

Susan Rose-Ackerman*

Introducción

Este número especial de *Gestión y Política Pública* está dedicado a la corrupción burocrática en las democracias. El caso de México no se analiza, pero los artículos proporcionarán un contexto útil para los reformadores mexicanos en los ámbitos federal, estatal y municipal. La colección llega al consenso de que los esfuerzos para combatir la corrupción no se deben concentrar de manera exclusiva en la corrupción política y en los presupuestos para implementar su combate. De igual importancia es la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con las políticas de manera justa y competente.

En el ámbito nacional, México cuenta con sindicatos de trabajadores de base y representantes del sector público, pero carece de un sistema de servicio civil. Durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), esta circunstancia creaba poca incertidumbre en los funcionarios públicos, porque podían mantener una carrera estable si se movían dentro de la burocracia conforme la presidencia cambiaba de manos. No obstante, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, con el control futuro del PRI en entredicho, el Ejecutivo empezó a considerar la creación de un servicio civil. La competencia dentro del gobierno por la propiedad del programa de reforma y los desacuerdos genuinos con respecto al contenido llevaron a la reforma a un punto muerto. Además, los partidos de oposición, que tenían la mayoría dentro del Congreso en la segunda mitad del gobierno de Zedillo,

* Susan Rose-Ackerman es profesora Henry R. Luce de Leyes y Ciencia Política en la Universidad de Yale. Es autora de *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978, y de *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999. Traducción del inglés de Alicia Rosas Castillo.

vieron la reforma del servicio civil como una manera de que el régimen gobernante mantuviera a su gente en el poder, incluso si la próxima elección presidencial no le fuera favorable. Por lo tanto, tampoco ellos impulsaron la reforma. Como se ha visto, la presidencia de Vicente Fox, que no cuenta con suficiente experiencia por sí sola, ha mantenido a muchos funcionarios de la administración anterior, mientras que otros se han ido al sector privado. En este contexto, México está ahora frente a otra ventana que le ofrece la oportunidad de reforma.

¿En qué medida han contribuido a la corrupción en México la sindicalización y la falta de un servicio civil profesional? El control sindical de los funcionarios de bajo nivel, como policías y agentes aduanales, podría contribuir a la corrupción si tal control se ejerciera para limitar el control jerárquico sobre empleados corruptos del gobierno. Sin embargo, éste no es un resultado inevitable de la sindicalización. Se pueden imaginar situaciones en las que la jefatura del sindicato pueda enfrentarse a alguien corrupto de mayor jerarquía que haya organizado a sus subordinados para obtener ganancias personales. En tales casos, los sindicatos podrían aliarse con los reformadores para propugnar por salarios más altos, bonos y otros incentivos a cambio de aceptar políticas que limiten la corrupción y el poder de los superiores para organizar redes de corrupción. Puesto que las jefaturas sindicales cambian, es posible que haya situaciones en las que los sindicatos del sector público puedan formar parte de un esfuerzo de reforma.

La reforma del servicio civil parece ser una opción promisoriosa en el gobierno de Fox, dada su independencia de los vínculos clientelistas del PRI y su anunciado interés en la reforma administrativa. El nuevo gobierno necesita hacer más que fomentar el sector privado, también puede ayudar al desarrollo de un sector público más sólido y más competente. En este punto, la reforma del sistema de personal puede complementar los cambios en las normas y reglamentos que atañen a los individuos privados y a las empresas. Los artículos que a continuación se encuentran ofrecen una guía para todos los que pretenden diseñar una agenda de reforma.

Las obligaciones éticas de los servidores civiles incluyen un aspecto importante del funcionamiento del sector público. Gerald E. Caiden analiza las tendencias actuales en el campo de la ética en el servicio público. Él no concibe estas obligaciones como problemáticas y subraya las semejanzas entre las obligaciones éticas de

los funcionarios públicos y las de los directores de empresas privadas. En lugar de la afirmación común de que el gobierno debería aprender de las empresas privadas, Caiden exhorta a las empresas privadas para que adopten códigos éticos similares a los que prevalecen en los servicios civiles de los estados más industrializados. Hace el importante señalamiento de que las prácticas empresariales inmorales pueden debilitar la integridad pública y que los directores de empresa en un ambiente global tienen la obligación de evitar que esto suceda. Caiden puede parecer utópico al recomendar “nuevas formas de cooperación y asociación voluntarias y no por obligación”, pero tiene razón al hacer hincapié en el hecho de que las empresas que se benefician de su alcance global tienen una obligación en cuanto a adoptar ciertas responsabilidades para negociar de manera honesta con los gobiernos. La corrupción de los funcionarios públicos, en particular la de los de alto nivel, no puede restringirse tan sólo con una reforma gubernamental. Las empresas también deben aceptar la responsabilidad e intentar controlar la conducta delictiva de sus empleados cuando buscan contratos, concesiones y ventas por todo el mundo. Como una señal alentadora, Caiden se refiere a los esfuerzos de Transparencia Internacional (TI, Transparency International), una coalición global en contra de la corrupción que ha sido particularmente activa en el intento por cambiar las actitudes y el comportamiento de las empresas multinacionales. Sus secciones nacionales trabajan con los gobiernos en estrategias de reforma en todo el mundo. (Recientemente se estableció en México una sección de TI y está comenzando a elaborar una agenda.) Sin duda Caiden tiene razón, por lo menos en cuanto a que la retórica sobre la corrupción en las empresas internacionales ha cambiado. Esperamos que, del mismo modo, se hayan dado cambios verdaderos en el comportamiento corporativo.

A Mohammad M. Khan le preocupan las implicaciones negativas de la corrupción en la democracia. Sin embargo, no hizo énfasis en la corrupción política, sino en la corrupción administrativa, tema de este número. Él sostiene que el funcionamiento de la democracia puede verse gravemente dañado si la administración pública es corrupta. Es posible que la democratización no ponga un límite a los corruptos, sino que sólo cambie a sus beneficiarios y pase de los compinches del antiguo régimen a un nuevo conjunto de oportunistas. Khan sugiere que parte del

descontento que expresaron los ciudadanos de América Latina con respecto a la democracia apunta hacia ese problema. Para ilustrar sus opiniones, presenta ejemplos del sur de Asia que muestran por qué es difícil la reforma administrativa, pero su análisis también es pertinente para los debates acerca de la reforma en América Latina. Señala que tanto los políticos establecidos como los funcionarios existentes pueden beneficiarse del *statu quo* de la corrupción y, por consiguiente, se opondrán a la reforma. Además, los burócratas cuentan con bases de poder independientes que pueden movilizar para entorpecer la reforma o tan sólo para consolidar el *statu quo*. La presión pública externa es crucial, pero puede que no se dé en breve. Mi propio estudio sobre la reforma del servicio civil en ciudades de Estados Unidos y en el gobierno federal mexicano reveló que la participación tanto de reformadores ciudadanos como de empresarios descontentos fue esencial para que se llevara a cabo el proceso de reforma.

Arturo del Castillo contribuyó con dos artículos al número. El primero es una visión general de la literatura académica sobre el soborno, en la que ofrece una buena introducción al campo y una bibliografía útil para los que desean investigar más a fondo. El interés de Del Castillo se enfoca en las explicaciones socioeconómicas. Reconoce que la corrupción surge de la inevitabilidad de delegar que existe en el Estado moderno, y entiende que el soborno es un asunto de dos lados que puede controlarse, ya sea por el lado de la demanda o por el de la oferta. Además, el soborno puede limitarse, no mediante el cambio de los incentivos individuales, sino modificando la naturaleza de los servicios públicos prestados y la discreción concedida a los funcionarios. Este autor extiende su análisis para considerar la sociología organizacional. Le preocupa en particular el soborno que permea toda una organización burocrática, como la fuerza policiaca o un oficina de aduana, y los casos extremos en los que el crimen organizado se ha infiltrado en una institución pública y la ha corrompido. En esos casos, un código de conducta corrupta sustituye al código legal. Como señala este autor, cuando la corrupción alcanza estos niveles de institucionalización, es particularmente difícil combatirla, pero es igualmente importante contrarrestarla. En su artículo, Del Castillo no especula sobre el caso mexicano, sólo menciona a las fuerzas policiacas de México como ejemplo de corrupción sistemática. No obstante, resulta evidente la importancia de que los refor-

madores sepan distinguir cuándo la corrupción es un simple caso de estímulos racionales que pueden modificarse al rediseñar el programa, y cuándo la cultura de corrupción o de colaboración con el crimen organizado ha invadido una jerarquía completa.

El Banco Mundial (BM) contribuye con un ensayo de María González de Asís, quien está ayudando a diseñar y evaluar los esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Esta autora habla en particular sobre los proyectos en Paraguay y Bolivia, dos países con serios problemas de corrupción. A causa de la susceptibilidad política del tema, el BM reconoce que nada podrá lograrse a menos que los dirigentes políticos y los ciudadanos apoyen la reforma. El BM sólo ha aceptado proyectos que cuenten con el apoyo de los dirigentes de mayor jerarquía. Aun así, no se elimina la controversia política. En Paraguay, el presidente y el vicepresidente pertenecen a partidos distintos, y se acusaron mutuamente de tener un pasado corrupto. Sin embargo, cada uno tiene algo que ganar de su asociación con un esfuerzo en contra de la corrupción, pero el progreso puede verse obstaculizado por la lucha política interna. González de Asís no analiza lo anterior de manera directa, sino como una respuesta indirecta a este problema; observa que un comité directivo integrado por representantes de la "sociedad civil", así como por políticos y otros funcionarios públicos, vigila el esfuerzo de reforma en ambos países. El Banco Mundial organizó encuestas en hogares y empresas, así como entre funcionarios, para evaluar experiencias e impresiones. Los resultados contribuyeron a la estructuración del debate de la reforma, al ayudar al gobierno y al público a ver dónde estaban los principales problemas. Con las encuestas fue más difícil que siguieran como antes los que estaban satisfechos con el *statu quo*. Los resultados finales de estos esfuerzos de reforma todavía no se conocen, y los altos dirigentes siguen siendo acusados de corrupción. Sin embargo, la idea básica de un diálogo entre los diversos sectores de la sociedad, con base en la información obtenida de las encuestas, parece una sugerencia valiosa, ya que México se aproxima a una lucha contra la corrupción arraigada.

James B. Jacobs y Frank Anechiarico recomiendan cautela a los reformadores. Con base en su detallado estudio de los programas de control de corrupción en la ciudad de Nueva York, muestran cómo las reformas bien intencionadas pueden au-

mentar el papeleo, obstaculizar la iniciativa burocrática y provocar un sistema rígido que puede ser tan propenso a la corrupción como el régimen anterior. Estos autores creen que la corrupción es dañina, pero sostienen que la reforma debe llevarse a cabo con cuidado. Más que hacer un énfasis exclusivo en medidas enérgicas y controles adicionales, proponen que se hagan reformas en programas existentes para reducir los incentivos por corrupción. Ésta es una sugerencia sensata, sobre todo para México, que requiere una burocracia más receptiva a las necesidades de la población y no crear más controles formales. Las reformas que Jacobs y Ancharico prefieren implican mayor transparencia a través de procedimientos mejorados de contabilidad y auditoría, así como evaluaciones honestas de la eficacia de los programas públicos.

No hace mucho, México se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto lo ha obligado a compararse con otros países, la mayoría de los cuales son más ricos y cuentan con tradiciones democráticas desde hace más tiempo. Estas comparaciones pueden provocar un sentimiento de frustración. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, esta circunstancia puede forzar a México a alcanzar los estándares de la OCDE. El ensayo de Janos Bertok sobre la creación de una infraestructura ética constituye un buen ejemplo. Bertok describe lo que han hecho recientemente los miembros de esta organización para mejorar la ética pública. Supone la existencia de un sistema de servicio civil de carrera en funcionamiento, con reclutamiento y promoción por méritos como condición básica. De esta manera, algunas de las políticas que examina sólo tendrían sentido en el contexto mexicano si estuvieran acompañadas por la creación de un sistema así. Bertok informa sobre una encuesta hecha por la OCDE acerca de las prácticas de los países que pertenecen a esta organización. Dicha encuesta muestra un acuerdo considerable respecto a los valores públicos esenciales de imparcialidad, legalidad e integridad. La mayoría de los estados miembros toman medidas para distribuir y comunicar estos valores esenciales y tener normas articuladas del comportamiento esperado. Además de comunicar las expectativas, todos los países prohíben el comportamiento corrupto y algunos han sancionado como delitos comportamientos de otro tipo, como el “abuso de poder”. Las medidas de obediencia varían desde las políticas de administración que limitan la corrupción y los

tratos personales, hasta reglas para el conflicto de intereses y políticas de personal que limitan la posibilidad de clientelismo. El documento proporciona una perspectiva general de las opciones, pero no hace una evaluación de qué funciona mejor, en cuáles circunstancias y por qué. El documento ayudará a los reformadores mexicanos a compilar una relación de posibilidades, pero los expertos mexicanos en administración pública tendrán que llevar a cabo por sí mismos la tarea de establecer prioridades.

El segundo artículo de Del Castillo analiza la manera como se mide la corrupción. Explica la dificultad de medir algo que la gente quiere mantener en secreto. Demuestra que los informes de prensa y los casos judiciales son parciales y examina un trabajo de encuestas en toda la nación. Los estudios que utilizan encuestas realizadas de un extremo a otro del país señalan que la corrupción reduce el crecimiento económico y la inversión, y desvía la inversión hacia el sector público. Las economías más abiertas y competitivas son aparentemente menos corruptas. Los países con altos niveles de corrupción suelen tener gobiernos menores, así como todo lo demás, lo que sugiere que los estados corruptos carecen de legitimidad y, por consiguiente, que tienen un poder limitado y agotador.

Las encuestas detalladas dentro de cada país son, desde mi punto de vista, otra fuente promisoría de información que puede ayudarnos a entender el modo como la corrupción afecta a la interacción entre las empresas privadas y los individuos, por un lado, y a los funcionarios públicos, por el otro. En algunos países, organizaciones no lucrativas han patrocinado esas encuestas, y en otros, investigadores del Banco Mundial han recopilado la información. Tal vez ese trabajo, si se llevara a cabo en México, podría contribuir al debate de la reforma y ayudar a establecer prioridades. Estos estudios, sin embargo, pueden no abarcar el problema de la corrupción de alto nivel que involucra a empresas grandes y a altos funcionarios. Tampoco reflejaría en su totalidad el problema de la corrupción, puesto que ésta interactúa con la actividad empresarial ilícita.

Me alegra tener la oportunidad de escribir la introducción a este número especial. Espero que la colección aliente la investigación cuidadosa del sector público mexicano y también contribuya a los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios y reducir los niveles de corrupción. ☐