultar a expertos	1%	2%
5. Exigir rendición de cuentas	24%	12%
6. Expulsar a quienes tengan comportamiento no ético	9%	18%
7. No permitir la impunidad	28%	22%
8. Otro	1%	1%

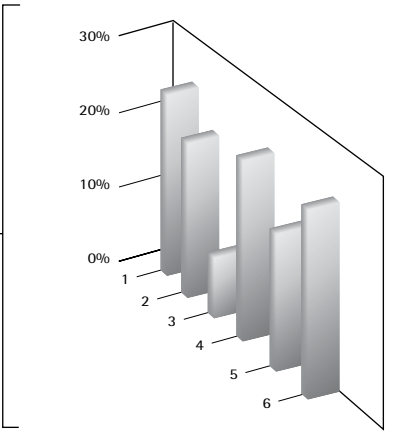
29. ¿Qué temas sugiere que deban tratarse para mejorar las conductas éticas de los políticos?

1. Códigos de ética	9%
2. Aplicabilidad de principios a situaciones concretas	8%
3. El valor de la persona	8%
4. Historia de la ética	11%
5. Bioética	11%
6. Desarrollo	11%
7. Educación	9%
8. Servicio público	10%
9. Economía	11%
10. Otro	11%



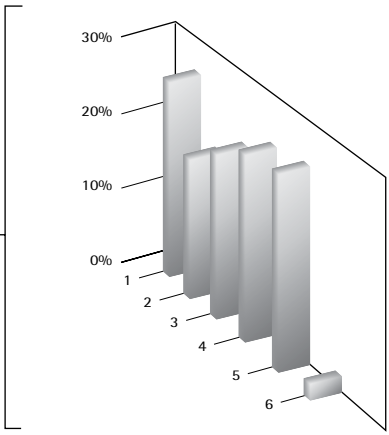
20. ¿Qué puede mejorar la ética en el comportamiento de los políticos? (pueden ser varios)

1. La reflexión sistemática	23%
2. Contar con espacios para discutir sobre ética	17%
3. Nuevas leyes	5%
4. La aplicación de las leyes	19%
5. El diálogo con la sociedad organizada	16%
6. Los cambios en las personas	20%



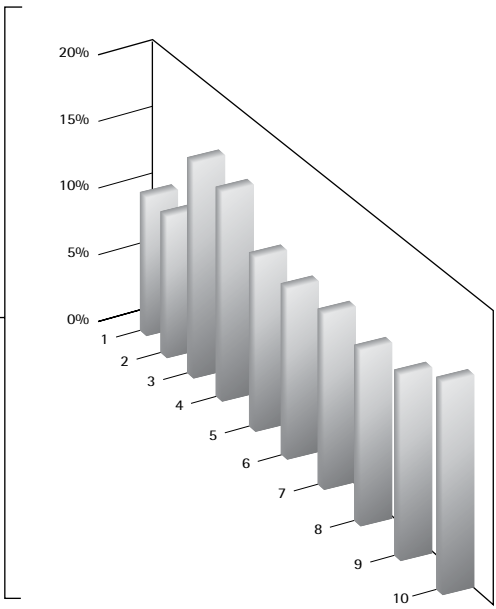
30. ¿Qué considera usted que serviría para promover cambios personales?

1.	Cambio de hábitos	24%
2.	Formas de relacionarse con los demás	15%
3.	Lecturas	17%
4.	Promover cambios en las instituciones	20%
5.	Aspectos familiares	20%
6.	Otro	3%



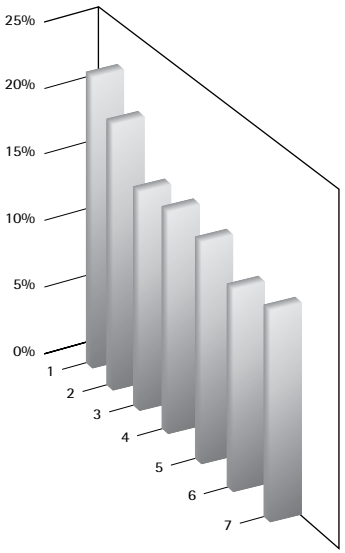
32. Clasifique las siguientes virtudes según la necesidad de promoverlas en la vida pública de México

1.	Capacidad de diálogo	10%
2.	Fortaleza	9%
3.	Solidaridad	10%
4.	Honradez	14%
5.	Justicia	13%
7.	Prudencia	11%
8.	Tolerancia	10%
9.	Veracidad	11%
10.	Otro	12%



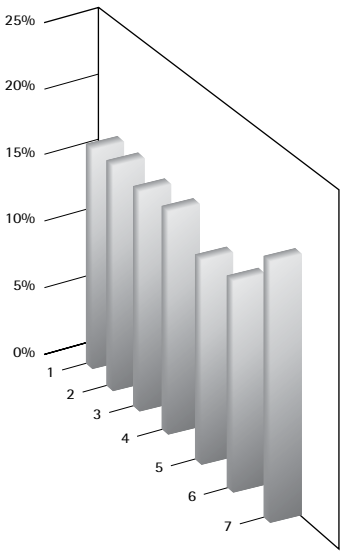
33. ¿Dónde pondría la prioridad en la enseñanza y promoción de la ética para la vida pública?

1.	Familia	21%
2.	Escuela	18%
3.	Profesional	13%
4.	Medios de comunicación	15%
5.	Poder Ejecutivo	12%
6.	Poder Legislativo	11%
7.	Poder Judicial	11%



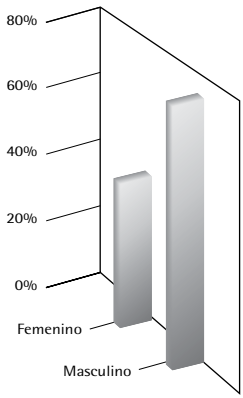
34. ¿Cómo propondría usted que se difundiera la ética para que los políticos puedan asumirla plenamente?

1.	Mediante cursos	15%
2.	Mediante talleres	15%
3.	Mediante campaña promocional	14%
4.	Mediante testimonios	14%
5.	Mediante juegos didácticos	12%
6.	Mediante cine club	12%
7.	Mediante reuniones de reflexión y discusión	16%



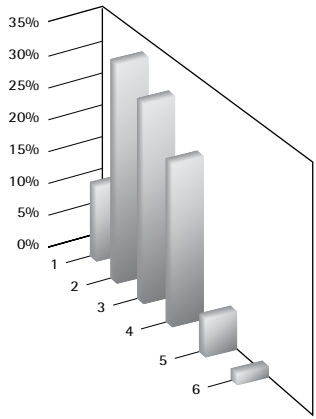
Datos personales
36. Sexo

1. Femenino	29%
2. Masculino	71%



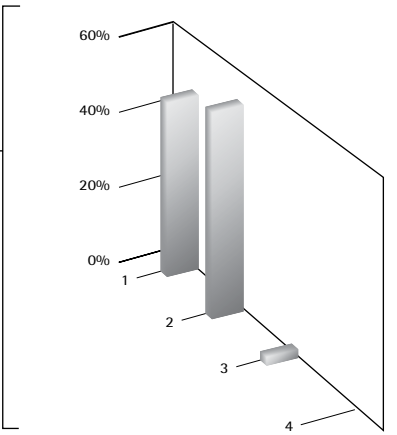
37. Edad (años)

1. 20 a 29	9%
2. 30 a 39	32%
3. 40 a 49	27%
4. 50 a 59	22%
5. 60 a 69	8%
6. Más de 69	2%



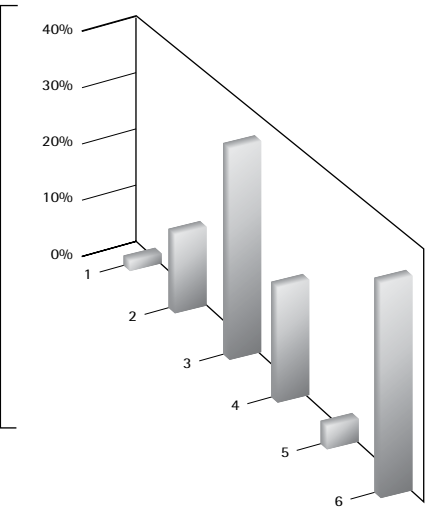
38. Participa en un partido político

1.	Dirigente	43%
2.	Militante	56%
3.	Simpatizante	1%
4.	No	0%



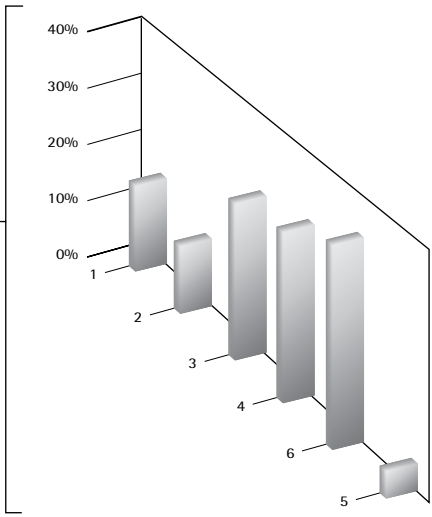
39a. ¿Qué cargos ha desempeñado en el partido?

1.	Dirigente de Comité Nacional	1%
2.	Dirigente de Comité Estatal	13%
3.	Dirigente de Comité Municipal	35%
4.	Consejero Estatal	15%
5.	Consejero Nacional	3%
6.	Otro	34%



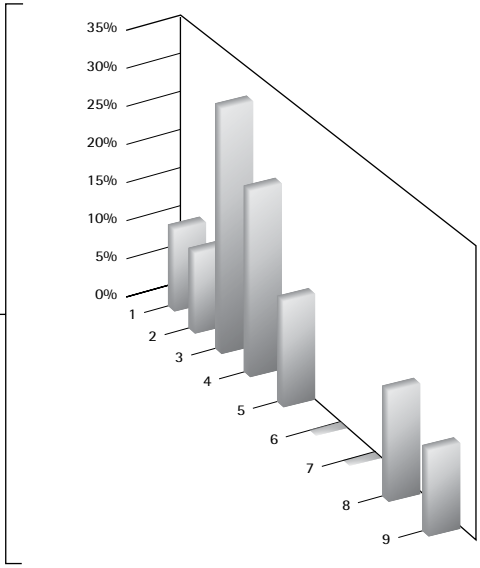
40. ¿Desde qué año es militante?

1.	1979 o antes	12%
2.	1980 a 1984	9%
3.	1985 a 1989	22%
4.	1990 a 1994	22%
5.	1995 a 1999	30%
6.	2000 en adelante	5%



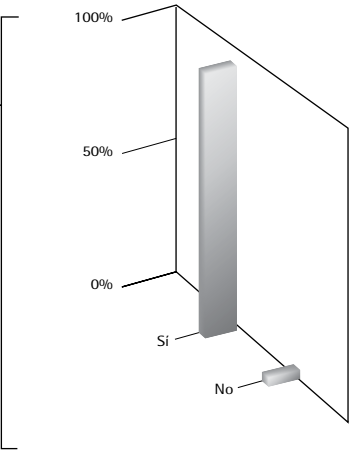
41. Clasifique las siguientes virtudes según la necesidad de promoverlas en la vida pública de México

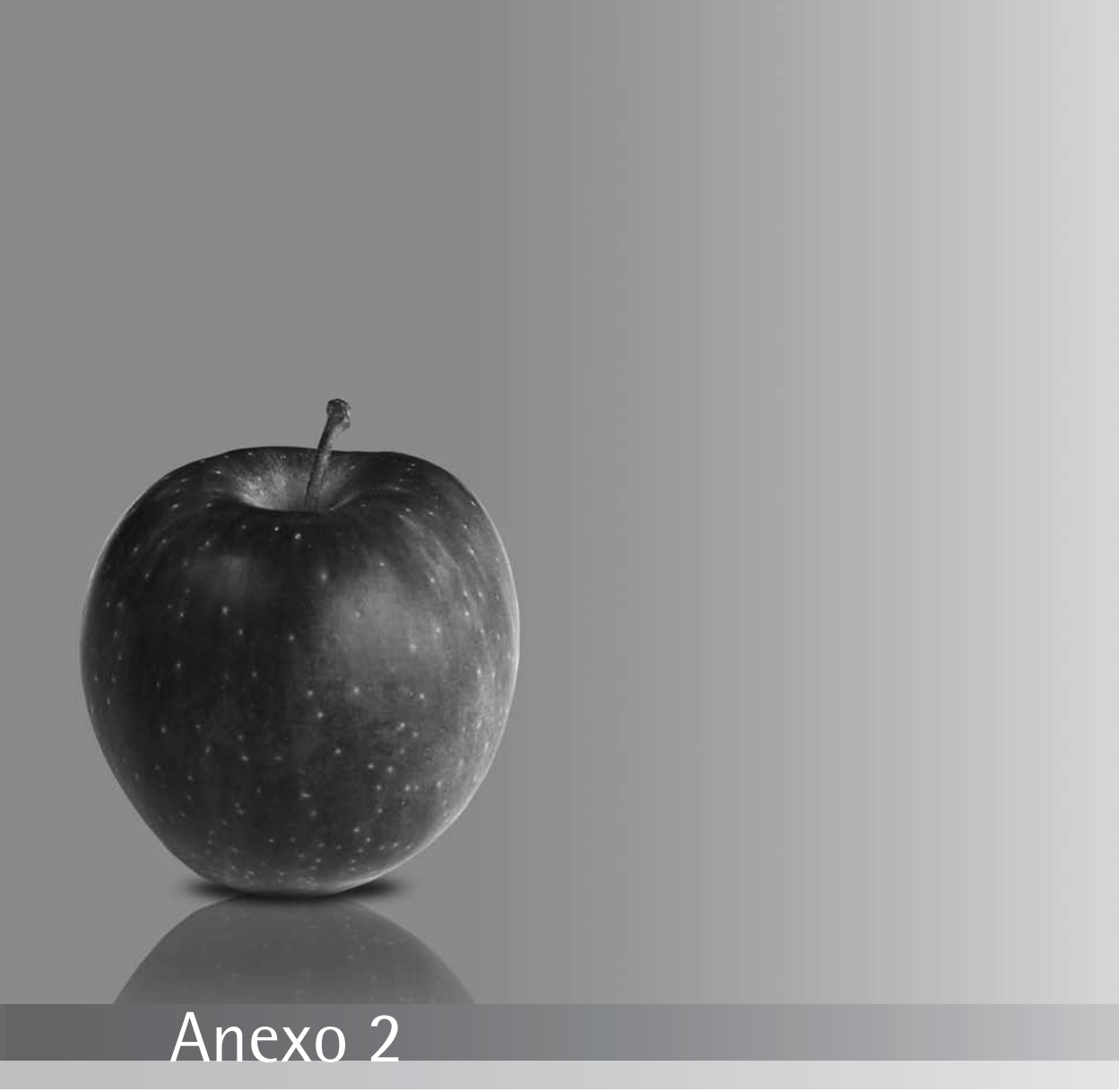
1.	Gobierno federal	7%
2.	Gobierno estatal	6%
3.	Gobierno municipal	30%
4.	Legislatura federal	22%
5.	Legislatura estatal	12%
6.	Juez federal	0%
7.	Juez estatal	0%
8.	Ninguna	16%
9.	Otra	7%



42. ¿Le interesaría participar en reuniones donde se converse sobre ética y sus aplicaciones en la vida política?

1. Sí 97%
2. No `3%





Anexo 2

Síntesis de los códigos de ética

Síntesis de los códigos de ética de doce países		
Nombre del código	**País / Dependencia**	**Observaciones**
Normas para la moralización de la Administración Pública	Colombia	• Reduce la importancia de la "moralización de la administración pública" a la lucha contra la corrupción. • No contiene referencias a principios y valores propios de la función pública. • Se trata de una reglamentación de la administración pública de carácter prescriptivo y abarca aspectos diversos y heterogéneos, en una suerte de combinación de ley orgánica con ley de responsabilidades. • No tiene bien definido el concepto, la formulación y la finalidad ni los lineamientos en materia de ética en el desempeño de la función de gobierno.
Principios de conducta Ética	Estados Unidos	• Establece principios de conducta para que todo ciudadano tenga confianza completa en la integridad del gobierno federal. • Cada empleado debe respetar y adherirse a los principios fundamentales del servicio ético. • Se conforma por catorce principios básicos, cuyo principio es un com-

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		portamiento íntegro como base para lograr un gobierno confiable. • Estos principios, a su vez, son codificados (carácter prescriptivo) en el Código de los Estados Unidos. • Se observa mayor accesibilidad para el servidor público, al tener la posibilidad de conocer en catorce puntos los principios fundamentales en los que se basa la amplia y completa legislación en materia de administración pública. • Se observa la importancia que se concede al tema, ya que también se prevé la existencia de la Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos.
Estándares de conducta Canadá	Canadá	• Establece reglas de operación del para los empleados del servicio público y señala dónde se servicio público encuentran normados. • Reconoce que debido a la aceptación consuetudinaria de las normas de conducta, por muchos años el servicio público ha operado con muy pocas reglas formales.

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
Código de Ética Profesional del Empleado Público Civil del Poder Ejecutivo Federal de Brasil	Brasil	Contiene normas deontológicas del Empleado Público Civil precisas: del Poder Ejecutivo Federal de Brasil • Obligación de ser consiente de la prioridad de las normas morales; en la toma de decisiones, además de los preceptos de legalidad, justicia, conveniencia y oportunidad, debe prevalecer el juicio sobre la honestidad del acto. • Define la finalidad del servicio público: el bien común. • Define el curso de acción de la moralidad del acto administrativo; como el equilibrio entre la legalidad y la finalidad en la conducta del empleado público. • Pretende hacer extensivo a la función pública el juicio sobre la moralidad de los actos en la vida privada. • Define las características que deberá observar el servidor público, en su rol de decisor: ser honrado, leal y justo, demostrando toda la Resolución 690 (1979) de la Unión Asamblea Parlamentaria del Europea Consejo de Europa 31a Sesión Ordinaria integridad de su carácter, eligiendo siempre, al encon-

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		trase delante de dos opciones, la mejor y la más ventajosa para el bien común. • Rebasa las acotaciones funcionales de un código de ética y se convierte en un documento prescriptivo donde se enuncian las obligaciones, prohibiciones y deberes del servidor público.
Resolución 690 (1979) de la Unión Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 31a Sesión Ordinaria	Unión Europea	• Se trata de un documento en referencia a una de las funciones públicas, la de la policía. Sin embargo, por su estructura, resulta un ejemplo completo y accesible en materia de determinación de conductas éticas. • Determina su finalidad: una sociedad en paz, que disfruta las ventajas del orden y la seguridad pública. • Define sus valores: protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. • La conducta ética se basa en los principios de salvaguarda de la integridad, imparcialidad y dignidad, como directrices de la función pública (policiaca).

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		• Establece la perfecta relación entre: valores, principios y fines. • Se desarrolla mediante 34 puntos prescriptivos.
Código de Ética del Funcionario Público	México Secretaría de Gobernación	• Define 12 valores éticos: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas (que debiera relacionarse con la honradez), entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. • No determina la finalidad de la función pública. No define los principios mediante los cuales se puede lograr la finalidad.
Código de conducta de los Servidores Públicos de la SECODAM	México Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	• El documento constituye el eje de actuación en el combate a la corrupción. • Este código es un conjunto de compromisos que enumeran deberes y acciones que deben cumplirse, ya está vinculado con los valores del Código de Ética del Servidor Público de la SEGOB. • El documento se estructura como un plan estratégico e identifica la visión y la misión de la dependencia.

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		• Su estructura no se puede considerar como un código, ya que está desarrollado sobre la base de la planeación estratégica, sin llegar a ser tampoco un plan. Es decir, en lugar de establecer preceptos, enuncia compromisos y acciones, en planeación podrían equipararse a las metas y a las estrategias. • La estructura del Código se compone de 13 numerales, cada uno de ellos es un tema particular que implica un compromiso específico. • Cita sin conceptualizar, los doce enunciados del código de ética del funcionario público. • Siguiendo la metodología de la planeación estratégica formula la visión y la misión de la Secretaría. La sociedad tiene confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal y por lo que toca a la misión, podría ser más bien un objetivo. • Tiene un fuerte carácter dogmático, pues se basa en el debo..., sin fundamentar en principios y valores que lo justifiquen y lo conviertan en un "deber ser".

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
Código de Ética Profesional de la Auditoria Superior de la Federación	México Cámara de Diputados	• Establece de manera clara su de la Auditoria Superior de Cámara de finalidad. la Federación Diputados • Establece compromisos, a partir de objetivos. • La Institución debe subordinar su actuación a principios indispensables, como el profesionalismo competente, la integridad, la objetividad, la imparcialidad la independencia, actitud constructiva y confidencialidad que suponen valores éticos, generalmente aceptados. • Define principios éticos y desarrolla, a partir de ellos, sus reglas de conducta que, implican valores. • La estructura del código podría considerarse como normativa, ya que por cada uno de los siete principios enunciados se establecen disposiciones precisas y concretas para materializarlos (21 numerales). • Es un código bien logrado y, sobre todo, claro y preciso.
Proyecto de Código de Ética de la Función Pública	Organización de Estados Americanos (OEA)	• Contiene los elementos suficientes de la Función Pública de Estados para cumplir el objetivo de ser un Americanos Código de Ética. (OEA)

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		• Cuenta con una estructura lógica, que va de la definición conceptual de la ética, de los valores, y deja abierto lo referente al bien común y/o interés público, con lo que se deduce que cada país lo determinará de acuerdo con sus circunstancias y condiciones históricas y culturales. • Las definiciones axiológicas son claras y precisas. Establece un catálogo de valores aplicables a la función pública válidos, y ajenos a posiciones doctrinarias e ideológicas. • Precisa el objeto de la función pública, como medio para alcanzar el bien común. • Contiene disposiciones especiales para los servidores públicos electos popularmente. • Sólo se excede en la determinación de la parte dispositiva, ya que ésta debería estar abierta a adecuaciones a las leyes laborales de cada país miembro.
Código de Ética Partidaria del Partido Revolucionario Institucional	México Partido Revolucionario Institucional	• Se trata de un documento de carácter normativo. Se estructura a

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		través de cinco capítulos, compuestos por 27 artículos. • Contiene disposiciones concretas y materializables como deberes, sanciones y disposiciones procesales que permiten rebasar el nivel de apelar a la conciencia del individuo, para someterlo a normas y disposiciones de carácter abstracto y sistemático, sin superar, del todo, las márgenes de la discrecionalidad y la subjetividad en cuanto a lo que se entiende por valores y principios como la honestidad, la lealtad, la eficacia y la eficiencia.
Código de Ética del Grupo Parlamentario de Acción Nacional	México Partido Acción Nacional	• Es un documento enunciativo de los compromisos que contraen los diputados del Partido Acción Nacional. • Se divide en cuatro partes que conforman el nivel de compromiso Código de Ética de los México Servidores Públicos del Partido Acción Partido Acción Nacional Nacional de los legisladores: 1. Con el partido; 2. Con el grupo parlamentario; 3. Con la investidura; 4. Con la Nación.

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		• Contiene 12 obligaciones del grupo para dar cabal cumplimiento a los compromisos señalados en cada uno de los apartados. • El carácter de los preceptos no es valorativo y no apela, exclusivamente, a valores morales. Se percibe que los valores a los que se apela son la lealtad y la responsabilidad política, como elementos institucionales de cohesión e identificación partidista.
Código de Ética de los Servidores Públicos del Partido Acción Nacional	México Partido Acción Nacional	• Por su composición se trata de un documento que postula compromisos en función de la valoración de la actividad política como eminentemente ética; por lo que la ética política para Acción Nacional se inspira en valores como el respeto a la dignidad de la persona y la consecución de Bien Común, mediante la práctica de la Solidaridad, la Subsidiaridad y la Democracia. • El Código se desarrolla a través de seis temas que contienen 34 numerales: I. Disposiciones generales; II. Compromiso con el cargo; III. Desinterés e imparcialidad;

Nombre del código	País / Dependencia	Observaciones
		IV. Colaboradores y manejo de recursos; V. Información, comunicación y transparencia y, VI. Respecto del partido. • Se trata de un documento dogmático, dirigido específicamente a determinados funcionarios públicos. • Apela a la adhesión a los principios políticos de carácter partidario y doctrinario, conocidos por los militantes.

Bibliografía

Águila Tejerina, Rafael del, "Maquiavelo y la teoría política renacentista", en *Historia de la teoría política,* Alianza Editorial, Madrid, 1990, vol. 2.

Aguilar Camín, Héctor, "La moral social y los cañonazos de cincuenta mil pesos", en "La Cultura en México", suplemento de *Siempre,* marzo, 1984.

Anzoátegui, Víctor, *La ley en América hispana. Del descubrimiento a la emancipación,* Academia Nacional de Historia, Buenos Aires, 1992, 439 pp.

Arce Bravo, Enrique J., *Sociedad, burocracia y corrupción: un enfoque histórico,* Pensamiento Nuevo, México, 1987, 124 pp.

Aristóteles, *La política,* Editores Mexicanos Unidos, México, 1998, 160 pp.

Arnaiz Amigo, Aurora, *Ética y Estado,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, 298 pp.

Barry, Brian, *La teoría liberal de la justicia,* FCE, México, 1993, 340 pp.

Bautista, Juan, y Juan de Dios Cincunegui, *La corrupción y los factores del poder,* Buenos Aires, 1996, 135 pp.

Becerra, Salazar, y Woldenberg, *La mecánica del cambio político,* Cal y Arena, México, 2000, 178 pp.

Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales,* Temas de Hoy, Madrid, 1997, 245 pp.

_____, *Igualdad y libertad,* Paidós, Barcelona, 1993, 242 pp.

Bodino, Jean, *Los Seis Libros de la República,* Aguilar, 1992, 2 vols.

Bochenski, Ioset I.M., *Los métodos actuales del pensamiento,* Rialp, Madrid, 1968, 283 pp.

Cáceres, Carlos, *Corrupción y gobierno,* Fundación, Libertad y Desarrollo, Chile, 1998, 232 pp.

Campos Álvarez Tostado, Ricardo, *Gobernación y ética pública,* Géminis, México, 1999, 134 pp.

Candinaux, Nancy, *El desplazamiento de la normatividad jurídica por la normatividad ética en el campo de la representación política: sus consecuencias sobre la legitimidad legal de las sociedades democráticas actuales,* Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997.

Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionaros públicos: antecedentes y leyes vigentes de México,* Porrúa, México, 1995, 567 pp.

Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas,* serie "Cultura de la rendición de cuentas", núm. 5, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, 79 pp.

Castro Melgarejo, Reynaldo, *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática,* Ediciones Luciana, México, 2001, 210 pp.

Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical,* Tecnos, Madrid, 1997, 288 pp.

_____, *Ética sin moral,* Tecnos, Madrid, 1995, 318 pp.

Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato: vida social,* Hermes, México, tomo IX, 1969.

De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho, 2a ed.,* Porrúa, México, 2000, 595 pp.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos,* Porrúa, México, 2001, 221 pp.

_____, *El derecho disciplinario de la función pública,* INAP, México, 1990, 167 pp.

Easton, David (comp.), *Enfoques sobre teoría política,* Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, 240 pp.

Easton, David, *Esquema para el análisis político,* Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, 190 pp.

Elizondo, Carlos, *La silla embrujada. Historia de la corrupción en México,* 7a ed., Edamex, México, octubre de 1987, 189 pp.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Impuestos, democracia y transparencia,* serie "Cultura de la rendición de cuentas", núm. 2, México, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, 110 pp.

Fernández Christlieb, Paulina, y Luisa Béjar Algaza, *La década de los setenta. Tomo III: Consolidación 1940-1983,* Ediciones El Caballito, México, 1989, 189 pp.

Fernández Menéndez, Jorge, "El Pemexgate en la lucha por el 2003", en *Milenio Diario,* octubre de 2002.

Florescano, Enrique, "La historia gráfica del poder", en "La Cultura en México", suplemento *Siempre,* México, 1976.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo,* 28a ed., Porrúa, México, 1978, 245 pp.

Garzón Valdés, Ernesto, *Acerca del concepto de corrupción a la corrupción política,* Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 39-69.

Gettel, Raymond G., *Historia de las ideas políticas,* Editorial Nacional, México, 1951, 205 pp.

Gil Villegas, Francisco, *Ética y política,* Cuadernos de Debate, núm. 21, Fundación Colosio, México, 1997.

Goulet, Denis, *Ética del desarrollo. Guía técnica y práctica,* IEPALA, Madrid, 1999, 198 pp.

Haro Bélchez, Guillermo, "La lucha contra la corrupción en México", en www.clad.org.ve, pp.1-3.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa,* Taurus, Madrid, 1987, 2 vol.

Havel, Václav, *La responsabilidad como destino,* FCE, México, 1991, 224 pp.

Hegel, George Wilhelm, *Principios de la filosofía del derecho,* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, 342 pp.

Hobbes, Thomas, *El Leviatán: o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil,* FCE, México, 1940, 618 pp.

Hoyo, Guillermo, y Ángela Uribe (comps.), "Introducción", en *Convergencia entre ética y política,* Siglo de Hombres, Colombia, pp. 10 -11.

Iglesias, Enrique, *Los desafíos éticos,* El Ateneo, Buenos Aires, Argentina.

Jannetti Díaz, María Elena, *La alta función pública y el proceso de democratización,* UNAM, México, 1997.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos,* Porrúa, México, 2002, 197 pp.

Kant, Emmanuel, *Sobre la paz perpetua,* Tecnos, Madrid, 1998, 69 pp.

Kern, F., "Recht un Vefassung im Mittelalter", en *Historische Zeitschrift,* 57 pp.

Kilksberg, Bernardo, *Ética y desarrollo,* Ateneo, Buenos Aires, 2002, 373 pp.

Köening, René, "Entwickluns probleme", *Kolner Leitschrift fur Soziologie,* Colonia, 1972, 112 pp.

Locke, John, *Ensayo sobre el entendimiento humano,* Gernika, México, 1994.

_____, *Tratado sobre el gobierno civil,* Claridad, Buenos Aires, 1997, 187 pp.

López, Nicolás, *Corrupción, ética y democracia,* Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Laporta, Francisco J., y Silvina Álvarez, *La corrupción política,* Alianza Editorial, Madrid, 1997, 376 pp.

Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos y políticos,* Gedisa, Madrid, 2002, 250 pp.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe,* Alianza, Madrid, 1981, 375 pp.

_____, "Discursos sobre la primera década de Tito Livio", en *Obras,* Vergara, Barcelona, 1965, 280 pp.

Marx, Kar, *El Capital,* vol. II, Siglo XXI, México, 1975, 440 pp.

Matheson, Alex, "Reforma de la administración pública en México. Una perspectiva de la OCD", en www.redservicioprofesional.org/summary/matheson.doc

Meinecke, Friedrich, *Razón de Estado,* Cámara de Diputados, México, 2002, 472 pp.

_____, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 465 pp.

Merino, Mauricio, *La transición votada,* Fondo de Cultura Económica, México, 2003, 175 pp.

Meyer, Lorenzo, "A la clase política le falta clase", en *Reforma,* 4 de marzo de 2004.

Montesquieu, L.C., *Del espíritu de las leyes,* Porrúa, México, 2001, 631 pp.

Mora, José María Luis, *Ideas, retratos y ensayos,* UNAM, 1974, 210 pp.

Morales Opazo, José Andrés, *El control de la administración en el siglo XIX,* Universidad Central de Chile, 1999, 184 pp.

Morales Paulin, Carlos A., *Derecho burocrático,* Porrúa, México, 1995, 449 pp.

Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo,* Siglo XXI, México, 1992, 194 pp.

Nye, Joseph, *Gobernación en un mundo globalizado,* Pearson Longman, EUA, 2000, 386 pp.

Orozco Enríquez, J. Jesús., *Constitución Política de los Estados Unidos Comentada,* UNAM, México, 1985, pp. 261-262.

Parry, J.H., "The Sale of Public Office in New Spain", *Historical Reviews of Cambridge,* 1952.

Pérez Gay, José María, *Historia de la corrupción en México,* Ensayo, Siglo XXI México, 1984, 187 pp.

Pérez, Germán, y Rosa María Mirón, "López Portillo, un sexenio de auge y crisis", en *Evolución del Estado Mexicano.* Tomo: III: Consolidación 1940-1983, pp. 189-267.

Pérez, Germán, y Samuel León, "México, en busca de la legitimidad perdida" en *17 Ángulos de un sexenio,* Plaza y Janés, México, 1987, pp. 11-34.

Peschard, Jacqueline, "El Maximato", en *Evolución del Estado Mexicano 1910-1940,* Ediciones El Caballito, México, 1986, 218 pp.

Pitchman, Horst, *Verwitongsmassnahmen in Sppies und Kolonien Koler Zutschivitt fur Sesologie,* Colonia, 1969.

Pokrovski, V.S., *Historia de las ideas políticas,* Grijalbo, México, 1996, 624 pp.

Rawls, John, *La justicia como equidad,* Paidós, Barcelona, 2002, 287pp.

_____, *Teoría de la justicia,* FCE, México, 1995, 549 pp.

_____, *Liberalismo político,* FCE, México, 2002, 394 pp.

Reyes Heroles, Federico, "De la farsa y sus actores", en *Reforma,* 21 de enero de 2003, 16 pp.

Rodríguez Arana Muñiz, Jaime, *Sobre la enseñanza de la ética pública,* Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995, 33 pp.

Rorty, Richard, *Pragmatismo y política,* Paidós, Barcelona, 1998, 124 pp.

_____, *Verdad y progreso: escritos filosóficos,* Paidós, Barcelona, 1988, 399 pp.

_____, *Filosofía y futuro, Gedisa,* Barcelona, 2002, 188 pp.

Rotterdam, Erasmo de, *El Príncipe Cristiano,* Tecnos, Madrid, 1996, 178 pp.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social. Libro Cuarto,* Linotipo, México.

Ryan Hobbs Grebe, Richard, *Dialéctica de la corrupción en México,* Tesis para obtener el grado de Maestría en Historia Latinoamericana, UNAM, 1976, 170-190 pp.

Sabine, George H., *Historia de la teoría política,* FCE, México, 1945, 680 pp.

Sáinz Campillo, José, *La ética en el servicio público,* INAP, México, 1996, 248 pp.

Sánchez González, José Juan, "Revisión del Modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno", en *Revista del IAPEM,* núm. 48, enero-abril de 2001.

Santo Tomás de Aquino, *Del gobierno de príncipes,* Materiales de Cultura y Divulgación Política Clásica, núm. 36, PRI, México, 1975, 40 pp.

Savater, Fernando, *Ética, política y ciudadanía,* Grijalbo, México, 1998, 96 pp.

Serra Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas,* Facultad de Derecho-UNAM, México, 1991, 422 pp.

Shul'govskii Anatolli, Federovich, *México en la encrucijada de su historia,* México, 1968, Fondo de Cultura Popular, 517 pp.

Stein, Bárbara y Stanley, *La herencia colonial de América Latina,* Siglo XXI, México, 1970, 204 pp.

Thompson, Dennis F., *La ética política en el ejercicio de los cargos públicos,* Gedisa, Madrid, 1999, 316 pp.

Vasconcelos, José, *Ética,* Aguilar, Madrid, 1932, 486 pp.

_____, *La Tormenta,* JUS, México, 1958, 396 pp.

_____, *El Proconsulado,* JUS, México, 1958, 477 pp.

Weber, Max, *El político y el científico,* Colofón, México, 2001, 128 pp.

Zaid, Gabriel, *El progreso improductivo,* Siglo XXI, México 1979, 167 pp.

Zorrilla, Ramón, *La corrupción política administrativa,* ANUIES / ITAM, México, 1984, 155 pp.

Fuentes primarias

Presidencia de la República, "Anexo" del *Tercer Informe Presidencial,* México 2003.

Barrio Terrazas, Francisco, Informe al 31 de marzo 2003, archivo SECODAM.

"Diario de los Debates", año 2001, Cámara de Diputados, en www.cddhcu.gob.mx

"Informes del Banco Mundial", en *Informe Global de la Corrupción,* 2 de febrero de 2001-22 de enero de 2003.

Instituto Nacional de las Mujeres
INMUJERES

Patricia Espinosa Torres
Presidenta
presidencia@inmujeres.gob.mx

Secretaría Ejecutiva
secretariaejecutiva@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Administración y Finanzas
administracion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Planeación
planeacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Promoción y Enlace
promocionyenlace@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico
evaluacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales
internacional@inmujeres.gob.mx

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
SFP

Lic. Eduardo Romero Ramos
Secretario de la Función Pública

Lic. Aliza Chelminsky
Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia

La ética en la función pública
Una propuesta para abatir la corrupción
Institucional en México

se imprimió en el mes de noviembre de 2005
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80,
Col. Felipe Pescador, delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06280, México, D.F.

Tels.: 5704 7400, 5789 9011 y 5789 9110
ventas@tgm.com.mx

La edición consta de 500 ejemplares