

Reseñas

.....
¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, de David Arellano Gault, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, 216 pp.

Por Víctor Manuel Sánchez Valdés
Estudiante del doctorado en Políticas
Públicas del CIDE

La mayor parte de los artículos que se han escrito sobre la corrupción en México se concentran en desentrañar las razones por las cuales este fenómeno se ha convertido en un ingrediente regular en la vida cotidiana de los mexicanos, así como en explicar las consecuencias sociales que se derivan de la alta incidencia de actos de corrupción que existe en nuestro país.¹

¹ Anechiarico, 2010; Bailey y Parás, 2006; Carbonell y Vázquez, 2003; Coronado, 2008; Elizondo, 1987; Ionescu, 2011; Lomnitz, 2000, 2008; Morris, 1991, 2003; Morris y Klesner, 2010; Nieto, 2011; Ugalde, 2002.

En contraparte, muy pocos investigadores se han dado a la tarea de ofrecer alternativas para reducir la corrupción en México.² Por eso el libro *¿Podemos reducir la corrupción en México?...* adquiere relevancia, ya que es un texto que va más allá del diagnóstico y se aventura en el sinuoso camino de ofrecer una serie de instrumentos que pueden ser útiles para controlar el fenómeno de la corrupción en el sector gubernamental de México.

El libro inicia con un argumento muy sugerente, mismo que le da sentido a todo el texto: la corrupción no sólo es el resultado de la suma de las decisiones de un conjunto de individuos que han elegido ir en contra de lo dispuesto por la ley, también se debe ver la corrupción como un sistema, es decir, como un conjunto de reglas, rutinas, tradiciones, costumbres, discursos,

² Anozie *et al.*, 2004; Martínez Puón, 2003.

prácticas e instituciones que delimitan la arena en la cual interactúan los individuos; este sistema se convierte en un marco mediante el cual muchos individuos interpretan su entorno, por eso no debe extrañarnos que en ciertos contextos la corrupción sea vista como una práctica normal. Estos sistemas tienen un alto grado de institucionalización y generan inercias que son difíciles de revertir porque en su interior se han desarrollado mecanismos tendientes a evadir cualquier esfuerzo que vaya encaminado a detectar o castigar los actos de corrupción.

El libro aborda el problema de la corrupción desde una perspectiva realista: se acepta que es imposible suprimirla por completo y que por lo tanto los esfuerzos deben ir encaminados a contenerla y aminorarla. Se argumenta que una buena estrategia para combatir la corrupción debe enfocarse en desarticular el sistema que la produce, y siguiendo esta lógica los autores presentan a lo largo de cinco capítulos igual número de estrategias tendientes a controlar la corrupción en las organizaciones públicas mexicanas.

En el primero, David Arellano Gault y Raúl Coronilla Cruz nos muestran las potencialidades y los límites de las auditorías como mecanismo para el com-

bate a la corrupción. Los autores señalan que es necesario no sobrecargar de expectativas esta herramienta debido a que las auditorías “tienen el objetivo de detectar desviaciones o fallas en el comportamiento de los individuos, y no toda falla o desviación es un acto de corrupción”, y para poder confirmarlo, se debe pasar por una profunda investigación forense.

Por tal razón la idea central del capítulo se basa en pensar que las auditorías son un primer paso en la compleja tarea de la lucha contra la corrupción, ya que sirven, en este contexto, para la detección de posibles actos de corrupción, de tal forma que cuando se tenga la sospecha fundada de que efectivamente éstos se produjeron, se puedan utilizar otros mecanismos de investigación para probar el hecho. En este sentido, los autores proponen el uso de auditorías forenses que apliquen técnicas de investigación criminalística y contable.

La necesidad de que existan auditorías forenses se debe a que la arquitectura institucional en la que opera la corrupción ha propiciado que los propios funcionarios que participan en este tipo de actos generen estrategias tendientes a eludir los esfuerzos de quienes buscan detectar y controlar los actos de corrupción, por lo cual se ne-

cesitan elementos más sofisticados que los que ofrecen la auditorías tradicionales para llevar a cabo esta tarea.

En el segundo capítulo David Arellano Gault, Walter Lepore e Israel Aguilar hacen un análisis detallado de las herramientas que las autoridades federales tienen a su disposición para sancionar a los funcionarios que han cometido alguna falta y nos muestran la forma en la que éstas han sido utilizadas. Los hallazgos de este análisis nos indican que la causa más común por la que se impusieron sanciones a los funcionarios públicos fue la negligencia administrativa, además, que el mecanismo sancionatorio que más se utilizó fue la amonestación pública, seguida por las suspensiones y las amonestaciones privadas. El capítulo concluye diciendo que los órganos de control interno están sancionando aquellas faltas que son más sencillas de observar, pero no se advierte que exista en las organizaciones públicas un objetivo claro en la aplicación de las sanciones; dicho en palabras de los propios autores, “no parece que las sanciones estén siendo vistas como un instrumental sustantivo para dirigir, generar incentivos, mandar mensajes y por tanto combatir la corrupción”, por ello no debe sorprendernos el pobre resultado que hasta el

momento ha tenido la imposición de sanciones como mecanismo para reducir la corrupción en el sector público.

El tercer capítulo, escrito por David Arellano Gault, Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar, presenta una descripción de los mecanismos que se han utilizado alrededor del mundo para controlar los conflictos de interés que se dan en el ejercicio público. El capítulo parte de la idea de que todos los individuos, incluidos los funcionarios públicos, persiguen sus propios intereses, los cuales en ocasiones colisionan con el bienestar colectivo, por lo que se deben diseñar mecanismos para evitar que los servidores públicos utilicen el aparato gubernamental para la consecución de sus propios fines.

Los autores hacen un recorrido por los mecanismos y los instrumentos normativos que se han desarrollado en nueve países para prevenir que los conflictos de interés afecten el desarrollo de los asuntos públicos. De este análisis se concluye que no hay una tendencia mundial homogénea, sólo dos países han desarrollado instituciones especializadas en la prevención de los conflictos de interés y en el resto de los países existen instituciones que tratan muchas temáticas entre las que se cuentan los conflictos de interés.

En la tercera y última sección del capítulo, los autores extraen algunas enseñanzas de la experiencia global y las comparan con el caso mexicano, donde tampoco existe una institución especializada en la prevención de los conflictos de interés, aunque en el plano federal la Secretaría de la Función Pública³ se encarga de éste y otros temas relacionados con el combate a la corrupción. Los autores concluyen que es necesario apostar por la prevención y el desarrollo de instituciones especializadas en el tema.

En el cuarto capítulo David Arellano Gault, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez discuten la pertinencia de implementar en México una política de informantes internos para la detección de funcionarios públicos que incurran en actos de corrupción. Ellos sostienen que contar con éstos resulta relevante porque en la mayoría de los casos los gobiernos no tienen mecanismos eficientes que les permitan obtener información confiable para detectar posibles actos de corrupción. Sin embargo, señalan que no es fácil convencer a los funcionarios que han sido testigos de algún acto de corrupción de que deben denunciar, ya que en ciertos contextos los

informantes son vistos como traidores e incluso pueden sufrir consecuencias.

Por esta razón los autores hacen una revisión exhaustiva de los mecanismos que se han desarrollado en diez países alrededor del mundo para incentivar las denuncias de informantes. Este análisis puso especial énfasis en tres aspectos: 1) la forma en la que se resguarda el anonimato de los informantes, 2) los mecanismos que impiden que los informantes sufran alguna consecuencia derivada de su denuncia y 3) los procedimientos que se siguen en cada país para dar trámite a las denuncias.

El quinto capítulo, escrito por David Arellano Gault, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez, muestra cómo la construcción de un sólido espíritu de cuerpo entre los miembros de un servicio civil puede ser un mecanismo eficaz para el combate a la corrupción.

Las burocracias tienden a desarrollar mecanismos para proteger sus intereses frente a los embates que vienen del exterior, por lo tanto, sí se lograra que uno de sus intereses fuera mantener los actos de corrupción al margen, los propios funcionarios podrían ser un elemento clave para desarticular el sistema que les da soporte, ya que habría muchos individuos enfocados en identificar y destruir las redes de inte-

³ La Secretaría de la Función Pública se tiene que auxiliar de los órganos de control interno de cada una de las dependencias para realizar esta tarea.

reses que están detrás de la corrupción. Sin embargo, este capítulo encierra una trampa: un servicio civil altamente comprometido con el combate a la corrupción puede ser el mejor aliado para disminuir este tipo de prácticas en el sector público, pero si los miembros del servicio civil deciden participar de la corrupción, éstos pueden convertirse en un verdadero obstáculo para su combate, porque al existir un espíritu de cuerpo sería lógico que los funcionarios se protegieran unos a otros, lo cual entorpecería cualquier esfuerzo de control y vigilancia.

El libro culmina con un breve epílogo que señala la importancia de desarrollar herramientas que tengan un enfoque sistémico para el combate a la corrupción. En dicho epílogo David Arellano Gault dice que los esfuerzos futuros para el combate a la corrupción deben enfocarse en cuatro tareas: la primera es la modificación del marco institucional en el que se desarrolla este combate; se necesita adecuar la legislación vigente y se deben coordinar los esfuerzos de los organismos que se encargan de la vigilancia, la inteligencia y la persecución de este tipo de actos. En segundo término, se requiere ampliar los mecanismos de vigilancia que hoy se concentran en el poder Eje-

cutivo federal al resto de los organismos públicos gubernamentales de este país; la tercera tarea pasa por tener una visión realista de los mecanismos para el combate a la corrupción, ya que sólo estando conscientes de los límites y costos de cada uno de los mecanismos se pueden evaluar correctamente los resultados de estos instrumentos. Finalmente, la cuarta tarea es incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción, ya que gran parte de la sociedad ha sido cómplice de este tipo de actos y sólo se podrá revertir la tendencia si todos los involucrados participan en dicha tarea.

La gran aportación del libro reside en el hecho de que a partir de su contenido se abre un importante debate en el campo del combate a la corrupción. El texto nos hace preguntarnos si los mecanismos para su combate podrían ser más efectivos si se diseñaran pensando en la corrupción como un intrincado sistema que afecta el comportamiento de los actores.

Espero que dicho debate continúe, ya que hace falta reunir evidencia que le dé soporte a las diversas hipótesis que fueron expuestas en el texto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anechiarico, Frank (2010), "La corrupción y el control de la corrupción como impedimen-

- tos para la competitividad económica”, *Gestión y Política Pública*, 2 (19), pp. 239-261.
- Anozie, Valentine, Juhie Shinn, Katy Skarlatos y Julio Urzua (2004), “Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force”, The International Workshop of Public Affairs of the La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin, Madison, 869.
- Bailey, John y Pablo Parás (2006), “Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico”, *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, 1 (22), pp. 57-82.
- Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (2003), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI Editores.
- Coronado, Gabriela (2008), “Discourses of Anti-corruption in Mexico: Culture of Corruption or Corruption of Culture?”, *Journal of Multidisciplinary International Studies*, 1 (5), pp. 1-23.
- Elizondo, Carlos (1987), *La silla embrujada: Historia de la corrupción en México*, México, Editores Asociados Mexicanos.
- Ionescu, Luminita (2011), “Mexico’s Pervasive Culture of Corruption”, *Economics, Management and Financial Markets*, 2 (6), pp. 182-187.
- Lomnitz-Adler, Claudio (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (2008), “Ritual, Rumor and Corruption in the Constitution of Polity in Modern Mexico”, *Journal of Latin American Anthropology*, 1 (1), pp. 20-47.
- Martínez Puón, Rafael (2003), “Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”, *Revista Chilena de Administración Pública*, 1 (4), pp. 26-57.
- Morris, Stephen (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- _____, (2003), “Corruption and Mexican Political Culture”, *Journal of the Southwest*, 4 (45), pp. 671-708.
- Morris, Stephen y Joseph Klesner (2010), “Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, 10 (43), pp. 1258-1285.
- Nieto, Nubia (2011), “La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción”, *Análisis Político*, 24 (71), pp. 165-181.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), “El debate sobre la corrupción en México”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 a 10 de octubre.

.....

La democracia en México: Un análisis a diez años de la alternancia, de Salvador Martí i Puig, Reynaldo Ortega Ortiz y María Fernanda Somuano Ventura (eds.), Barcelona, Edicions Bellaterra, 2011, 265 pp.

Por María Grisel Salazar Rebolledo
Estudiante del doctorado en Políticas
Públicas del CIDE

Desde hace ya varias décadas el sistema político mexicano ha dado muestras de cambio en los apoyos tradicionales y ha experimentado el surgimiento de nuevas fuerzas que han alterado el equilibrio de poderes. En medio del “éxtasis cívico” (Aguayo, 2010, 16) que generaron las emblemáticas elecciones de 2000, en las que