



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA. LA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO EN
MÉXICO: CULTURA POLÍTICA Y VALORES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN INSTITUCIONES FEDERALES. EL CASO DE LA SECRETARÍA
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES**

PRESENTA:

PEDRO MATUS MANZO

TUTORA: JULIA ISABEL FLORES DAVILA



CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO, ENERO, 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer mención de mi dedicatoria y dejar constancia de los agradecimientos hacia las personas e instituciones que contribuyeron al logro de mis objetivos: a mis padres Don Pedro Matus y Doña María Manzo por la vida, el amor y sus enseñanzas; a mis hermanos y hermanas para que siempre exista la comprensión y el apoyo; a Beatriz, Itzá, Quetzal, Ariadna, Duane e Itan, con quienes he compartido la vida y por muchas razones.

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a quienes contribuyeron en mis estudios de maestría y en la realización del presente trabajo: a las instituciones y autoridades de la UNAM, el CONACYT y la SFP; a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al Dr. Fernando Pérez Correa, a la Dra. Judit Bockser, al Dr. Alfredo Andrade y al personal que colabora con ellos.

A mis sinodales: Dra. Jacqueline Peschard, Dr. Roberto Gutiérrez, Dr. Antonio Azuela y Dr. John M. Ackerman, vaya mi gratitud y reconocimiento a su inteligencia y profesionalismo. Desde luego y en el mismo sentido manifiesto un agradecimiento especial a mi tutora: Dra. Julia Isabel Flores.

A todos los profesores y profesoras de nuestra Facultad, gracias por su noble labor de enseñanza.

Asimismo, vaya mi agradecimiento a los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, por su colaboración en las entrevistas.

Dedico este trabajo a los compañeros y amigos con quienes he compartido momentos importantes en la vida, en la Universidad y en diversas instituciones en que he laborado.

En nuestro país, muchos hombres y mujeres perdieron la vida en defensa de los derechos y valores humanos para construir una sociedad más justa y democrática, vaya para ellos nuestro homenaje, y para quienes continúan luchando, nuestro reconocimiento y solidaridad.

ÍNDICE

	PÁG
PRESENTACIÓN.	1
INTRODUCCIÓN	7
1. Planteamiento del problema y configuración del objeto de estudio	7
1.1 Objetivo general	9
1.2 Objetivos específicos	9
1.3 Ubicación espacio-temporal y criterios de selección	9
1.4 Hipótesis Generales	11
1.5 Hipótesis específicas	12
1.6 Aspectos metodológicos	13
CAPÍTULO 1	
MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO-HISTÓRICO DEL ESTUDIO	19
1.1 Dificultades en el estudio de la corrupción	19
1.2 Aspectos del análisis	24
1.3 Cultura y política en la perspectiva de investigación	28
1.4 La cultura del servicio público como categoría de estudio	33
CAPÍTULO 2	
DEFINICIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA CORRUPCIÓN	37
2.1 Aspectos sociohistóricos en el estudio de la corrupción	37
2.2 Algunos enfoques de estudio de la corrupción	47
CAPÍTULO 3	
LA CORRUPCIÓN Y EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO	51
3.1 Antecedentes históricos de la corrupción en México	51
3.2 El sistema político: poder autoritario y cultura política tradicional	55
3.3 Transición y corrupción	63
3.4 El contexto internacional	72
CAPÍTULO 4	
ADMINISTRACIÓN Y CULTURA DEL SERVICIO: PERCEPCIÓN Y ASPECTOS COGNITIVOS DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN	81
4.1 Administración y función pública, referentes de la cultura del servicio público	81
4.2 Algunos antecedentes de la cultura del servicio público	87
4.3 Preceptos para la lucha contra la corrupción en el último sexenio	93
4.4 La percepción de lo público y sus problemas	111
4.4.1 La percepción del problema de la corrupción	113
4.5 Otros tipos de conductas y actos genéricos de corrupción	120
4.6 Factores que condicionan la corrupción	125

CAPÍTULO 5	
DEMOCRACIA Y PROBLEMAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: REFERENTES PARA UNA NUEVA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO	143
5.1 La democracia: representación y lucha contra la corrupción	143
5.2 Lucha electoral, irregularidades y necesidad de transparencia	152
5.3 La corrupción y su control en el contexto de la democratización	155
5.4 Importancia, sentido y finalidad de la función pública	164
5.5 Persistencia de aspectos problemáticos y factores de riesgo	168
5.6 Retos hacia la consolidación del régimen democrático	174
CAPÍTULO 6.	
CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD: PROBLEMAS DE CREDIBILIDAD Y CONFIANZA INSTITUCIONAL	185
6.1 Competencia política, división de poderes y función pública	185
6.2 Problemas de credibilidad, confianza y gobernabilidad	194
6.3 Hacia una cultura política democrática	206
6.4 Los valores en la cultura del servicio público	209
6.5 Retos para fortalecer la cultura del servicio público	214
6.6 La ética en la cultura del servicio público	219
6.7 La transparencia en la cultura del servicio público	224
6.8 Calidad y eficiencia en el servicio público	228
CAPÍTULO 7	
TRANSPARENCIA Y PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO	235
7.1 Mecanismos de control y expectativas de la legalidad anticorrupción	235
7.1.1 Políticas y mecanismos internos de control anticorrupción	236
7.1.2 Mecanismos externos y expectativas de la legalidad emergente	242
7.1.2.1 Opiniones sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	243
7.1.2.2 Opiniones sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF	248
7.2 Perspectivas hacia la cultura de la transparencia y profesionalización	258
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	265
1. Aspectos centrales de la problemática planteada en la investigación	265
2. Reflexiones generales sobre la necesidad de la consolidación de la democracia, sus prácticas y valores culturales	274
3. Algunas tareas para la gobernabilidad democrática y la cultura del servicio público	285
ANEXOS	291
ANEXO I Protocolo de Entrevistas Cualitativas sobre: “Cultura Política y Valores de los Servidores Públicos de la SFP”	291
ANEXO II Estudio de Campo y Perfil de Entrevistados	297
ANEXO III Algunos Criterios de Análisis, Ordenación de Variables y Categorías	301
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	303

PRESENTACIÓN

Este trabajo es resultado de un estudio acerca de la corrupción política que padece nuestro país y que desde una discusión académica se enfoca a la explicación de sus causas, la descripción de sus efectos, así como la presentación de algunas propuestas de solución.

Se parte del supuesto de que existen ciertas condiciones sociales en las que se manifiesta la corrupción, las relaciones económicas, políticas y culturales como dimensiones estructurales de la sociedad. Por lo que dicha situación nos planteó la necesidad de realizar una investigación multidimensional y estratégica, en la cual nuestro objeto de estudio se configura como conocimiento y crítica de una realidad existente: el problema de la corrupción y su relación con la democracia.

Para esclarecer el problema y entender el por qué de sus manifestaciones, fue necesario realizar una aproximación cognitiva hacia los espacios de la función pública, con la finalidad de registrar algunos aspectos de la experiencia de la lucha contra la corrupción consideradas como parte del conocimiento existente y como referentes culturales en la dimensión de la actividad de los servidores públicos. En tal sentido, dichas expresiones se definen e inscriben en nuestro marco general de análisis, como rasgos de la cultura política y los valores de los servidores públicos, lo que se propone como estudio de la cultura del servicio público.

Con ello se registran algunas interacciones básicas en el campo de la función pública para explicar el problema de la corrupción, desde un paradigma integrado desde la filosofía, sociología y ciencia política, como teoría crítica de la sociedad, sustentada en un enfoque multidimensional de la realidad social. Cuya interpretación incluye la observación crítica de: el contexto económico definido por un conjunto de relaciones de producción e intercambio de mercancías para la obtención de ganancias, en condiciones de competencia que se ha configurado como globalización económica; el contexto sociocultural conformado por un conjunto de creencias, costumbres, valores, conocimientos, vicios y virtudes que conforman la cultura y que influyen en las interacciones de los individuos, que entrelaza la historia de las ideas y los valores de la modernidad y su redefinición en condiciones de la posmodernidad; y por supuesto el contexto de la política como actividad que abarca la pluralidad de intereses y el politeísmo de valores, expresada en la negociación y los conflictos con respecto a los asuntos públicos, teniendo en su centralidad la lucha por el gobierno, la organización y representación del Estado, que en condiciones recientes se expresa con referencia a la democracia, sus problemas de gobernabilidad y la legitimidad.

La centralidad de la democracia es fundamental en nuestro estudio, debido a que presenta ideal y normativamente las condiciones para, entre otras cosas comprender los procedimientos para elegir por mayoría a los gobernantes y representantes populares; renovar la existencia y funcionamiento de los poderes públicos; propiciar la deliberación y participación para el establecimiento de derechos y libertades, así como la definición de las políticas públicas frente a los problemas del país. En tal sentido, la comprensión de dichos procesos contribuye a explicar las limitaciones en su funcionamiento y los aspectos que se manifiestan en sentido negativo y/o degenerativos que la distorsionan, como son las conductas de corrupción, la enajenación de las instituciones y las manifestaciones de anomia social.

Los fundamentos explicativos de nuestro estudio se apoyan en un horizonte teórico cultural para demostrar de forma sistemática, racional y crítica que la corrupción existe como un problema social que plantea la necesidad de establecer la transparencia en las interacciones políticas y sociales, sustentadas en reglas claras y valores cívicos democráticos. A partir de una realidad social contradictoria en sus relaciones constitutivas, así como la configuración de sus instituciones, nuestra tesis busca argumentar que existen una serie de condiciones estructurales que provocan las deficiencias del Estado y las prácticas de corrupción en los diversos espacios de la función pública. Que en dicha realidad sociopolítica, se daña la confianza institucional, el desarrollo de los programas gubernamentales y la legitimidad democrática, cuya superación requiere de un proceso de renovación institucional y transformación sociocultural.

Al respecto, se ha elaborado una introducción al trabajo, en la cual se plantea y configura el problema de investigación, se sistematizan los objetivos e hipótesis en conexión con las consideraciones básicas sobre los procedimientos para su realización. Al observar que la corrupción esta relacionada a las condiciones estructurales generadas por las formas de poder y sus expresiones socioculturales, el estudio se inscribe en el debate intelectual sobre el Estado, su administración y la necesidad de profundizar el proceso de democratización. Dichos planteamientos se relacionan a través del análisis de la situación y considerando la percepción de los servidores públicos, sus aspectos discursivos, para argumentar los alcances y limitaciones que existen con respecto a las estructuras institucionales del Estado y la calidad de la democracia. Al respecto, se argumenta sobre la necesidad de una visión social hacia la función pública, que afirme la transparencia del gobierno, la profesionalización de los servidores públicos, la calidad y eficiencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, requisitos de la administración y el servicio público, como aspectos consustanciales para la profundización de la democratización y el desarrollo integral del país.

El contenido del trabajo muestra y describe la realidad existente, pero también pretende ser una contribución deliberativa que busca trascender los problemas con propuestas que entrelazan aspectos institucionales y socioculturales. Se plantea así una perspectiva estratégica que engloba aspectos políticos, culturales y éticos para explicar el problema de la corrupción y su relación con la democracia, registrando los procesos específicos señalados por los servidores públicos, que van desde los problemas de ineficiencia burocrática, falta de transparencia en el ámbito público, hasta la desconfianza ciudadana hacia las instituciones y sus actores políticos.

Con ello se engloba la dimensión sociocultural como planteamiento relacionado al análisis del proceso de democratización en general y específicamente en el ámbito de la función pública, desde donde se derivan las reflexiones y conclusiones encaminadas al control y prevención de la corrupción. Se busca argumentar que ante la situación problemática en la función pública existe la necesidad de promover los valores de la cultura del servicio público con un horizonte social y democrático, en conjunción con los criterios de eficiencia administrativa, profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como la participación y escrutinio ciudadano en los asuntos públicos.

En tal sentido, mi punto de vista se inscribe en el debate intelectual acerca de la definición de las estructuras institucionales para la consolidación de la democracia, y en ello, se analiza la importancia de la función y el servicio público como aspectos para la resolución de los problemas del país, observando la influencia y proyección de la cultura democrática para el sustento legítimo del Estado social de derecho. Sostengo así que la estrategia de combate a la corrupción pasa por la concepción de una función pública con carácter social y cultural acorde con la democracia, una democracia de calidad al servicio de la sociedad, de donde se infiere la necesidad de promover los rasgos positivos de la cultura del servicio público, afirmando los valores sociales y los aspectos éticos en la función pública, en correspondencia con una institucionalidad que sustente las interacciones públicas y la actividad de los servidores públicos en condiciones de transparencia, es decir, una cultura de transparencia en las funciones del Estado, en las relaciones entre actores políticos y en la ciudadanía, como base y pauta para nuevas formas de sociabilidad.

El trabajo parte del análisis de la experiencia institucional y se inscribe en una perspectiva multidimensional, en la que se analiza el problema de la corrupción como resultado de múltiples factores, cuyo trabajo de control y prevención necesariamente tiene que ubicarlos y reconocerlos para tener efectividad, de lo contrario se corre el riesgo de caer en insuficiencias o simulaciones.

En dicho horizonte se insiste en la necesidad de la renovación institucional del Estado, del sistema político-administrativo desde la perspectiva de profundización de la democracia y la justicia social, lo que necesariamente implica abrir el campo de deliberación con respecto al pacto social y las bases constitucionales que hagan realidad la República Democrática, Federal y Representativa, en la cual prevalezca el espíritu cívico, nuevas formas de convivencia social, con mejores oportunidades de vida para todos los miembros de la comunidad política. En tal sentido, el trabajo tiene la expectativa de ser una pequeña contribución a la reflexión y al debate de uno de los problemas que aquejan al país, que atañe al funcionamiento de sus instituciones y a la actividad de sus actores sociales, y cuya posibilidad de trascenderlo depende en gran medida de la propia sociedad, de la cultura política de sus actores, del diálogo y la crítica como sustento de la deliberación democrática.

Los contenidos de mi tesis profesional fueron elaborados de acuerdo a criterios académicos, tratando en todo momento de apegarme a la verdad, reconociendo las observaciones de otros autores, realizando con responsabilidad ética la crítica científica y la autonomía de pensamiento, para de esa forma presentar mis planteamientos, interpretaciones y propuestas, que por mínimas que pudieran ser, tengan un valor social y de utilidad pública.

En cuanto a la estructura del trabajo y su exposición conviene señalar lo siguiente. La introducción, como ya se señaló, expone el problema y la configuración del objeto de estudio, sistematizando los objetivos, las hipótesis, el marco teórico y la metodología de investigación.

En el primer capítulo se señalan las dificultades que conlleva el estudio de la corrupción y su esclarecimiento conceptual, su inserción como fenómeno complejo de investigación, observando la importancia de un enfoque cualitativo a partir de la relación entre cultura y política, en un contexto histórico-social, desde donde se propone el concepto de cultura del servicio público como referente de estudio para explicar el problema de la corrupción y su relación con la democracia.

El segundo capítulo plantea los aspectos históricos con respecto a los estudios de la corrupción, señalando algunos enfoques relevantes que contribuyen al esclarecimiento del estado del arte para sugerir un paradigma integral de interpretación del problema.

En el tercer capítulo, se realiza una aproximación hacia el sistema político mexicano, señalando las expresiones de la corrupción en el desarrollo del Estado, se analiza la relación problemática entre corrupción y régimen político, observando la influencia de la cultura política y las manifestaciones de la corrupción en el entorno de la transición política y bajo el contexto de la globalización.

En el cuarto capítulo se plantea el análisis del ámbito de lo público y las funciones del Estado como espacios en que se desarrolla la cultura del servicio público y los problemas específicos de la función pública. Se señalan algunos antecedentes y los rasgos actuales, tomando como referente las opiniones y percepciones de los servidores públicos sobre los aspectos negativos como la corrupción, sus formas de manifestación, los factores que lo determinan, así como algunas estrategias de orientación de la cultura del servicio público.

En el quinto capítulo se analiza la relación entre democracia y corrupción a partir de la percepciones de los servidores públicos y la información difundida sobre las irregularidades y actos de corrupción en el contexto de la transición política, para observar la importancia de la función pública y la cultura del servicio público, así como los retos que se presentan para la consolidación del régimen democrático.

En el capítulo sexto se engloban los aspectos del funcionamiento de los poderes públicos, cuya legitimidad, credibilidad y confianza como aspectos de la gobernabilidad, se ve afectada por problemas de ineficiencia y corrupción, de cuya situación se infiere la importancia de la cultura política democrática, los valores y la ética en el campo de la función pública, así como sus expresiones específicas que conforman los rasgos de la cultura del servicio público.

En el capítulo siete se describen algunos aspectos normativos y la percepción de los servidores públicos al respecto, observando la importancia de la legalidad sustentada en la Ley de Transparencia y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, como expresiones de la cultura del servicio público en el contexto del gobierno de la alternancia.

En la última parte se presentan las conclusiones y algunas reflexiones generales, con respecto a los aspectos más relevantes de la investigación, reafirmando la necesidad de una perspectiva de desarrollo democrático, con algunas propuestas frente a la problemática planteada, como parte de un proyecto de renovación institucional y cultural.

Al final del trabajo se agrega una sección con la bibliografía general utilizada y una sección de anexos derivados del proceso de investigación.

INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del problema y configuración del objeto de estudio

México es un país de contrastes y desigualdades sociales que sigue luchando por el desarrollo económico, la democracia, la justicia y el fortalecimiento de su grandeza cultural. La llegada del siglo XXI, en el que la economía mexicana está catalogada entre las diez más grandes del mundo, más de la mitad de su población, que llega a 103 millones habitantes, se encuentra en situación de pobreza. ¿Por qué a pesar de las grandes riquezas con que cuenta el país, gran parte de la población se encuentra en condiciones de pobreza extrema?, ¿Qué han hecho los últimos gobiernos y funcionarios públicos en la administración del Estado?, ¿Por qué persiste la ineficiencia y la corrupción pública?. ¿Puede haber democracia y justicia cuando sus representantes se corrompen por el poder del dinero?.

Sin duda, México sería otro país si no tuviera el problema de la corrupción. En el panorama social predominan viejos rezagos económicos para la mayoría de la población, que tienen diversos efectos colaterales en la sociedad. Una de las fuentes de explicación se encuentra en la forma en que se organiza el Estado y las políticas aplicadas por los gobiernos, en ello existe un factor problemático que afecta el desarrollo del país: la mala costumbre de aquellos políticos que usan los cargos públicos como medio para obtener ganancias y beneficios personales, para apropiarse de los bienes y recursos de la nación o para realizar negocios privados utilizando como plataforma las instituciones del Estado.

El problema de la corrupción política ha generado una situación de deterioro social y ha provocado la desconfianza de la ciudadanía hacia 'los políticos', el gobierno y las instituciones públicas. El ejercicio de la actividad pública relacionada con el Estado, el funcionamiento de sus instituciones y la responsabilidad de los funcionarios públicos ha sido cuestionada por los escándalos de corrupción, de ser servidores del Estado se convierten en vividores del mismo. Diversas expresiones reflejan dicha realidad inmediata, 'la transa', 'la mordida', el fraude, el soborno, el tráfico de influencias, los negocios privados con servicios públicos, son algunas manifestaciones que aluden a dicho problema, que en general reflejan un deterioro de la política y que tiende a agravarse si se relaciona con las manifestaciones cotidianas de inseguridad, violencia, narcotráfico. Contexto en el que las interacciones entre ciudadanía e instancias gubernamentales encargadas de los servicios públicos se ven amenazadas por la corrupción y la impunidad.

Dicha complejidad refleja parte de la realidad sociopolítica y plantea la necesidad de explicarla. Pero ¿Cómo entender el problema de la corrupción y qué se puede proponer para controlarlo?

Desde luego, resulta pertinente reconocer la existencia de ciertas dificultades para su explicación, ello implica la configuración de un objeto de estudio sobre los problemas que existen en la conducción del Estado, dimensión que registra diversas interacciones entre los actores políticos y sociales. Por lo que resulta de fundamental importancia plantear un estudio encaminado al conocimiento de la corrupción política y sus implicaciones en relación al contexto de la democracia y los valores de la cultura política que le es consustancial.

Corrupción y democracia es la expresión conceptual de una problemática real de la vida política y social del país. Cuyo esclarecimiento requiere de un abordaje cuidadoso y con cautela académica frente a los prejuicios morales y políticos existentes. A este respecto, se pretende realizar una aproximación hacia el funcionamiento del Estado, en combinación con las expresiones culturales de quienes tienen asignada la responsabilidad de ejercer la función pública. Con ello rescatar el aspecto de los valores y los principios del servicio público, como dimensión cultural que ayude a explicar el problema de la corrupción, su control y prevención, en relación a los mecanismos de transparencia y gestión democráticas.

El análisis propuesto contempla necesariamente el marco de las condiciones sociopolíticas que existen en nuestro país, tener presente lo anterior, responde a la necesidad de observar las condiciones de funcionamiento de las estructuras del poder político, de donde derivan las tareas de la función pública, relacionada con la administración de los bienes y servicios que son propiedad de la nación. Tales procesos se guían por la lógica del interés público, sin embargo, existe el riesgo permanente de su distorsión, con lo que se quebranta el propósito del servicio público, al sobreponerse el interés privado que busca toda forma de ganancias y beneficios personales frente al interés de servicio a la sociedad.

Por lo que resulta importante abrir una perspectiva de investigación que contemple la experiencia de los funcionarios de la institución que tiene las atribuciones legales para abatir los niveles de corrupción. La configuración de nuestro estudio se dio a partir de dichas preocupaciones y se sustenta en la sistematización de los siguientes objetivos y planteamientos hipotéticos que sirvieron como base de orientación para el desarrollo de la investigación.

1.1. Objetivo general

El propósito general de mi trabajo es analizar y demostrar que el problema de la corrupción es un factor que distorsiona las funciones del Estado democrático y desvirtúa la actividad de los servidores públicos, con ello, inferir la necesidad e importancia de su prevención y control, que a través del conocimiento de los rasgos de la cultura del servicio público en México, propicie la deliberación sobre la necesidad de renovar algunos aspectos institucionales del Estado, en conjunción con el fomento y promoción de los principios y valores de la cultura democrática para contribuir al desarrollo económico con justicia y bienestar social en el país.

1.2. Objetivos específicos

1) Analizar el problema de la corrupción con una aproximación cognitiva hacia la dimensión de la función pública, a través de una exploración de la cultura política y valores de los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública para explicar cuáles son las causas y expresiones del fenómeno y en tal sentido, fundamentar la necesidad de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

2) Registrar las opiniones, juicios y evaluaciones de los servidores públicos, con respecto a la corrupción, la democracia y la desconfianza institucional, como observación referencial para conocer la situación problemática en la función pública y analizar los rasgos de la cultura del servicio público.

3) Inferir algunas propuestas encaminadas a un proceso de renovación institucional hacia la creación y coordinación de instancias autónomas para la evaluación de la gestión gubernamental, el control y prevención de la corrupción, y señalar los aspectos que contribuyan al cambio cultural en el servicio público, con base en la socialización de las leyes, normas, valores y prácticas de gestión democrática, relacionados con la responsabilidad ética-social, la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas en la función pública, en compatibilidad con los sistemas del servicio profesional de carrera y la participación ciudadana en las decisiones públicas y en los esquemas de contraloría social.

1.3 Ubicación espacio-temporal y criterios de selección

Para tener una explicación sustentada teórica y empíricamente consideré pertinente plantear el problema de la corrupción y analizarlo desde una sociología estratégica cuyo marco de referencia parte del análisis situacional y la posibilidad de encontrar alternativas de solución. Algunos supuestos básicos en dicho análisis pasan por la consideración del contexto general en que se encuentra nuestro país,

la redefinición del papel del Estado y sus modelos de administración, así como la recomposición del subsistema político partidario, poniendo atención también en los esquemas de orientación ideológico-culturales de los servidores públicos.

En la dinámica de tales espacios y relaciones entran en juego diversos factores: el condicionamiento general de las tendencias de la globalización de la economía, las políticas gubernamentales y las orientaciones que adoptan los actores del servicio público. Expresiones que se convierten en puntos de explicación de los problemas en el ámbito de la administración pública. En tal sentido, resulta fundamental entender las relaciones entre el Estado y la sociedad y observar las condiciones en que opera el poder público, ámbito en el que se concreta la función pública como derivación de la democracia. Aspecto central que justifica el estudio del problema de la corrupción, si se considera que una democracia eficiente requiere de un servicio público transparente.

La ubicación espacial de la investigación está dada en el sustrato sociocultural de lo público, el cual se constituye por las estructuras institucionales, las relaciones de interacción entre actores participantes y por la dimensión simbólica que orienta la función pública. Para delimitar el campo y los alcances de la investigación se consideró el sector central de la Administración Pública Federal y la actividad de los servidores públicos en dicho ámbito, se seleccionó la Secretaría de la Función Pública (SFP) bajo el criterio de que dicha institución se propuso como misión: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal". Por lo que conocer las opiniones de los servidores públicos en esa institución se presentaba como un referente básico para explicar el problema de la corrupción cuyo análisis se plantea en la perspectiva de la cultura del servicio público.

En cuanto a la ubicación temporal, la investigación se inscribe en el contexto general de las transformaciones realizadas en el país durante la transición política, poniendo mayor énfasis en el último sexenio. Considerar dichos antecedentes resulta necesario para entender los cambios económicos y políticos que condujeron a la transición democrática, pero al mismo tiempo observar la dimensión cultural como parte del contexto complejo en el que se desenvuelve la función pública.

La configuración de nuestro estudio entrelaza los aspectos de la cultura política y los valores de los servidores públicos en la Secretaría de la Función Pública, instancia encargada de aplicar un programa para combatir la corrupción en la administración pública y del servicio profesional de carrera de los servidores públicos. En tal sentido, las tareas de control y regulación desarrolladas hacia otras entidades del gobierno federal forman parte de la experiencia institucional.

1.4 Hipótesis Generales

1) La corrupción es un problema de la sociedad que afecta el ámbito público-estatal, desvirtúa el sentido de la función pública y obstaculiza el desarrollo social del país. Tiene sus causas en factores económicos, políticos y culturales, cuya manifestación en la vida de los ciudadanos y en el ejercicio de la función pública refleja las contradicciones sociales, la competencia desleal y extralegal en la economía, las deficiencias del Estado frente a las demandas sociales, condiciones de opacidad y falta de transparencia en la formación de la representación política y en el ejercicio de gobierno. Por tanto su control y prevención tendrá mejores resultados en la medida en que exista una renovación institucional y cultural encaminada a fortalecer el papel y la eficiencia del Estado, un perfeccionamiento de la calidad de las instituciones de la democracia con mayor participación social y una promoción de la cultura cívica democrática.

2) La transición política estuvo condicionada por el contexto de la economía de mercado y la política de privatización del sector público, entorno en el que se generaron problemas de corrupción sistémica, cuya persistencia ha puesto en riesgo la certeza y legitimidad de la democracia, lo que exige de nuevas alternativas de solución. La probabilidad efectiva para ello dependerá de las condiciones de gobernabilidad y del compromiso de los actores sociopolíticos con la democracia. Ello implica mayor responsabilidad pública y ética, del gobierno, de los partidos políticos y de los servidores públicos del Estado, ante la legalidad, la certeza, la imparcialidad y la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad; sólo en esa perspectiva las instituciones podrán ser productivas, generar confianza y contribuir a la equidad social.

3) En el último sexenio, el establecimiento del Programa de la Secretaría de la Función Pública, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, expresan una nueva institucionalidad. Todo ello resulta fundamental para el clima organizacional de la Administración Pública, sin embargo, la plena realización y éxito frente a la corrupción, plantea la necesidad de una perspectiva de democratización en la función pública, que exige: el establecimiento de instancias de evaluación de la gestión gubernamental y de los poderes públicos, las cuales se correspondan con esquemas de autonomía de los órganos de control y prevención de la corrupción, el reforzamiento de la cultura del servicio público con transparencia y rendición de cuentas, en concordancia con los objetivos para el desarrollo integral del país.

1.5 Hipótesis específicas

1) En el campo de la función pública se han desarrollado un conjunto de conocimientos, principios y prácticas que conforman los rasgos de la cultura del servicio público, la cual se manifiesta en las estrategias administrativas y en los valores que orientan la actividad de los servidores públicos del Estado. En el caso de la Secretaría de la Función Pública, el sentido cognitivo y evaluativo de los servidores públicos con respecto a la corrupción y la democracia expresan una preocupación para la generación de confianza institucional en un contexto sociopolítico problemático para la gobernabilidad democrática, sin embargo, sus alcances hoy aún tiene limitaciones, debido a las estructuras de poder existentes y a las debilidades de la cultura democrática.

2) El diagnóstico de los servidores públicos respecto a los problemas existentes en el sistema político administrativo, como la corrupción, el abuso de los cargos públicos y la impunidad, no se pueden prevenir con las limitantes que existen en una institución dependiente de un poder superior al que se pretende fiscalizar. Ello provoca desconfianza y falta de legitimidad, lo que sólo se superará con una transformación profunda en el diseño de las instituciones y el ejercicio de la función pública, a través del equilibrio de los poderes, promoviendo la autonomía, imparcialidad y transparencia de las instituciones encargadas del combate a la corrupción, de los órganos encargados de impartir justicia y de las instancias de evaluación de los servicios públicos.

3) La corrupción tiene sus causas en la opacidad de las relaciones de poder político confabulados con los poderes económicos para la realización de negocios y ganancias a costa del poder público. Los efectos perniciosos de la corrupción distorsionan la gobernabilidad y las funciones administrativas del Estado en detrimento de las condiciones socioeconómicas para el desarrollo del país, por lo que resulta pertinente observar medidas estratégicas para un proceso de reforma que incida en los contenidos de las políticas sociales del Estado, así como el establecimiento de una institución autónoma de fiscalización y evaluación de los programas de gobierno.

4) Las causas de la anormalidad y de las deficiencias institucionales responden a las condiciones socioculturales en las que predominan las prácticas patrimonialistas, la violación de las leyes, el uso de los cargos públicos para el enriquecimiento personal y no para servir a la sociedad, por tanto, se hace necesario que en los procesos de control y prevención de la corrupción se combinen las estrategias técnicas organizacionales con una perspectiva de socialización de los principios y valores democráticos para el desarrollo del capital humano en toda la administración pública y los distintos niveles de gobierno.

5) El análisis de la corrupción puede tener mayor alcance explicativo si se realiza desde una reflexión cualitativa con respecto a las estructuras de poder y a las prácticas derivadas de la cultura política. Por tanto, las perspectivas de control y prevención necesariamente tienen que incidir en dichos aspectos, bajo esquemas de renovación institucional y de la cultura del servicio público con fines sociales y democráticos.

6) Las condiciones de incertidumbre y desconfianza provocadas por la corrupción y las ineficiencias burocráticas en la gestión del Estado han conllevado al deterioro de la vida social, lo que exige una profundización del proceso de democratización y renovación de la función pública, en concordancia con en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, desde una concepción de la sociedad que estructure culturalmente la justicia y el bienestar para todos los mexicanos.

1.6 Aspectos metodológicos

Se propone un esquema de análisis hacia el ámbito del sistema político-administrativo, para conocer las pautas de orientación, normas y valores de los servidores públicos, con respecto a la corrupción y la democracia, desde una perspectiva que se ajusta al carácter complejo del problema y al sentido interpretativo que se pretende. Las proposiciones teóricas e hipotéticas sobre las cuales se sustenta nuestro trabajo se corresponden con un tratamiento metodológico de interpretación sociocultural, apoyado fundamentalmente en un enfoque cualitativo, sin embargo, no se da por descontado la utilización de datos cuantitativos, de tal manera que existe una cierta combinación de enfoque¹.

¹ Al respecto resulta interesante la distinción de enfoques y la posibilidad de su complementariedad como enfoque mixto o multimodal, en el sentido señalado por algunos investigadores. El enfoque cuantitativo: se basa en la elección de un problema o idea de investigación de donde se derivan hipótesis y variables (método hipotético deductivo). En el que se usa la recolección de datos para probar las hipótesis, con base en la medición numérica precisa y el análisis estadístico de las variables, acotando la cuantificación de la información para explicar un fenómeno y los patrones de comportamiento. El enfoque cualitativo: se guía por áreas o temas significativos de investigación, puede desarrollar preguntas antes, durante o después de la recolección de información, utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de investigación, (método inductivo, explora y describe para generar o fundamentar teorías, va de lo particular a lo general) se centra no en la cuantificación sino en la interpretación y comprensión del fenómeno social, cuyo énfasis no está en la medición de variables, sino en el entendimiento con mayor profundidad del significado de los problemas sociales, considerando el punto de vista de sus actores y la subjetividad social de los patrones culturales (marcos de referencia) que definen las conductas humanas. Se apoya en aspectos de la fenomenología, hermenéutica y etnografía, a través de diversas técnicas (formas de observación, entrevistas, fuentes documentales, evaluación de experiencias personales e historias de vida, análisis semántico y de discurso, interacción social con grupos o comunidades e introspección). Para las ciencias sociales, ambos enfoques resultan significativos y fructíferos por sí mismos o más aún en sus modelos combinados, de triangulación o integrados (Hernández, et.al; 2004:1-26).

En correspondencia con lo anterior, aquí se agregan los aspectos básicos de la perspectiva planteada, como una estrategia sociológica que incorpora los aspectos del análisis cultural desde la hermenéutica de lo social².

En tal perspectiva se plantea la comprensión de las intenciones individuales e interacciones sociales con respecto a un problema que atañe a los participantes, en una situación en la que se busca una solución conjunta, de donde surge la necesidad de una interpretación. La hermenéutica es un proceso simbólico que implica: interpretar, significar, atribuir sentido; manifestación y restauración del sentido de un mensaje, un discurso o un texto; desciframiento de las formas simbólicas, incluyendo la desmitificación y las ilusiones; la interpretación es una significación de algo que en sí tiene múltiples sentidos, debido a que es un rasgo de lo social. En este esquema la interpretación es resultado de la interacción de sentidos, refiere a: “una estructura intencional que no consiste en la relación del sentido con la cosa, sino en una arquitectura del sentido, en una relación de sentido a sentido, del sentido segundo con el primero, sea o no una relación de analogía, sea que el sentido primero disimule o revele al segundo. Es esta textura lo que hace posible la interpretación, aunque sólo el movimiento efectivo de la interpretación la ponga de manifiesto” (Ricoeur; 2002:7-52).

La sociología en su dimensión cultural establece una perspectiva que engloba la comprensión e interpretación de significados, a través de la elaboración de descripciones y registros sobre los horizontes de sentido que manifiestan los actores, lo que incide en nuestro análisis como parte de una problemática real que necesita de una interpretación. En tal sentido, ésta investigación se apoya en dicha perspectiva, considerando algunos aspectos planteados por J. B. Thompson, que en continuidad con dicha tradición, postula que todo objeto social de investigación puede ser tratado como un campo subjetivo para la comprensión e interpretación, en contextos sociohistóricos determinados.

En dichos planteamientos se tiene como punto de partida la hermenéutica de la vida cotidiana, mundo de vida, momento etnográfico basado en la interpretación de las doxas (opiniones, creencias y juicios), pero se propone ir más allá de dicha interpretación, es decir, se busca establecer el marco metodológico de la

² La perspectiva hermenéutica proveniente de la filosofía clásica y ha sido incorporada a otros campos de conocimiento, al ser considerada como “una praxis, el arte de comprender y de hacer comprensible” (Gadamer; 2000: 389). Como describe Habermas: “La hermenéutica se ocupa al mismo tiempo de la triple relación de una manifestación que sirve a) como la expresión de las intenciones de un hablante, b) como expresión para el establecimiento de una relación interpersonal entre el hablante y el oyente y c) como expresión sobre algo que hay en el mundo.... La hermenéutica considera la lengua, por así decirlo, en funcionamiento, esto es, en la forma que es empleada por los participantes con el objetivo de llegar a la comprensión conjunta de una cosa o a una opinión común (Habermas;1994:37).

hermenéutica profunda, basado en tres fases o procedimientos principales: el análisis sociohistórico, el análisis formal o discursivo y la fase de interpretación/reinterpretación.

1) El análisis sociohistórico. Que tiene por objetivo reconstruir las condiciones sociales e históricas de la producción, circulación y recepción de las formas simbólicas. En el que se busca identificar a) los escenarios espacio-temporales; b) ubicar los campos de interacción, los espacios de posiciones y trayectorias de los individuos; c) analizar las instituciones y estructuras sociales, entendiendo por las primeras como conjuntos relativamente estables con reglas, recursos y relaciones sociales cuyo análisis implica su desarrollo y el examen de las prácticas y actitudes de los individuos con referencia a las mismas. En cuanto a las estructuras sociales serían las asimetrías sistemáticas y diferenciales relativamente estables que caracterizan a las instituciones, cuyo análisis implica determinar dichas asimetrías sistemáticas, en cuanto a recursos, poder, oportunidades, posibilidades de vida y el acceso a todo ello, indagando criterios, categorías y principios en que se apoyan; d) Los medios técnicos de inscripción y transmisión de las formas simbólicas insertos en contextos sociohistóricos particulares.

2) El análisis formal o discursivo. Se refiere al análisis de la organización interna de las formas simbólicas, sus rasgos, patrones y relaciones estructurales en el marco de la hermenéutica profunda y el análisis sociohistórico. Existen diversas formas: a) El análisis semiótico; b) El análisis conversacional; c) El análisis sintáctico; d) El análisis narrativo; e) El análisis argumentativo. Su aplicación se hace dependiendo de los objetos y circunstancias particulares de investigación.

3) La tercera fase del enfoque hermenéutico profundo es la interpretación / reinterpretación. La interpretación procede por síntesis, por la construcción creativa de un significado posible. Por más rigurosos y sistemáticos que sean los métodos del análisis formal o discursivo, no pueden abolir la necesidad de una construcción creativa del significado, es decir, de una explicación interpretativa de lo que se representa o se dice. Las formas simbólicas son construcciones que típicamente representan algo, se refieren a algo, dicen algo acerca de algo. Este aspecto referencial es el que se busca captar en el proceso de interpretación. El proceso de interpretación, mediado por los métodos del enfoque hermenéutico profundo, es simultáneamente un proceso de reinterpretación.

El marco metodológico de la hermenéutica profunda nos permite utilizar métodos particulares de análisis al tiempo que nos mantiene alerta de sus límites y sus falacias concomitantes. Se trata de un patrón intelectual para un movimiento de pensamiento que investiga los rasgos distintivos de las formas simbólicas sin caer en las trampas gemelas del internalismo o el reduccionismo (Thompson;1998:395-423).

Al respecto resulta pertinente señalar que se retoman los puntos básicos para el análisis sociohistórico de la cultura política y el régimen político como factores explicativos de la cultura del servicio público, con una aproximación a los aspectos de interpretación de la corrupción y la democracia como representación simbólica, lo que se complementa con el análisis formal discursivo y argumental de las entrevistas en el contexto específico de la función pública para formular nuestras propias interpretaciones e inferir las conclusiones necesarias.

La investigación se sustenta en la interpretación de las cogniciones y evaluaciones sobre los aspectos que constituyen la cultura del servicio público con base a cuatro variables generales que son: la corrupción, la democracia, la función pública y la gobernabilidad. Se rescata el papel del lenguaje y la conversación, que en tanto lenguaje discursivo que expresa las percepciones de los entrevistados sobre dichas variables, se convierte en una forma inicial de conocimiento³. De este modo las entrevistas, se entienden como un intercambio comunicativo, que forman parte de una interacción sociocultural y al mismo tiempo se convierten en formas generadoras de conocimiento, cuyo carácter cualitativo está dado por la riqueza de matices y puntos de vista de los propios actores ante la problemática planteada.

El trabajo se apoya en diversas fuentes de información, pero de manera especial en los resultados de las entrevistas a los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública para tener un registro de sus percepciones sobre la corrupción y la democracia, así como de los problemas en la función pública. Por el carácter del problema de estudio y los objetivos planteados se aplicaron entrevistas cualitativas, teniendo presente que: “la entrevista cualitativa proporciona una lectura de lo social a través de la reconstrucción del lenguaje, en el cual los entrevistados expresan los pensamientos deseos y el mismo inconsciente; es, por tanto una técnica invaluable para el conocimiento de los hechos sociales, para el análisis de los procesos de integración cultural y para el estudio de los sucesos presentes en la formación de identidades”⁴.

³ Esta perspectiva se viene utilizando en las ciencias sociales: “En la política o en la sociología se acude cada vez más persistentemente a la conversación para destacar el sentido de lo público o insistir en las polifonías sociales que fundamentan la democracia. No en vano esa portentosa metáfora que es la plaza está asociada a las murmuraciones, los litigios jurídicos, las argumentaciones en voz alta y la retórica como arte de la persuasión... Conversar se transforma entonces en un ejercicio de contrastación de ideas, de búsqueda de alternativas diferentes para analizar los fenómenos que nos conmueven, de reconocimiento de los otros como interpretes válidos” (Rey, Germán “Presentación” a *Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial*. Fundación Social-Siglo del hombre editores. Colombia, 1998, p. 13-14).

⁴ Vela Peón, Fortino. “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa” en: Tarrés María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. FLACSO, COLMEX, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001. pp. 63-95.

En cuanto al tipo de entrevista, se optó por la entrevista semiestructurada, por tener un grado mayor de correspondencia con las necesidades del estudio y su ámbito de aplicación⁵. El trabajo de campo se apoyó en la aplicación de dichas entrevistas como método y técnica de recopilación de información, bajo dicha modalidad para tener una guía y un relativo control sobre los subtemas de interés como unidades de análisis, lo que se definió por el carácter del estudio, en el que los factores institucionales y subjetivos están entrelazados.

De acuerdo al campo específico de investigación y considerando el organigrama de la Secretaría de la Función Pública, se seleccionaron las áreas decisivas en las tareas de control y prevención de la corrupción y se solicitaron las entrevistas con algunos servidores públicos en dichas áreas. Para tal efecto, se realizaron los trámites de solicitud necesarios y en tal sentido, se diseñó un protocolo y guía de entrevistas para la recopilación de información, y con base en los datos obtenidos, se elaboró un registro del perfil de los entrevistados (Ver sección de anexos).

Con respecto a los resultados obtenidos en las entrevistas se procesaron, transcribiendo las grabaciones en forma de texto y se realizó la ordenación en forma temática, con base en preguntas de la guía y de acuerdo a las cuatro variables generales: la democracia, la corrupción, la función pública y la gobernabilidad, (Ver sección de anexos), desde las cuales se realizó la selección y análisis, a partir de la identificación y clasificación de las ideas centrales en forma de párrafos discursivos, que tuvieran relación con la temática y los objetivos de la investigación. La presentación de los resultados y la exposición general está integrada en forma temática, señalando primero los aspectos problemáticos y después las perspectivas de solución, para fundamentar nuestra argumentación se agregó la información hemerográfica necesaria y se utilizó la bibliografía para desarrollar nuestra interpretación e inferir las conclusiones.

⁵ Considerando que: “Las entrevistas semiestructuradas funcionan adecuadamente en aquellas investigaciones que se interesan por interrogar a administradores, burócratas o miembros de élite de alguna comunidad, personas que tienen poco tiempo o que están acostumbradas a usar eficientemente su tiempo. Aplicar este tipo de entrevista además ayuda al entrevistador, porque al contar con temas o preguntas preestablecidas demuestra al entrevistado que está frente a una persona preparada y competente con pleno control sobre lo que quiere y le interesa de la entrevista, sin que con ello se llegue a ejercer un dominio total sobre el informante” Bernard, H. Russel (1988), “Unstructured and Semistructured Interviewing”, en *Research Methods in Cultural Anthropology*, Beverly Hills, Sage, pp. 203-204. Citado por Vela Peón, Fortino. op.cit. pp.76.

CAPÍTULO 1.

MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO-HISTÓRICO DEL ESTUDIO

“En el plano de las relaciones sociales o políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter o cualidad moral. Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario que, quien quiera alcanzar o conseguir algo en el orden de la política o la sociología, sea él personalmente hombre de buenas costumbres.

Vemos, pues, con ello, que la ciencia o tratado de las costumbres es una parte y un principio de toda la ciencia sociológica, hasta el punto de que a mí me parece que este tratado o discusión de las costumbres no debería llamarse ética, sino más bien sociología o política” (Aristóteles).

1.1 Dificultades en el estudio de la corrupción

En el quehacer científico siempre han existido aproximaciones iniciales hacia los objetos de estudio y ello significa construir el sentido de interpretación de los problemas planteados. Desde los orígenes de la sociología se observa la preocupación por el estudio de las relaciones sociales o políticas y el aspecto de las costumbres, la moral y las virtudes. La sociedad actual está definida por los avances progresivos de la ciencia, la división y especialización social del trabajo, las formas productivas y comunicacionales, pero al mismo tiempo por las tendencias contrarias que ella misma genera y que pueden ser considerados como aspectos negativos o degenerativos.

Dicha realidad problemática se ha convertido en objeto de las investigaciones y controversias entre los científicos, desde la epistemología social y la filosofía de la ciencia. Por lo que resulta necesario reconocer las dificultades que existen al plantear un problema de investigación como el de la corrupción política, que tiene diversas implicaciones, en tanto atañe a relaciones sociales y políticas que entrelazan costumbres, valores, percepciones y juicios. Una dificultad que se presenta en ello es la de tratar de forma científica aspectos morales y subjetivos de las costumbres y comportamientos, así como la dimensión de los valores y conocimientos que orientan a los sujetos en sus relaciones sociales y en la vida política.

Frente a ello se recomienda la sistematización lógica y racional. De donde deriva y cobra importancia la ética de la labor de los científicos con respecto a la racionalidad y la verdad en la ciencia. El problema de la verdad en la ciencia ha estado presente bajo diversas formas, desde los primeros filósofos hasta los estudios de la posmodernidad, los debates epistemológicos, la elaboración de sistemas de conocimiento, las formas o metodología de investigación, la verificación, comprobación o falsación de hipótesis, son aspectos y enseñanzas que entrelazan la duda, el descubrimiento, la certeza, la objetividad, la neutralidad valorativa, en busca del saber y la verdad.⁶

La defensa de la verdad tiene sus riesgos e implicaciones, como muestra la historia de la humanidad, muchos han perecido por ello, sobre todo en el campo de la política cuando se cuestiona el orden existente. En muchos ámbitos de la vida el problema de la verdad está presente y tiene sus efectos. La verdad se ha convertido en un problema de la filosofía, pero que cobra importancia en los campos de la ciencia, la ética y la política. Por ello resulta pertinente señalar que la ciencia y los campos de la actividad social requieren en la actualidad, mayor apego a la verdad, la honestidad y la responsabilidad ética-social, de tal manera que el quehacer científico se observa como una práctica de la razón que conlleva una ética aplicada, en beneficio de la sociedad.

Por otro lado, existe la otra cara del problema, la mentira, el engaño y el fraude, en política se relaciona con la demagogia, las promesas incumplidas y la corrupción, la simulación, pero también se expresa en la actividad de los científicos, algunos por los excesos en cuanto a la imposición de verdades únicas o fanatismos que no permiten el disenso, otros porque cometen fraude en sus investigaciones.⁷

⁶ La historia registra diversas alusiones al respecto: ‘la verdad os hará libres’, hacer uso de nuestra razón y nuestra libertad para pensar, como decía Kant, ha tenido fuerte influencia en un sentido emancipador contra la ignorancia y la opresión; Hegel consideraba que la meta de la filosofía era llegar a la verdad, señalando que lo verdadero era la idea y el espíritu; Marx analizó la sociedad a partir de sus contradicciones, asignándole mayor importancia a la práctica social como criterio de verdad y crítica del movimiento de la sociedad; Weber plateó la distinción entre juicios de hecho y juicios de valor como expresión de la racionalidad científica; Merton estableció algunos criterios sobre el ethos de la ciencia; Horkheimer y Habermas debatieron con Popper sobre la lógica de la investigación y los criterios metodológicos, en fin han existido diversas interpretaciones y debates al respecto. Desde luego, en ello se observa la importancia del valor de la verdad y de la interpretación, como rasgos de las ciencias sociales.

⁷ Como señalara Arnoldo Kraus a propósito del problema de la verdad: “Me defiendo desde el primer renglón: no soy moralista, nunca he pretendido dar lecciones, me aterran los fanatismos, los políticos –sobre todo la mayoría de nuestros connacionales dedicados a ese quehacer-, los profesores sordos y las ‘verdades únicas’. Todo lo contrario: soy devoto del disenso, de la duda, de la ruptura, de la discusión y del sano escepticismo. Detesto los sermones y alabo las pláticas que no concluyen. Me alejo del maniqueísmo y aprecio las opiniones que invitan a seguir construyendo”. En su artículo: ‘la verdad como problema’, hace referencia al caso de fraude cometido por un equipo de investigadores asiáticos bajo la dirección de Woo Suk, “quien urdió una de las invenciones más grandes dentro de la ciencia: publicó en las más prestigiosas revistas del mundo, *Science y nature*, sendos artículos, cuya información acerca de la clonación y la creación de células madres a partir de clones enfermos que a la postre permitirían continuar las investigaciones sobre enfermedades crónicas y devastadoras como la diabetes mellitus, la artritis reumatoide o la enfermedad de Alzheimer, resultó falsa” (La jornada, 8-03-06, p.30).

En diversos campos la ciencia ha jugado un papel relevante para la vida de los individuos y las colectividades sociales, sin embargo, en la Sociología y la Ciencia Política, desde Aristóteles hasta la actualidad, los asuntos públicos, como asuntos sociales conllevan y entrelazan distintos valores, ideas y aspectos éticos para su solución. Por lo que existen serias dificultades para establecer verdades absolutas y certezas universales frente a las anomalías que aquejan la salud institucional, como las manifestaciones de corrupción en el ámbito del Estado, el gobierno y la sociedad.

El problema de la corrupción tiene diversas aristas en la realidad de la economía, la política y la cultura, así como en el campo simbólico del lenguaje y sus interpretaciones, lo que ha dificultado el establecimiento de un consenso sobre su definición y acerca de los procedimientos para enfrentarlo. En los estudios realizados ha existido el interés por explicar en qué consiste dicho fenómeno, su inserción en el campo de las ciencias sociales ha resultado controversial.

Así se refleja en el punto de vista de los estudiosos del tema. Como lo planteó Stephen D. Morris, quien reconoció las dificultades para definir la corrupción y al referirse al amplio debate generado al respecto, señalaba que: “La respuesta a la pregunta ¿Qué es la corrupción? Ha resultado ser difícil y ha sido objeto de un animado debate”.⁸

Por ello dicha pregunta se retoma y forma parte de la configuración de nuestro objeto de estudio, que en una primera aproximación registra los planteamientos realizados por algunos investigadores para establecer el estado del arte con respecto al problema de la corrupción y después se presenta una aproximación de acuerdo a las opiniones de los servidores públicos en el campo de la función pública.

La definición del concepto, el señalamiento de las causas y consecuencias de la corrupción forman una complejidad con serias dificultades para su delimitación precisa. Dicha situación es reconocida por los especialistas del tema, como Robert Klitgaard al observar que: “La corrupción es un tema embarazoso. Muchos ciudadanos en los países en desarrollo están simplemente hartos de él”;⁹ y en tal sentido agrega que: “...es un tema delicado...tiende a suscitar un esquema especial de reacciones. Primero hay evasivas. Luego excusas. Y por último, con suerte, un análisis útil” (Klitgaard;1994:9). Tiene razón y debe reconocerse para el caso de México, como un problema que requiere de mayor atención.

⁸ Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI, México, 1992. p.18. El autor hace referencia al libro de Arnold J. Heidenheimer (comp.), *Political corruption: Readings in comparative analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1970:3-9, y Harry Holoway y Frank S. Meyers, “Refining the definition of corruption: Reflections from an Oklahoma study”. Ponencia presentada a la Reunión de la Southwestern Political Science Association, Houston, 20-23 de marzo de 1985.

⁹ Klitgaard, Robert “Estrategias para la reforma” en: (Diamon y Plattner; 1996:231).

En el mismo sentido, Michael Johnston ha planteado que: “Estudiar la corrupción es bastante intrincado: las definiciones son controvertidas y las pruebas contundentes suelen ser esquivas”, sin embargo, también señala que: “La frecuencia con que la corrupción desencadena escándalos y violencia muestra que este tema dista mucho de estar resuelto”.¹⁰ Estas consideraciones son importantes para comprender las implicaciones que conlleva el estudio del problema, más aún en un contexto de competencia y lucha política en el que existen acusaciones entre los actores políticos y en el que se pone a prueba la transparencia democrática.

En tanto problema nebuloso y oculto, no se presta a la fácil cuantificación como los objetos materiales, en tal sentido se requiere de una metodología cualitativa que corresponda a su ubicación en el campo de las relaciones sociales y las acciones realizadas por individuos, en términos de reflexión y comprensión interpretativa sobre hechos que conllevan una carga de subjetividad política y que obligan a un tratamiento con cautela y autonomía de pensamiento. A este respecto se puede proceder a la nominación que en el lenguaje y las representaciones que se han hecho del fenómeno considerando la percepción de los agentes sociales como expresión simbólica de la estructuración del mundo social.¹¹

Para ello se puede proponer el análisis y evaluación de algunos planteamientos discursivos sobre el estudio de la corrupción y su definición, para después observar el contexto en que se registran los actos de corrupción y señalar las particularidades y consecuencias que genera. Desde luego, en dicho contexto se retoma como premisa, la necesaria referencia al campo de las reglas establecidas, su legitimidad, su relación con la obligatoriedad de obediencia como expresión del régimen democrático.

Hasta antes de la década de los setenta y bajo el autoritarismo en México, en los ámbitos académicos de nuestro país la corrupción era un tema que tenía bajo interés y en los círculos gubernamentales era un rubro sin registro oficial confiable, en general existía una actitud socialmente pasiva frente al problema, de ello y de las condiciones del subdesarrollo político dependía en gran medida la falta de interés y los alcances de su investigación.¹²

¹⁰ Johnston, Michael “Conflicto histórico y ascenso de las normas” en: (Diamon y Plattner; 1996:191).

¹¹ Como sostenía Pierre Bourdieu “La ciencia social tiene que vérselas con realidades que han sido ya nombradas, clasificadas, realidades que tienen nombres propios y nombres comunes, títulos, signos y siglas. Así, so pena de asumir actos cuya lógica y necesidad ignora, debe de tomar como objeto las operaciones sociales de nominación y los ritos de institución a través de los cuales esas realidades se cumplen...Tratándose del mundo social, la teoría neo-kantiana que confiere al lenguaje y en general a las representaciones, una eficacia propiamente simbólica de construcción de la realidad, está perfectamente justificada: al estructurar la percepción que los agentes sociales tienen del mundo social, la nominación contribuye a construir la estructura de ese mundo, tanto más profundamente cuanto más ampliamente sea reconocida, es decir, autorizada” (Bourdieu; 2001:65)

¹²Aspecto que se muestra en la siguiente opinión: “Es un tema complejo, desde su definición, su medición, los efectos, el cómo se da, porque normalmente se da en esquemas oscuros”. SFP, Director. En los textos correspondientes a las respuestas

Recientemente se han generado mejores expectativas de estudio, en tanto se reconoce como un problema que afecta negativamente a la sociedad, se han desarrollado investigaciones, índices y aproximaciones para cuantificar la percepción de la corrupción, lo que se convierte en referente positivo. Sin embargo, ello aún es limitado en cuanto a la interpretación del problema, como señala Lomnitz: “La inspección cuidadosa de la historia de la corrupción en México no se puede realizar a partir de algún modelo general, porque actualmente dicho modelo no existe” (Lomnitz;2000:8). Los propios índices de percepción, a pesar de su importancia, aún son cuestionados en tanto miden percepciones y no son registros del fenómeno.¹³

Otro aspecto problemático en el estudio de la corrupción se refiere a las estrategias para su control y prevención, como señala Susan Rose-Ackerman, en el sentido de que: “El trabajo empírico en muchos países ha confirmado el impacto negativo de la corrupción en el desarrollo y en la productividad, pero no tiene mucha utilidad para diseñar estrategias anticorrupción. La investigación muestra que la corrupción es dañina, pero no identifica los mecanismos precisos mediante los que la corrupción afecta los resultados económicos. De hecho ni siquiera está claro qué significa para un país el estar situado en los primeros puestos en un índice de corrupción” (Rose-Ackerman;2001:4).

Tal panorama demuestra la complejidad del fenómeno, no sólo existen dificultades en su estudio, sino más complicado aún resulta el establecer estrategias efectivas para enfrentarlo como problema práctico. Por lo que todo intento de explicación tendrá restricciones impuestas por la realidad del fenómeno, sin embargo, el problema existe y requiere soluciones. En tal sentido, se puede proponer como una vía de aproximación analítica un enfoque multidimensional, en el cual se señalen las causas y manifestaciones del problema, considerando los esquemas de organización del Estado, las características económicas predominantes, la influencia de la dimensión sociocultural, la dimensión política desde la cual se puede entender el carácter político del problema, como expresión práctica de la lucha política, y con ello poder contribuir al control y prevención del problema.

Una contribución en tal perspectiva conlleva a la interpretación del Estado como un campo de relaciones e interacciones sociopolíticas contradictorias, en el cual y desde las cuales se instituyen o redefinen las reglas de la función pública, bajo el esquema de división de poderes en la representación política, cuyas estructuras se entrelazan con los aspectos ideológico-culturales de sus actores participantes.

de las entrevistas se utilizarán cursivas, agregando las siglas de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y sólo el cargo del entrevistado para no comprometer su identidad.

¹³ Como señala Michael Johnston, “las percepciones no deben confundirse con la corrupción en sí misma” (Johnston;2005:360). Sin embargo, han sido un referente importante para la investigación desde los estudios de opinión.

La preocupación por el problema de la corrupción y su persistencia en el contexto de la democracia, plantea la necesidad de conocer sus causas y la posibilidad de proponer alternativas de solución, lo que implica un esfuerzo de estudio en su dimensión teórica, pero al mismo tiempo requiere de una aproximación empírica a la subjetividad de quienes tienen la responsabilidad de su control en el ámbito público, un abordaje tal se da en el marco de una visión estratégica, integral y multidimensional. Integra el análisis histórico en función de la realidad presente y la posibilidad de su transformación, señala los elementos y factores que explican las causas del problema para inferir las tareas de su control y prevención.

Para fundamentar el estudio se parte de algunos planteamientos básicos de la sociología y la ciencia política, de acuerdo a las aportaciones teóricas sobre los esquemas de organización sociopolítica, desde donde se propone el análisis de los aspectos problemáticos de la función pública, teniendo como aspecto central la explicación de la corrupción política en relación a las formas del poder, sus expresiones y percepciones. En tal sentido, para registrar e interpretar un conjunto de valores, orientaciones y actitudes con respecto al sistema político administrativo y sus problemas, se propone una construcción conceptual en la que la relación entre corrupción y democracia en el campo de la función pública se analiza desde el contexto sociopolítico bajo el referente de la cultura del servicio público.¹⁴

1.2 Aspectos del análisis

Explicar la corrupción implica plantear el análisis de las relaciones sociales entre el individuo, la sociedad y la cultura, en conjunción con las formas ideológicas que buscan legitimar las estructuras del Estado, su sistema político-administrativo y sus esquemas de función pública. En tal sentido, se puede sostener que las estructuras de la sociedad y sus relaciones económicas bajo las formas del capitalismo y la competencia en el mercado, generan condiciones de desigualdad y un entorno de riesgo respecto a la obtención de ganancias extralegales. Cuyas expresiones inciden en los comportamientos en los ámbitos del Estado y en las dimensiones de la actividad política, entre ellas el sistema de partidos y los procesos electorales, las formas de representación política y la dimensión de la función pública.

¹⁴ El concepto de 'servicio público' ha tenido diversas acepciones desde la antigüedad hasta el presente como una tarea desempeñada por los (*diakonos*) servidores de la (*polis*) ciudad e incluso en sentido religioso como servidores de Dios, que en las condiciones modernas se convirtieron en servidores del Estado. El jurista francés Maurice Hauriou, propuso que el servicio público "es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas" (Nava Negrete;2001:420). De donde se deriva que las personas que realizan dichas actividades son servidores públicos. En México, la utilización de dicho concepto tiene sus antecedentes jurídicos en la Constitución de 1857. Originalmente el servicio público era lo que definía la administración pública, el derecho público y administrativo, sin embargo, con la evolución del Estado se observó que la administración pública no se agota en la prestación de servicios públicos, lo que ha provocando la búsqueda de la redefinición de dicha noción. Entre las cuales se puede mencionar la siguiente: "Se entiende por 'servicio público' toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública o bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente en beneficio indiscriminado de toda persona" (Fernández;2002:755). Las leyes mexicanas siguen manteniendo el concepto de servidores públicos y se alude también al concepto de funcionario público, aquí haremos referencia a la cultura respecto de dicha dimensión pública.

En este contexto se inscribe la actividad de políticos y funcionarios que interactúan con los ciudadanos para la representación política y para la intermediación de intereses. La relación entre función pública y cultura política en el contexto del proceso de democratización, es resultado de la intermediación de las instituciones de gobierno frente a las necesidades de la ciudadanía, determinada por los rasgos de los intereses económicos y políticos que las orienta, como resultado de la correlación de fuerzas y la capacidad de influencia de los actores participantes.

El problema de la corrupción se puede esclarecer así, desde el análisis de las interacciones entre individuo y sociedad, sus intereses con respecto a lo público y lo privado, los aspectos institucionales y normativos, así como las percepciones que se presentan al respecto como expresión de las condiciones y relaciones sociales en que se configuran las culturas políticas. Lo que conduce a plantear un marco conceptual sustentado en una visión interdisciplinaria del conocimiento social.¹⁵

En las disciplinas sociales, ha existido la preocupación por el estudio de la sociedad, sus problemas y la necesidad de encontrar soluciones.¹⁶ La teoría social se ha desarrollado a través de diversas sistematizaciones sobre la economía, la cultura y la política, como componentes estructurales de las sociedades, pero también con referencia a los rasgos genéricos de pensamiento, comunicación y actuación de los individuos. Desde la sociología, se han conjugado los propósitos de comprender, interpretar y transformar la realidad social. Bajo distintas concepciones y orientaciones teóricas se conformaron corrientes y escuelas de pensamiento, teorías generales o específicas que dan cuenta de los problemas de su tiempo.

La comprensión de los fenómenos sociales está entrelazada a la explicación del funcionamiento de la organización de la sociedad, al papel de las normas e instituciones que buscan regular la vida de los individuos. La sociología como ciencia interpretativa y transformadora de la sociedad se fortaleció de forma fundamental con los estudios de grandes pensadores (Comte, Marx, Durkheim, Weber, Parsons, Merton, por mencionar algunos de sus representantes), desde cuyas teorías se han realizado aportaciones y críticas posteriores, en distintos campos del conocimiento, en las que han estado presentes las interpretaciones sobre la sociedad y las instituciones del Estado, así como el sistema cultural complejo conformado por las

¹⁵ Al respecto se puede proponer la idea de complementariedad entre diversas ramas del conocimiento social, entre sociología y otras disciplinas como la etnología y antropología, con la filosofía y la ciencia política, sin olvidar las distinciones de cada campo, puede darse por ejemplo, la complementariedad necesaria de ciertos puntos analíticos entre sociología y ciencia política bajo el enfoque de la cultura política, como referente básico para constituir un paradigma de análisis en sentido sociopolítico y estratégico para la crítica científica y ética de la sociedad actual.

¹⁶ Desde la filosofía clásica de Platón y Aristóteles se dieron los primeros análisis de la sociedad y la política, cuya riqueza intelectual fue el antecedente de las ciencias sociales, las cuales se desarrollaron con un carácter híbrido y cultural, (Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Marx, fueron filósofos de la sociedad y la política), hasta que fueron alcanzando cierto grado de autonomía y tuvieron representantes a quienes se les atribuye la paternidad de alguna de ellas, desde donde se sentaron las bases para alcanzar el reconocimiento como disciplinas especializadas.

creencias, los conocimientos, las ideas, el lenguaje, las costumbres, la religión, la racionalidad y los valores, como aspectos que se pueden reunir bajo la dimensión de la teoría sociocultural.¹⁷

La cultura se vuelve un campo de interés científico entrelazado a otros componentes del análisis social, como la economía y la política para posibilitar la comprensión de las interacciones y problemas sociales. Recientemente y bajo las circunstancias de la expansión mundial del capitalismo se han generado estudios que buscan explicar los procesos de la economía global y los efectos provocados en la cultura y sus expresiones multiculturales.¹⁸

Un punto de vista relevante sostiene que la situación actual se puede caracterizar como globalización cultural, la cual registra diversos fenómenos entre los que se mencionan: “la universalización de los mercados y el avance del capitalismo posindustrial; la difusión del modelo democrático como forma ideal de organización de la polis; la revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información; y la creación de un clima cultural de época, usualmente llamado de la posmodernidad...la globalización de la cultura es la manifestación de las contradicciones, tensiones, desajustes y cambios a que dan lugar las interrelaciones e interacciones entre los cuatro macrofenómenos indicados más arriba (Bruner;1999:27-33)

Con ello se plantea que el esquema de la posmodernidad es reflejo de las contradicciones del capitalismo en la era de la globalización teniendo diversas manifestaciones y consecuencias. Sin embargo, a pesar de los cambios registrados y de las condiciones de la posmodernidad uno de los viejos problemas que existe y que se ha agudizado es el de la desigualdad social, que genera diferencias en el desarrollo humano, a pesar del gran desarrollo de las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento, subsisten las carencias para muchos sectores sociales en la mayoría de los países, el problema de la economía y sus riesgos se convierten en problemas sociales. Uno de los rasgos esenciales que caracteriza nuestra época

¹⁷ Resulta interesante señalar que desde una perspectiva científica existió el interés por establecer la definición de la cultura como explicación social, entre las cuales destaca la presentada por el antropólogo británico Edwar Burnett Tylor, en 1871: “Cultura o civilización, tomadas en su sentido etnológico más extenso, es todo complejo que comprende el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y las otras capacidades o hábitos adquiridos por el hombre en tanto miembro de la sociedad” (Cucho;1996:22). Desde entonces los estudios de la cultura se han enriquecido bajo diferentes disciplinas y perspectivas de investigación.

¹⁸ Al respecto se han incorporado diferentes puntos de vista como debate sobre la modernidad-posmodernidad. Por ejemplo se señalan cuatro dimensiones de la modernidad: vigilancia (control de información y supervisión social); Industrialismo (transformación de la naturaleza: desarrollo de un entorno creado); Capitalismo (acumulación de capital en el contexto de mercados competitivos de trabajo y productos); Poder militar (control de los medios de violencia en el contexto de la industrialización de la guerra). La modernidad es intrínsecamente globalizadora y esto resulta evidente en algunas de las características más esenciales de las instituciones modernas, en las que particularmente se incluyen sus condiciones de desanclaje e índole reflexiva. La transformación local es parte de la mundialización y de la extensión lateral de las conexiones a través de tiempo y espacio. Conjunto de condiciones que provocan serias consecuencias en la sociedad como globalización de riesgo en distintos campos de la vida social (Giddens;1994).

es la permanente contradicción entre la defensa de los valores y derechos de la dignidad humana y las consecuencias del capitalismo mundial, la mercantilización, la subordinación y opresión que ejerce en la vida social, política y cultural bajo relaciones de desigualdad, corrupción y crisis de valores.

En este contexto, en el que se ha retomado el análisis sociocultural, considero relevante plantear el estudio de la corrupción como uno de los fenómenos sociales derivados del carácter del sistema económico y cultural predominante. Por lo que resulta pertinente plantear el estudio de la corrupción desde un enfoque multidimensional para entender sus expresiones integradas en las interacciones sociales, observar la importancia de la dimensión cultural dentro de una sociología global y estratégica, que en conjunción con el análisis de los rasgos de la sociedad, sus estructuras y superestructuras, realiza la crítica cultural de sus contradicciones.

Frente a las definiciones generales de la cultura como civilización o totalidad, se han presentado otras con mayor acotamiento, de las cuales se pueden mencionar dos importantes: una deriva de la corriente de la antropología simbólica y otra que se postuló como concepción estructural de la cultura.

La primera sustentada por Clifford Geertz, quien propuso que: “El concepto de cultura...es esencialmente un concepto semiótico. Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido,...que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser, por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones”. (Geertz, 1987:20).

La segunda, formulada por John B. Thompson como concepción estructural de la cultura, postula que: “La concepción simbólica es un punto de partida adecuado para desarrollar un enfoque constructivo para el estudio de los fenómenos culturales. No obstante la debilidad de esta concepción –en la forma en que aparece, por ejemplo, en los escritos de Geertz– es que no presta suficiente atención a las relaciones sociales estructuradas donde se insertan siempre los símbolos y las acciones simbólicas” (Thompson, 1998:198-201). En tal sentido, plantea que el análisis cultural debe entenderse como: “el estudio de las formas simbólicas –es decir, las acciones, los objetos y las expresiones significativos de diversos tipos: gestos, rituales, enunciados, textos, programas de t.v., obras de arte— en relación con los contextos y procesos históricamente específicos y estructurados socialmente en los cuales, y por medio de los cuales, se producen, transmiten y reciben tales formas simbólicas... el análisis cultural... se puede considerar como el estudio de la constitución significativa y la contextualización social de las formas simbólicas” (Thompson, 1998: 203).

En continuidad con dichos planteamientos se puede decir que la sociología en su análisis cultural se ve fortalecida y definida como ciencia de la comprensión e interpretación de las acciones sociales y sus significados, de donde se deduce de manera desarrollada que el análisis cultural es de por sí comprensión e interpretación social, que busca explicar las formas simbólicas y las tramas de significación en conexión con el marco de los procesos histórico-sociales, sea en sus interacciones sociales o como manifestaciones del pensar y actuar individual, las cuales se expresan en un conjunto de ideas, creencias, códigos simbólicos y conocimientos que conforman la estructuración de la sociedad en sus distintos campos y relaciones.

Dichos planteamientos pueden reforzar la investigación social en cuanto al proceso de reapropiación de la cultura como modelo de interpretación de los espacios de la realidad social, ámbito de interacciones entre los individuos o actores, entre éstos y su entorno natural, teniendo como mediación las diversas normas, reglas e instituciones. De donde resulta el interés por las formas de interiorización-exteriorización, los procesos de institucionalización y de socialización, la subjetividad de las formas simbólicas, los mensajes, normas y valores en diversos espacios, sin olvidar que en sí mismos conllevan contradicciones en su dinámica y desarrollo.

El análisis sociocultural se convierte en punto de confluencia de diversas ramas del conocimiento social, permite la complementariedad entre las mismas, a través de diversos métodos de aproximación. Los aspectos culturales, las representaciones sociales, las formas simbólicas, la ideología y la identidad de los actores adquieren un papel relevante, ya que la cultura involucra los aspectos de la vida social en sus formas simbólicas, de conciencia y acción, cuya significación en contextos determinados se convierten en puntos de referencia para el análisis, sirven de base para la comprensión e interpretación de los fenómenos.

De este modo la sociología como ciencia de la sociedad se ve fortalecida en su dimensión cultural, que es también lenguaje y comunicación, desde donde se pueden analizar los significados de las interacciones sociales, los procesos de socialización y participación en el contexto de las estructuras económicas y políticas, así como sus contradicciones, reflejadas en la diferenciación, la diversidad, el pluralismo y el conflicto de valores, rasgos que integran la organización social y política.

1.3 Cultura y política en la perspectiva de investigación

Desde un paradigma sociopolítico integral, los campos de la realidad social se encuentran entrelazados en un todo complejo, compuesto por estructuras económicas y superestructuras simbólicas de la cultura y la política, que se desagregan e influyen en las relaciones, instituciones y orientaciones que dan sentido a los comportamientos sociales. La cultura y la política son dimensiones interdependientes en el orden social, cuyo estudio puede contribuir al desarrollo de

las ciencias sociales, a la reorientación de sociedad y sus instituciones. En tal sentido existe una complementariedad entre sociología y ciencia política con respecto a sus objetos de investigación, pero al mismo tiempo y más aún bajo las circunstancias actuales, se exige mayor cooperación con la filosofía política. La cultura y la política son dimensiones simbólicas de lo social que están estrechamente relacionados, a pesar de la dinámica propia en sus expresiones, su análisis plantea la necesidad de una visión interdisciplinaria. Por ello puede hablarse de sociología política, la cual pone mayor énfasis en las formas de poder, en la legitimidad, en las institucionales del Estado y en los procesos políticos como el de la construcción de la democracia, que involucra diversos actores, sin embargo, también cobra importancia –recordando a Aristóteles- la cultura y la ética, relacionadas a las costumbres, a la moral y a las orientaciones con respecto al orden social, a la política y los aspectos del sistema político.

En esta perspectiva nuestro punto de vista se entrelaza al enfoque de la ciencia política planteada como teoría de la cultura política, surgida bajo el influjo del interés por el conocimiento de los procesos de modernización y desarrollo político democrático después de la segunda guerra mundial. Dicha perspectiva se derivó de la teoría política clásica, al observar que el aspecto cultural estuvo presente en los estudios de la ciencia y filosofía política con diversas temáticas, como la moral, las costumbres, el cambio político y la justicia.¹⁹

En cuanto a los contenidos de dicho enfoque, la cultura política se planteó como patrón de orientaciones hacia el sistema político, observando que: “La cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación”; y ello refiere: “Al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población” (Almond y Verba; 1970:13-30).²⁰

¹⁹ En la tradición clásica, Aristóteles alude al concepto de cultura política cuando trata del objeto de la ciencia política, al plantear que: “...habrá que comenzar tal vez por lo más conocable relativamente a nosotros. Esta es la razón por la cual es menester que haya sido educado en sus hábitos morales el que quiera oír con fruto las lecciones acerca de lo bueno y de lo justo, y en general de todo lo que atañe a la cultura política (Aristóteles; 1992:5). En el *Contrato Social*, Rousseau habla “de la moralidad, de las costumbres y sobre todo de la opinión pública”. Tocqueville en *La democracia en América* hace referencia al concepto de costumbres, bajo el que engloba “las nociones y opiniones comunes entre los hombres y al conjunto de las ideas que conforman su estructura mental”, abarcando “la configuración moral e intelectual entera de un pueblo” (Almond;1999:198-199).

²⁰ La teoría de la cultura política se vio influenciada por tres factores: 1) En un sentido histórico la frustración de ciertas proyecciones de la Ilustración y del liberalismo con respecto al desarrollo político, lo que se demostró por la irracionalidad y destructividad de los acontecimientos históricos (el fascismo y las guerras mundiales); 2) En ella influyeron tres componentes teórico-intelectuales: la tradición sociológica de Weber, Durkheim, Mannheim, Parsons y otros; la psicología social de Graham Wallas, Walter Lippman, William McDougall, E. L. Thorndike, Paul Lazarsfeld; y la psicoantropología iniciada por Freud y continuada por Theodore Adorno, Max Horkheimer, Else Fraenkel-Brunswick, Nevitt Sanford, Ruth Benedict, Margaret Mead, Harold Lasswell, Alex Inkeles, Daniel Levinson y muchos otros; 3) El desarrollo de la metodología y tecnología de la investigación mediante encuestas, (método de muestreo, método de entrevista, técnicas de anotación y escalas de evaluación, análisis e inferencia estadística), (Almond; 1999: 200-202)

Desde esta perspectiva se propuso un enfoque interdisciplinario de estudio, utilizando los marcos conceptuales de la antropología, la sociología y la psicología, cuyo desarrollo se vio reforzada por otras investigaciones y definiciones, como la de Lucian Pye, quien planteó que: “la cultura política es el conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que ponen orden y dan sentido a un proceso político dotándole de los presupuestos y regulaciones implícitas subyacentes que gobiernan el comportamiento dentro del sistema político (...). La cultura política es así, la manifestación en forma de agregado de las dimensiones subjetivas y psicológicas de la política. Una cultura política es producto tanto de la historia colectiva de un sistema político como de la historia de vida de los miembros de ese sistema, hallándose así enraizada por igual tanto en los acontecimientos públicos como en las experiencias privadas”.²¹ Aquí se confirma la interacción entre la dimensión micro del individuo y la dimensión macro de la sociedad, ubicando la cultura política como un agregado de la dimensión subjetiva y psicológica de la política.

Las definiciones propuestas y la aplicación de sus categorías conllevaron a un amplio debate.²² Por lo que en un replanteamiento se propuso que: “La teoría de la cultura política define a ésta en cuatro formas: 1) compuesta por la serie de concepciones subjetivas de la política que prevalece en una población nacional o la subserie (subconjunto) de una población nacional; 2) poseedora de componentes cognoscitivos, afectivos y valorativos; incluye conocimientos y creencias relacionados con la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos; 3) el contenido de la cultura política es consecuencia de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico; 4) la cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental –si bien los limita, ciertamente no los determina. La cadena de causalidad que une a la cultura y la estructura opera en ambas direcciones” (Almond; 1999:203).

²¹ Pye, Lucian, en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Aguilar, España, 1975. pp. 323-329.

²² Al respecto puede verse “The civic culture revisited” en el cual se hace un recuento y balance de los estudios pioneros sobre el tema, señalando algunas críticas realizadas al enfoque inicial (Almond y Verba *The civic culture revisited*, Boston, Little, Brown. 1980). En tal sentido, Gabriel Almond señala cuatro perspectivas desde las cuales se realizaron impugnaciones: 1) la que le atribuye un carácter determinista de la socialización y las actitudes con respecto a los comportamientos y la estructura política; 2) la crítica marxista que señala el condicionamiento de las actitudes por el orden estructural y económico, la estructura de clases derivada lo que limita el poder explicativo de las actitudes; 3) la que provenía de los estudios del comunismo, que plantea que es inadmisibles separar a las actitudes políticas del comportamiento, frente a la cual se argumenta que al no separar dichos ámbitos se ‘impide explorar las complejidades de la relación entre el pensamiento político y la acción política’ y; 4) la crítica proveniente de la escuela de la teoría de la elección racional o del individualismo metodológico, que sostiene que ‘la estructura y comportamientos políticos pueden responder a cálculos de interés material a corto plazo de los actores políticos’ negando la influencia de normas y valores y el contexto sociocultural (Almond; 1999:203-205). En el mismo sentido, se realizaron diversas clasificaciones sobre dichos estudios. Por ejemplo, en Dennis Kavanagh: *Political Science and Political Behaviour*, Allen & Unwin, London, 1983. p.19. Citado por Francisco J. Llera en: (Del Castillo y Crespo; 1997: 42-43).

La teoría cultural puede tener mayor consistencia si se sustenta en las condiciones generales de la sociedad y sus contradicciones, con ello adquiere mayor alcance el planteamiento sobre la interacción entre las estructuras y subestructuras, desde donde se conforman las subjetividades políticas y los factores causales de los fenómenos políticos, como dimensiones que interactúan en la realidad sociopolítica, en la que “cualquier regularidad de relación se explica mejor si se tiene en cuenta el conjunto de interdependencias múltiples” (Parsons, Shills; 1979:706). En tal sentido, la totalidad social se puede desagregar en sus múltiples dimensiones o campos de relaciones, en la economía, la política y la cultura para observar la importancia de la especificidad de dichos campos, de los actores y sus interacciones, considerando por ejemplo que: “La política es una de las grandes categorías en las que se divide el universo social” (Bobbio;1996:140).²³ Que tiene diversos rasgos y que define a los participantes en dicho campo, a partir de las relaciones de poder como actores políticos.

Por lo que se puede sostener que la cultura es otra de las categorías que abarca la dimensión simbólica de lo social, es parte de la estructuración social con funciones subjetivas de orientación e identidad y que ha sido revalorada en las ciencias sociales.²⁴ En la actualidad el análisis sociológico de la cultura política se puede reforzar si se relaciona la cultura con el contexto social y los factores históricos en el que se registran las orientaciones e interacciones, observando las formas de la conciencia colectiva como señalaba Durkheim, el papel de las ideas, la ética la religión y la cultura según Webber, sin que ello signifique enaltecer el idealismo religioso o renunciar a la concepción materialista de la ciencia. Lo anterior se convierte en fundamento de un paradigma social de la cultura, contribuyendo así a una teoría de la dimensión cultural de la política. Por tanto la cultura política se convierte en un campo del saber sobre la teoría y la práctica política en contextos históricos estructurados como realidad sociopolítica. En nuestra perspectiva el análisis de la cultura política sugiere el entrelazamiento de los aspectos teórico e históricos con los aspectos subjetivos y prácticos de la temporalidad inmediata para explicar las orientaciones y los comportamientos ante el sistema político, así como para entender la dimensión de los conocimientos y evaluaciones que se realizan de las políticas gubernamentales, del funcionamiento de la democracia y sus procesos de internalización y socialización.²⁵

²³ Partiendo de la consideración de que el conjunto de interacciones entre Estado, sociedad civil, las formas de organización, representación y la cultura política conforman el sistema político.

²⁴ R. Inglehart retoma y plantea el renacimiento de la perspectiva de la cultura política en sus investigaciones: (*The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Western Pùblics*. Princeton University Press, New Jersey USA, 1977). Asimismo (Inglehart, R., “The Renaissance of political culture” en: American political Science Review, USA. 1988).

²⁵ La internalización: “constituye la base, primero, para la comprensión de los propios semejantes y, segundo, para la aprehensión del mundo en cuanto realidad significativa y social”; de donde se derivan procesos de identificación social. La socialización es el proceso mediante el cual el individuo a cierto nivel de internalización es considerado miembro de la sociedad a través de “la inducción amplia y coherente, en el mundo objetivo de la sociedad o en un sector de él”. Existiendo dos niveles: “La socialización primaria es la primera por la que el individuo atraviesa en la niñez; por medio de ella se convierte en miembro de la sociedad. La socialización secundaria es cualquier proceso posterior que induce al individuo ya

El enfoque de la cultura política ha ejercido influencia en los estudios comparados entre varios países con respecto al funcionamiento de los sistemas políticos, pero por otra parte, ha cobrado importancia en su aplicación nacional o regional para el conocimiento de aspectos específicos en los procesos políticos, como se muestra en algunas investigaciones realizadas en nuestro país.²⁶

La perspectiva de los estudios de la cultura política, en la actualidad exige de una mayor reflexión crítica de los datos empíricos como expresión de la situación y las contradicciones sociales en una temporalidad histórico-social que vislumbre las posibilidades de transformación. El análisis sociocultural, no se queda así en el sentido puramente psicológico e inmediato, alcanza una perspectiva social e histórica en condiciones de las múltiples estructuras formativas de la sociedad. De este modo el estudio de la cultura no refiere sólo al registro de opiniones pasajeras y datos cuantificados mecánicamente, sino esencialmente a las cualidades y al ámbito del conocimiento e interpretación de las interacciones sociales, a su significado bajo ciertas estructuras y procesos histórico-sociales, los cuales pueden estudiarse en distintos niveles y espacios para explicar las orientaciones y el significado de las relaciones de poder.²⁷

Lo anterior posibilita el análisis del sistema político, el espacio de lo público y la dimensión de las orientaciones de sus actores, el conocimiento y la evaluación del régimen político, el sistema de partidos, la relación gobernantes-gobernados, los rasgos de la función pública, dimensiones que entrelazan lo institucional y lo sociocultural. En tal sentido, la cultura política es una dimensión del saber social que condensa los rasgos culturales para definir, conformar y estructurar lo político, sus

socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad” (Berger-Luckmann; 1995:165-166). Con ello se puede reafirmar la importancia de la cultura como estructura de socialización, pero al mismo tiempo para observar los problemas que se presentan en dichos procesos, como el de la corrupción, relacionado a los comportamientos que se desvían de los sistemas normativos establecidos, así como la posibilidad de superarlos.

²⁶ Al respecto se pueden mencionar los siguientes: (Hansen;1971), (González Casanova;1978), (Lucian Pye y Sidney Verba;1965), (Segovia;1975), (Pescharde;1978;1994;1996), (Bartra;1987), (Hernández y Narro;1987), (Alduncin;1989), (SEGOB;1991 y 1992), (Alduncin;1991 y 1993), (Ai Camp;1995). (Beltrán;1997), (Krotz;1996), (Alonso;1994), (Hirsch;1999), (Durand;1998,2000;2004), (Winocur;2002), (SEGOB-SEP-IFE;2002). En cuanto a los materiales de divulgación existen diversos artículos especializados en revistas y publicaciones, entre los cuales se encuentran la serie de “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática” publicados por el Instituto Federal Electoral. Lo anterior muestra una amplia gama de investigaciones, además de los estudios de opinión y encuestas electorales recientes, de donde se puede deducir la importancia y la influencia de los estudios desde la perspectiva de la cultura política.

²⁷ Al considerar el poder como capacidad de influencia o sobreposición de la voluntad a otros, se puede señalar que una acción está políticamente orientada “cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales” (Weber; 1984:44). Lo que resulta fundamental si se considera que: “La cultura política refiere a las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que en una sociedad existen, y a las imágenes, estilo y lenguaje de la acción política. Dicho en otros términos, al modo cómo se define en una sociedad determinada la matriz de relación entre el Estado (momento de la unidad, cristalización de relaciones de dominación, conjunto de instituciones públicas dotadas del monopolio legítimo de la coerción, agente de desarrollo e integración, todo eso a la vez), la estructura político-partidaria (que incluye el régimen político como la mediación institucional entre Estado y sociedad, que define el tipo de relación entre la gente y el Estado y el modo cómo una sociedad se gobierna, así como el sistema de actores políticos que aseguran el momento de la representación y de las demandas globales), y la base social o sociedad civil (que incluye los movimientos sociales y define el momento de la diversidad de la participación)” (Garretón, 1991:376). Lo que a su vez se puede relacionar con los problemas de legitimidad política y las orientaciones o mistificaciones que influyen en el ejercicio de los cargos públicos.

entidades e identidades, lo que contribuye a la comprensión dialéctica de las estructuras de la realidad social, por lo que su estudio puede revalorarse tomando en consideración sus antecedentes teóricos con nuevas especificidades de análisis en el marco de una concepción general de la sociedad y un paradigma crítico de la misma, lo que puede ser formulado como teoría crítica de la cultura política.

1.4 La cultura del servicio público como categoría de estudio

A partir de una teoría crítica de la cultura política, estructurada desde la sociología y la ciencia política, referente al capital cultural de los sujetos sociales respecto a la política y sus instituciones, conformado por el conocimiento de normas, valores y orientaciones, se propone para el análisis del ámbito de la función pública, la categoría de cultura del servicio público. Con ello se hace referencia a la comprensión del sistema político administrativo del Estado.²⁸ Cuyo enfoque implica una revaloración de la dimensión cultural como hermenéutica y crítica de la realidad social en el campo de la función pública.²⁹

El nivel de aplicación conceptual se delimita hacia las estructuras del subsistema político-administrativo y específicamente a la función pública como proceso referido a la actividad de los servidores públicos, en tanto ámbito de las funciones determinadas por el gobierno y el Estado. El estudio específico de la cultura del servicio público refiere al aspecto de las representaciones y opiniones de los propios actores, los servidores públicos, que abarca una serie de expresiones cognitivas, evaluativas, actitudinales e ideológicas en el campo del servicio público.

Dicho campo de actividades refiere a la atención de demandas sociales a través de los servicios públicos, tareas que se definen como funciones públicas y que son desarrolladas de manera regular por parte de las instituciones del Estado y de las dependencias gubernamentales. Tales servicios públicos se diferencian de los

²⁸ El sistema político está compuesto por un conjunto de estructuras y relaciones políticas que abarcan las instituciones del Estado, el régimen y la sociedad, las cuales se expresan de diversas formas: las estructuras de autoridad, las formas que adoptan las instituciones de gobierno, legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, de donde se derivan las diversas estructuras de acción y roles políticos, mecanismos de dirección y gestión social; las relaciones de asignación de recursos y valores para propiciar el funcionamiento de las instituciones del Estado. Asimismo el conjunto del entramado estatal y/o el sistema político está sustentado en todas las estructuras en sus aspectos políticos, organizaciones formales, burocracias, partidos políticos, grupos de interés y medios masivos de comunicación, acciones y conductas observables de los actores frente al poder y los procesos políticos, relaciones de cooperación y conflicto, fenómenos anómicos, manifestaciones públicas, violencia y corrupción.

²⁹ Se puede sostener que: la sociología “entiende la realidad humana como realidad construida socialmente...” y que esta concepción específica, “no implica que la sociología no sea una ciencia, ni que su método, debiera ser nada más que empírico, ni que pueda estar ‘libre de valores’..., disciplina humana cuyo objeto de estudio “es la sociedad como parte del mundo humano, hecho por hombres, habitado por hombres y que, a su vez, forma hombres en un proceso histórico continuo” (Berger-Luckmann, 1995: 232-233). Los basamentos metodológicos y la verdad de sus proposiciones no se apoya únicamente en la experimentación, sino que se fundamenta en la capacidad de describir, comprender e interpretar los fenómenos sociales a través de razonamientos y sistematizaciones convencionalmente aceptados con referencia a tipologías, modelos o paradigmas de teoría social, teniendo distintos niveles de aproximación cuantitativo y/o cualitativo en sus investigaciones.

servicios privados por ser de interés público y no tienen un fin lucrativo. Pueden ser directos o indirectos. Cuando son directos, operan bajo control directo del Estado y sus organismos, implica las actividades desarrolladas por los servidores públicos como parte de las interacciones entre las demandas ciudadanas y los espacios de la Administración Pública Federal, pero también pueden darse estos servicios de manera indirecta o concesionada hacia las empresas privadas.

Existen diversos espacios en el que se desempeñan los servidores públicos, como servidores del Estado, en sus órganos de Poder y como representantes en sus instituciones, sin embargo, las interacciones de la función pública conforman un campo en el que existe el riesgo de corrupción, cuyas expresiones políticas y administrativas conllevan la intención de obtener ganancias y beneficios ilegales bajo diversas formas: el uso y abuso de poder o de un cargo público, la malversación de los recursos públicos, sobornos, fraudes, tráfico de influencia, cohecho, peculado; actos ilícitos y transacciones entre actores privados y actores públicos, por los cuales, bienes públicos se convierten ilegítimamente en privados o la inserción de recursos de procedencia ilícita hacia el ámbito de la política. De lo anterior se tienen, entre otras consecuencias, la distorsión y perversión de la función pública, perjuicios al interés público y desconfianza hacia las instituciones.

En torno a dichos aspectos problemáticos y en el ejercicio de las actividades públicas, existe y se ha venido desarrollando una cultura organizacional con referencia a la actividad de los servidores públicos del Estado o tradicionalmente llamada burocracia. Esta cultura, derivada de las orientaciones y actividades de los funcionarios del gobierno y de los servidores públicos del Estado, es a la vez organizacional, administrativa y política, la cual podría decirse de forma sintetizada es una cultura política, cuyos rasgos esenciales derivan del carácter político del Estado y la función de gobierno. En tal sentido refiere al sentido público de los servicios y las funciones que desarrolla el personal a cargo de las actividades públicas, los asuntos públicos (la república). La cultura del servicio público alude y comprende los aspectos técnicos, burocráticos pero sobre todo las orientaciones en que se sustenta la institucionalidad y los comportamientos de los servidores de la administración pública. La cual abarca diversos elementos como: el lenguaje, la información, los conocimientos, las percepciones, los juicios de evaluación, que son representaciones simbólicas de los servidores públicos, cuyo sentido de orientación se entrelaza a las actividades y comportamientos ante las estructuras institucionales del servicio y la gestión pública.

Esta dimensión cultural supone una función orientadora con respecto al carácter del servicio público, en correspondencia con lo que es de interés general al pueblo, al bien común, definidos por los sistemas normativos. En tal sentido, la cultura del servicio público puede combinar el proceso de institucionalización y de socialización con respecto a ciertos principios y valores, como son la profesionalización de los

servidores públicos, la transparencia de la información pública, apego a la legalidad y la ética del servicio público. Sin embargo, puede presentar aspectos negativos que distorsionan el sentido o carácter público del servicio o de los actos de los servidores públicos, considerados ilícitos, como la corrupción.

Un aspecto fundamental para el análisis de la cultura del servicio público, es el proceso formativo de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, a través de la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas, dichos aspectos referidos a la claridad y a la legalidad en el uso de la información y los recursos públicos por parte de los funcionarios y servidores de la administración pública, el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, así como a la exigencia ciudadana en la rendición de cuentas tiene su expresión jurídica en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que se convierte en referente institucional del nuevo contexto de formación cultural.

El estudio de la cultura del servicio público observa los aspectos éticos y políticos en la administración pública, que bajo un conjunto de principios, normas y valores dan sentido al ejercicio de la función pública y la actuación de los servidores públicos. Dimensiones axiológicas que fundamentan el estudio de la actividad pública. De ello se puede entender la razón de ser del servicio público, la consecución del bien público como principio general, los códigos de ética y de conducta para el ejercicio de la función pública, pero al mismo tiempo presentan las posibilidades de explicación de los aspectos degenerativos de las conductas sociales, como la corrupción.

Por tanto, al estudiar la cultura del servicio público se busca establecer una relación de correspondencia entre dicho ámbito con el contexto de funcionamiento de las reglas de la democracia, como poder público transparente, con lo cual no sólo se trata de describir formalmente las estructuras y órganos de gobierno como parte del régimen político, sino también observar los valores que orientan e influyen en sus agentes. La investigación de la cultura del servicio público es un esquema de explicación de la preferencia de valores y principios de orientación, los cuales responden a ciertos patrones culturales, consensos mínimos o repertorios ideológico-culturales que ejercen influencia, generan interpelación, definen actitudes o predisposiciones ante los problemas públicos, de tal forma que dicha dimensión superestructural se convierte en referente de sentido para establecer juicios y evaluaciones, en el campo de la función pública, por lo que el estudio de sus expresiones se puede configurar como parte de un paradigma integral, reflexivo y crítico de la política.

CAPÍTULO 2

DEFINICIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

“La llegada del siglo XXI parece estar acompañada de un fenómeno social que no sólo ha producido graves crisis de gobernabilidad, sino que también ha llenado de zozobra las expectativas políticas futuras; me refiero al fenómeno de la corrupción. No se trata ya de un fenómeno aislado, ni tan siquiera de un acontecimiento propio de países subdesarrollados, autoritarios o totalitarios. Se trata de un fenómeno que, en mayor o menor medida, ha invadido los regímenes democráticos de países capitalistas avanzados” (Jorge F. Malem Seña).

La corrupción como problema social requiere de un tratamiento multidimensional en su estudio, por lo que se deben señalar los factores que influyen en su manifestación, dentro del campo general de la sociedad y las relaciones en que se sustenta el sistema político-administrativo.

2.1 Aspectos sociohistóricos en el estudio de la corrupción

Como premisa inicial se puede decir que la corrupción ha existido en las distintas sociedades con diversas formas de manifestación, en correlación con las estructuras de poder, las reglas o normas sociales, las cuales se entrelazan con la dimensión cultural de las costumbres, creencias y valores que orientan los comportamientos e interacciones sociales.

En los Estados modernos y bajo las condiciones del capitalismo se implantaron formas de administración de los bienes y servicios con la intermediación de los órganos de gobierno y el apoyo de un cuerpo de funcionarios a su servicio que se constituyó en organización burocrática. La expansión de estas formas de producción e intercambio fue generando el esquema de la sociedad globalizada durante el último siglo, proceso en el cual se presentan transformaciones de orden social, cultural y político. Sin embargo, las relaciones económicas predominantes conllevan manifestaciones de corrupción, sea bajo esquemas de poder centralizadores y autocráticos, o bajo regímenes democráticos, cuyo elitismo y tradiciones culturales excluyentes, afectan la representación política y la participación ciudadana.

Resulta necesario observar la especificidad del fenómeno, a partir de los estudios y el interés que existe al respecto, para tener una comprensión relacionada a la democracia y a los esquemas de la función pública.

Una aproximación al origen y significado etimológico del concepto y su inserción en nuestro campo de investigación nos lleva a retomar el planteamiento de que el vocablo corrupción proviene del latín *corruptio* o *corrumpere*, cuyo significado se relaciona al acto de romper juntos, descomponer, alterar, desvirtuar el estado natural o legítimo de alguna cosa, norma o principio. La palabra tiene distintas derivaciones y su uso ha sido un tanto difuso en las ciencias sociales. Aunque algunos autores han presentado ciertos referentes al respecto, al señalar que: “La palabra corrupción deriva del latín *corrumpere*, y del francés antiguo; apareció por primera vez en el inglés durante el siglo XIV y se utilizaba para indicar la desintegración, la descomposición, o la circunstancia de que un objeto material o una sustancia se echara a perder. Esto no sólo incluía el proceso de desintegración física (como sucede con la descomposición de un cuerpo humano tras la muerte), sino también los procesos de deterioro o decadencia moral. Hacia el siglo XV la palabra adquirió además el sentido con el que habitualmente la asociamos hoy en día: la perversión o pérdida de integridad en el ejercicio de tareas públicas por soborno o favoritismo, especialmente en el caso de los funcionarios del Estado o de alguna otra institución pública”.³⁰

Este señalamiento ayuda a entender el origen del concepto y su evolución, con el cual se puede comprender que inicialmente hacía referencia a la descomposición y decadencia de cosas físico-materiales, pero también tenía connotaciones que conllevaban a explicar las costumbres y la moral pública. La corrupción es un fenómeno que ha existido en las diferentes sociedades, desde la Grecia antigua y la época de los romanos se alude al problema.³¹

En las ciencias sociales el problema de la corrupción fue tratado primero de manera incipiente, los estudios recientes han buscado establecer interpretaciones con mayor fundamento. La manifestación del fenómeno y sus consecuencias ha sido objeto de denuncia e investigación desde distintas disciplinas del conocimiento.

³⁰ Thompson, John B. *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Paidós. Barcelona, España, 2001, p. 51.

³¹ Uno de los primeros antecedentes históricos en el que se alude al problema de la corrupción se registra cuando Sócrates fue acusado de corromper con sus ideas a la juventud. En la filosofía política clásica desde Platón, Aristóteles y Montesquieu se aludía a la corrupción como forma degenerativa de las personas, sus costumbres, así como de las formas de gobierno y su decadencia.

Algunas disciplinas de estudio de la corrupción

Disciplina	Referentes
Filosofía política	En la filosofía política el problema se ha tratado en relación a los comportamientos, la moral y las formas de gobierno.
Sociología	La sociología estableció las bases del análisis desde las costumbres y la moral, como un comportamiento anómico relacionado al poder y las formas de gobierno.
Periodismo	Desde el periodismo se realizaron denuncias e investigaciones de personajes y escándalos de corrupción.
Ética	En la Ética la corrupción ha sido considerada desde el ámbito de los valores como un comportamiento inmoral.
Derecho	Desde el derecho y la criminología la corrupción ha sido considerada un comportamiento ilegal y criminal, definido en las normas del derecho como delito.
Economía y administración	Se analiza la corrupción como conducta tendiente a la obtención de rentas de privilegio en el intercambio de los mercados económicos y políticos, fuera de los mecanismos legales. Se explica como resultado de medidas gubernamentales que favorecen a determinados agentes económicos, aprovechado por funcionarios que instrumentan la discrecionalidad en los procesos administrativos del Estado para obtener ventajas y ganancias privadas.
Ciencia y psicología política	La corrupción se entiende como un tipo de conducta personal y patológica de la política, por la violación de los deberes inherentes a los cargos públicos, privilegiando intereses privados –de tipo personal, familiar o corporativo-, en pos de beneficios pecuniarios o de un mejor estatus. También ha sido entendida como una patología colectiva –ya no individual- de hacer política y de mediación de intereses que aprovecha los cargos públicos y las instituciones de la democracia para ejercer influencia en beneficio personal desvirtuando la función pública del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía general.

Como puede verse para una comprensión integral y encontrar posibles soluciones se hace necesario la complementariedad de su conocimiento, entre los aspectos de la filosofía y ciencia políticas, la sociología, tocando sus aspectos históricos, éticos y culturales como aspectos sociopolíticos, que se pueden fortalecer con la economía y el derecho. Relacionando las formas de organización secularizadas del Estado laico, la expresión de relaciones mercantiles y capitalistas, el lucro y la racionalidad de la ganancia, como condicionantes sociales que influyeron en la modificación de las costumbres y prácticas sociales, respecto a la configuración de la propiedad pública estatal, observando el proceso de civilización que conllevó al establecimiento de las reglas del comportamiento social, instituciones y procesos de producción de bienes y servicios, así como a la definición de las funciones del Estado moderno y su cuerpo de funcionarios.

En los aspectos históricos se puede señalar que, no obstante las nuevas condiciones sociales de la modernidad, poca atención se tuvo hacia los mecanismos de prevención de la corrupción, a pesar de las denuncias realizadas desde la filosofía y las ideas liberales en Inglaterra y Francia, las críticas iniciales fueron de carácter moral y después adquirieron un sentido político, pero no se contaba con los instrumentos para su control y prevención.

Un fundamento explicativo desde la sociología es considerar la corrupción como hecho social derivado de la ausencia de moral pública y el egoísmo privado. En el contexto de la expansión de la sociedad industrial, Augusto Comte, al estudiar los fenómenos sociales observó el problema de la corrupción como uno de los hechos sociales que requerían de mayor atención. Su análisis social le condujo al planteamiento de la situación de anarquía y el desorden moral-espiritual que existía, es allí donde se explicita el problema de la corrupción, señalando que: “la ausencia de moral pública, el desbordamiento universal del egoísmo y la preponderancia de las consideraciones puramente materiales; y, como última y necesaria consecuencia, la corrupción erigida en sistema de gobierno, como si fuera el único medio de orden aplicable a una población que ha llegado a ser sorda a todo llamamiento hecho en nombre de una idea general y sensible únicamente a la voz del interés privado”.³²

Por derivación de los planteamientos anteriores se puede inferir la importancia de la cultura en el desarrollo de la sociedad, con respecto al egoísmo del interés privado, así como la importancia de la organización política y la relación gobernantes-gobernados. En una situación de decadencia moral, la corrupción erigida en medio permanente de gobierno se presenta como consecuencia y resultado del aniquilamiento del poder espiritual, aspecto que en la actualidad se sigue planteando en las causas de la corrupción. Para Comte “No debe imputarse más a los gobernantes que a los gobernados: es debido a sus mutuas faltas, o para ser más exactos, es la penosa consecuencia, por fortuna momentánea, del estado pasajero de

³² Comte, Augusto. *Primeros ensayos*. FCE. México. 2002, p. 213.

anarquía en que habría de encontrarse necesariamente la sociedad durante la transición del sistema teológico y militar al sistema positivo e industrial”.³³ En consecuencia se proponía la superación del desorden con una reconstrucción del poder espiritual (intelectual y moral) desde la filosofía positiva (científica), entendiendo en ello la importancia de la educación y la cultura como principios y normas que deben presidir las distintas relaciones sociales.

Sin duda, en estos planteamientos la sociología tiene los primeros elementos de explicación del fenómeno. Lo anterior resulta interesante para definir el sentido del concepto y su significado, ubicándolo como expresión de la moral y las costumbres de la sociedad, pero al mismo tiempo se debe observar frente a dichos planteamientos que no se trata de una cuestión puramente moral, cuando existe cierto nivel de desarrollo en la economía que conlleva a la organización política, es decir, cuando existe el Estado, leyes e instituciones que conforman un orden político en el que la relación entre gobernantes y gobernados tiene un papel central.

En este sentido resulta interesante señalar la relación entre el poder y la corrupción, observando lo que señalaba Pareto en el contexto de la lucha por el poder. En su Tratado General de Sociología, estudia las acciones humanas y los estados de ánimo influenciados por los residuos, instintos psíquicos, los sentimientos y necesidades del individuo, cuyas manifestaciones adoptan formas sociales, como instintos gregarios o instintos de sociabilidad que inciden en el equilibrio social o sistema social. En este marco se establece una distinción entre los individuos en términos de aptitudes y capacidad, aplicando dicha diferencia al análisis de la relación entre la clase gobernante y la clase de los gobernados, en cuanto a la superioridad de la primera como la elite que solo incluye a las personas que poseen en un grado notable cualidades de inteligencia, de carácter de destreza, de capacidad de todo género; frente a las clases gobernadas, consideradas como personas con menor capacidad e inferiores en su desarrollo intelectual.

Lo anterior puede explicar el problema de las diferencias sociales en términos psicológicos y la desigualdad social como una cuestión de la naturaleza de los individuos, relacionada al talento y mérito individual, cuya superioridad se refleja como cualidad de poder dentro de los esquemas de jerarquías de la sociedad. A partir de ello analiza la relación gobernantes y gobernados considerando la capacidad de la elite gobernante y los aspectos que influyen en su circulación para el ejercicio del poder. En este contexto menciona el problema de la corrupción como un recurso político de la clase dominante, al decir que: “Para impedir la violencia o para oponerse a ella, la clase dominante recurre a la astucia, al fraude, a la corrupción; en pocas palabras, el gobierno de león se convierte en zorro.... Si existe en la clase gobernada un cierto número de individuos dispuestos a emplear la fuerza, y si estos tienen jefes capaces de conducirlos, a menudo la clase gobernante es desposeída y otra ocupa su

³³ Comte, A. Op.cit., p. 251-252.

lugar. El hecho se produce fácilmente si la clase gobernante se mueve fundamentalmente por sentimientos humanitarios.... Resulta, por el contrario, más difícil desposeer a una clase gobernante que sabe servirse de la astucia, del fraude, de la corrupción, de una manera prudente”.³⁴

Al respecto, y más allá de otras consideraciones críticas, se puede deducir que la corrupción es un problema relacionado al poder y más específicamente a los recursos a que recurre la clase gobernante para mantener el poder frente a las clases gobernadas. Es un recurso político relacionado al mantenimiento del orden y la gobernabilidad. Ahora bien, como procedimiento político de un gobierno, y se dirá que en política como en la guerra todo se vale, una racionalidad en donde el fin justifica los medios, en esa lógica para alcanzar o conservar el poder, se puede corromper o eliminar a los enemigos.

Aquí se puede plantear que las formas de poder políticas producidas por la civilización reflejan una contradicción fundamental, en tanto que pueden ser resultado de la dominación impuesta por los grupos de elite, o en otro sentido pueden ser formas de gobierno elegidas por el pueblo, las primeras tienen un carácter autoritario o totalitario, las segundas responden a esquemas democráticos. En tal sentido, la política puede tener significados diferentes, desde luego, la contradicción entre estas formas conlleva procesos históricos, desde los cuales se configura el régimen democrático moderno como una estructura básica con procedimientos perfectibles para la convivencia social.

En tal sentido se puede decir que la corrupción responde a las relaciones sociales que se manifiestan en los espacios políticos, no es un problema que se corresponda únicamente a una fase transitoria, por lo que debe observarse que está arraigado en las relaciones sociales de desigualdad, en las características socioculturales incluyendo los comportamientos relacionados con la anarquía y la anomia social, con sus expresiones irregulares en la dimensión política.

Por ello, la corrupción se explica mejor a partir de su ubicación en el contexto de las relaciones económicas, políticas y culturales predominantes en una sociedad, como se observa en los estudios realizados al respecto. La corrupción se convirtió en un problema social y político a partir del siglo XIX y siguió teniendo sus manifestaciones durante el siglo XX, lo que condujo a la conformación de un campo de investigación social sobre el fenómeno a partir de la década de los cuarenta y en la segunda posguerra, desde los trabajos de sociología de Robert K. Merton, quien utiliza el ejemplo de la corrupción para explicar las funciones latentes de las estructuras sociales y después de sus escritos, el problema de la corrupción se fue convirtiendo en un objeto de estudio legítimo.³⁵

³⁴ Pareto W. *Tratado de sociología general*. Con base en (Laurin-Frenette;1993:41-42).

³⁵ El análisis de Pierre Lascombes, quien plantea que la cuestión de la corrupción y de la moralidad pública, llegó a ser política a finales del siglo XIX en Estados Unidos, y menciona los trabajos de Lincoln Steffens y Henry J. Ford de 1902 y 1904

Estos planteamientos proporcionan una idea del lugar que fue ocupando el estudio de la corrupción, además de posibilitar una visión sociocultural desde la cual considero se pueden integrar las distintas interpretaciones teóricas y con ello inferir que la corrupción tiene diversas expresiones, relacionadas a las estructuras socioeconómicas, las formas de poder político y las expresiones ético culturales.

Hacia los años sesentas y setentas, la corrupción alcanzó una fuerte preocupación en el análisis social, se buscó explicar como un fenómeno en distintos espacios sociopolíticos, como se muestra en algunos estudios: la compilación de artículos a cargo de Arnold J. Heidenheimer, en la que se presentan diversos puntos de vista sobre la definición del concepto de corrupción y su evolución, relacionados con el análisis de las manifestaciones del problema en el ámbito de la administración pública, sus expresiones en lo electoral y legislativo, así como las implicaciones del problema para el desarrollo y la modernización en el contexto de diferentes países. Este autor señala los aspectos jurídicos, económicos y políticos de la corrupción, relacionadas con las infracciones legales, las decisiones en el mercado y la subversión o perversión del interés público cometidas por los servidores públicos.³⁶

Uno de los estudios que busca explicar el problema es el libro de W. Michel Reisman, el cual analiza la corrupción a partir de la relación entre los sistemas míticos (reglas y prohibiciones, acciones 'buenas' y 'malas') y los códigos prácticos, referidos a la realidad de cuándo, cómo y por quién pueden hacerse cosas 'malas', según los 'operadores' (abogados, oficiales de la policía, hombres de negocio); en este marco se analizan los tipos de soborno, su tolerancia, así como las campañas realizadas en contra de la corrupción, agregando una amplia bibliografía al respecto.³⁷

Sistemas míticos y códigos prácticos se pueden interpretar como expresión simbólica de la cultura dominante en una sociedad. Por ello la corrupción en las sociedades modernas puede ser interpretado a partir del contexto y las estructuras predominantes de la organización jurídico-política del Estado, relacionadas con las formas culturales desde donde se procesan las conductas e interacciones sociales. En los regímenes autoritarios la corrupción se relaciona con el dominio de los sectores oligárquicos y la discrecionalidad de las decisiones, en los regímenes democráticos existe la preocupación por la búsqueda de soluciones a dichos aspectos, en tal sentido, el libro de Robert Klitgaard *Controlling Corruption*, tiene un papel relevante sobre la experiencia de algunos países con respecto a las formas de corrupción, sus efectos y consecuencias perjudiciales, desde donde se sugieren algunas recomendaciones de políticas anticorrupción que se deberían aplicar.³⁸

respectivamente, como trabajos pioneros sobre la corrupción, desde el periodismo de investigación, el primero, y desde una perspectiva más filosófica, el segundo. Lascoumes, Pierre. *Corrupciones. El poder frente a la ética*. Ediciones Bellaterra. Barcelona España, 2000. pp. 103-110.

³⁶ Heidenheimer, Arnold J. *Political Corruption. Readings in comparative analysis*. Transaction books. New Brunswick, New Jersey. USA. Second Printing 1978.

³⁷ Reisman, W. Michael. *¿Remedios contra la corrupción?. (Cohecho, cruzadas y reformas)* FCE, México, 1981.

³⁸ Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption. University of California, Berkeley, California*, (1988). Hay traducción al español: Robert Klitgaard *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1994.

Después de la guerra fría y la crisis de los regímenes socialistas, las relaciones económicas y el mercado mundial capitalistas alcanzaron un alto nivel de expansión y con un fuerte impacto en los Estados nacionales, se ha ido generando una transición múltiple que abarca aspectos de la economía, de la política y la cultura, generando al mismo tiempo diversos procesos socioculturales contradictorios. Procesos en los que está inmerso nuestro país con desventajas respecto a otras naciones, sin embargo, ello ha provocado la discusión sobre la redefinición de las reglas y normas sociales, aunado al desfase entre la formalidad institucional y las prácticas sociales que muestran las debilidades del Estado.

En esta situación, los estudios de la corrupción han ido ocupando un espacio importante en las disciplinas sociales, desde las cuales se ha propuesto alternativas. Uno de los aspectos que comenzó a preocupar a los estudiosos del problema es el de la relación que tiene la corrupción con la economía de los países, como lo muestran las investigaciones de Susan Rose-Ackerman: una publicada en 1978,³⁹ que analiza el problema desde el enfoque de la economía, otra publicada originalmente en 1999 y después traducida al español,⁴⁰ basada en un análisis multidimensional para estudiar la corrupción, definida como: “el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados” (Rose-Ackerman;2000:125). Al respecto se desarrollan las expresiones que adquiere el problema en su dimensión económica, sus características políticas, sus expresiones culturales. Dichas dimensiones se entrelazan con el análisis de la organización del Estado y la sociedad para explicar los problemas de la corrupción relacionados a los programas públicos; los distintos significados culturales que se dan en torno a un hecho de corrupción acorde con los diversos contextos sociales; la influencia de la estructura de los sectores público o privado con respecto a la corrupción, observando que: “la corrupción puede tener sus raíces en la cultura y en la historia, pero es, no obstante, un problema económico y político” (Rose-Ackerman;2000:308), de dichos planteamientos se infiere la necesidad de realizar reformas en la administración y establecer políticas anticorrupción.

De lo anterior se puede deducir que la corrupción es un problema multidimensional, tanto en su origen como en sus expresiones, sin duda, se convierte en un problema de la política, que cobra interés frente al funcionamiento de la democracia, y al mismo tiempo como problema económico que afecta el desarrollo del país.

La relación de la corrupción con la política ha estado presente en los distintos regímenes, sin embargo, en la actualidad conlleva una mayor preocupación en cuanto al funcionamiento del régimen democrático. Ésta relación se puede plantear en términos de corrupción política. Al respecto resulta interesante el libro sobre ‘La corrupción política’, editado por Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez, en el cual se

³⁹ Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press, 1978.

⁴⁰ Rose-Ackerman, Susan *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI, España, 2000

reúnen los textos de varios autores que tratan el problema de la corrupción, en cuanto a sus aspectos conceptuales, relacionados con algunas temáticas como el de la democracia, el derecho, la sociedad civil y la economía (Laporta y Álvarez;1997).

El problema de la corrupción ha sido tratado con respecto al contexto de globalización económica y las relaciones internacionales en los estudios de Jorge F. Malem: a) El primero, referido al tema de la globalización relacionado con el comercio internacional y la corrupción, en el que se aborda el concepto de corrupción, sus efectos en el comercio internacional y las medidas que se han tomado al respecto; y b) El segundo, dedicado al análisis de la corrupción, considerando los aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos (Malem; 2000, Malem;2002). De este modo resulta significativo, la comprensión del fenómeno en sus diversas dimensiones, la definición del problema en relación con un contexto determinado económica y políticamente, de donde se sugieren los mecanismos institucionales, culturales y éticos para su control y prevención.

Con respecto a los estudios de la corrupción en México se pueden mencionar algunos antecedentes: el texto de Rosario Castellanos y otros, en el cual se tocan y se denuncian ciertos aspectos importantes, como la corrupción intelectual relacionada a la actividad cultural y artística, el análisis sobre la corrupción política y económica que se realiza por Jorge Carrión y Guillermo Montaña, que fueron desarrollados desde una perspectiva social crítica.⁴¹ A ello se puede agregar el estudio de Blanco Moheno, que en el estilo de denuncia periodística llamaba la atención sobre la corrupción en la política mexicana.⁴²

En los años ochenta se realizaron algunos estudios sobre la corrupción en México, de los que se pueden señalar: el ensayo de Carlos Elizondo en el cual se analiza el problema de la corrupción, su evolución y manifestación con respecto a la política en México.⁴³ Otro estudio, relacionado con la identidad de los mexicanos, toca el problema de la corrupción como un aspecto funcional del engranaje político, en el marco general del desarrollo político y económico del país (Riding; 1990). Con lo que se observa que las preocupaciones sobre el tema tenían el carácter de denuncia, pero era complicado incidir directamente sobre las posibles soluciones, las condiciones de un ambiente político cultural bajo esquemas autoritarios, restringía dichas posibilidades. Sin embargo la gravedad del problema, llevó a plantear al gobierno el discurso de la renovación moral de la sociedad y a la creación de una institución encaminada a su control.

⁴¹ Castellanos, Rosario y otros. *La corrupción*. Nuestro Tiempo. México 1970 (Segunda edición).

⁴² Blanco Moheno, Roberto. *La corrupción en México*. Bruguera, México, 1979.

⁴³ Elizondo, Carlos. *La silla embrujada*. Edamex, México, 1987.

En la década de los noventa, las fuertes manifestaciones del problema condujeron a una preocupación mayor por su análisis y llevaron a sugerir algunas recomendaciones al respecto. Entre dichos estudios se puede señalar los siguientes: el de Stephen D. Morris, que realiza un recorrido por los antecedentes históricos y analiza el problema de la corrupción política en México, algunas de sus causas y consecuencias, apoyándose en estadísticas y en la aplicación de encuestas.⁴⁴ Por otra parte un tratamiento especializado y con mayor pluralidad de enfoque se encuentra en los 'ensayos sobre corrupción', elaborados por diversos autores, que fueron publicados por Banamex-Accival.⁴⁵

En cuanto a la sistematización realizada sobre el problema de la corrupción, como objeto específico de estudio reciente, resulta interesante señalar el tratamiento que se le ha dado en el contexto de la democratización en nuestro país.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas dedicó un número de su revista *Gestión y Política Pública* al análisis de la corrupción burocrática, en la cual varios especialistas analizan el problema desde diversos referentes. En la presentación de dicha publicación se señala que en el marco de las reformas sobre la Nueva Gestión Pública (New Public Management), los artículos expresan aspectos relacionados con el diagnóstico, los instrumentos de análisis y control de la corrupción y se revisa el debate: "sobre la pertinencia y las fallas de la argumentación de la Nueva Gestión Pública para tratar el fenómeno de la corrupción: sobre la recuperación de los principios éticos y morales⁴⁶ del servicio público; sobre el papel de las agencias internacionales con sus aciertos y sus fallos, y con los límites y potencialidades de los nuevos esquemas de análisis y diagnósticos de la corrupción en diversos gobiernos".⁴⁷ Del mismo modo, en la *Introducción*, a cargo de la especialista en el tema, Susan Rose-Ackerman se hacen interesantes señalamientos sobre la corrupción en México y sobre el contenido de los textos que componen dicha publicación.

Cabe agregar que recientemente el problema de la corrupción en la realidad de diversos países ha estado presente y ha ocupado mayor interés de los investigadores, al respecto pueden señalarse los artículos publicados en la Revista *Metapolítica*, que bajo la pregunta de ¿Por qué se pervierten las democracias?, plantea la temática y discusión de los laberintos de la corrupción. En dichos artículos se analiza desde diversos enfoques la definición del concepto, que ayudan a explicar el fenómeno con relación a la política, la democracia, la moral y sus expresiones en diferentes contextos, incluyendo el de México.

⁴⁴ Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI, México, 1992

⁴⁵ Zorrilla, Strother Ramón y otros. *Ensayos sobre corrupción*. División de Estudios Económicos y sociales. Grupo Financiero Banamex-Accival. México, 1999

⁴⁶ Revista *Metapolítica* Núm. 45, vol. 10, enero febrero de 2006.

⁴⁷ Arellano Gault, David. "Presentación" de *Gestión y Política Pública*. Núm. 2, Vol. X, CIDE, México, 2001. p.223.

De lo anterior se puede señalar que a pesar de las dificultades que existen respecto a su estudio, en la actualidad se presenta mayor preocupación e interés por el esclarecimiento del problema, lo que ha ido ocupando con mayor legitimidad un lugar en las investigaciones y en las publicaciones especializadas de las ciencias sociales. Ciertamente aún existen dificultades en cuanto a su definición, pero en general se hace referencia a la perversión y pérdida de integridad en el ejercicio de tareas públicas de los funcionarios del Estado, por otra parte existe una búsqueda en el mejoramiento de los métodos de investigación y desde luego en las alternativas de solución. La riqueza en expresiones y la diversidad al respecto, se convierte en fortaleza de dicho campo de investigación, sin embargo, aún se requiere de una mayor profundidad en algunos aspectos relacionados con el poder y la lucha política, es decir, con relación a las características de la democracia y la necesidad de alternativas con mayor eficacia.

2.2 Algunos enfoques de estudio de la corrupción

El estudio de la corrupción en los últimos años ha tenido mayor interés y con ello se han establecido algunas sistematizaciones en cuanto a los enfoques y perspectivas para su estudio, en las que predomina el interés por su definición, su ubicación en ciertos campos, así como la relación que presenta con otras problemáticas, desde el acto corrupto considerado en sentido individual como decisión racional, hasta sus dimensiones sociales desarrolladas bajo los contextos y estructuras de relaciones complejas, como es la relación que se establece con las estructuras del poder político.

Resulta significativo presentar una aproximación a los enfoques más importantes y las ideas en que se sustentan, lo que puede contribuir al esclarecimiento general de su estudio en nuestra perspectiva derivada de la sociología y la ciencia política, en la cual se pueden plantear como estudio de la cultura del servicio público como espacio simbólico de relaciones en las cuales se presenta la tendencia contradictoria entre los esquemas de administración transparentes y los actos de corrupción, así como las orientaciones políticas que influyen en los servidores públicos del Estado con respecto a la actividad que se desarrolla para cumplir con las funciones públicas del Estado ante la ciudadanía. En tal sentido se pueden retomar algunos planteamientos que se han realizado desde los enfoques específicos que se presentan en el siguiente cuadro:

Enfoques de estudio de la corrupción

TIPOS Y ENFOQUES	IDEAS Y ARGUMENTOS
Funcionalista	Referida a las estructuras de oportunidades favorables a la corrupción, las interacciones entre agentes políticos y económicos y el juego de la oferta y la demanda, los que crean los marcos de intercambio corruptibles.
Institucionalista /Instituciones multilaterales	Relacionada con los acuerdos y la toma de decisiones entre los actores y las instituciones. Han propuesto una serie de convenciones de lucha contra la corrupción y tienen fuerte presencia en diversos países.
Enfoque de mercado e interés en la gestión pública	Señala que las normas económicas han pasado de un modelo de precio obligatorio a uno de libre mercado. Describe a la corrupción como una unidad de maximización de ganancias privadas de los funcionarios públicos de acuerdo con la oferta y demanda en el mercado de sus responsabilidades oficiales, usando las oficinas y el puesto público para sus negocios privados. Destaca las actividades corruptas mediante preferencias de interés particular que dañan el interés público y que en la gestión pública se presenta como beneficios personales en perjuicio del bien común.
De 'rational choice'	Considera el campo de las decisiones y comportamientos como racionales, señala normas para quitarle a la corrupción lo esencial de su atractivo.
Neomarxista	Realiza aportaciones frente al discurso funcionalista y critica la corrupción desde el análisis de la estructura de relaciones de la sociedad capitalista y las limitaciones de la democracia burguesa.
De tipo cultural o sociocultural	Centra su atención en las condiciones culturales para explicar la corrupción, en relación con las necesidades y valores sociales como parte del contexto de las relaciones socioculturales. Señala que la corrupción involucra no sólo el comportamiento que se desvía de las normas escritas, sino también el que se desvía de las normas o patrones de conducta social.
Enfoque legal	Centra su atención en las reglas y normas que rigen el interés público, el comportamiento de autoridades y funcionarios públicos. Define la corrupción como conductas que se desvían de las normas públicas y legales en aras de beneficios privados, ganancias pecuniarias, de condición o de influencia.
Estudios de opinión pública	Pone el énfasis en diversos aspectos de la opinión pública, índices de percepción: sobre la corrupción, sobre la conducta de los políticos, del gobierno y de la probidad de los servidores públicos.

Fuente: elaborado con base en: Lascoumes (2000), (Khan; 2001), (Del Castillo; 2001) y (Aureano y Ducatenzeiler; 2002).

A dichas perspectivas se agregan, como se ha señalado diversas corrientes de opinión que provienen de moralistas, funcionalistas, censores sociales y otros realistas de la estructura social (Khan; 2001:263-264); existen otras caracterizaciones como la que elabora Franco Cazzola, a partir de la definición y el enfoque de los autores que estudian la corrupción, señala el enfoque de los moralistas, científicos, integracionistas, economicistas e institucionalistas.⁴⁸ También se pueden agregar las definiciones de instituciones y organismos internacionales que han retomado el tema y trabajan en la perspectiva de su control y de las reformas en la administración pública. La manifestación del fenómeno de la corrupción a nivel mundial, recientemente ha ampliado el interés sobre su investigación desde diferentes ámbitos locales e internacionales.⁴⁹

En este panorama general, nuestro abordaje se encamina hacia el rescate de algunos de los señalamientos anteriores, como referentes de la sociología y la ciencia política, en una perspectiva estructural estratégica que combine los planteamientos básicos en un análisis multidimensional, económico, político y cultural, como enfoque integral sobre la sociedad y los factores que la estructuran, en correspondencia con los comportamientos sociales y los sistemas de orientación, de donde se derivan las especificidades para nuestro caso de estudio.

En tal sentido, en nuestra investigación se rescata el estudio de la corrupción y su relación con la democracia, a través del concepto de cultura del servicio público, para conocer la situación actual en el campo de la función pública, lo que resulta significativo para explicar el funcionamiento del Estado y la calidad de la democracia, en términos de la confianza y legitimidad, así como de sus resultados.⁵⁰

Este conjunto de investigaciones y planteamientos resultan fundamentales como base de interpretación general del problema de la corrupción, desde los cuales se puede fortalecer nuestra perspectiva de investigación sobre la cultura del servicio público, como punto de referencia entrelazado con el análisis crítico del funcionamiento de las instituciones de la democracia y el Estado de derecho, como condiciones para una sociedad más justa y con mejores oportunidades de desarrollo en nuestro país.

⁴⁸ Al respecto se puede considerar la caracterización de Franco Cazzola "Conceptualizando la corrupción" en la Revista *Metapolítica* Núm. 45, Vol. 10, enero-febrero de 2006, CEPCOM-Jus, México, pp. 41-51.

⁴⁹ Como los de Transparencia Internacional (<http://www.transparency.org.mx>), el Banco Mundial, (The World Bank;2000) (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>) y su Instituto, IBM: (http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/curso_uc.htm). Así como los estudios e informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicados en la página, (<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/eip96/index.htm>) (Bertok; 2001).

⁵⁰ En cuanto a la problemática de la calidad de la democracia resulta importante el planteamiento de Morlino sobre el análisis del contenido, funcionamiento de los procesos y los resultados de la democracia (Morlino; 2005).

CAPÍTULO 3

LA CORRUPCIÓN Y EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

*“Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”
(John Emerich Edward Dalberg Acton).*

*“La historia de la corrupción política es vasta ... Hay testimonios de su existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos”
(Francisco J. Laporta).*

La relación entre corrupción y democracia resulta compleja en tanto que dichos conceptos tienen un sentido polisémico y por las condiciones políticas existentes, lo que requiere de ciertas acotaciones desde la perspectiva y el interés de la investigación. En nuestro caso se busca una aproximación cognitiva en la que dicha problemática se define por la condición sistémica estructural de la sociedad, cuya comprensión plantea la necesidad del análisis multidimensional, por lo que aquí se presenta un abordaje en tal sentido, con base en algunos señalamientos teóricos respecto al problema, observando los aspectos históricos en nuestro país, con una aproximación inmediata con base al registro de las opiniones y representaciones cognitivas de los servidores públicos.

3.1 Antecedentes históricos de la corrupción en México

Para explicar el vínculo entre corrupción y sistema político, con referencia al contexto mexicano, resulta pertinente hacer algunos señalamientos con respecto a la evolución del problema en el contexto de transición política y bajo la situación del gobierno dividido generado en el esquema democrático.

Entre las condicionantes generales que influyen en las manifestaciones de la corrupción se pueden mencionar las formas de organización del Estado y los rasgos de la cultura política. La comprensión de los rasgos del orden político, así como las formas utilizadas para acceder y ejercer el poder, contribuyen a explicar el problema. El desarrollo y las formas de funcionamiento de las estructuras políticas están en estrecha relación con las formas económicas de producción e intercambio predominantes, así como con la dimensión cultural y simbólica de la sociedad.

La cultura política refiere a dicha dimensión política de la sociedad y se convierte en punto de explicación de la corrupción, expresada en el uso y abuso que se hace del poder público, el monopolio y discrecionalidad de la información en las decisiones políticas, el uso de los recursos públicos para obtener beneficios privados, que esencialmente implica la perversión de lo público.

Las estructuras políticas y las instituciones establecidas tienen un sentido de interacción con la cultura política, existe una influencia normativa y de orientación hacia los comportamientos sociopolíticos, las características en ambas dimensiones forman parte del sistema político y su desarrollo. Los procesos de cambio son producto del nivel de interacción de las instituciones sociales, el contexto de las ideas, costumbres y las formas de dominación promovidas por los actores participantes y sus intereses, definidas como contradicciones políticas.

La corrupción en nuestro país ha existido en su devenir histórico. Una mirada al pasado contribuye a explicar el problema. Dicho aspecto nos habla de la influencia de las formas tradicionales de poder y los comportamientos que conformaron los rasgos culturales en dicha etapa, como señala un funcionario:

“La cultura es algo que está enraizada es un factor que no cambia con facilidad, no se transforma de la noche a la mañana y hay quien dice que, por ejemplo la herencia, me parece un poco abusivo el planteamiento pero vamos a tomarlo, hay quien dice que la gran herencia de la corrupción en México proviene del México colonial, pero por otra parte me parece interesante, cuando se expiden las Leyes de Indias, ...la respuesta de aquellos que tenían que realizar o llevar a cabo las Leyes de Indias era “obedézcase pero no se cumpla”. Ésta idea perfila de alguna manera una cierta forma cultural de hacer las cosas, que no es nada más patrimonio de la Colonia, sino de alguna forma se extiende al siglo XIX y se prolonga también a lo largo del XX. “Obedézcase pero no se cumpla”, es decir, yo hago como que trabajo aunque no necesariamente tenga que dar los resultados que en teoría tengo que dar. Entonces esto es cultura, es un patrón de comportamiento, de creencias, pero que no fácilmente cambian” SFP. Director.

De lo anterior se deduce que en nuestro país han existido procesos históricos y culturales que sirven de referentes explicativos del problema de la corrupción en relación a las formas de autoridad y los criterios seguidos con respecto a la aplicación de las leyes. A lo anterior se puede agregar que en dicho periodo existió el saqueo de riquezas, la compra-venta de los cargos públicos, la corrupción del poder de la Iglesia y los aparatos de la Santa Inquisición, así como el incumplimiento de las Leyes de Indias, convirtiéndose en parte de la tradición popular la frase: “Acátese pero no se cumpla”.⁵¹

Ello no quiere decir que la corrupción en la actualidad sea consecuencia directa de ese pasado, sino que dicha alusión permite señalar que los aspectos socioculturales contribuyen a explicar el problema, como parte de las condiciones simbólicas que acompañan a las costumbres relacionados a las estructuras de autoridad y a los mitos sobre la política, así como los aspectos ideológicos que influyen en las propias interpretaciones hacia el pasado, las orientaciones en el presente o hacia el futuro, lo que forma parte de la cultura política desde la cual se juzga o evalúan los problemas públicos.

⁵¹ José María Pérez Gay. “Historia de la corrupción en México” en: Zorrilla Strother, Ramón y otros. *Ensayos sobre corrupción*. División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival – ITAM. México, 2000. pp. 25-47. También algunos artículos del texto coordinado por Claudio Lomnitz, (Lomnitz;2002).

En tal sentido se puede observar un rasgo de interpretación de la historia y la cultura para su uso presente, como en dicho planteamiento en el que hay un interés crítico hacia el problema de la corrupción respecto a la tradición cultural, lo que nos habla de que en cada período histórico existen ciertas costumbres, ciertas relaciones de poder y ciertas leyes e instituciones sobre las que se actúan los individuos.

En los inicios de la vida independiente del país, la herencia colonial y sus vicios formaron parte de las prácticas ambiciosas, como la especulación, el patrimonialismo, el contrabando de mercancías. En el siglo XIX, la corrupción estuvo relacionada a la fragilidad institucional, a las dificultades en la formación del Estado, al abuso de poder y a las ambiciones de los administradores. Como señalaba el Presidente Juárez: “Los funcionarios no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”.⁵² Se mostraba la preocupación frente a la situación, señalando la importancia de la institucionalidad y la necesidad del respeto a las leyes, aspectos fundamentales para la conducción del gobierno y en las tareas de la administración pública. Pero la corrupción se relaciona con la conducta y comportamiento de los servidores públicos y funcionarios del gobierno.

La corrupción política es un problema que se explica por las formas de funcionamiento del poder y las instituciones de gobierno, sin olvidar que ello está en manos de personas encargadas de los asuntos públicos. En el periodo porfirista, la ambición y control del poder generaba corrupción, marginación social e injusticias, factores que influyeron en la Revolución de 1910-1917. Ante la conformación del nuevo orden social, existía la preocupación frente a la corrupción, como lo señalaba el antropólogo Manuel Gamio en 1916: “La política siempre ha sido el invernadero de la corrupción. Antes de que emerja la nueva política, es necesario desinfectar el ambiente, demandar de los políticos credenciales legitimizadas por sanidad moral, por eficiencia personal y por representatividad efectiva”.⁵³

Lo anterior muestra que la corrupción, más allá de las buenas intenciones morales, está relacionada a la lucha por el poder político, cuya estructuración pone en juego los intereses de los participantes, por lo que la corrupción tiene un aspecto estructural compuesta por la acción encaminada al control del Estado para proteger los intereses particulares de quienes dominan o pretenden ejercer influencia.

Durante los gobiernos de la Revolución, la corrupción estuvo adherida a las formas de hacer política, al ejercicio del poder autoritario con capacidad de someter y sobornar, al respecto se puede recordar la famosa frase del presidente Obregón: “no hay general

⁵² Citado S/R en un tríptico de Atención Ciudadana de la Secodam. México, 2002.

⁵³ Citado por Alan Riding en: *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. Joaquín Mortiz-Planeta. México, 1990. p. 142.

que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos” (Riding;1990;142) y (Morris;1992:14). En dicha situación, el poder se definía por los liderazgos entre caudillos y las pugnas entre los mismos, existían efectos negativos en el imaginario político y en las prácticas políticas para la conducción de los asuntos públicos. Otra expresión en tal sentido se muestra en la preocupación de controlar la ambición lucrativa de los corruptos y que se observa en la acusación que hiciera un fiscal público hacia un general sometido a juicio en 1922, al señalarle: “Cuando usted se unió a la revolución no tenía ni un centavo y hoy tiene varios millones de pesos; esto significa que usted no se unió a la lucha con un propósito patriótico sino que transformó la rebelión en un negocio lucrativo que le dio el capital que ahora posee”.⁵⁴ De esta forma se puede decir que la corrupción está relacionada con el poder, con la visión que busca en la política el control y enriquecimiento ilícito personal en perjuicio de los intereses colectivos de la sociedad, el poder como realización de la voluntad privada sobre la voluntad pública, deriva también de los esquemas de propiedad existentes.

La historia nos muestra que el poder de los gobiernos autoritarios corrompe y se corrompe, desde las intrigas palaciegas de los personalismos antiguos hasta las elites en el contexto del capitalismo son beneficiarias de tales relaciones. La tradición política en México, pasó a formar parte de la cultura de los gobernantes, prevalecieron distintas prácticas de corrupción relacionadas con los mecanismos de acceso al poder político, la cooptación y subordinación de dirigentes de organizaciones sociales de oposición, de donde derivó la desconfianza hacia los ‘líderes vendidos’, cuando no respondían a los intereses de sus agremiados, de este tipo de hechos, de asesinatos a líderes y de represión a movimientos sociales, está llena la historia política mexicana durante el siglo XX.

La corrupción se manifestó como rasgo de la política, en la intermediación de intereses sociales y en la ocupación de cargos públicos, espacios en que se desvirtuaba el interés público, impidiendo la participación social y la configuración de un régimen democrático.

En la década de los cuarenta Frank Tannenbaum sintetizaba la magnitud de la corrupción del siguiente modo: “Tal vez lo peor de todo sea la mordida, que se expande en un círculo creciente de los burócratas a quienes no lo son, y representa ahora, quizá, el principal impedimento, tanto moral cuanto políticamente, para un buen gobierno y para el progreso económico”⁵⁵

En ese periodo, los proyectos de gobierno estuvieron encaminados a la industrialización del país, en un contexto de intervención del Estado para la construcción de obras públicas, sin embargo, también fue el ambiente propicio para el uso indebido de los recursos públicos. “La corrupción aumentó enormemente a finales de los años cuarenta con el Presidente Alemán, quien había declarado que ‘la moralización pública’ sería la norma de su gobierno y que ‘las obras públicas y otros

⁵⁴ Katz, Friedrich. “La corrupción y la Revolución mexicana” en: (Lomnitz;2002:102)..

⁵⁵ Citado por Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI, México, 1992. p.18

contratos con el gobierno no serán privilegios de favorecidos'. De hecho fue la primera vez que el problema despertó la indignación, incluso llevando al sucesor de Alemán, Ruiz Cortines, a señalar al Presidente saliente cuando criticó a los 'funcionarios públicos venales' en su discurso de toma de posesión, la crítica hacia la corrupción flagrante contribuyó a su popularidad.

En las tres últimas décadas del siglo pasado, la corrupción alcanzó fuertes niveles de manifestación en la esfera del poder político y en los ámbitos de administración pública, cuyos aspectos y por su nivel de expresión, llevó a plantear que era parte funcional de la administración de los asuntos públicos.⁵⁶

El sistema político tradicional y autoritario permitía que se siguieran cosechando riquezas ilícitas desde el ámbito del Estado, la corrupción sistémica provocó que se aludiera al problema en forma demagógica desde el discurso gubernamental.⁵⁷ Sin embargo, las estructuras burocráticas de la administración pública y la actuación de la clase política reflejaban lo contrario. En 1976, López Portillo señalaba que 'la corrupción es un cáncer devorando nuestra sociedad' y prometía que 'cualquier funcionario que engañe o robe será castigado por la ley'" (Riding; 1990: 142). La corrupción durante su periodo de gobierno fue de gran magnitud, a tal grado que su lema de campaña, "la solución somos todos" al paso del tiempo, en el lenguaje común se transformó en "la corrupción somos todos". En definitiva, la corrupción estaba en el sistema político y en la mentalidad de los funcionarios, existían vacíos legales, las leyes eran laxas y quedaba mucho margen para la actuación corrupta de burócratas y funcionarios, muchos contratos de obras públicas se daban sin licitaciones públicas, existía el nepotismo, reconocido incluso por el mismo presidente, el compadrazgo y la impunidad de las corporaciones de la policía. Lo que era reflejo de las estructuras autoritarias de poder, controladas por el gobernante en turno, a través de un partido que tenía el control de los cargos de representación en el Congreso y ejercía un corporativismo hacia las organizaciones sociales. Las condiciones de formación y ejercicio del poder bajo mecanismos autoritarios, la falta de reglas democráticas se complementaba con la corrupción y la política era un medio de enriquecimiento de las elites que tenían acceso al poder.

3.2 El sistema político: poder autoritario y cultura política tradicional

La corrupción puede tener orígenes diversos, pero ha existido relacionada al poder, a sus formas de organización y funcionamiento, puede tener diversas consecuencias según la forma en que se procese desde dichos ámbitos y por parte de la ciudadanía.

⁵⁶ Como señalaba Riding: "La corrupción permite que el sistema funcione, proporcionando el 'lubricante' que hace que los engranajes de la maquinaria política giren, y el 'engrudo', que sella las alianzas políticas" (Riding;1990:141).

⁵⁷ El Presidente Echeverría advertía en tal sentido que: 'los que buscan puestos administrativos o electos entenderán que no son una manera de acumular fortuna'. Cuando asumió el mando, añadió: 'la Presidencia de la República no es un botón', sin embargo, en la realidad operaba el sistema de botón para la ocupación de los cargos públicos.

Lo que confirma que la corrupción no es un fenómeno aislado de las estructuras sociopolíticas, es un problema que responde a un conjunto de relaciones sociales, factores económicos, políticos y culturales que estructuran el orden social.⁵⁸

La corrupción surge bajo las condiciones generales de la sociedad y se expresa bajo formas específicas, según las relaciones e interacciones en los diferentes campos de la misma. En nuestro análisis hemos entrelazado algunos aspectos de este conjunto de condiciones, considerando el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva específica de la cultura del servicio público, para establecer un panorama de reflexión sobre sus manifestaciones y las posibilidades de control y prevención desde el ámbito de la función pública.

La manifestación de la corrupción política se relaciona con las formas de poder político, con el nivel de institucionalidad alcanzado, de donde derivan las formas de corrupción administrativa, pero al mismo tiempo está en estrecha relación con las formas de conciencia social, es decir, con las representaciones colectivas que se expresan en torno a dicho problema, de donde deriva la tolerancia y permisividad de las conductas corruptas, relacionadas con el tratamiento en las propias normas que regulan los comportamientos sociales.

Los rasgos político-culturales del servicio público en México se pueden definir por el entrelazamiento que existe de las estructuras de poder y las relaciones que se producen en los espacios que conforman la Administración Pública. Las ideas y prácticas adoptadas respecto del Estado y respecto del régimen, en el pasado se compaginaban con el autoritarismo.⁵⁹

La cultura política en la actualidad también conlleva una revaloración del pasado, al respecto resulta interesante rescatar la opinión siguiente:

“La corrupción está muy vinculada con el sistema político, sobre todo con el sistema político que surgió después de la revolución, un sistema donde se decía que teníamos una democracia, pero realmente estábamos viviendo un autoritarismo de partido, donde se decía que había elecciones pero de antemano

⁵⁸ Escalante Gonzalbo señala tres grupos de condiciones que influyen en la aparición de la corrupción: 1) Formales, referidas a la pura posibilidad técnica de su existencia en un espacio social, considerando la separación entre lo público y lo privado, el ordenamiento jurídico de la vida social, la existencia de órganos especializados de las funciones públicas. 2) Culturales, que indican la probabilidad de su mayor o menor incidencia, según la legitimidad social del lucro o del disfrute de privilegios privados, menosprecio de la legalidad, vigencia de prácticas tradicionales, falta de solidaridad social. 3) Materiales, que permiten establecer nexos causales de explicación, referidas a las situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas, bajo cinco ejes fundamentales: brecha entre la necesidad de control político y las condiciones formales del ejercicio del poder, brecha entre la dinámica del mercado y la intervención pública, brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política; brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social, brecha entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Escalante Gonzalbo, Fernando (1989) “La corrupción política. Apuntes para un modelo teórico”. *Foro Internacional*, Num. 2, Vol. XXX, Oct./Dic. Colmex, pp. 330-338.

⁵⁹ De acuerdo a la definición de Linz: “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder de límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante predecibles” (Linz, 1963:206).

se sabía quién iba a ganar, entonces como que esa esquizofrenia de que formalmente vivíamos en una democracia, en una república y que por otro lado sucedieran las cosas de otra manera, esa esquizofrenia generó una cultura corrupta en la que todos vivimos y pensamos que es lo normal". SFP, Subdirectora.

De origen el sistema político aparecía desvirtuado con respecto a la idea de la democracia. Dadas las características del régimen autoritario se presentaban mayores probabilidades de actos de corrupción desde las esferas del poder político, en primer lugar por las condiciones formales relacionadas con el funcionamiento del poder, en cuanto se desarrollaba con una excesiva concentración y centralización. Reflejo de las estructuras de poder verticales y dependientes del Ejecutivo hacia los otros poderes, control de las decisiones de gobierno e incluso del partido dominante, en tanto brazo gubernamental, de donde dependían los nombramientos de candidatos a puestos de representación popular, así como el de los funcionarios, lo que se puede explicar como el monopolio del poder y la información pública, que si a ello se agrega la discrecionalidad en las decisiones y la falta de rendición de cuentas, se completa el cuadro para la corrupción.

La larga duración del mismo partido en el gobierno condujo a la formación de ciertas tradiciones políticas, costumbres y prácticas ritualistas de las elites gobernantes, una cultura política que influyó en las características de la administración pública, con rasgos autoritarios, patrimonialistas y discrecionales en el funcionamiento público. Cuyos antecedentes provienen de las ideas e interpretaciones sobre la conformación del Estado nacional y las formas de gobierno, en las que destaca el caudillismo y el presidencialismo, con una visión patrimonialista que desvirtuaba el interés público y de donde derivaron los rasgos de la administración pública.

La conformación de lo público se definía a partir de la influencia de las ideas sobre lo nacional en correspondencia con la configuración del Estado por parte de las elites, más allá de las ideas de participación de la sociedad civil y del ejercicio de sus derechos.⁶⁰ El predominio de la idea de nacionalidad en lo público y el mestizaje conformaron la envoltura cultural desde la cual se pretendían resolver los asuntos de la vida pública, de la política, pero muchas veces bajo la forma del interés nacional las elites gobernantes restringieron autoritariamente las demandas sociales, incluso negando la pluralidad étnica y cultural del país, existía la idea de la democracia, pero en la realidad quedaba desvirtuada.

En cada etapa histórica se entrelazan aspectos políticos y culturales que influyen en el comportamiento de los actores sociopolíticos. En el Porfiriato, las estructuras de poder estaban fuertemente controladas, la cultura de la elite gobernante fue de marginación y

⁶⁰ Al respecto se puede considerar que: "Las dificultades y los trabajos de la formación de la vida pública mexicana han marcado profundamente su perfil y sentido. Su primera característica es la tendencia a erigir la nacionalidad como la primordial perspectiva y criterio de juicio en la producción de los asuntos públicos... Lo 'nacional' o lo 'popular' tienden a subsumir y resignificar la idea de lo público" y en el mismo sentido: "El 'mestizaje' político cultural es, entonces, una segunda característica. En efecto la vida pública mexicana ha intentado dar continuidad y organicidad a los diversos momentos de la literatura, el arte, la opinión pública, la participación política y la acción estatal, conectándolos con la idea de nacionalidad (ser 'mexicano') o con la idea de la individualidad (ser 'hombre' sin más)" (Aguilar Villanueva;1989:136-137).

exclusión de la población de la política, lo que se justificaba como falta de preparación del pueblo para la democracia, bajo el manto del “orden y progreso”, con la influencia del grupo de los “científicos”; en dicho período se postuló la idea de “más administración y menos política”, como una forma de concentrar el poder y centralizar las decisiones. El contexto de desigualdad, corrupción y crisis económica fueron factores que provocaron el movimiento social de 1910-1917.

La Revolución fue uno de los hechos históricos que influyó en la cultura política mexicana del siglo veinte.⁶¹ Esto fue así por lo menos hasta principios de los ochenta del siglo pasado, cuando el proyecto de la Revolución fue sometido a la crítica desde la elite gobernante, bajo la perspectiva de un nuevo modelo económico.

La cultura política mexicana tiene sus antecedentes en la ideología del liberalismo y en el nacionalismo.⁶² El liberalismo como corriente de pensamiento influyó en la etapa de la formación del Estado mexicano del mismo modo que el nacionalismo acompañó el desarrollo de la actividad política en México. Las ideas del liberalismo influyeron en la Constitución Política de 1857, así como en el constitucionalismo social de 1917, además influyeron en el diseño de la estructura institucional contemporánea.⁶³ El nacionalismo revolucionario buscó el desarrollo nacional con un alto nivel de autonomía política respecto al exterior, bajo los valores de independencia y soberanía. Sus expresiones se dieron sobre la base de una alta concentración de las decisiones políticas y económicas en la figura presidencial, así como la pretensión de homogeneidad de los aspectos culturales para definir la identidad nacional desde el Estado.

La cultura política tuvo su arraigo en la forma en que se estructuró el Estado por parte de los grupos participantes, sus instituciones y la relación de las organizaciones de la sociedad con dichas estructuras, generando liderazgos y comportamientos políticos que iban desde el caudillismo hasta el presidencialismo. No se explica el sistema político mexicano y la dominación que duró siete décadas bajo el esquema de un mismo partido, sin observar su entrelazamiento con los modelos de desarrollo económico, la cultura política elitista, el personalismo y la corrupción política.

Uno de los aspectos centrales que se relacionan con la corrupción política es el monopolio y control de los aparatos del Estado. El Estado mexicano producto de la Revolución se erigió con leyes que formalmente lo instituían como una república, federal y democrática, sin embargo, en la realidad predominó el centralismo, las

⁶¹ Como se ha planteado: “México ha tenido un acontecimiento simbólico y unificador: la revolución mexicana. Esta revolución como hemos señalado, es el acontecimiento crucial en el desenvolvimiento de identificación nacional y un compromiso con el sistema político, que invade casi todos los estratos de la sociedad” (Almond y Verba, 1970:561).

⁶² En una definición general se podría sostener que: “El nacionalismo es un estado de espíritu que penetra en la gran mayoría de un pueblo y que reclama esa penetración; reconoce al Estado-nación como la forma ideal de la organización política, considerando a la nacionalidad como la fuente de toda energía cultural creadora y de todo bienestar económico” (Kohn, 1984:27).

⁶³ Al respecto es importante la obra de Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano*. FCE, México, 1993. 3V.

formas de gobernar estuvieron determinadas por el caudillismo y el presidencialismo, la elite gobernante estaba conformada por la “familia revolucionaria” que controlaba y monopolizaba la Administración Pública, dichos aspectos en conjunción con el régimen burocrático-autoritario influyeron en la conformación de un conjunto de ideas y prácticas tradicionales en el servicio público, como la discrecionalidad y el secretismo en el manejo y manipulación de los asuntos públicos, desde las Secretarías de Estado con influencia directa de la Presidencia y el partido dominante.

En la historia del país y en los proyectos de desarrollo económico, la política ha tenido la influencia del patrimonialismo. Aspecto de la cultura política que se entrelaza con las formas tradicionales de propiedad y de dominación.⁶⁴ De donde derivó la percepción del poder y de su ejercicio, considerado como patrimonio exclusivo de la élite, la heredera de la revolución y que a través de un partido ejercía el monopolio de los cargos públicos. Dicha tendencia provocaba una contradicción entre la forma en que eran nombrados autoridades y funcionarios públicos con el interés general de los ciudadanos, lo que permitía muchas veces el uso y abuso del poder, poniendo en duda los propios postulados de la Constitución Política.

El poder emanado de la Revolución se convirtió en fuente de riqueza para sus herederos y fuente de legitimidad ideológica para controlar el gobierno, como plantea Woldenberg: “Para los usufructuarios del poder, autoerigidos en los herederos del movimiento armado de principios de siglo, la Revolución era lo mismo una irrupción inaugural del México contemporáneo, un ideario y compromiso guía de las distintas administraciones y una fuente de legitimidad absoluta. Manantial fundador del nuevo Estado, resultaba al mismo tiempo un certificado de origen y el recurso para cohesionar ‘al pueblo’ en contra de aquellos que se opusieran al sagrado dictado que emanaba de ella misma. Su codificación constitucional era al mismo tiempo horizonte y programa, y asumirse como su heredero la única formula legítima para gobernar el país” (Woldenberg, 1992:45).

En el periodo posrevolucionario y durante la etapa del ‘desarrollo estabilizador’, el Estado se caracterizaba por ser un Estado propietario y desde el gobierno se sostenía que era el conductor del desarrollo nacional. Sobre esta base las elites gobernantes tenían el control del Estado como patrimonio y herencia de la revolución, cuyo gobierno había que conservar a toda costa, en dicho contexto, la política tuvo también un sustento en las formas de caciquismo.⁶⁵ Dichas características políticas, tuvieron sus consecuencias en la burocratización, la corrupción en el uso de los recursos públicos y el nepotismo.

⁶⁴ Respecto al concepto de patrimonialismo puede verse: (Weber;1984 y Zabludovsky;1988).

⁶⁵ El caciquismo: “desaparecido como sistema nacional de gobierno, deja una cultura de las relaciones personales, del parentesco y los compadrazgos, que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno” (González, 1989:50).

La cultura política estaba influenciada por el bajo desarrollo y la marginación rural, el providencialismo y el paternalismo populista y en consecuencia se generó una actitud pasiva de la población frente a la política y una relación de sumisión y dependencia hacia el grupo gobernante. Las percepciones y orientaciones políticas, en una situación de precariedad social de amplios sectores de la población, hacían ver la figura presidencial y el poder estatal desde el providencialismo.⁶⁶ Lo que generaba prácticas demagógicas y clientelares en los procesos electorales, con el 'acarreo' de votantes a favor del partido dominante.

El paternalismo hacía ver al Estado providencialista como beneficiario del pueblo, sin embargo excluía de la toma de decisiones a la mayoría de los ciudadanos.⁶⁷ De ello derivan muchas consecuencias en la administración pública, como la presencia del burocratismo, la demagogia y la corrupción. La combinación del patrimonialismo con el populismo desde las élites gobernantes definía las características que asumió el ejercicio del poder político, a través de relaciones corporativas con las organizaciones sociales.

El ambiente generado por el autoritarismo conllevó a la desconfianza política por parte de la ciudadanía. La existencia de estructuras políticas autoritarias y la presencia de una cultura tradicional en la que predominaba la desconfianza hacia el poder, provocaron un consenso pasivo, debido a que la política era valorada negativamente por la ciudadanía, se asociaba a "la arbitrariedad, la violencia y la impunidad... De donde proviene la desconfianza, el escepticismo y la indiferencia hacia la política y los políticos que caracterizan este consenso pasivo: la autoridad se reduce al poder, el poder a la fuerza, la fuerza a la arbitrariedad" (Salazar; 1988:174).⁶⁸

Uno de los lastres de la cultura autoritaria se refleja en la descalificación del adversario, bajo la lógica de identificar al enemigo y eliminarlo, se acusaba a los opositores como culpables de todo tipo de rasgos negativos y perjudiciales a la colectividad, se impuso la tradición de exclusión y represión para las oposiciones políticas, y movimientos sociales, no se compartía la idea de un pluralismo político y en ocasiones se llegaba a la intolerancia, la represión, en combinación con los procedimientos de cooptación y corrupción de los líderes de oposición.

⁶⁶ Al respecto se ha señalado que: "El providencialismo no es un rasgo aislado, sino un modo fundamental de concebir el poder y de legitimarlo, mediante un consenso implícito y formas rituales" (Paoli, 1988:33-34). En el mismo sentido se considera que: "El paternalismo populista, ampliamente caracterizado por sus derramas y su proteccionismo de grupos sociales débiles, ha reforzado el providencialismo en cuanto rasgo de la cultura política pasiva" (Paoli, 1988:34).

⁶⁷ Algunos datos del estudio de Almond y Verba, nos dan una idea de la cultura política en dicho periodo. Respecto a la influencia del gobierno nacional sobre la vida cotidiana de los ciudadanos: sólo el 7% de los entrevistados consideraba que había gran influencia, el 23% consideraba alguna influencia y la gran mayoría, el 66% consideraba que no había ninguna influencia. Con lo que se explica el desinterés por los asuntos públicos y la relación gobernantes-gobernados.

⁶⁸ El nivel de información sobre asuntos políticos y gubernamentales en tales condiciones, era muy bajo: sólo el 15% seguía con regularidad la información, 40% de vez en cuando y 44% nunca (Almond y Verba: 1970:11).

Esa situación y forma de funcionamiento del régimen, bajo esquemas autoritarios, provocó “actitudes de escepticismo o cinismo, de apartamiento y abstencionismo de la acción política, ética y cultural” (González; 1981:14).⁶⁹ De donde se deduce que: “La cultura política mexicana expresa ante todo a un pueblo orgulloso y mutilado. Combina la cultura del poder con la simpatía ideológica y la tolerancia formal y real; mezcla de concesión y el consenso, la legalidad y la soberanía, con estructuras de trampa, corrupción, componenda y represión a las que se añaden las viejas y nuevas estructuras de marginación, explotación, hambreamientos, morbilidad, desvivienda, y las viejas y nuevas artes de manipulación de la información, silenciamiento o entorpecimiento de la expresión y desestructuración o cantinflismo teórico e ideológico” (González, 1981:21). Dichos aspectos reflejan el ambiente prevaleciente en la esfera de la política, el descrédito de los políticos, lo que se procesa en la ciudadanía generando desconfianza, desánimo e inconformidad.

Uno de los rasgos derivados de dicha situación era la baja participación política. La inexistencia de un sistema de partido competitivo, el dominio del partido hegemónico, imposibilitaba la participación democrática de la ciudadanía, provocando el consenso pasivo con “una sociedad civil mayoritariamente indefensa, carente de costumbre y hábitos de organización autónoma y por ende atomizada, pero al mismo tiempo a una cultura dominada por la incredulidad y la indiferencia, cuando no al resentimiento, hacia la política, los políticos y el Estado” (Salazar, 1988: 176). Si a ello se agrega el esquema del corporativismo estatal, quedaba poco espacio para la participación ciudadana.⁷⁰

A este respecto, uno de los factores que favorecieron la estabilidad política y el crecimiento económico del país durante el periodo del desarrollo estabilizador, fue el tipo de política gubernamental instrumentado pero también la cultura política pasiva existente, específicamente el carácter limitado de las demandas presentadas al sistema político, que se correspondían -siguiendo la tipología de Almond y Verba- con el predominio de una cultura política localista y subordinada, caracterizada por la baja participación, ‘apatía, pasividad, fatalismo, resignación, estoicismo, desconfianza y sentimientos de inferioridad’, con un alto nivel de desconfianza hacia la política y las actividades del gobierno. Contexto en el que prácticamente la elite gobernante decidía todo, sólo el 10% de la población se consideraba con una cultura política participante (Hansen, 1993:237-270). En realidad las estructuras políticas y las reglas del juego estaban muy restringidas desde el punto de vista democrático, no existía un sistema de partidos competitivo, mucho menos la posibilidad real de alternancia en el gobierno.

⁶⁹ En cuanto al interés de la ciudadanía en las campañas políticas en un estudio de ese periodo, se menciona que: sólo 15% de la población entrevistada prestaba mucha atención a las elecciones, 38% prestaban poca atención y 45% no prestaba atención en las mismas (Almond y Verba, 1970:11). El desinterés hacia las campañas era debido en gran medida por el control sobre los órganos electorales desde el gobierno y su partido, la falta de otras opciones políticas para la competencia en los procesos electorales.

⁷⁰ En dicha situación había poco interés en la política, como ya lo registraba el estudio realizado en esos años, la frecuencia con que se hablaba de política se expresó del siguiente modo: el 38% de los ciudadanos hablaba algunas veces de política y el 61% jamás hablaba de política (Almond y Verba;1970:12).

Entre los componentes simbólicos de la cultura política se pueden señalar el discurso y la ideología políticas. En el desarrollo de la actividad política, jugaron un papel relevante las interpelaciones ideológicas desde el nacionalismo revolucionario. En el terreno discursivo del partido dominante, como parte del lenguaje político la demagogia se correspondía con la cultura política elitista, se jugaba “con las palabras para expresar sobreentendidos, en conversaciones de doble lenguaje con alusiones y elusiones propias de una cultura conceptista y popular que sólo se comprende con la riqueza de la historia propia, nacional o local. Lo que se dice no es lo que se está diciendo, y por supuesto nadie escucha lo que se está diciendo. Y siempre tras, las formas, están la cultura y la lógica del poder” (González, 1981:15).

El peculiar lenguaje político se expresaba en los discursos para exaltar el nacionalismo con fuertes contenidos demagógicos de frente a las necesidades de la población y relacionadas a la política frente al exterior.⁷¹ Uno de los pilares de sustentación de la cultura política de los gobiernos de la revolución fue el nacionalismo revolucionario como ideología y como exaltación del orgullo y el patriotismo mexicano.⁷² A partir de la década de los ochenta; se registró un proceso de reversión de dicha perspectiva desde los gobiernos llamados neoliberales.

La industrialización y el capitalismo con apoyo del Estado se dio con estructuras burocráticas tradicionales y corporativas. Como una de las manifestaciones peculiares de las estructuras burocráticas del Estado mexicano y sus relaciones con la sociedad se dieron mecanismos corporativos y de subordinación de las organizaciones sociales por la vía de la burocracia estatal, partidaria y sindical. El acceso al poder estaba condicionado en gran medida por la pertenencia a una organización social afiliada al partido gobernante, formar parte de la burocracia estatal significaba la posibilidad de obtener prebendas y recursos para hacer política o vivir de la política.

Los lazos entre altos funcionarios del partido gobernante se mezclaban con las funciones de los servidores públicos de alto nivel, por lo que eran poco distinguibles. La cúspide de la burocracia en la administración pública se confundía con la dirigencia del partido gobernante, el presidente concentraba las funciones de dirección del Estado, los órganos de representación estaban controlados por el Ejecutivo que a su vez asumía funciones de dirigente de partido, su estilo de hacer política se reflejaba en las distintas escalas de los espacios o dominios de la burocracia.

⁷¹ Con respecto a la configuración existente se planteaba que: “Las manifestaciones culturales de la Nación están ligadas a la ideología dominante y al lenguaje político como lenguaje nacional. La nación es parte de la ideología del Estado y la idea de una unidad o identidad nacional parte de la lucha que libran el pueblo y sus dirigentes, primero contra una situación colonial y después contra el neocolonialismo” (González, 1981:16).

⁷² A este respecto se puede decir que: “No es impropio calificar de ‘historicista’ a nuestra cultura política, por su generalizada propensión a legitimar la organización sociopolítica de México en los hechos originantes de protagonistas fundadores y en el sentido colectivo que tales hechos creadores de la nación encierran, expresan y realizan. En segundo plano queda una concepción ‘ilustrada de la sociedad civil y política, asentada en derechos y obligaciones racionalmente argumentables como fundamentos y condiciones de la vida humana asociada. No es casual que Independencia, Reforma y Revolución sean presentadas preferencialmente como hechos, hazañas, más que como constituciones de sociedad civil y política, fundadas en valores racionalmente sustentables y, por ende, universales, igualitarios, comprensivos, no discriminadores entre los sujetos sociales” (Aguilar Villanueva;1989:139).

En gran medida los liderazgos se estructuraban desde la administración pública con el apoyo del partido dominante, generando incluso ciertas rivalidades y competencia ambiciosa al interior del mismo, en la lucha por ocupar los cargos dentro de la burocracia partidista y/o en el gobierno. Sin embargo, las decisiones sobre los cargos más importantes se tomaban de manera vertical, bajo el esquema de la disciplina partidista, dependiente del presidente en turno.

El monopolio de los cargos públicos y de elección popular por parte del partido gobernante, también estuvo modelado por la forma en que se hacía uso de los recursos públicos y privados para las campañas electorales, no existían reglas claras al respecto, sino concesiones y reparto de cuotas. La conexión entre el cargo público y el poder político definía en gran medida el potencial de proyección política o de liderazgo, lo que a su vez presentaba el riesgo de actos de corrupción, debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos de los programas gubernamentales.

A grandes rasgos ese fue el panorama de la cultura política tradicional producto de una sociedad desigual, con una economía en proceso de industrialización y urbanización bajo esquemas de los gobiernos revolucionarios y que dio sustento al sistema político-administrativo hasta la década de los setenta con el llamado último presidente de la Revolución, José López Portillo, que se propuso “administrar la abundancia” de la economía petrolizada, y que finalmente condujo al país a una fuerte crisis económica.

Dichos aspectos explican la cultura política de simulación democrática con la cual las élites definieron las estructuras del Estado, las relaciones económicas y el funcionamiento del sistema político en el periodo autoritario, cuyas características se reflejaron en las limitaciones y contradicciones con respecto a las formas democráticas de conducción del gobierno, contexto que influyó en la cultura del servicio público, con rasgos burocráticos, patrimonialistas y autoritarios.

3.3 Transición y corrupción

La corrupción política como producto de la configuración del poder monopolizado y faccioso pone a prueba la confianza y legitimidad del mismo, un alto deterioro conlleva la exigencia del cambio. La desconfianza institucional en el régimen autoritario se debió en gran medida a los hechos de corrupción en las esferas del poder, lo que generó un déficit de credibilidad hacia el gobierno y su partido, surgió así la necesidad de nuevos referentes de identidad política, más aún, la necesidad del cambio y la transición política.⁷³

⁷³ La definición de O'Donnell y Schmitter, quienes al respecto mencionan que por transición debe entenderse “...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...”. Delimitado por los siguientes elementos: 1) por el inicio del proceso de

La transición política estuvo influenciada por el contexto de crisis económica e institucional del Estado, el desprestigio de la clase política y el partido gobernante, lo que se reflejó en el déficit de gobernabilidad, en la crisis de confianza y credibilidad, en el surgimiento de una conciencia de participación democrática que desembocó en la realización de una serie de reformas electorales, desde 1977 hasta 1996.

La reforma electoral de 1977 rediseñó en gran medida la participación de los partidos políticos y los procesos electorales frente a las viejas condiciones del ritualismo electoral y la apatía política de la ciudadanía. Los efectos no fueron inmediatos, sin embargo, las condiciones sociopolíticas se fueron modificando, la apertura para la legalización de nuevos partidos, la crisis económica de 1982, el impacto de los sismos del '85, y la pasividad del gobierno frente a la tragedia, el deterioro de las condiciones de vida, fueron factores que influyeron para la movilización de la sociedad civil y la fuerte participación en el proceso electoral de 1988.

En la década de los noventa, el contexto nacional se volvió complejo, se registraron hechos que impactaron la vida política del país: como resultado de las inconformidades postelectorales de 1988 se estableció el Instituto Federal Electoral; en 1994 surgió el movimiento zapatista en Chiapas; se registró el asesinato del candidato del PRI; los resultados electorales favorecieron a Ernesto Zedillo, en un ambiente en el que se habló del 'voto del miedo' y la desigualdad en la competencia; en 1995 sobrevino la crisis económica conocida como el 'error de diciembre', además de la manifestación de hechos de corrupción, violencia e incertidumbre social; en 1996 se concretó una reforma electoral conocida como 'definitiva' para evitar problemas postelectorales que llevó a la ciudadanización y autonomía del IFE; en 1997 se realizaron elecciones competidas, cuyos resultados condujeron a una nueva composición en el Congreso, en donde el PRI perdió la mayoría y por otra parte, se eligió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que ganó el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas. Dicha situación incidió en la reconfiguración del sistema político, las expresiones de apertura y pluralidad se reflejaron en las condiciones de un esquema de gobierno dividido y en la alternancia política en el proceso electoral en el año 2000.

Desde la óptica de la transición y democratización, se han registrado importantes cambios institucionales, en el ámbito de lo público estatal, en el régimen político, en las expresiones de la cultura política y en la redefinición de los partidos políticos. La

disolución del régimen autoritario, 2) por el establecimiento de alguna forma de democracia, 3) por el retorno a algún tipo de régimen autoritario o 4) el surgimiento de una alternativa revolucionaria, 5) en este intervalo, o en el transcurso de la transición las reglas del juego político no están definidas, son objeto de la disputa, 6) en la medida que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios, 7) existe un poder discrecional de los gobernantes sobre los ordenamientos jurídico y los derechos, (este poder puede variar de acuerdo a la etapa particular en que se encuentre la transición), 8) la señal típica de la transición es que los gobernantes autoritarios, comienzan a modificar sus propias reglas con la finalidad de ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos" (O'Donnell y Schmitter, 1988:19-20).

transición política ha sido objeto de estudio y discusión, lo que ha formado parte del desarrollo de la cultura política teórica, dicho proceso no ha sido lineal, por el contrario conlleva contradicciones, incluso riesgos de involución política. En la realidad pueden darse distintas posibilidades o caracterizaciones del cambio político.⁷⁴

El proceso de transición a la democracia en México es un tanto difuso en términos de su inicio y conclusión, pero sobre todo por las derivaciones en cuanto al significado de sus alcances, no ha sido lineal, sino más bien gradual y contradictorio, en el cual se combinan la evolución de la institucionalidad y los rasgos de la cultura política, por lo que su caracterización también ha conducido a una amplia gama de investigaciones.⁷⁵

Dicho proceso estuvo influenciado por diversos factores internos y externos. El paso de una sociedad tradicional rural a una fundamentalmente urbana, el incremento poblacional, las luchas sociales y por las libertades políticas contra el autoritarismo, el aumento de las demandas de servicios públicos que habían llevado décadas anteriores al crecimiento del Estado y sus políticas sociales entraron en crisis. La búsqueda de alternativas en la elite y la inserción en la política de nuevos actores, así como la influencia de sus ideas en la población, condujo a un largo proceso de transición política, que tuvo sus antecedentes en los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, incidiendo en la necesidad de realizar cambios políticos profundos en el país.

Aquí se hace referencia a los aspectos básicos como una aproximación para señalar el trastocamiento de algunos rasgos de la institucionalidad y la cultura política tradicional en dicho periodo, lo que refleja una redefinición en la perspectiva de las élites gobernantes desde la década de los ochenta, en las que tuvo influencia el proceso de liberalización y privatización económica bajo los siguientes referentes: “Pronto fue

⁷⁴ Entre las cuales, Morlino señala muchas formas abstractas, tomando en cuenta las situaciones o estados posibles que pueden presentar los regímenes: 1) crisis, 2) reconsolidación, 3) hundimiento, 4) transición continua, 5) persistencia estable, 6) persistencia inestable, 7) transición discontinua, 8) instauración, 9) consolidación (Morlino, 1985:119-117).

⁷⁵ Entre los estudios destacan los provenientes de la experiencia internacional, relacionados con las transiciones y las olas de democratización desde la política comparada, lo que se ha dado en llamar como transitología. En referencia al cambio político en México, se puede mencionar como parte de la bibliografía al respecto, la que destaca Mauricio Merino: “Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg, La mecánica del cambio político en México, México, Cal y Arena, 2000; Alonso Lujambio, El poder compartido: un ensayo sobre la democracia mexicana, México, Océano, 2000; Jesús Silva Herzog-Marquez, El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999; José Antonio Crespo, Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas, México, CIDE-Espasa Calpe Mexicana, 1995; Silvia Gómez Tagle, La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México, México, El Colegio de México, 2001; Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif, Lecturas sobre el cambio político en México, México, FCE-CIDE, 2002; Lorenzo Meyer, Liberalismo autoritario, México, Océano, 1995; Soledad Loaeza, “Political Liberalization and Uncertainty in México”, en María Lorena Cook, Kevin Middlebrok y Juan Molinar Orcasitas (eds.), The Politics of Economic Restructuring. State Society Relations and Regime Change in México, San Diego, University of California Press, 1994; Rafael Segovia, Lapidaria política, México, FCE, 1996; Gastón Luken y Virgilio Muñoz (coord.), Escenarios de la transición, México, Grijalbo, 2003; Macario Schettino, Paisajes del ‘nuevo régimen’. ¿Revivir el pasado o reinventar el futuro?, México, Océano, 2002” (Merino;2003:14). Desde luego, a ello se debe agregar la bibliografía respecto al tema de la democratización, como la citada por Leonardo Morlino en su libro sobre democracias y democratizaciones (Morlino; 2005), al igual que la que cita y analiza John M. Ackerman en un artículo reciente, en el cual se clasifican las escuelas y autores con respecto al estudio de la democratización (Ackerman; 2006).

claro que la decisión de liberalizar y abrir la economía mexicana significaba también una reforma del Estado clientelar y de la política corporativa, especialidad del PRI. La reforma liberalizadora era un desafío a la cultura política priísta que se condensa en la expresión nacionalismo revolucionario. Según esa cultura, vigente durante toda la era del PRI, México debía ser:

- Un país laico que mantenía a la Iglesia católica sin derecho a participar en la vida pública.
- Un país agrarista que repartía tierra a los campesinos, apoyaba el ejido y limitaba la expansión de la propiedad privada en el campo.
- Un país sindicalista que apoyaba la organización sindical de los trabajadores y la defensa de sus derechos laborales.
- Un país nacionalista capaz de contener la influencia de su adversario histórico, Estados Unidos.
- Un país estatista donde el Estado garantizaba el equilibrio social mediante el reparto corporativo de protecciones y subsidios. El Estado era también el propietario de los bienes mayores de la nación: el petróleo, la electricidad, los bancos, los telégrafos, las aerolíneas, los ingenios azucareros.
- La reforma iniciada en 1982 desafió cada una de esas certezas.
- Le dijo al país laico que la Iglesia debía recobrar sus derechos públicos.
- Le dijo al país agrarista que el reparto agrario y el ejido debían llegar a su fin para permitir el desarrollo del campo.
- Le dijo al país sindicalista que la productividad estaba reñida con las prebendas laborales vigentes en México.
- Le dijo al país nacionalista que las oportunidades de la nación no estaban en su recelo defensivo sino en la asociación abierta con el adversario histórico, Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.
- Y al país estatista le dijo que el Estado era demasiado grande y debía reformarse, hacerse más chico” (Aguilar Camín; 2000: 31–32).

Como puede observarse el proceso de cambio de una visión ideológica a otra, ambas en manos de la clase política gobernante, se entrelaza con los procesos generales en que se sustenta el modelo económico llamado neoliberal. Los referentes anteriores conllevan a la explicación de la crisis del proyecto seguido bajo la cultura política del nacionalismo revolucionario, lo que impactó los aspectos políticos y el modelo económico nacionalista que hasta antes de los 80's había operado en el país. Las reformas estructurales en el gobierno de Miguel de la Madrid y la modernización del Estado bajo el esquema privatizador durante los últimos gobiernos provenientes del PRI, en condiciones de la globalización capitalista, cambiaron el modelo económico hacia la desregulación y apertura hacia el exterior, que con Salinas llegó al

establecimiento del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Bajo dichas políticas, los procesos de desestatización y apertura económica hacia el exterior influyeron en la redefinición de las funciones del Estado, y en la redefinición de los esquemas de administración hacia la privatización del sector público, lo que en general favoreció el entorno de corrupción.

Los primeros pasos llevaron a remplazar la visión nacionalista con fuerte presencia del Estado, con un modelo sustentado en la política conservadora del Estado limitado; lo que produjo la desregulación económica, acompañada de un proceso de desincorporación de empresas paraestatales, la conversión de la propiedad pública en privada fue una fuente de corrupción que benefició a los monopolios privados, lo que se acompañó de la reducción del gasto social, control de los salarios y la reforma de la administración pública, se debilitó y corrompió la función social del Estado. Las consecuencias se manifestaron en el deterioro de la vida social, pobreza, marginación, violencia, narcotráfico, migración, en general mayor desigualdad y menores oportunidades de desarrollo sociocultural para grandes sectores de la población.

Dichos procesos impactaron el imaginario político, cuyas manifestaciones se reflejaron en un primer momento, en la fractura de la clase política, formándose una disidencia que tuvo un gran impacto en el proceso electoral federal de 1988, que a través del Frente Democrático Nacional, el 'voto de castigo' para el PRI y las movilizaciones ciudadanas, provocó el inicio de una crisis del partido hegemónico. Los cambios generales incidieron en la administración pública, respecto de la prestación de los servicios y la concreción de los programas de gobierno. Sin embargo, en la cultura del servicio público persistieron el clientelismo, el burocratismo ineficiente, la corrupción y las formas de demagogia populista respecto de las demandas sociales; por otra parte aumentó la exigencia por la democracia con mayores espacios de participación política.

El gobierno de Miguel de la Madrid, a la par de su programa económico, promovió el discurso de la 'renovación moral', se reconoció la existencia de la corrupción y realizaron denuncias contra funcionarios de la administración anterior, incluyendo al propio ex presidente López Portillo, sin embargo, sólo se detuvieron algunos funcionarios de bajo nivel. Los casos más escandalosos fueron la detención de Jorge Días Serrano, acusado de fraude por 34 millones de dólares en la compra de buques petroleros cuando era director general de Petróleos Mexicanos. Otro caso de escándalo fue el referido al jefe de la policía durante el sexenio de José López Portillo, Arturo Durazo Moreno, conocido como "El negro Durazo". Quien fue acusado de evasión fiscal, corrupción en los cuerpos de la policía y se le relacionó con problemas de drogas y asesinatos, fue detenido y se le embargaron sus bienes. Al finalizar el sexenio se avaló el fraude electoral y la usurpación de la Presidencia de la República, se inició la era de la subordinación de la política pública a los intereses privados, que continuó desarrollándose por los siguientes gobiernos, con mecanismos de control y blindajes económicos frente a los vaivenes de la política.

Lo anterior demuestra que la corrupción se entrelaza con las formas de opacidad del poder político, cuyas expresiones autoritarias, tanto en la conformación como en el ejercicio de gobierno, derivaban de la falta de esquemas transparentes en la competencia partidista, la restricción en las libertades políticas, la dependencia y subordinación de la autoridad electoral al partido gobernante, los compromisos oscuros entre grupos del poder económico y la elite gobernante para ser los beneficiarios de la economía y la política, reflejan los círculos viciosos de intercambio bajo esquemas de corrupción del pasado autoritario.

La transición política estuvo acompañada de un modelo económico privatizador de lo público estatal, entrelazado al entorno de corrupción preexistente. El proceso electoral federal de 1988, fue cuestionado por el ‘fraude electoral’, y la “caída del sistema” de conteo, bajo control del gobierno, reflejo de la falta de transparencia en los resultados que llevaron a declarar el triunfo del candidato del PRI (Carlos Salinas de Gortari), sin haber concluido el conteo total de los votos, lo que agudizó las protestas de la oposición y el descontento en amplios sectores de la población.⁷⁶

Bajo dicho contexto, el gobierno de Carlos Salinas, que buscaba reforzar su credibilidad, ordenó la realización un operativo con la intervención del ejército federal para detener a Joaquín Hernández Galicia (“La Quina”), líder del sindicato petrolero, acusado y encarcelado por hechos de corrupción, aunque también existió la versión de que se trató de un ‘ajuste de cuentas’. En torno a este hecho existieron diversas opiniones.⁷⁷ Quince años después el ex líder petrolero informó que iniciaba un proceso en contra del ex mandatario en la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp).⁷⁸ El uso faccioso del poder por parte de los gobernantes refleja la falta de mecanismos transparentes de control por parte de la sociedad, lo que puede conducir a altos niveles de descomposición institucional, a la desconfianza y la falta de legitimidad, desde luego, ello conduce a la inconformidad y a la necesidad de realizar transformaciones en sentido democrático.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en el contexto de los escándalos heredados del sexenio anterior, hubo fuertes debates entre los actores políticos ante posibles actos de corrupción en el proceso de desincorporación de empresas del Estado, relacionados con la política de privatizaciones del gobierno de Salinas de Gortari, en el cual se criticó el influyentismo de su hermano y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, en dicha situación se encargó una investigación a la Contaduría Mayor de Hacienda en la Cámara de Diputados, sin embargo, siguieron

⁷⁶ Este hecho marcó fuertes debates sobre la legitimidad del gobierno salinista, debido a la falta de certeza y transparencia en los resultados, recientemente el propio ex presidente Miguel de la Madrid, en su libro *Cambio de rumbo*, (FCE, México, 2004), describe la situación en donde Salinas fue declarado triunfador antes de concluir el conteo de los votos, acompañado de una serie de negociaciones ‘tras bambalinas’. Lo que reflejaba las deficiencias en la transparencia y el atraso de las estructuras político electorales del momento, que estaban bajo control del gobierno y que se buscaron superar con las reformas electorales posteriores.

⁷⁷ Puede verse al respecto la serie de opiniones recogidas en: Trejo Delarbre, Raúl y Ana Lilia Galván. *Así cayó la Quina*. El Nacional, México, 1989.

⁷⁸ La Jornada, 19 de junio de 2004, p. 10.

existiendo las sospechas de corrupción al respecto. Derivado de ello, Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente, fue denunciado por corrupción, producto de ello, se dijo eran los 130 millones de dólares depositados en cuentas bancarias de Suiza, fue acusado de diversos delitos, detenido y encarcelado.⁷⁹ Después de diez años, se le concedió la libertad bajo fianza para enfrentar el delito de enriquecimiento ilícito, que poco después ganó y fue exonerado por las autoridades y los tribunales.

El entorno de corrupción involucró a algunas instituciones bancarias en el país, las cuales se vieron envueltas en fraudes. La Comisión Nacional Bancaria de Valores detectó en octubre de 1995, que José Luis Sánchez Pizzini y un grupo de promotores financieros de la Casa de Bolsa Estrategia Bursátil incurrieron en irregularidades en el manejo de recursos públicos del Infonavit, Lotería Nacional, Departamento del Distrito Federal y Conasupo.⁸⁰ Otros hechos que se dieron a conocer fueron: el caso del ex presidente del Consejo de Administración de Banpaís, Ángel Isidoro Rodríguez Sáez (“El Divino”), quien fue acusado por delitos fiscales y daños al patrimonio de la institución bancaria por 95 millones de pesos. El caso del ex director jurídico de Banca Unión, Ricardo Javier Armas Arroyo, que fue acusado por un quebranto bancario de aproximadamente 60 millones de dólares. El caso de Carlos Cabal Peniche, quien fuera acusado por diversos ilícitos fiscales y bancarios, fue detenido y después de varios años, en 2004, un tribunal federal anuló en definitiva seis de las siete acusaciones que la Procuraduría General de la República le había fincado por los presuntos delitos financieros relacionados con Banca Unión, que ascendían a 242 millones de dólares.⁸¹ Caso que aún se mencionó en la prensa en 2006 y que continuaba en tribunales, lo que refleja el retraso en el esclarecimiento de los casos de corrupción que tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones del Estado.

Resulta significativo observar que la corrupción como problema general tiene diversas manifestaciones, en un sentido político puede afectar las instituciones del Estado en término del uso faccioso que se hace de sus instituciones, lo que muchas veces tiene apariencia de legalidad, por otra parte se tiende a presentar como casos individuales y que no se esclarecen como tales, debido a las propias condiciones institucionales y a las circunstancias en que se presentan, ambos aspectos se conjugaron por ejemplo, con las desincorporaciones de empresas estatales y las privatizaciones que presentaron oportunidades de corrupción a círculos restringidos y allegados al poder que contaron con información privilegiada, además de la falta de transparencia pública en dichos procesos.⁸²

⁷⁹ Hechos dados a conocer en la prensa nacional, puede verse también: Trueba Lara, José Luis. *Raúl Salinas de Gortari. El abuso del poder*, Roca, México, 1996.

⁸⁰ En 1996 la Cámara de Diputados estudió y cerró el “Caso Conasupo”, en donde se habían detectado graves irregularidades en el manejo de los recursos públicos, durante el sexenio anterior y que presumían delitos de orden mayor contra el erario público, con un exhortó a la PGR y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para fincar responsabilidades a funcionarios involucrados. En el mismo año se dieron a conocer dos fraudes en el Instituto Mexicano del Seguro Social que significaron un quebranto patrimonial de mil 363 millones 62 mil pesos. En los dos casos participaron funcionarios de la dependencia: en el primero, el gestor Carlos Alberto Hernández Bohórquez, y en el segundo, el tesorero Carlos Tomás Peñaloza Webb (*La Jornada*, 30 de julio de 1996).

⁸¹ *La jornada*, 11.02.04, p.19.

⁸² Como plantea Rose-Ackerman: “Las incertidumbres del proceso crean oportunidades para favorecer a los que están dentro del círculo corrupto proporcionándoles información no disponible para el público, brindando información temprana a cambio de

Al respecto, los hechos más controvertidos fueron las privatizaciones de empresas paraestatales en el sexenio salinista, relacionado con ello, se dio posteriormente el rescate bancario de 1998 en el gobierno de Zedillo, que se conoció como el “Caso FOBAPROA”. Este Fondo de Protección al Ahorro Bancario, creado en 1990 durante el gobierno de Carlos Salinas, fue objeto de críticas por el proceso de conversión de deuda privada de los banqueros y empresarios en deuda pública, con un monto de 552,000 millones de pesos, bajo esquemas faltos de transparencia y complicidades entre el poder económico y el poder político, vía secreto bancario en combinación con el abuso de poder, haciendo recaer los costos sobre la ciudadanía.⁸³ En un proceso posterior el FOBAPROA fue convertido en Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, sin esclarecer la situación anterior y sin prevenir posibles consecuencias. De acuerdo a un análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, para diciembre de 2003, la deuda por el Fobaproa-IPAB, ascendió a 821 mil 305 millones de pesos, lo que equivale a la mitad del presupuesto para 2004, dicha deuda genera intereses a favor de los bancos de 61 mil millones de pesos.⁸⁴ Este proceso ha sido objeto de fuertes debates y de controversia constitucional, sin embargo, a partir de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en respuesta a la Auditoría Superior de la Federación (que había propuesto la revisión del proceso y que por cierto, fue acusada de invadir el ámbito de atribuciones del Ejecutivo Federal), el FOBAPROA fue declarado como un capítulo cerrado y concluido en 2005. Sin embargo, el IPAB sigue siendo motivo de debate, al respecto se puede señalar que en el tercer trimestre de 2006 las erogaciones del IPAB llegaron a 76 mil 602 millones de pesos, derivados de las obligaciones contraídas por el rescate de la banca, intereses, amortización del capital y pagos anticipados; dicha cantidad equivale al presupuesto anual total para ciencia y tecnología; desarrollo agropecuario y forestal, y agua potable y alcantarillado (La jornada, 5-XI-06).

Se puede señalar que históricamente el proceso de transición política estuvo acompañado de intercambios de corrupción entre el sector económico y la clase política, reflejados en los procesos de liberalización y privatización económica, en un contexto internacional de exigencia de mayor competencia en el mercado, los capitales han presionado a los gobiernos durante el periodo para llevar a cabo las modificaciones necesarias al marco jurídico y con ello tener mejores condiciones de expansión. La tendencia económica de privatización condicionó la reforma del Estado, sin importar la pérdida de soberanía, la clase política estableció la desregulación económica y la reducción de la capacidad económica del Estado. Ello explica por otra parte las deficiencias en la atención de las demandas sociales y un deterioro de las condiciones socioculturales en el país, reflejados en problemas de pobreza, impunidad, inseguridad, violencia y la desconfianza social existente.

sobornos o dando a las empresas corruptas un trato especial en el proceso de concurso. Incluso el proceso de evaluación puede ser corrompido por informadores confidenciales que se venden o por asesores externos que poseen estrechos vínculos con las multinacionales que están pujando por los activos” (Rose-Ackerman; 2001:48).

⁸³ Para un análisis más amplio sobre este caso, puede verse: Székely, Gabriel (coord.) *FOBAPROA E IPAB: El acuerdo que no debió ser*. Océano. México, 1999. Asimismo López Obrador Andrés Manuel. *FOBAPROA: Expediente abierto. Reseña y archivo*. Grijalbo. México, 1999.

⁸⁴ *La jornada*, 11.02.04, p. 25.

La liberalización económica paradójicamente también conllevó a una lógica de exigencia política de apertura y competencia política a los partidos de oposición, generando un proceso de negociación y redefinición de las reglas del juego político, expresadas en las sucesivas reformas electorales, con las cuales se acotó la estrategia de los partidos políticos y el surgimiento de nuevas identidades políticas, bajo nuevos espacios de participación con mayores prerrogativas bajo la exigencia de hacer realidad la democracia.

La transición política se distingue por la exigencia de mejores canales de participación, el surgimiento de nuevos actores políticos, establecimiento de nuevas reglas para la competencia electoral, perfeccionamiento del sistema electoral, sus instituciones y la organización de los procesos electorales. Sin embargo, muestra sus limitaciones con respecto a otras dimensiones de la sociedad y su institucionalidad democrática. La transición tuvo su eje principal en los aspectos electorales, como señala Merino: “La de México ha sido una transición concentrada, casi exclusivamente, en los asuntos electorales. No ha producido un pacto fundacional, ni otro destinado a afianzar la gobernabilidad democrática, ni se ha ocupado de la reforma de las instituciones políticas para acoplarlas a los nuevos signos de la pluralidad partidista. Ha sido por tanto una transición votada. Desde un principio, los acuerdos políticos se cifraron en la apertura de los procesos electorales y en el refuerzo de las instituciones responsables de llevarlas a buen puerto, pero no se propusieron una transformación mayor en el resto del entramado institucional. Gracias a esas mudanzas, los ciudadanos han ido perfilando la nueva distribución del poder público y han fortalecido con creces el sistema de partidos políticos, pero lo cierto es que la democracia lograda a fuerza de votos no ha trascendido su origen electoral. Y, paradójicamente, ese origen ha marcado sus dilemas más evidentes” (Merino;2003:8).

Dicho proceso político se dio sobre estructuras económicas que habían sido trastocadas desde la elite gobernante, acorde con el modelo privatizador, en la perspectiva de obtener y asegurar mejores beneficios de la globalización y la competencia capitalista en el mercado internacional, con la presencia de intereses que habían corrompido el sector público y la soberanía nacional. En tal sentido la transición política se vio ensuciada por el entorno de la corrupción preexistente y la democracia emergente padece la presión de las estructuras económicas, lo que conlleva a una tendencia de mercantilización y corrupción de la política, sin desestimar los cambios realizados, quedan pendientes la transparencia y la democratización en otros campos del Estado, lo que exige nuevas reformas, debido a que en dicho proceso le subyacen una serie de problemas relacionados con las funciones económicas, políticas y sociales del Estado, además de las deficiencias en el sistema electoral, los relacionados con la gobernabilidad democrática, la institucionalidad para la administración de justicia y la rendición de cuentas, es decir, se requiere de una democratización y fortalecimiento de la transparencia en las instituciones.

De lo anterior se infiere la persistencia de problemas que plantean la necesidad de un debate hacia el mejoramiento de la calidad de la democracia, la elección de los gobiernos ha sido demasiado costoso, los procesos electorales duran demasiado tiempo, máxime si se consideran las precampañas, existen distintos calendarios electorales, hay problemas de opacidad en el uso de recursos en las campañas y precampañas, que generan un impacto negativo, tanto en la confianza de los procesos electorales, como en el funcionamiento de la democracia, que bajo el contexto económico de estancamiento y pobreza que afecta a más de la mitad de la población del país, requieren de mayor atención y nuevos procesos de renovación. La democracia se sustenta en la legitimidad y en la transparencia de sus procesos, pero también está condicionada por factores económicos y por la orientación política de los gobiernos frente a las demandas sociales, si no hay correspondencia y si no existe transparencia en ello, se genera la desconfianza, la duda, prevalece la corrupción y puede sobrevenir la crisis de gobernabilidad.

3.4 El contexto internacional

Aunque la situación del país se determina por las relaciones y contradicciones internas, el contexto internacional influye en su configuración. México no se encuentra aislado del mundo, por el contrario en las últimas décadas ha entrado a una nueva fase en el proceso de integración económica a través de diversos tratados internacionales, la apertura al capital y las inversiones extranjeras se ha buscado como forma de reactivación de la economía. El establecimiento de la democracia y la economía de mercado se compaginan para enfrentar los problemas internos, sin embargo, el desarrollo alcanzado con los procesos de transición política, de liberalización económica para la competencia en el mercado, ha conllevado a cuestionar los resultados alcanzados y plantea el debate sobre las perspectivas de funcionamiento del Estado y su papel ante las demandas sociales. Dicha situación, en el que la competencia entre los capitales aumenta por el control de los mercados y la necesidad por atraerlos como inversión para el crecimiento, las facilidades para la apertura comercial, la desregulación, como conjunto de factores económicos conllevan el riesgo de la corrupción. Fenómeno que se convierte en un problema en todos los países, lo que no debe convertirse en consuelo para los mexicanos. Como comenta uno de los funcionarios entrevistados:

“La corrupción no es per se un problema nada más de México o de un país subdesarrollado. De acuerdo con las estimaciones de Transparencia Internacional hasta los países más desarrollados tienen problemas de corrupción, no hay país que este libre de corrupción”. SFP, Director.

La corrupción tiene un alto nivel de incidencia en las relaciones de libre mercado y representa un peligro en las relaciones internacionales entre los Estados y sus empresas, así como en el conjunto de relaciones y transacciones económicas que se realizan al interior de los mismos. Es un fenómeno que conlleva consecuencias en perjuicio de los intereses nacionales, con respecto a los programas sociales del Estado, cuya fragilidad se ve afectada si no se establecen mejores reglas y órganos de control eficaces.

La corrupción se entrelaza con la actividad política y económica de los grupos de poder, corporaciones y empresas transnacionales con la de las elites gobernantes, que van desde los sobornos, fraudes y lavado de dinero. Como se ha señalado en algunos estudios: “Una ola de escándalos de soborno ha recorrido el mundo por todas partes. En Asia, la caída del presidente Sukarno de Indonesia a consecuencia de protestas cada vez más fuertes contra su negativa a emprender reformas, sobre todo en lo referente a los miles de millones obtenidos de mala manera por su familia de empresas conectadas con el Estado. Las acusaciones de corrupción desempeñaron un papel crucial en la derrota de los primeros ministros P.V. Narasimha Rao de la India y Benazir Bhutto de Pakistán. En Corea del Sur, los expresidentes Roh Tae Woo y Chun Doo Hwan fueron encarcelados a consecuencia de revelaciones de que habían recibido grandes sobornos de compañías coreanas. En Japón, numerosos dirigentes de alto nivel del gobierno y de las empresas han renunciado como resultados de escándalos de corrupción. En América Latina, las acusaciones de soborno tuvieron por resultado la impugnación de los presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, así como la renuncia del presidente Abdalá Bucaram en Ecuador. En México, el presidente Carlos Salinas de Gortari quedó manchado por la acumulación ilícita de enormes sumas por parte de su hermano. El presidente Ernesto Samper de Colombia evitó la impugnación por su aceptación de dinero procedente del cártel de Cali, pero su autoridad política quedó erosionada y su partido perdió las últimas elecciones...” (Brademas y Heimann;1998:2).⁸⁵ La corrupción es un problema mundial que erosiona la confianza en los propulsores de los modelos económicos y políticos desarrollados en las últimas décadas, varios ex presidentes de países latinoamericanos (Argentina, Perú, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, El salvador) durante este período han sido cuestionados por actos de corrupción, causando graves desastres hacia la economía de sus países.

Los hechos de corrupción han estado de manifiesto en distintos países y gobiernos, con graves consecuencias económicas, como se muestra en el reporte de 2004 de Transparencia Internacional.⁸⁶

La proliferación de la corrupción a nivel internacional en las últimas décadas llevó a la preocupación de algunos gobiernos y organismos internacionales, se comenzó a tomar cartas en el asunto y se establecieron recomendaciones al respecto, como lo han señalado algunos investigadores: “Hasta hace poco, el Banco Mundial y otras agencias financieras internacionales hicieron poco caso a la corrupción,

⁸⁵ Brademas J. y Heimann F. “Cortar por lo sano la corrupción internacional”. *Este país*, núm. 93 , Diciembre de 1998, p. 4. También señalan que: “En Italia, las acusaciones de soborno presentadas por magistrados de Milán han derrocado a todos los dirigentes que gobernaron el país durante más de cuatro décadas. La derrota del primer ministro Felipe Gonzáles en España se debió en parte a escándalos de soborno que implicaban a miembros de su gabinete. Las acusaciones de soborno también provocaron la renuncia del secretario general de la OTAN, Willy Claes, un ex ministro de defensa belga, y del primer ministro checo Václav Klaus. El derrocamiento...del presidente Mobutu Sese Seko de Zaire fue a causa del resentimiento popular por su corrupción multimillonaria. En China, un miembro del politburó renunció en un enorme escándalo de corrupción. La enumeración anterior, aunque dista de ser completa, demuestra un fenómeno a escala mundial” (Brademas y Heimann;1998:2) .

⁸⁶ Informe Global de Corrupción 2004. Comunicado de prensa 25 de marzo de 2004, lo más destacado. <http://www.transparency.org>. En el cual se muestra la corrupción de algunos gobiernos en términos monetarios, según la aproximación hecha con relación al PIB *per capita* (2001).

aparentemente porque la consideraban un asunto fuera de su competencia. En el Banco, esta actitud empezó a cambiar con el nombramiento de James Wolfensohn como presidente en 1995. En el discurso que pronunció en la reunión anual de aquel año se hacía la primera referencia a la corrupción en un discurso presidencial. En la reunión de 1996, hizo del combate al soborno la prioridad. Invitó a Transparencia Internacional a que ayudara a desarrollar la estrategia anticorrupción del Banco. En 1997, se aprobó un programa integral con fuertes controles para impedir el soborno en el Banco Mundial, proyectos financiados y asistencia a los gobiernos para promover reformas. Hay cambios similares que están teniendo lugar en otras agencias internacionales de financiamiento. El FMI, al ir más allá de su atención tradicional a la política monetaria y fiscal, está subrayando la necesidad de la transparencia y otros pasos necesarios para contener la corrupción. Los Bancos de Desarrollo Interamericano, Europeo y Asiático siguen al Banco Mundial y están aprobando controles más estrictos sobre proyectos y finanzas. Y la Coalición Global para África ha hecho del combate a la corrupción su prioridad más importante para 1998” (Brademas y Heimann;1998:2).

Los altos niveles de corrupción detectados en varios países provocó que el discurso de dichos organismos fuera más agresivo y se tomaran algunas medidas con respecto al financiamiento hacia esos países.⁸⁷ Factores externos, que sin duda han influido en la cultura política de las elites gobernantes o al menos se han comenzado a tomar medidas al respecto.

El trabajo realizado al respecto ha cobrado mayor importancia para los gobiernos, sin embargo, los remedios propuestos no han ido a las causas profundas, puesto que en el contexto de mayor competencia económica en el mercado, el peligro de la corrupción, en forma de actividad extralegal de obtener ventajas y ganancias afectan los intereses financieros. A este respecto, las políticas propuestas por los organismos internacionales, quedan enmarcadas bajo ciertas directrices y han registrado algunos efectos en los países: “En primer lugar, el argumento del ‘dinero rápido’ fue remplazado por el giro a nivel mundial del estatismo hacia una filosofía económica ampliamente ‘orientada al mercado’. ‘La globalización’ refuerza mucho los incentivos para acentuar la transparencia y reglas del juego más objetivas en comercio y finanzas. En segundo lugar, el derrumbe de la alternativa soviética a la democracia occidental de mercado eliminó la justificación comunista para apuntalar regímenes y clientes corruptos. En tercer lugar, en el mundo posterior a la guerra fría muchos internacionalistas liberales ven una oportunidad para remodelar culturas locales y tradiciones recalcitrantes de acuerdo con un nuevo consenso global sobre derechos, obligaciones y transparencia. En cuarto lugar, la democratización ha aumentado la

⁸⁷ “En algunas declaraciones de los organismos internacionales se observa el carácter del discurso anticorrupción instrumentado, por ejemplo: James Wolfensohn como presidente del Banco Mundial decía: ‘a los países que son fundamentalmente corruptos hay que decirles que si no pueden poner remedio a esa situación, no recibirán más dinero’. El director general del FMI Michael Camdessus siguió lo anterior cuando dijo a los países miembros que ‘debían demostrar que no tenían ninguna tolerancia a la corrupción en ninguna forma’. En agosto de 1997, el FMI cortó sus préstamos a Kenia y citó como causa que este país no había abordado el problema de la corrupción” (Whitehead;1999:16). Seguramente los préstamos recibidos por México de tales instituciones han tomado en cuenta dichas recomendaciones para las políticas anticorrupción.

visibilidad de los abusos de poder que se pueden supervisar a través de mejores reportajes de noticias, tribunales más independientes, etcétera. También algunas nuevas democracias débiles ofrecen un mayor espectro para la corrupción” (Whitehead;1999:17).

México se ha visto inmerso en dicho contexto, en los últimos años, se han tomado medidas en tal dirección. Se han realizado algunos estudios como los de Transparencia Internacional, que en general muestran a México dentro de los países con mayor corrupción en la década pasada y en los años recientes con pequeñas variaciones.

En el esquema global, la corrupción puede tener graves consecuencias para la economía de los países, sobre todo si se consideran las condiciones de pobreza en que viven millones de seres humanos, que se ven afectados cuando los recursos que podrían ser utilizados para generar programas de desarrollo, se van a las manos de la corrupción. Según un estudio de Transparencia Internacional con referencia a 60 países, el dinero que se va a los sobornos, es de aproximadamente 400 mil millones de dólares anuales.

En ello juegan un fuerte papel las grandes corporaciones financieras y las instituciones bancarias al realizar sus transacciones, en las cuales se presenta el peligro de lavado de dinero y la influencia de las mafias internacionales del narcotráfico, incluso en el contexto de los países con democracias desarrolladas como Estados Unidos. Que hace tiempo ha registrado diversos actos de corrupción, el escándalo Watergate en los setenta en el gobierno de Richard Nixon, cuya crisis lo llevó a la renuncia, entre 1994 y 2001 se registraron cerca de 400 denuncias en contratos internacionales con un valor aproximado de 200 mil millones de dólares,⁸⁸ el problema ha tenido sus manifestaciones internas en algunas instituciones y en algunas corporaciones empresariales.⁸⁹

La corrupción se da cuando las élites políticas utilizan medios ilegítimos en la conquista o en el ejercicio del poder, pero desde la perspectiva de su control, la estructura político-institucional y el compromiso del gobierno son factores que pueden

⁸⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos, “*Fighting Global Corruption: Business Risk Management*”. Washington, D. C. Mayo de 2001, p. 3. Citado en: *Reglas claras, negocios transparentes: lineamientos de la Convención Anticorrupción de la OCDE*, SFP-OCD, México, p. 5.

⁸⁹ April Carter señalaba que: “La corrupción dentro de los partidos políticos, en los sindicatos, en la administración en todos los niveles y en el Congreso ha sido y sigue siendo una parte absolutamente normal del sistema. La corrupción también es un elemento de la actividad de los grupos de presión. Es posible argüir que la corrupción ha contribuido a mantener la forma estadounidense de democracia representativa”. Citado por Malem Seña, en (Laporta; 1997:72). También se han registrado grandes fraudes como los casos de World Com., por sus problemas contables y Enron Corp., donde un ex ejecutivo en Washington DC., admitió haber cometido fraude postal y lavado de dinero, lo que significó la primera aceptación de culpabilidad en la investigación del gigante energético en ese país (Reforma, 20 agosto 2002), y que después fue confirmado con la aplicación de la justicia a otros funcionarios, durante 2006 y en el contexto de las elecciones, existieron denuncias de corrupción hacia algunos congresistas.

influir y contrarrestar sus diversas manifestaciones, sin embargo, en las condiciones actuales existen debilidades provocadas por los impactos de la globalización económica y el esquema de libre mercado, que llevan hacia nuevas relaciones en la economía, sin realizar las regulaciones normativas precisas al respecto, lo que tiene sus consecuencias en los sectores productivos y en los servicios públicos.

Del mismo modo la corrupción relacionada con las instancias gubernamentales puede incidir negativamente hacia los niveles de inversión en la economía de un país y, en consecuencia, la malversación de los recursos disminuye la inversión afectando negativamente el crecimiento productivo, lo que en el largo plazo afecta su desarrollo, económico, político y social. Como se ha señalado en algunos estudios y que bien puede ser una recomendación para México: “La corrupción no conoce fronteras, ni hace distinciones económicas e infecta todas las formas de gobierno. En el largo plazo, ningún país puede soportar los costos sociales, políticos y económicos de la corrupción. Erosiona la confianza pública en las instituciones políticas y conduce a desacatar la ley; distorsiona la distribución de recursos y mina la competencia en los mercados; tiene un efecto devastador en la inversión, el crecimiento y el desarrollo. Más aún, la corrupción establece un precio descomunemente alto sobre los pobres, negándoles el acceso a los servicios vitales básicos”.⁹⁰

En México, según datos del Banco Mundial, la corrupción representa alrededor del 9% del Producto Interno Bruto, aproximadamente 650 mil millones de pesos, cantidad que queda por encima del presupuesto anual de algunas dependencias federales y que podría ser varias veces el presupuesto de ingresos del gobierno del Distrito Federal.

En el contexto internacional no hay país o sistema político inmune a la corrupción, sobre todo cuando no existen mecanismos de control hacia los gobernantes, la malversación de fondos públicos y el uso del poder en su beneficio se registra bajo distintas modalidades. Los niveles de transacción en el comercio internacional por parte de las instancias gubernamentales, así como los grandes contratos que involucran la compra-venta de bienes y servicios o el pago de comisiones de los mismos, resultan de las decisiones políticas que responden a cierto modelo de desarrollo, en el que se da preferencia a los negocios privados en perjuicio del interés público, del cual salen beneficiados algunos funcionarios del gobierno.

Al mismo tiempo en el intercambio comercial, una forma de corrupción es la introducción ilegal de mercancías, el contrabando responde a redes de la mafia relacionados con funcionarios corruptos que se benefician en dichas transacciones y que sin duda afectan la economía, como ha sido en el caso de México. Además de los diversos hechos en que incurren las autoridades o los encargados de los servicios de migración, en las que han proliferado redes dedicadas al tráfico de “indocumentados” relacionados con “coyotes y polleros”, o relacionados con redes del narcotráfico.

⁹⁰ Quiñónez, Enery. “What is corrupcion?” en *The OECD Observer*, París, núm. 220, abril de 2000, p.23. Citado por Georgina Sánchez, Ob. Cit. p. 474.

En el contexto reciente, resulta importante considerar las percepciones con respecto a la corrupción de México frente a otros países. De acuerdo a los reportes de Transparencia Internacional sobre la corrupción, en el índice de percepción de la corrupción de funcionarios públicos y políticos en 1999, de una lista de 99 países, México se ubicó en el rango de países con alto nivel de corrupción, en el puntaje de 0 a 10, donde 0 significa 'muy corrupto' y 10 'muy limpio', México obtuvo un puntaje de 3.4, quedando en las percepciones como más corrupto que otros países latinoamericanos como Chile, Costa Rica, Perú, Uruguay, el Salvador y Jamaica.⁹¹

En el reporte de 2001, Transparencia Internacional registró que de una lista de 91 países, México ocupa el lugar número 51 entre los países con mayor corrupción, quedando por debajo de países latinoamericanos como Chile, Costa Rica, Uruguay y Perú, por encima de otros como Venezuela y Ecuador. Obteniendo la calificación de 3.7 en la escala de 1 a 10, donde 1 significa "muy corrupto" y 10 "muy transparente".⁹² En el reporte de Transparencia Internacional, correspondiente a 2003, las percepciones sobre la corrupción en México, mostraron una mejora relativa con respecto a 2002, sin embargo, el país se encuentra dentro de los países que siguen padeciendo fuertes problemas de corrupción: "México se encuentra en la posición número 64 con 36 puntos, mejora con respecto al 2000, porque a pesar de que se encontraba en la posición número 59, contaba con 33 puntos. En cuanto a los países de América Latina, México se encuentra en la posición número 11, estando en primer lugar Chile con 74 puntos".⁹³ Según la información de 2004 de Transparencia Internacional, en una escala de 0 a 10, México obtuvo la calificación reprobatoria de 3.6 en el índice de percepción de la corrupción, ocupando el lugar número 15 dentro de los latinoamericanos y el lugar 64 de una lista de 144 países a nivel mundial. En 2005 y 2006, según la información de Transparencia Internacional, México obtuvo la calificación de 3.5 y 3.3 respectivamente (La Jornada, 7- XI-2006, p. 6), lo que representa una tendencia negativa y expresa la persistencia del problema.

Lo anterior refleja en términos comparativos que la corrupción se manifiesta con distintos niveles en la mayoría de los países, que la existencia de la democracia no excluye automáticamente el problema, en todo caso puede presentar mejores condiciones para su denuncia y establecer instrumentos para su control, la democracia misma o sus instituciones corren el riesgo de ser utilizadas por los altos funcionarios públicos o por los propios gobiernos para obtener ventajas políticas y ganancias económicas.

El mundo actual está definido por el conjunto de relaciones económicas, políticas y culturales entre los miembros de las comunidades nacionales, pero al mismo tiempo la configuración de un entorno internacional complejo entre los Estados nacionales. Dichas dimensiones conforman la realidad de la globalización, en la cual existen diversas tendencias y contradicciones que manifiestan las consecuencias del poder

⁹¹ Índice de Percepción de la Corrupción construido por Transparencia Internacional-Transparencia Mexicana. Revista *Este País*, Núm. 109, abril de 2000. p.59.

⁹² The TI 2001 Corruption Perceptions Index. www.transparency.org.

⁹³ Índice de Percepción de la Corrupción de T.I., www.transparencia.org.mx, 2004.

hegemónico de los capitales transnacionales hacia los países menos desarrollados, redefiniendo los ámbitos de la soberanía nacional y los proyectos de desarrollo nacional, así como la propia organización política de los Estados en el marco de una economía del libre mercado.

La complejidad de los problemas ha rebasado la capacidad de los gobiernos para la resolución inmediata de los mismos, el crecimiento de las necesidades sociales es mucho mayor de la capacidad de producción y distribución de los satisfactores vitales, asegurar la vida misma representa la dificultad más grande para la sociedad, debido a las profundas desigualdades sociales.

En la actualidad, México se encuentra en una situación en la que existen grandes preocupaciones sobre las perspectivas en su desarrollo como país. Durante las últimas décadas, los cambios registrados en su sistema político nos hablan de un distanciamiento de las tradiciones autoritarias en el régimen político y se ha contribuido en la instauración de procedimientos democráticos, sin embargo, como se podrá observar queda mucho por hacer. El problema de la corrupción persiste, al igual que los problemas de desigualdad y pobreza, de inseguridad, de violencia, de impunidad, por mencionar algunos, son obstáculos al desarrollo integral del país, lo que debe conducir a la reflexión sobre las características y condiciones estructurales que se requieren para la superación de tales problemas.

Desde nuestra perspectiva, buscamos demostrar que el problema de la corrupción es un fenómeno social relacionado y entrelazado a las estructuras económicas y a las superestructuras jurídico-políticas en las cuales se reproducen las relaciones de la sociedad. En tal sentido, la democracia en su condición superestructural de organización del poder político presenta las posibilidades y mecanismos que contribuyen a la superación de tales problemas, pero también corre el riesgo de que sus instituciones y los encargados de las mismas se corrompan.

El proceso de transición política que llevó a la instauración del régimen democrático en nuestro país está condicionado por las estructuras del modelo económico de la globalización capitalista, cuyo esquema tiende a subordinar el interés público a los intereses privados y genera contradicciones sociales, las cuales se reflejan en las condiciones de deterioro social, inseguridad, violencia, narcotráfico, desempleo, que se entrelazan a las redes de corrupción, situación que requiere de nuevas alternativas.

La necesidad de mejorar los esquemas de gobernabilidad, exige tareas encaminadas a la superación de los rezagos sociales en correspondencia con el mejoramiento de la calidad de la democracia, es decir, redefinir y renovar los órganos de administración y representación política del Estado, un ejercicio de gobierno con esquemas de transparencia y rendición de cuentas, con nuevas formas de participación y evaluación social, pasar de la simulación demagógica al funcionamiento real del Estado democrático de derecho.

Se requiere en tal sentido, poner en correspondencia las instituciones públicas del Estado con las necesidades sociales de la población, bajo una visión renovada de las políticas públicas, sobre la base de una administración eficiente que brinde resultados, con esquemas de rendición de cuentas que se complementen con la participación activa de la sociedad civil.

El país ha a través de las últimas décadas ha sufrido las consecuencias de la corrupción y sus consecuencias negativas para el desarrollo, el problema persiste y requiere de mayor atención. Sin embargo, es un fenómeno que está interrelacionado con otros aspectos de la vida económica y política del país, lo que aumenta su complejidad, su estudio y explicación necesariamente se vincula con la democracia y más específicamente con el proceso de democratización del sistema político, de sus instituciones, pero también está en relación a las actitudes y a la mentalidad de los actores políticos y sociales, es decir, a la cultura política. En la medida en que exista una mayor conciencia del problema y sus consecuencias negativas se podrá avanzar de forma más consistente en su combate, el establecimiento de mecanismos de control y prevención de la corrupción requiere de una renovación cultural en los encargados de la administración y los servicios del Estado.

Lo anterior pasa por la comprensión de la política como una actividad al servicio de la comunidad, a la ciudadanía, en la cual los funcionarios y servidores públicos asumen la responsabilidad y el compromiso de servir al interés público del país.

El contexto actual plantea nuevas tareas a las instituciones del Estado, en cuanto al desarrollo transparente de sus funciones y en tal sentido, existen algunos avances, sin embargo, la dimensión social de los problemas y rezagos pendientes, exige de los actores un esfuerzo común con el propósito de profundizar la democratización, no sólo con respecto a la elección del gobierno del pueblo, sino en su funcionamiento como gobierno para el pueblo, es decir, construir una gobernabilidad democrática al servicio del pueblo, de lo contrario el discurso de la democracia seguirá siendo sólo una forma de encubrir intereses y privilegios oligárquicos en el país.

CAPÍTULO 4

ADMINISTRACIÓN Y CULTURA DEL SERVICIO: PERCEPCIÓN Y ASPECTOS COGNITIVOS DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

“El servicio público tiene que ser la mejor expresión de una sociedad para encontrar respuestas a sus propias necesidades y preocupaciones; quienes trabajan en el sector público representan la posibilidad de encontrar ese tipo de respuestas, es decir, el servicio público para que sea verdaderamente efectivo, tiene que haber un compromiso muy claro de quienes lo ejercen con la sociedad de la cual emergen. Si estas condicionantes están dadas, el servicio público puede cumplir con su función” (Juan Ramón de la Fuente. Rector de la UNAM).

En la dimensión de los Poderes Públicos del Estado se configura la actividad de los servidores públicos que dan sustento a la función pública en sus diversas expresiones, en tal sentido, resulta significativo establecer los referentes explicativos respecto al espacio institucional del Estado en el que se desarrolla la cultura de los servidores públicos, dimensión cultural y política que contribuye en la explicación de la corrupción política y administrativa, así como en la comprensión de las tareas encaminadas a su control y prevención, pero sobre todo a la posibilidad de fijar una perspectiva que contemple el servicio público desde su función democrática.

4.1 Administración y función pública, referentes de la cultura del servicio público

Las estructuras del Estado y su dinámica contradictoria en tanto relaciones de poder, reflejan una actividad política permanente de los actores participantes, que se puede destacar como quehacer público y que se instituye como función pública. En este campo de relaciones y de actividades para administrar el Estado bajo el esquema de división de poderes, ocupan un lugar central los funcionarios integrados al servicio público y las directrices políticas que guían su actividad.

Es a partir de los problemas que se presentan en la función pública y la actividad de los servidores del Estado, de donde se deriva la importancia del análisis de las ideas y estrategias de orientación que conforman la cultura organizacional interna a dicho campo, que tiene un carácter público externo relacionado a la política, lo que la convierte en una cultura política, que en nuestro caso se propone como cultura del servicio público.

Existen diversos esfuerzos encaminados a tratar los problemas de la administración pública desde sus orígenes hasta la actualidad, en tal sentido.⁹⁴ Si bien se pueden establecer distinciones analíticas entre política y administración pública, lo cierto es que en la realidad son campos entrelazados en el ámbito de lo público.⁹⁵ Los asuntos públicos que competen a los políticos profesionales tienen su propia dinámica, sin embargo, existe estructuralmente una relación con el cuerpo de funcionarios del Estado y sus instituciones, las distinciones disciplinarias resultan interesantes en cuanto que se establecen niveles de relación o de separación.⁹⁶ Sin embargo hay una interacción de las estructuras políticas y administrativas, que se ha planteado por la ciencia política y que resulta fundamental en la actualidad: “El afán de explicar la política y la administración pública mediante la teoría de la cultura política data de los orígenes mismos de la ciencia política” (Almond; 1999:196). Al respecto, se puede rescatar el sentido clásico de la política, dentro de una perspectiva que la considera desde el universo de lo social, que le confiere e insiste en su carácter público, como forma de consecución del interés social y el bien común, a través de procesos de organización y administración del Estado.

En nuestra perspectiva proponemos ese entrelazamiento como el campo de la cultura del servicio público, conformada por un conjunto de tradiciones, normas, valores y actitudes en la función pública, que se entrelazan a la acción política y administrativa del Estado. En este contexto se pueden analizar los problemas y contradicciones en dicho campo, con la posibilidad de proponer alternativas desde una perspectiva sociocultural relacionada con la democracia, en su sentido de gobernabilidad sustentada en la soberanía del pueblo.

Lo anterior plantea la necesidad de establecer ciertos acotamientos con respecto al problema de investigación. En nuestro caso se busca relacionar el ámbito de lo público-estatal, en tanto espacio político y administrativo en el que se desarrolla la función pública y se aplican políticas públicas, a partir de la confluencia de un conjunto de normas, valores y actitudes que definen las interacciones en dicho espacio, para extraer explicaciones sobre la corrupción y las posibles alternativas en su combate y prevención.

La dinámica funcional de las estructuras organizativas de la administración pública se refuerza de forma permanente por un conjunto de ideas, valores y orientaciones desde las cuales se justifica y legitima la institucionalidad del Estado, (la República). En este

⁹⁴ Al respecto se puede decir que: “Los escritos sobre administración pública se remontan a los tiempos bíblicos y aún más atrás...Es posible encontrar la mayor parte de los conceptos modernos de administración y liderazgo ya planteados por uno u otro de los escritores del mundo clásico, medieval y premoderno” (Shafritz y Hyde; 1999: 51-52).

⁹⁵ A pesar de la existencia de distinciones específicas en su estudio, hay una relación estratégica entre política y administración, como considera Dahl: “Toda vez que la política y la administración pública convergen casi hasta el punto de ser indistinguibles una de otra, la segunda tiene que ver de manera inevitable no sólo con la consecución de fines públicos, sino también con su creación”. Citado por Jorge Tamayo Castroparedes en el estudio introductorio al texto de Harmon M. M. y Mayer, Richard T. (2001:8).

⁹⁶ Al respecto, puede verse (Shafritz y Hyde; 1999)

campo las orientaciones culturales operan como fundamentos para la construcción e interpretación de la realidad, a partir de las cuales se forman representaciones, relaciones de identidad o de diferencia entre los actores sociales.⁹⁷ El carácter democrático o autoritario del Estado y el régimen bajo el cual se sustenta, deriva en gran medida de dichas orientaciones que le adjudican reconocimiento y legitimidad.

En el campo de la función pública como forma de actividad de los servidores públicos existe la influencia de un conjunto de orientaciones políticas y administrativas, que tienen un sustento institucional, legal y racional, que cuando no son respetados o son violados se presentan los actos ilícitos como el de la corrupción.

En tal sentido, se puede señalar que la reproducción de la sociedad y la permanencia de sus instituciones democráticas, se desarrolla en gran medida gracias a la existencia de patrones culturales, con sustento en creencias, normas y valores, como conjunto de subjetividades que dan sentido a las acciones sociales, entre las cuales se encuentran las referidas a los asuntos públicos. En el régimen democrático, la interacción entre los participantes también es posible gracias al establecimiento de ciertos referentes ideológico-culturales y normativos para regular los intereses y contradicciones propias de la política, como consenso democrático, lo contrario puede conducir a procesos anómicos, de ingobernabilidad, a fenómenos que conllevan a la fragilidad y declive del capital social.⁹⁸

La cultura del servicio público forma parte del contexto de funcionamiento de la administración pública y es a partir de ella que se pueden entender los procesos que la relacionan con el sistema político. En tal sentido se puede señalar que: “La práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político”.⁹⁹

⁹⁷ En el campo de la representación social del poder político: “Un Estado moderno -como complejo de una específica actuación humana en común- subsiste en parte muy considerable de esta forma: porque determinados hombres orientan su acción por la representación de que aquél debe existir o existir de tal manera o cual forma; es decir, de que poseen validez ordenaciones con ese carácter de estar jurídicamente orientadas”. (Weber, 1984:13).

⁹⁸ Esta problemática puede ser conceptualizada como parte de una situación anómica señalada por Durkheim desde la sociología, (puede redimensionarse no sólo como ‘falta de normas’, sino como ‘actos de violación de las normas’, es decir, actos contra las instituciones, sea por omisión, transgresión o violación), y que desde la ciencia política se relaciona con el desorden, el problema de ingobernabilidad y la desinstitucionalización. Desde el estudio del capital social (Putman; 2003) referido a la importancia y valor de las redes sociales, las normas de reciprocidad entre sus actores, sus formas organizativas y de relación frente a las necesidades vitales, cuyos efectos pueden ser diversos, según el ámbito de acción colectiva o de interacción social. Resulta importante señalar que un fenómeno anómico, como el de la corrupción, refleja la violación o trasgresión de las normas, en tal sentido, se contraponen a las instituciones y a la socialización basada en la confianza.

⁹⁹ Martínez Silva, Mario. ‘Estudio introductorio’ al libro *Clásicos de la Administración Pública* (Shafritz y Hyde; 1999:8)

La importancia de los esquemas culturales democráticos en el que se desarrolla la administración contribuye a explicar el problema de la corrupción. Como referente institucional y de acuerdo a la Ley de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal forman parte de la Administración Pública Centralizada, y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.¹⁰⁰ ¿Pero son y responden a una perspectiva democrática de servicio?

Entre las tareas fundamentales del gobierno democrático y que definen en gran medida la función pública en tal perspectiva deben estar, las de proporcionar una gran variedad de servicios públicos: servicios de administración de justicia, seguridad pública, defensa nacional, salud, educación, energía eléctrica, comunicación, generación y distribución de información, transporte, agua potable, alcantarillado, registro público de la propiedad, procesos de compra-venta y licitación pública de servicios, que en conjunto tienen que dar vida a la Administración Pública Federal con un sentido social y democrático a través de las 18 Secretarías de Estado y alrededor de las 286 entidades que forman parte del sector público central y descentralizado, las cuales deben renovarse comenzando por sus nombres y sobre todo en la nueva funcionalidad de servicio bajo esquemas transparentes.

Lo que le da sentido a la organización y funcionamiento del Estado es el conjunto de relaciones políticas entre éste y la sociedad.¹⁰¹ En el sector público se ubica el Gobierno Federal, el cual incluye los Poderes Legislativo, Judicial y el Ejecutivo con sus distintos órganos centralizados como las Secretarías y desconcentrados, además de los Fondos o Fideicomisos. El gobierno federal está conformado por las Secretarías de Estado y un conjunto de órganos administrativos mediante los cuales se busca cumplir la función y el servicio públicos, a través de planes, programas y políticas públicas, como se expresa en las leyes fundamentales del país, que en las condiciones actuales exigen de una renovación democrática.

¹⁰⁰ En el mismo sentido, el Sistema de Cuentas Nacionales de México, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el sector público en México está formado por el Gobierno General y las Empresas Públicas. El Gobierno General incluye las categorías de Gobierno Central, Gobierno Local y Seguridad Social con distintas instituciones en cada categoría. En las Empresas Públicas se incluyen las de Control Directo, que abarca los Organismos Descentralizados productores de mercancías, y las de Control Indirecto que incluye sociedades mercantiles dedicadas a actividades financieras y no financieras. La división del Sector Público en dos grandes conjuntos se basa en las características económicas de cada dependencia y en su situación jurídico-administrativa, las dos grandes categorías de producción son las de servicios sociales y comunales suministrados por el gobierno y la producción de bienes y servicios generados por las empresas públicas. El Gobierno General se caracteriza por proporcionar una variada y amplia gama de servicios de carácter social y comunitario, que se entrega a la sociedad gratuitamente o mediante el pago de cuotas simbólicas. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-2000.

¹⁰¹ La Constitución establece que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” Art. 49, CPEUM. “El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”. Art. 50, CEPUM. “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal”. Art. 94, CPEUM.

Las Secretarías cuentan con un titular, los cuales son nombrados por el Presidente de la República.¹⁰² Las Secretarías se basan en una estructura especializada, racional y burocrática, desde la cual se desarrolla el servicio público, considerando las atribuciones y funciones de su ramo correspondiente, de donde derivan las políticas gubernamentales asignadas, las cuales si se procuran democráticas se deben llevar a cabo por medio de planes y programas para atender las necesidades del país sin privilegios de élite.¹⁰³

El proceso que conlleva al funcionamiento de las estructuras organizativas del gobierno, así como al logro de los objetivos del sector público se desarrolla sobre la base de un sistema de roles y funciones predeterminados para los funcionarios y/o servidores públicos.¹⁰⁴ El diseño organizacional de este sector se ha caracterizado por un alto nivel de concentración burocrática que busca la especialización de sus tareas y parámetros, sin embargo, existe un proceso de redefinición respecto a la regulación de los trabajadores al servicio del Estado, la continuidad en la prestación de sus servicios responde a los modelos de política establecidos por el gobierno y a los recursos asignados en los diversos campos y sectores, bajo esquemas gerenciales y elitistas.

¹⁰² Al respecto la Constitución Política establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’ y respecto a uno de sus compromisos “El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: ‘Protesto guardar y hacer guardar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la nación me lo demande’. Art. 87, CPEUM. Tiene entre sus funciones el de “Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Art. 89, CPEUM. En general éste esquema ha tenido deficiencias en cuanto a su cumplimiento y por la falta de transparencia.

¹⁰³ Las atribuciones de las Secretarías están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En sus programas se definen la misión, visión y estrategias para desarrollar sus actividades, cuyas estructuras organizativas se han dado a conocer a través de la página de internet del gobierno. Sin embargo, habría que reconsiderar la estructura y eficacia de sus resultados.

¹⁰⁴ De acuerdo a la Convención Interamericana Contra la Corrupción se usan los conceptos de “funcionario público”, “oficial gubernamental” o “servidor público”, para referirse a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. Sin embargo, en nuestra Constitución Política se establece que: “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” (Artículo 108, C.P. de los Estados Unidos Mexicanos, México). Por su parte el Código Penal Federal, establece que: “es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal” (Código Penal Federal, Título Décimo, Artículo 212. Porrúa, México, 2001. pp. 72-73). A ello debe agregarse que: “Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” (Art. 128, CPEUM). Lo que exige de nuevos esquemas de vigilancia y rendición de cuentas, de contraloría social democráticas.

En el desarrollo de las tareas y funciones públicas, se pueden señalar algunos factores fundamentales: la estructura jurídica e institucional que establece los criterios normativos de funcionamiento y planeación; los recursos y el presupuesto económicos que se asignan; el factor humano como servidores públicos en el ejercicio de las funciones asignadas. Sin embargo, la actividad que desarrollan se debe definir no sólo al interior de la organización, sino con respecto a la ciudadanía y las tareas de coordinación entre diferentes instancias del gobierno y la sociedad. Dichos factores están presentes en las interacciones de la función pública, en cuanto a la administración de bienes y servicios por parte de las instancias del Estado. De este modo la función pública comprende: “Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Cuyas características están relacionadas a la organización y administración de bienes, entendidos como: “los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos”.¹⁰⁵

En nuestro caso, al utilizar el concepto de cultura del servicio público, se alude no sólo a los aspectos técnicos-administrativos, sino también a los aspectos políticos que se relacionan con la subjetividad y el carácter contradictorio que se le asigna al ámbito de lo público, espacio donde se define la forma de ejercer la función y el servicio público. El cual puede definirse como un campo de relaciones sociales determinado por la mediación de intereses, que simbólicamente adquiere la forma transfigurada del interés o bien común representado por el Estado, cuya forma política se constituye a partir de los órganos de soberanía y representación popular, los órganos de gobierno y los de la propia ciudadanía, que tienen en su base el referente del artículo 39 constitucional.

Con referencia a la actividad o función pública de un servidor público, empleado público o funcionario público, al definirse en el marco del Estado social y democrático, se contempla el significado de sus servicios públicos desde la perspectiva de los intereses comunes o colectivos de la sociedad, diferenciándose así del sentido de las actividades desarrolladas en otros ámbitos con carácter privado o guiadas por el interés de las ganancias privadas.

En dicho espacio y en cuyos procesos se entrelazan las actividades administrativas y el poder político, por lo que su funcionamiento no está desligado de ciertas tradiciones políticas y culturales, las cuales están presentes e influyen en los procesos de integración de los funcionarios al subsistema político-administrativo, así como en las formas de ocupación y ejercicio de un cargo público, aspectos que están en estrecha relación con las características del sistema político, que en las condiciones actuales exige de su renovación bajo esquemas de consenso social y democráticos.

¹⁰⁵ Manfroni, Carlos A. *La Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Anotada y comentada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1998, p. 33.

4.2 Algunos antecedentes de la cultura del servicio público

La cultura del servicio público tiene sus fuentes en la evolución del Estado mexicano, la tradición de la administración pública acorde con las formas de gobierno y la cultura de las élites políticas. El sector público ha tenido un proceso de redefinición a partir de la década de los ochenta, situación en que se agudiza la crisis económica, en la que hubo preocupación del gobierno para cambiar el modelo económico y las formas de dirección en la Administración Pública. Tales procesos se constituyen en referente de la cultura del servicio público y que frente al problema de la corrupción se apoya en las tareas de control y fiscalización, en las tareas de la administración como parte de las prestaciones del servicio público. Históricamente el ejercicio de control y fiscalización en México acompaña el desarrollo de la administración del país durante sus diversas etapas.¹⁰⁶

Me remito al antecedente de la creación de un organismo con rango de Secretaría de Estado para tales efectos, relacionado con nuestro objeto específico de estudio.

En el contexto de la crisis del llamado “Estado de bienestar”, durante la década de los ochenta, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en la perspectiva de la política de ‘renovación moral de la sociedad’ propuso algunos cambios frente a los problemas de corrupción y ante las deficiencias en la Administración Pública.

Al respecto se planteaba que: “La renovación moral exige que el Estado asuma tres responsabilidades fundamentales: la primera es prevenir la corrupción del propio Estado en sus relaciones con la sociedad. Para ello la Administración Pública debe ser honesta, profesional y eficaz, pues es preciso remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo de manera expedita el poder del Estado para que brinde efectiva protección a sus derechos.

¹⁰⁶ Durante la primera etapa del país en su condición de nación independiente se creó en 1824 la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de fiscalización en lugar del Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España. Sin embargo, en 1843 se suprimió la Contaduría mencionada y se restauró el antiguo Tribunal de Cuentas. La Constitución de 1857 restableció la Contaduría Mayor de Hacienda. Después de la Revolución y con la Constitución de 1917, estando Carranza como Presidente, se creó un Departamento de Contraloría. En 1933 dicho Departamento se suprimió y sus funciones pasaron a la Tesorería de la Federación. Una nueva fase en las actividades de control y fiscalización se abrió en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, quien en 1982, expidió un decreto para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El 30 de julio de 1999, bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo se publicó el Decreto por el que se reformaron los Artículos 73, 74, 78 y 79, con el cual se estableció que la entidad de fiscalización superior de la federación iniciaría sus funciones el 1 de enero del año 2000, remplazando a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuyos recursos humanos, materiales y patrimoniales pasaron a la nueva entidad de fiscalización. De este modo en el Artículo 79 se establecieron los criterios que guían la actividad de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, (Auditoría Superior de la Federación) teniendo autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Teniendo a su cargo: fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (incluyendo la Presidencia y las Secretarías de Estado); las entidades federativas, los municipios y los particulares, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Determinar los daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

La segunda es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción. La tercera es utilizar todos los medios adecuados para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su respeto por los valores nacionales fundamentales y por las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen”.¹⁰⁷

En consecuencia se realizaron algunas reformas constitucionales y se expidieron nuevas leyes (Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, Leyes Orgánicas de las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal). Asimismo fue de gran importancia la creación de un organismo con rango de Secretaría encaminado a la fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que entró en funciones a partir del primero de enero de 1983, antecedente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la Secretaría de la Función Pública.

En el marco de la política de renovación moral de la sociedad, dicha Secretaría tenía entre sus objetivos: contar con un sistema de control y fiscalización confiable, que el Ejecutivo Federal tuviera un órgano que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado; que su administración se realizara con apego a las leyes, con eficiencia, eficacia y honradez; del mismo modo buscaba promover la vigilancia, supervisión, evaluación y control como formas de prevención de la corrupción en la Administración Pública Federal.

En dichas funciones normativas de control y fiscalización se puso especial atención en la planeación, organización y coordinación del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, se buscaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecieran sistemas de coordinación para simplificar y reducir los trámites y procedimientos administrativos. En el mismo sentido, con el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía se buscó incidir en el combate hacia la corrupción.

Sin embargo, las estructuras de poder, bajo esquemas autoritarios tienden a operar en esquemas de opacidad y limitan los alcances de la contraloría y fiscalización desde la sociedad, la presencia de un control monopólico o concentrado de las instancias del Estado, el presidencialismo autoritario desvirtúa las relaciones políticas transparentes, la legalidad favorece y justifica los privilegios y la corrupción.

¹⁰⁷ De la Madrid H. *La política de la renovación*. Ed. Diana. México. 1988. pp. 57. Un análisis de dicha situación puede verse en: Enrique Del Val Blanco “Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción”. Robert Klitgaard y otros. *Prevención de la corrupción en el Servicio Público: un Enfoque Internacional*. INAP, México. 1984. pp.24-48.

A dicho antecedente sobre el origen de la Secretaría se debe agregar que en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en la perspectiva de una política de modernización, se promovió la reforma del Estado, se realizaron reformas constitucionales en lo político-electoral y en los ámbitos que influyeron en las instituciones de la Administración Pública, por ejemplo el Programa de Simplificación y de Desregulación de la Administración Pública Federal, derivado del Acuerdo Legislativo publicado en el Diario Oficial del 9 de febrero de 1989.

Este Programa estuvo a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que entre sus propósitos tenía el de realizar acciones para simplificar sistemas y procedimientos en las relaciones entre las dependencias y entre el sector público y los particulares. Se propuso la revisión del marco normativo de la actividad económica bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comercio y fomento Industrial a través de la Unidad de Desregulación Económica. Se buscaba la desregulación para una economía de libre mercado, la racionalización de las normas y preceptos para una economía más abierta, (Ley de Competencia, Reglamento de Servicios Portuarios, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley Federal de Protección al Consumidor, se reformó la Ley de Sociedades Mercantiles), adaptándose al contexto internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Se registró también la modificación del nombre de la SECOGEF y surgió así la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la perspectiva de una institución que buscaba renovarse para realizar las actividades de fiscalización y control en la función pública. Sin embargo, un gobierno que nace cuestionado en su legitimidad no goza de la plena confianza y credibilidad en sus propósitos, sin embargo, ello no obstaculiza la aplicación de programas y políticas, tal fue el caso en dicho sexenio, que con actos espectaculares el gobierno buscó reforzar su credibilidad y limpiar su imagen. Por otra parte la política económica de privatización del sector público se convirtió en fuente de corrupción, dichos procesos de desregulación y reforma se vieron opacados por la crisis y la rebelión de los zapatistas en Chiapas.

Como una aproximación reciente, se pueden mencionar algunos cambios registrados en el sexenio de Ernesto Zedillo. Los graves problemas de corrupción en el período salinista y en el contexto de una de las crisis económicas más profundas en el país, conocida coloquialmente como el “error de diciembre”, el gobierno de Zedillo estableció en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), un apartado referido a dicha problemática (Probidad y rendición de cuentas en el servicio público), en el que se señalaba la necesidad de una lucha frontal contra las causas de la corrupción y la impunidad. Del mismo modo, de uno de sus objetivos (Desarrollo democrático) se derivó la estrategia de la “Reforma de Gobierno y la Modernización de la Administración Pública”. En tal sentido se propusieron diversas tareas encaminadas a la simplificación y adecuación del marco normativo de los procesos administrativos para reducir sus costos, generar transparencia en las operaciones y mejorar la atención a la ciudadanía.

Asimismo se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), que entre sus objetivos proponía: “Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura del servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”¹⁰⁸

En este objetivo se puede observar que está presente la idea sobre la necesidad de una cultura del servicio con relación a la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el combate a la corrupción. Se proponía también en dicho Programa la necesidad de una reforma a los órganos de control de la gestión pública y la creación de una instancia de fiscalización superior; se propuso la edificación de una cultura para reforzar los valores éticos del servicio público; asimismo se elaboró un subprograma de dignificación, profesionalización y ética del servidor público con el que se pretendía impulsar el servicio profesional de carrera. Sin embargo, algunos de estos planteamientos no pudieron concretarse, por lo que los pasos que se dieron resultaron insuficientes para la consolidación de un cambio cultural en la Administración Pública Federal.

En la última década, en el contexto de la redefinición del modelo económico y la modernización económica, se registraron diversos procesos de desincorporación de empresas paraestatales, la desregulación económica condujo a una redefinición del papel del Estado en la economía. En el aspecto político se registró un proceso de liberalización y transición, los cuales condujeron a la alternancia en el gobierno. Sin embargo, desde una perspectiva general, se puede decir, que dichos procesos de transición y liberalización estuvieron acompañados de fuertes actos de corrupción, como se ha señalado. Pero sobre todo este proceso existe un problema de fondo, que se refiere al carácter del Estado y a los esquemas de gobernabilidad, si se mantienen estructuras autoritarias y poderes discrecionales, los esquemas de servicio público resultan limitados, máxime cuando las políticas gubernamentales conllevan a la privatización y enajenación del sector público del Estado. Durante mucho tiempo, el origen de imposición, fraudulento o corrupto de los gobiernos limitaba la legitimidad y credibilidad del funcionamiento y desarrollo de la gobernabilidad en un sentido democrático, sobre esa base coexistían los gobiernos autoritarios y la corrupción.

Si se tiene en cuenta dicha situación, de acuerdo a los aspectos de la cultura del servicio público se puede observar la manifestación de ciertas deficiencias en el sector público en cuanto a la transparencia, su calidad o los propios rezagos legales en que se desarrolla la actividad de los servicios públicos. Los factores que influyeron en estos procesos de evolución tanto en las normas, los instrumentos y las políticas de control y fiscalización, han sido los problemas de corrupción, centralismo, ineficiencia burocrática, las nuevas exigencias sociales y la configuración de un contexto internacional de alta competencia económica.

¹⁰⁸ PROMAP 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996, p.63.

En dichos antecedentes destacan el establecimiento de algunas bases normativas y modificaciones legales que incidieron en las tareas de la Administración Pública Federal, en la labor de los órganos de control y fiscalización. Sin embargo, cabe señalar que a pesar de ello, desgraciadamente los problemas de corrupción e ineficiencia se siguen registrando en el sector público, como un problema estructural que tiene que ver con el sistema político presidencialista, la presencia de poderes discrecionales y las insuficiencias del desarrollo democrático.

En el contexto reciente los problemas de corrupción afectaron la credibilidad y confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la Administración Pública. Los problemas específicos, son difíciles de registrar, sin embargo, retomando la información de la SECODAM, se puede tener un panorama de la situación que se registró en los últimos años. Con ello se observa que los problemas que se han presentado en la Administración Pública Federal, deficiencias, discrecionalidad y prácticas ilícitas influyen en los rasgos de la cultura del servicio público y en las tareas de combate a la corrupción, como política del gobierno federal. En ello destaca el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, mecanismo que permite a los ciudadanos expresar sugerencias, solicitar asesoría, denunciar irregularidades e ineficiencias en la gestión pública y servicios del gobierno.

Al respecto se puede retomar algunos datos que reflejan dicha situación, como parte de los procesos frente al problema de la corrupción y que a su vez nos dan una idea de la cultura del servicio en este respecto. De diciembre de 1994 a agosto del 2000 dicho sistema captó 4,003, 231 solicitudes ciudadanas, de las cuales 978,118 estaban relacionadas con presuntas irregularidades cometidas con servidores públicos; 621,976 se referían a sugerencias, reconocimientos y peticiones y 2,403,137 fueron consultas de la población sobre requisitos de tramites ante las autoridades. De las 978,118 solicitudes ciudadanas relacionadas con presuntas irregularidades, el 85.5% se atendieron en forma inmediata y sólo el 14.5% restante de los casos se integró al expediente para iniciar la correspondiente averiguación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades.”¹⁰⁹

En cuanto a la evolución de las quejas y denuncias realizadas frente al problema de la corrupción, entre 1995 y 1998 en términos generales, el número de quejas, denuncias y solicitudes ciudadanas tuvo un crecimiento de más del 150 por ciento.

A lo anterior se agrega que hubo un incremento de la participación ciudadana en cuanto a las denuncias, sin embargo, se reconoce que siguen existiendo limitaciones. Lo que se explica por la influencia de los factores siguientes:

¹⁰⁹ SECODAM. Informe de Labores, 1999-2000.

Falta de credibilidad de la población en las autoridades; escasa cultura de peticiones ciudadanas; reducida difusión sobre la normatividad aplicable a cada trámite o servicio; limitada difusión de los servicios que proporciona la SECODAM y los órganos de control interno; incipiente capacitación y sensibilización del servidor público; ausencia de políticas claras e integrales para establecer programas preventivos; desmotivación de los ciudadanos al no recibir información sobre la resolución a su queja o denuncia y por los largos tiempos de respuesta sobre la resolución de sus peticiones; insuficientes acciones contundentes para sancionar a los servidores públicos infractores; carencia de acuerdos y convenios a nivel internacional (particularmente con las autoridades migratorias).

Además de estos factores, las debilidades en los criterios técnicos y operativos de carácter jurídico respecto a las atribuciones y funciones para aplicar el proceso de atención ciudadana, así como estructuras organizacionales no funcionales de los órganos internos de control".¹¹⁰

La gravedad de los actos ilícitos en el sector público, sin duda, afecta la prestación de los servicios a la sociedad, la falta de transparencia en el gobierno y los poderes públicos genera desconfianza ciudadana. Con respecto a la situación específica de las quejas y denuncias recibidas de las irregularidades en la Administración pública se señala que la SECODAM recibió más de 7 mil quejas y denuncias sobre irregularidades en la Administración Pública Federal: 44.63 corresponden a irregularidades en trámites; 32.32% corresponden al abuso de autoridad; 12.69% a maltrato; 6.81 a problemas de Extorsión y 3.55% a irresponsabilidad laboral.

De acuerdo a información de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre 1999 y 2000, las tareas de combate a la corrupción reflejan los siguientes datos: relacionados con la corrupción en el sector de los servidores públicos, se ejercieron 12,091 sanciones a 11,781 servidores públicos, 1,022 de las cuales fueron de carácter económico, con un monto de 766 millones 18 mil pesos. Por otra parte se registraron 51,702 sanciones administrativas a 51,017 a servidores públicos, de los cuales 4,945 fueron de tipo económico por un monto aproximado de 3,179 millones 14 mil pesos. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal presentaron ante las autoridades respectivas 241 denuncias penales por presuntos delitos cometidos por los servidores públicos, que llevaron a un quebranto económico aproximado de 16 millones 109 mil pesos.¹¹¹ Lo anterior refleja la persistencia del problema de la corrupción, que existen limitaciones y deficiencias en su control y prevención.

La aplicación de un nuevo modelo económico en el país, a partir de la década de los ochenta, condujo a la realización de reformas y al establecimiento de nuevos esquemas de administración, frente a las viejas estructuras burocráticas tradicionales,

¹¹⁰ SECODAM, PNCCFTDA 2001-2006, P.21.

¹¹¹ SECODAM. *Informe de Labores 1999-2000*.

la falta de reglas claras en la labor de los servidores públicos, deficiencia en las tareas de planeación y evaluación de las políticas, la ineficiencia en los resultados frente a los problemas sociales y la manifestación del fenómeno de la corrupción, se abrió un proceso hacia el establecimiento de nuevas estructuras administrativas, modernizando sus mecanismos de control y fiscalización. Se favoreció un nuevo clima organizacional y el surgimiento de nuevos rasgos en la cultura del servicio público. Sin embargo, el proceso aún tiene aspectos pendientes, en cuanto a la infraestructura ética cultural, con respecto a la socialización de los valores de la cultura de transparencia en el servicio público, en cuanto a una perspectiva preventiva y estratégica que contribuya a la mejora de la eficiencia en el logro de los objetivos de la función pública frente a la problemática social del país.

4.3 Preceptos para la lucha contra la corrupción en el último sexenio

El gobierno surgido de un proceso de alternancia política, tubo que actuar sobre las bases del Estado y las instituciones del sistema político-administrativo existente, a partir de ello se realizaron las adaptaciones y el rediseño institucional en algunas áreas para el ejercicio de las políticas gubernamentales.

Nuestro estudio busca señalar los rasgos de la cultura del servicio público que se han configurado en la etapa de transición política y en ello, ocupa un lugar central el último sexenio, considerando de forma específica las tareas de combate a la corrupción que desarrolla la Secretaría de la Función Pública, que parte de las atribuciones legales y los asuntos que le corresponde atender.¹¹²

La postulación de ciertos principios para orientar la actividad y ejercicio de la función pública se constituye en referente para el análisis de la política establecida por el gobierno actual, desde nuestro campo específico, el análisis de las orientaciones de la política gubernamental ante el problema de la corrupción. Resulta importante señalar

¹¹² Al respecto se pueden señalar las siguientes: a) La organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, relacionados a la inspección del ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; la expedición y vigilancia en el cumplimiento de las normas de control y fiscalización en la Administración Pública Federal; establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de dicho sector. b) Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley en la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas. c) Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; establecer las políticas generales en materia de los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal. d) Llevar el registro y seguimiento de las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos y verificar su contenido; regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y se encarga de llevar adelante las políticas de combate a la corrupción a través de programas y tareas específicas. e) La Secretaría de la Función Pública tiene como misión: “Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal”.

que utilizamos el concepto de política gubernamental relacionado a la perspectiva de análisis de políticas públicas, con ello se hace referencia a la función de gobierno y a la gestión pública de los problemas de la sociedad.¹¹³ En nuestro caso con referencia al problema de la corrupción y las políticas desarrolladas para su combate como una expresión específica de la cultura del servicio público.

La problemática social del país durante las últimas dos décadas ha estado relacionada a las deficiencias del Estado y a la corrupción política, por lo que se han generado diversas preocupaciones al respecto, la demanda de su combate ha ganado fuerza. La denuncia de la corrupción en los gobiernos anteriores, sirvió de consigna en la lucha electoral de 2000 contra el partido que estaba en el gobierno, fue una de las banderas de Fox, como señala uno de nuestros entrevistados:

“El tema de la corrupción fue una de las banderas de este gobierno, fue algo que le dio muchos votos al partido en el gobierno, porque de una u otra forma todos hemos padecido diversas conductas de corrupción en el gobierno, en el rubro de tramites, en el rubro de exceso de normatividad por ejemplo. Allí hay todo un reto de trabajar para mejorar la regulación, esto significa quitar las prácticas que impiden el desarrollo y generar las que lo promueven”. SFP, Director.

Por lo que existía la necesidad de enfrentar dicha problemática social desde el gobierno, para ello se establecieron los lineamientos de política gubernamental en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, de donde se derivan tareas y estrategias de la función pública al respecto.

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas resulta importante señalar que el espacio de lo público se refiere al ámbito estatal, sus funciones y responsabilidades, de la cual derivan las políticas del gobierno. Refiere al ámbito de competencia del interés y utilidad de todos los ciudadanos de una comunidad política, sus derechos, obligaciones y beneficios, es decir, lo que queda comprendido en el campo de la política y los asuntos públicos; así como los procesos de definición de las normas y reglas que rigen la organización política estatal, sus modalidades de representación, así como la emanación del ejercicio y gestión de gobierno, de sus políticas y programas sustantivos.

Por otra parte, analíticamente se puede decir, que el ámbito de lo privado está referido a los intercambios y relaciones entre los individuos, que en gran medida están restringidas a la obtención de utilidades privadas y cuyo ámbito de competencia se realiza con independencia de las instancias gubernamentales y los asuntos públicos en el Estado. Contradicción que se ha observado en la redefinición del Estado y los proyectos económicos aplicados durante los últimos tres sexenios.

¹¹³ Una explicación más amplia del concepto y sus aplicaciones se puede ver en: Luis F. Aguilar Villanueva (2000); Eugene Bardach (2001); Eugenio Lahera Parada (2002).

Frente a ello se configura la cultura del servicio público en coincidencia con la aplicación de políticas públicas, con referencia al acto de gobernar y gestionar demandas sociales con sentido público, y no privado, es decir, apegada al marco constitucional en respuesta al respaldo legítimo de los ciudadanos y con ello fortalecer los mecanismos democráticos decisorios.

Ante el deterioro de la vida social, adquieren mayor importancia las políticas públicas, con relación a las formas de definición, elaboración y ejercicio en el terreno del quehacer político, ya que se correlacionan con la estructura institucional, el régimen y las reglas que norman la participación de los actores políticos, de cuyo carácter dependen en gran medida las formas de aplicación de dichas políticas.

La encrucijada en la que se encuentra nuestro país, respecto del proceso de democratización, se refleja en la expectativa de cambio que se generó con la alternancia política, lo que exige el desarrollo de políticas públicas con mejores resultados, la ampliación democrática implica mayor participación ciudadana, una mayor correspondencia entre las demandas sociales con la gestión pública, es decir, gobernar con la sociedad y bajo escrutinio de la misma, o de lo contrario, la falta de consensos, el peligro de la crisis de confianza y el cuestionamiento de la legitimidad pueden conducir a una fase de involución política.

El problema de la corrupción afecta el interés común, tiende a alcanzar un alto grado de afectación social, por lo que se ha convertido en objeto de política gubernamental, está determinado por la capacidad del gobierno con relación a las demandas de la sociedad, que de manera desagregada se da entre los diversos grupos de mediación y negociación ante el gobierno, sin olvidar que la dimensión de dichas demandas tiende a desbordar el alcance de los recursos para las soluciones requeridas.

Por el nivel de afectación social se le ha dado un tratamiento diferenciado desde diversas instancias, entre las que se encuentra la SFP, la cual tiene a su cargo como parte de la gestión administrativa, el establecimiento de las estrategias y tareas específicas en el sector público para el control y la fiscalización frente al problema de la corrupción.

El estudio de la cultura política y específicamente en lo referente a la cultura del servicio público tiene en sus referentes en diferentes actores y en la política del gobierno frente a los problemas que se presentan en el ámbito del servicio y la función pública, en tal sentido para reforzar nuestra investigación, se señalan los aspectos fundamentales de la política del Gobierno Federal sobre el problema de la corrupción, considerando para ello los aspectos más relevantes planteados en algunos documentos oficiales como son: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Señalando también algunos aspectos de la labor desarrollada por la Comisión Intersecretarial y la Secretaría de la Función Pública.

Algunos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Las expectativas del gobierno del cambio se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Las tesis de dicho documento fundamentan la perspectiva abierta por el gobierno frente a los problemas del país. En los procesos de aplicación de las políticas gubernamentales se elaboraron diversos programas derivados de los principios que contiene dicho Plan. Se puede plantear que las características de la cultura del servicio público en el presente gobierno tienen sus referentes discursivos en dicho documento, por lo que resulta importante establecer algunos señalamientos al respecto.

La percepción de las condiciones y rasgos en el servicio público al inicio del presente gobierno registraba la corrupción como uno de los grandes problemas del mundo y en el ámbito nacional resultaba una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos.¹¹⁴ Por ello, se propuso como una de las prioridades del nuevo gobierno la prevención y el combate a la corrupción y a la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas.

Se diagnosticó una limitada atención en la formación y capacitación de los servidores públicos en el desempeño de su quehacer, la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos.¹¹⁵

En cuanto a la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos.¹¹⁶ En conjunción con las limitaciones en la planeación estratégica y evaluación de las políticas públicas; la sobre-regulación de la administración y las estructuras de organización sobredimensionadas con formas jerárquicas que dificultan la operación; escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas. Aspectos que en gran medida se fueron atendiendo con el servicio profesional de carrera, la elaboración de los programas y las propuestas de iniciativas legales al respecto, frente a dicha situación compleja aún quedan aspectos pendientes por atender en cuanto a la coordinación y evaluación de las políticas y programas de gobierno.

El diagnóstico de insuficiencia en las tecnologías se atacó con los sistemas computarizados e internen pero la complejidad de los problemas sociales y la realidad de algunas poblaciones sin acceso a dichos sistemas dificulta los resultados, lo que plantea la necesidad de utilizar otros esquemas de relación y atención a las demandas.

¹¹⁴ PND 2001-2006, p.144-145.

¹¹⁵ PND 2001-2006, p.145

¹¹⁶ PND 2001-2006, p.145

Frente a la situación predominante hasta el año 2000, influenciada por los vacíos legales y las deficiencias en el servicio público, se establecieron los objetivos para el desarrollo de la función pública, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
- Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la administración pública federal.
- Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía.
- Establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.
- Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.¹¹⁷

De acuerdo con lo anterior se establecieron las políticas de la Administración, con apoyo en cinco normas básicas para la acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia, rendición de cuentas.¹¹⁸

Lo que resulta importante respecto a la orientación propuesta, sin embargo se debe insistir en la difusión de dichos postulados y hacerlos realidad para definir y orientar las prácticas en la función pública.

El planteamiento de convertir a México en un país de leyes, que dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos tiene limitaciones por las disfuncionalidades del Estado de derecho, el cual aún no opera como estado democrático de derecho. La gobernabilidad es aún deficiente y elitista, a pesar de que se ha mencionado la colaboración de las dependencias públicas federales para que la ciudadanía tuviera mayor participación en los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, no se han concretado los mecanismos para ello.

En cuanto a la política del federalismo y la descentralización para el ahorro de recursos, la justa redistribución del gasto, generar mayores ingresos y promoción del desarrollo sustentable, siguen existiendo problemas debido a la influencia partidista y a las características propias de los gobiernos divididos, la ejecución de obras y prestación de servicios públicos de los gobiernos locales tienen aún restricciones, el fortalecimiento de las autonomías estatales y municipales, así como la capacidad de autodeterminación se ven limitadas en cuanto los esquemas de financiamiento.

¹¹⁷ PND 2001-2006, P.145.

¹¹⁸ Dichas normas se proponen en el PND 2001-2006, de acuerdo a sus postulados fundamentales: humanismo, equidad, cambio; y de acuerdo a cuatro criterios centrales: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional.

Se propuso la actuación del Ejecutivo federal y los servidores públicos de la administración pública federal bajo esquemas transparentes, abiertas al escrutinio público, respecto de los programas, sus logros y recursos utilizados. Con reglas de acceso a la información gubernamental en colaboración con la sociedad para erradicar la corrupción. Al respecto resulta relevante el establecimiento de La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la fundación del Instituto Federal de Acceso a la Información, de donde se derivan los resultados iniciales que deben consolidarse, avanzando hacia el arraigo de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, aún existen dependencias que no han cumplido a cabalidad con los esquemas que señala la ley, lo que permite que existan los riesgos de corrupción, además de que se requieren reforzar los esquemas de transparencia en algunas áreas relacionadas con la impartición de justicia.

La propuesta de un gobierno de calidad total, cuyo quehacer central sería la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad, se vio limitado por el contexto adverso de falta de acuerdos y de falta de crecimiento. La intención de formar un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función, se promovió y fortaleció contra el burocratismo, pero demuestra que la tecnología en sí misma sólo es un medio que ello debe estar combinado con las nuevas actitudes y valores de la cultura del servicio público, de lo contrario se corre el riesgo de establecer esquemas tecnocráticos insensibles a las necesidades sociales que por sí mismos no previenen la corrupción, por lo que hace falta concretar mecanismos y esquemas abiertos de participación social para la fiscalización social.

En el apartado referido al Área de Orden y Respeto que contempla el PND, se establecieron los temas del combate a la corrupción, la transparencia y el desarrollo administrativo.

De las estrategias de combate a la corrupción, se pueden destacar las siguientes:

“a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de calidad en la gestión pública. Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la presentación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la administración pública federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y

desempeño de las instituciones y de los servidores públicos. Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción”.¹¹⁹

“b) Controlar y detectar prácticas de corrupción. Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener. Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales”.¹²⁰

“c) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo federal en el combate a dicha lacra”.¹²¹

“d) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción. Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional”.¹²²

¹¹⁹ PND 2001-2006, P.145-146.

¹²⁰ PND 2001-2006, P. 146.

¹²¹ PND 2001-2006, P. 146.

¹²² PND 2001-2006, P. 146.

“e) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el evalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal”¹²³

Dichos principios y estrategias abarcan los aspectos fundamentales en el combate a la corrupción y muestran el contenido de la política que el gobierno federal estableció para conducir sus tareas públicas, lo que se convierte en referente para tener un indicio hacia la cultura del servicio público, en cuanto a sus aspectos normativos, encaminado a la transparencia, a la rendición de cuentas, al combate a la corrupción, aspectos que se relacionan con la cultura de la legalidad y por consiguiente con la cultura de la transparencia, sin embargo, sus resultados aún son incipientes.

Como derivación del Plan Nacional de Desarrollo se realizaron otras actividades y compromisos con respecto a la lucha contra la corrupción, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- ❖ Se estableció la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
- ❖ El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.
- ❖ El Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- ❖ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF. La Administración Fox, desde sus inicios puso atención al problema de la corrupción, teniendo entre sus prioridades la realización de tareas y el establecimiento de compromisos.

El día primero de diciembre de 2000 se expidió el acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente. De dicho acuerdo se pueden señalar los algunos aspectos básicos. La Comisión quedó integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública y es presidida por el Secretario de la Función Pública.

Tal como nos comentaron algunos de sus miembros, al ser entrevistados:

¹²³ PND 2001-2006, P. 146.

“Esa Comisión se creó el 4 de diciembre de 2000, que fue muchos dicen la primera decisión del Presidente Fox, una decisión inmediata después de su toma de posesión y es el primer acto de gobierno. En ésta Comisión se integran las 18 Secretarías de Estado, la PGR y 10 de las entidades más importantes y en conjunto estas instituciones ejercen más del 80% del presupuesto de egresos de la federación, entonces estamos hablando de que abarcan más del 80% de toda la Administración Pública en términos presupuestales. Algo fundamental es que esta Comisión tiene por objeto coordinar las políticas en todas las secciones de la APF. Con esta Comisión Intersecretarial la SECODAM ahora SFP es un miembro de ésta Comisión, de hecho el secretario de la Función Pública es el presidente de la propia Comisión... La SFP es un pilar muy importante en esto porque tiene áreas preventivas, de mejoras de procesos, de mejoras de la administración, de desregulación, de vinculación con la transparencia, de atención ciudadana, de investigación, de sanción, de verificación de denuncias y quejas, las propias áreas de prevención. La SFP trabaja de manera muy coordinada con la Secretaría Ejecutiva de esta Comisión Intersecretarial”. SFP, Director.

Resulta importante mencionar algunos objetivos que se propuso dicha Comisión:

- ⇒ Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción.
- ⇒ Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos.

Entre sus atribuciones se señalan además de la instrumentación de las medidas de combate a la corrupción y de transparencia en la gestión pública, acciones para mejorar la calidad de los servicios públicos; dictar las medidas que fomenten en las instituciones y los servidores públicos la cultura de transparencia, el respeto de los derechos de los ciudadanos, la rendición de cuentas, la observancia de valores éticos en el trabajo y el rechazo a las prácticas de corrupción.

De donde se derivan sus líneas de acción entre las que destacan: la mejora de sistemas y procesos en los servicios públicos, participación y atención a la ciudadanía, colaboración con gobiernos estatales y municipales para prevenir y combatir la corrupción y para lograr la transparencia en la función pública, y el desarrollo de una cultura arraigada en el servicio público de calidad, transparencia, rendición de cuentas, respeto al ciudadano y observancia de valores éticos.¹²⁴

¹²⁴ El acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000.

A este respecto, el Presidente de la República dijo que: “Uno de los primeros actos de mi gestión fue precisamente, instalar la Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres ordenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público”¹²⁵

En cuanto al combate a la corrupción y el funcionamiento de la Comisión, así como los avances y retos que tiene se agrega que:

“El combate a la corrupción es una prioridad del Gobierno Federal y para trabajar en esto no solamente está la SFP sino que se generó la Comisión Intersecretarial, ... la función de esta Comisión es generar acciones y políticas para abatir prácticas de corrupción al interior de la APF... Estamos inmersos en un trabajo que en algún momento debe empezar a rendir frutos, pero el combate a la corrupción no ha sido fácil porque ha habido mucha resistencia”. SFP, Director.

De acuerdo a la información de la SECODAM-SFP, se pueden mencionar algunos aspectos de la política y las primeras acciones que se desarrollaron:

Se establecieron lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la APF para prevenir la corrupción; promover reformas tendientes a fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante las desviaciones de los servidores públicos; crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos; y facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

En 2001 la Comisión, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial (SECI) de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), realizó un inventario de áreas críticas de corrupción, que consideró a todas las dependencias y entidades de la APF, el cual integró información de 2 mil áreas que pudieron identificarse como más proclives a prácticas ilícitas al interior de 205 instituciones de la APF. Derivado de este inventario, se detectaron más de 5 300 potenciales conductas irregulares y se propusieron más de 7 100 medidas preventivas.

¹²⁵ Mensaje del C. Presidente de la República, Vicente Fox . Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el desarrollo Administrativo 2001 2006. Secodam, México, 2001.

La Secretaría Ejecutiva conformó el grupo de arranque de las 33 instituciones públicas (G-33)¹²⁶ que en conjunto ejercen alrededor del 80 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. A través de este grupo se focalizaron los problemas institucionales y se definieron los 33 Programas Operativos para la Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) correspondientes. Los cuales se dirigieron hacia procesos críticos de adquisiciones, obra pública, inventarios, recursos humanos, administración del presupuesto y a los procesos sustantivos de cada institución, acciones realizadas en 117 dependencias y entidades con 1251 áreas críticas. Se acordó la estrategia de usuario simulado; llevar a cabo licitaciones abiertas y por vía electrónica, a través del sistema COMPRANET; hacer público a través de *Internet* los criterios de información de su gestión; llevar a cabo un programa de desregulación interna.

Para hacer más eficiente el desempeño de los servidores públicos, en 2001 el 76 por ciento de las instituciones del G-33 tomaron iniciativas para inducir y adoptar un código de ética o para fortalecer el arraigo de los valores éticos en sus servidores públicos.

El Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas a diversos ordenamientos legales, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Incorpora normas preventivas que permiten desarrollar y aplicar valores éticos en la función pública, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para corregir conductas irregulares de los servidores públicos a través de sanciones administrativas.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las disposiciones adoptadas fomentan la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la APF y la PGR para una clara rendición de cuentas de la gestión pública.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Modifica el último párrafo de su Artículo 46, en el sentido de que las responsabilidades en que incurran los servidores públicos federales o locales, con motivo del manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos de aportaciones federales, sean determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales según corresponda, de conformidad con la legislación respectiva.

¹²⁶ Considera las 18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional del Agua y 12 entidades del sector paraestatal: PEMEX Corporativo y sus cuatro organismos subsidiarios; Luz y Fuerza del Centro; Comisión Federal de Electricidad; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Mexicano del Seguro Social; Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Aeropuerto y Servicios Auxiliares.

Iniciativa de Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia. Su finalidad es sistematizar en un ordenamiento legal independiente los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia de los servidores públicos.

Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Reorganiza a la dependencia para fortalecer su función preventiva y asegurar la legitimidad de los actos que le corresponde realizar en el orden administrativo, y precisa diversos aspectos jurídico-procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores; así como el establecimiento de convenios con diferentes organizaciones sociales e instituciones de educación para promover la lucha contra la corrupción y la cultura de la transparencia.¹²⁷

Otro de los aspectos en que se sustenta la política del gobierno federal es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. El cual fue elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, por la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, como una instancia del Ejecutivo Federal. Por lo que se pueden considerar algunos aspectos del mismo, para tener un acercamiento a la forma en que se propuso enfrentar el problema de la corrupción en la Administración Fox, y al mismo tiempo observar los aspectos que pueden constituirse en referente de la cultura del servicio público.

El Programa hace dos señalamientos importantes, el primero relacionado con las conductas que afectan la legalidad y el segundo relacionado con la propuesta de transformación de la Administración Pública Federal, ambas como puede observarse constituyen aspectos explicativos de la cultura del servicio público:

1) En tal virtud, al hacer un análisis de las conductas más frecuentes que llevan a la trasgresión del orden jurídico en la Administración Pública Federal (APF), es fácil encontrar que gran parte de las violaciones tienen su origen o en una normatividad compleja, o en la falta de capacitación del personal, o en sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad. En otros casos, el germen es la arraigada costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones; en otros, la impunidad alienta la proliferación de la corrupción; en otros más la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que esta puede y debe exigir a su gobierno, favorece la aparición de conductas ilícitas.

¹²⁷ Para una información completa sobre estos aspectos pueden verse los Informes de Ejecución y los Informes de Labores de la SECODAM y de la SFP, aquí sólo se alude de forma parcial a algunos aspectos relevantes. En cuanto al desarrollo y avances concretos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción puede consultarse su “Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia en la Administración Pública Federal”, así como los informes de labores de la SFP.

2) Este programa se propone: “Transformar la APF en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y, e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental, son los principios generales que dan sustento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) que, elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, ejecutará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)”.¹²⁸

Entre los objetivos del programa se pueden destacar los siguientes:

- 1 Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- 2 Controlar y detectar prácticas de corrupción, con la mejora de los controles internos en las instituciones, con trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría.
- 3 Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- 4 Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- 5 Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal

Al reconocer que la corrupción en la sociedad y en particular en la Administración Pública Federal, es un fenómeno complejo derivado de muchas causas, se formularon las estrategias y acciones dirigidas a prevenirla y sancionarla. En dicho Programa se observan las preocupaciones por el mejoramiento del servicio público y el combate a la corrupción, actuando en varios frentes, por lo que se plantean las estrategias de donde se pueden destacar las siguientes:

- ◆ Reconocer el problema, el diagnóstico de sus causas y efectos, así como de los puntos críticos que deben atenderse con mayor celeridad, a fin de revertir en el menor tiempo posible sus efectos negativos.
- ◆ Entender que la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana. Se trata de un fenómeno social que interesa a todos.

¹²⁸ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, p. 11.

- ◆ Tener claro que el énfasis de la acción pública para combatir la corrupción debe estar en la prevención de conductas y hechos ilícitos, sin que ello implique desatender la aplicación rigurosa de la Ley cuando así proceda.
- ◆ Diseñar una política de Estado con alta prioridad y parte de la agenda del Ejecutivo Federal, en la que concurran esfuerzos de todas las instituciones públicas de manera obligatoria, concertada y permanente.
- ◆ Tratar como bien público la información gubernamental, con criterios de excepción para aquella relativa a la privacidad y la seguridad de las personas.
- ◆ Utilizar de manera óptima y correcta los recursos presupuestales autorizados por el Congreso.
- ◆ Significar un compromiso para la sociedad, cuya participación debe ser activa y con las garantías necesarias para la protección de sus derechos.
- ◆ Rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos”.¹²⁹

En congruencia con lo anterior se establecieron las líneas estratégicas del programa como expresión de la política a desarrollar por parte de la Secretaría de la Función Pública.

Como puede observarse la política del gobierno expresada en los postulados del programa, se constituyen en el discurso orientador para los servidores públicos del gobierno, desde donde se pueden señalar como referencia de la cultura del servicio público,¹³⁰ cuya percepción en los servidores públicos expresa un carácter de orientación integral, en tal sentido se puede observar la opinión siguiente:

“El Programa Nacional de este gobierno en la APF, la característica muy importante de lo que tiene la función pública hoy es que es un programa integral, no sólo busca aplicar la ley sino que también busca la profesionalización del servidor público, pero también busca un cambio en los valores culturales de la sociedad, entonces la mejor forma de atacar la corrupción es desde estos diversos ámbitos. Profesionalización, modernización de la APF, vinculación con la sociedad, en términos de involucrar a la sociedad, de hacer conciente a la sociedad, de los costos que genera la corrupción y de que participe en su combate”. SFP, Director.

La referencia selectiva sobre algunos aspectos no pretende el análisis completo de dicho Programa, se alude a dichos postulados como una expresión de la política gubernamental y en tal sentido, se mencionan como elementos discursivos de lo que

¹²⁹ Programa..., p. 35.

¹³⁰ Al respecto se realizaron algunas reformas que dieron origen a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación del IFAI. La modificación del nombre de la Secretaría y la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

vengo señalando en el marco del estudio de la cultura del servicio público. Lo que contribuye a tener un panorama de los principios y aspectos normativos y culturales que forman parte de las orientaciones hacia la actividad de los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, basada en valores como: la transparencia, la legalidad, la eficiencia y calidad en el desarrollo de las tareas de la Administración Pública Federal. Sin duda, la evaluación de un programa como éste rebasa por más el propósito de mi trabajo, lo que no excluye la recomendación hacia las instancias correspondientes para que al aplicar dichas políticas realicen las tareas de evaluación de las mismas con objetividad ante la ciudadanía.

El Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. La magnitud del fenómeno de la corrupción y los riesgos permanentes de su manifestación atraviesa los distintos niveles institucionales y de la sociedad, acorde con los planteamientos del PND y el Programa Anticorrupción, en la política gubernamental se estableció un mayor compromiso con las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la problemática.

El Gobierno Federal, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como diversas organizaciones e instituciones del país suscribieron el 26 de febrero de 2001, en la residencia oficial del Poder Ejecutivo, el *Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*, que entre sus compromisos establece:

Primero.- a cargo del Gobierno Federal: Mejorar los sistemas y prácticas administrativas para prevenir y combatir los actos de corrupción; Hacer transparente la información de la gestión pública, poniéndola a disposición de la sociedad en forma clara, sencilla y permanente; Sujetarse a evaluaciones que midan el grado de avance en la lucha contra la corrupción; Perfeccionar los sistemas e instrumentos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; Establecer o reforzar los mecanismos que se requieran para que las organizaciones e instituciones firmantes, la sociedad en su conjunto, cualquier persona y los servidores públicos puedan presentar sin temor sus quejas y denuncias; Ofrecer diversas opciones y facilidades para la realización de trámites y la prestación de los servicios públicos, que además de mejorar su calidad, eviten la corrupción; Promover la desregulación, así como las adecuaciones legales que se requieran para agilizar y hacer más eficientes las acciones para combatir la corrupción y evitar la impunidad; Establecer mecanismos de inducción y divulgación de principios éticos dentro de la Administración Pública Federal, así como de la sociedad, para la revalorización y respeto del servicio y del servidor públicos; Promover la incorporación en los programas de estudio y fomentar dentro de la sociedad, una cultura ética orientada a inculcar principios y valores fundamentales para formar ciudadanos que respeten las leyes y rechacen cualquier acto de corrupción; Impulsar mecanismos que permitan incrementar la participación y vigilancia de la sociedad en el quehacer gubernamental en todos los niveles.

Segundo.- a cargo de las organizaciones e instituciones: No participar en, ni propiciar actos de corrupción en sus trámites ante el gobierno, entre ellas mismas y con sus propios agremiados y asociados; Denunciar los actos de corrupción a los que se enfrenten al realizar sus trámites ante el gobierno Federal y vigilar la honesta actuación de sus propios agremiados y asociados; Colaborar en los programas y divulgación de las acciones establecidas para combatir la corrupción; Fomentar en sus agremiados y asociados, en sus familias, en sus centros de trabajo y en su comunidad, una cultura ética que rechace la corrupción;

Tercero.- conjuntos: Colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia o de acción, en el combate a la corrupción y en la transparencia de la gestión pública, asumiendo las responsabilidades y cumpliendo las obligaciones que a cada uno corresponda; Promover el reconocimiento a conductas sobresalientes de los ciudadanos o de los servidores públicos, en apoyo al combate a la corrupción o a evitar la impunidad; Analizar y, en su caso, suscribir acuerdos sectoriales en ámbitos específicos para evitar la corrupción e impulsar y fomentar la transparencia en el servicio público” (*Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*, Presidencia de la República, 26 de febrero de 2001).

El esfuerzo de las instituciones de gobierno en conjunción con las organizaciones de la sociedad, constituye un compromiso que impactará positivamente en la lucha contra la corrupción, el fomento y socialización de los valores de una cultura ética basada en la transparencia, la rendición de cuentas y en la legalidad fortalecerá nuevas perspectivas para la cultura del servicio público y la cultura política democrática.

En este punto cabe agregar que existe diversas instancias e instituciones que se relacionan con la lucha contra la corrupción.¹³¹

¹³¹ Además de la Secretaría de la Función Pública, (SFP), cuyas atribuciones legales ya hemos mencionado, se pueden agregar las siguientes instancias: Comisión Intersecretarial de Combate a la Corrupción, (CICC). Organismo integrado con los titulares de las Secretarías, en cuyos objetivos está el prevenir y combatir la corrupción en la Administración Pública.

Auditoría Superior de la Federación, (ASF). Encargada de realizar los procesos de auditoría en toda la Administración Pública Federal, rinde sus informes a la Cámara de Diputados.

Procuraduría General de la República, (PGR). Se relaciona con otras dependencias respecto a la aplicación de la ley y la justicia en cuanto a los actos ilícitos como la corrupción, el lavado de dinero y el narcotráfico.

Instituto Federal de Acceso a la Información, (IFAI). Órgano creado a partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (junio de 2003) para propiciar el acceso de la ciudadanía a la información pública, relacionado con la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno tiene diversos convenios con otras instancias e instituciones para promover la cultura de la transparencia.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Su actividad se centra en la atención a denuncias de delitos electorales, relacionados con la actividad de los partidos políticos en cuanto a la fiscalización del uso ilícito de los recursos públicos en dicho ámbito.

Transparencia Internacional (México), (TI). Desarrolla actividades relacionados con el estudio de la corrupción y la transparencia. Busca colaborar con los gobiernos en el combate a la corrupción y restaurar la confianza ciudadana en los mismos. Entre sus mecanismos utilizados están los Pactos de Integridad, que consisten en el establecimiento de acuerdos formales entre los gobiernos y los participantes en los procesos de licitación para prevenir irregularidades en las decisiones administrativas, los cuales son firmados en presencia de un testigo de la sociedad civil, para darle y brindar transparencia a la contratación de un bien o servicio ofrecido al gobierno, con el objetivo de darle seguimiento e informar a la opinión pública sobre las decisiones administrativas tomadas por los gobiernos.

En la labor de la Secretaría de la Función Pública, se establecieron acuerdos y convenios de colaboración con instituciones educativas, organismos públicos y de la sociedad en general para realizar actividades diversas encaminadas a contrarrestar la corrupción, entre los que se encuentran: Asociación de Instituciones Financieras Internacionales, Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, IFE, PGR-FEPADE, CEMEFI, UNAM, UACH, UVM, UIA, INAP, ITESM, IMER, IFAI, entre otros.

Estos procesos y la participación de distintas instancias contribuyen a las tareas de control y prevención de la corrupción, lo que sin duda, fortalece la perspectiva de una cultura de la transparencia en distintos niveles de la sociedad y las instituciones públicas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La corrupción es un problema que afecta la economía de los países, el contexto internacional de mayor intercambio económico, conlleva también los riesgos de la corrupción y el lavado de dinero, por lo que muchos gobiernos están tomando medidas al respecto.

Al respecto el gobierno mexicano ha participado en diversos foros nacionales e internacionales. Entre los diversos eventos que se han realizado, relacionados con el combate a la corrupción, cabe mencionar que del 9 al 11 de diciembre de 2003 se celebró en nuestro país la Convención contra la Corrupción. El día 9, en Mérida Yucatán, fue signada por el Presidente Vicente Fox, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. A dicho evento asistieron representantes de 125 naciones, de las cuales casi un centenar ya habían firmado el documento. El Presidente destacó que: “con este instrumento auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas los gobiernos y los países se hacen de herramientas útiles para lograr el propósito de prevenir y erradicar un mal que aqueja a todas las naciones y las relaciones entre sus ciudadanos, la corrupción”.¹³²

Por su parte el representante del Banco Mundial, Daniel Kaufman dio a conocer que “al menos 2 billones de dólares anuales se mueven en el mundo como ganancias generadas por compras ‘sucias’ y, de terminarse con esa corrupción, la población podría ver cuadruplicados sus ingresos y disminuirían 75 por ciento las muertes prematuras”¹³³

El contenido de la Convención impactará en la política anticorrupción en nuestro país, ya que: “El documento incluye medidas preventivas, de penalización y de protección de la soberanía, así como sanciones y reparaciones, decomiso e incautaciones, responsabilidad de las personas jurídicas, protección de los testigos y las víctimas,

Consejo Mexicano de la Comunicación, (CMC). Organismo del sector privado, a través de los medios de comunicación, ha realizado campañas y ha desarrollado eventos contra la corrupción.

¹³² Gustavo Castillo, Rosa E. Vargas y Luis Bofia, La jornada, 10 de Diciembre de 2003, p. 52.

¹³³ Gustavo Castillo, Rosa E. Vargas y Luis Bofia. Ibid, p.52.

cooperación internacional en las extradiciones, en la repatriación de bienes y de dinero y transferencias de fondos derivados de actos de corrupción, lavado de activos y dinero, y establece el cambio de información entre gobiernos y naciones”¹³⁴

El Acuerdo de Mérida contiene planteamientos importantes encaminados al combate a la corrupción y la impunidad, como el recuperar los capitales llevados a los paraísos fiscales producto de la corrupción, los sobornos y el blanqueo de dinero, así como mecanismos legales para penalizar a instituciones privadas en dichos ilícitos, facultando a las naciones firmantes a proceder inmediatamente en caso de extradición, sin necesidad de recurrir a acuerdos bilaterales; su aplicación aún llevará tiempo, debido a que el documento deberá ser ratificado por los poderes legislativos de al menos 30 países. Lo cierto es que existe mayor preocupación de los gobiernos por establecer un nuevo marco de regulación frente al problema, en concordancia con las exigencias del contexto internacional.

Por otra parte si se relaciona el problema de la corrupción con el funcionamiento de la democracia, se observa que en varios países, los mecanismos de conformación de los órganos de gobierno y la representación política, como los procesos electorales, tienen fuertes riesgos de ser influenciados por el dinero de la corrupción y el narcotráfico. En este contexto las democracias y los órganos del Estado se ven mermados en el cumplimiento de sus funciones, como subrayó Lawrence Majas, ex-procurador de Justicia de Trinidad y Tobago, al decir que en las naciones del Caribe “la democracia se está socavando, debido a los fuertes donativos que realizan empresarios adinerados para las campañas políticas. Inclusive, algunos están involucrados con el narcotráfico”.¹³⁵

Se han señalado algunos aspectos de la política anticorrupción, algunas tareas y estrategias con respecto al problema de la corrupción, sólo me he referido a los aspectos más importantes con relación a nuestro objeto de estudio, como factores que inciden en la cultura del servicio público desde los ámbitos de la función pública. Lo anterior puede interpretarse como parte de las condiciones existentes en la administración pública, en la necesidad de cimentar y profundizar la transformación cultural, que se están dando los primeros pasos y que sin duda, podrán evaluarse para redefinir el rumbo a seguir. Sin embargo, un punto que debe tenerse presente es que toda política, programa o actividades, así como los convenios internacionales, para su éxito deben concretarse haciendo funcional y respetando el Estado de derecho, es decir, apegarse a la legalidad y no permitir la impunidad que desalienta la confianza económica y política.

En las condiciones actuales del país aún existen debilidades del Estado de derecho, la persistencia de la impunidad afecta el ejercicio de la función pública y reproduce los rasgos de una subcultura de la corrupción arraigada en la falta de transparencia de las

¹³⁴ Gustavo Castillo, Rosa E. Vargas y Luis Bofia. Ibid, p.52.

¹³⁵ Gustavo Castillo, Rosa E. Vargas y Luis Bofia, La jornada, 11 de Diciembre de 2003, p. 47.

estructuras burocráticas, en el control de la información pública, en las viejas prácticas autoritarias, en el uso indebido de recursos públicos, en deficientes resultados de la gestión pública, en la falta de responsabilidad ética de los servidores y funcionarios públicos; lo que en conjunto provoca la distorsión de los principios democráticos y el sentido del servicio público, teniendo como consecuencia general la desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

La complejidad del problema de la corrupción ha llevado a reforzar las tareas y medidas para su control y prevención, abriendo el camino hacia la nueva cultura del servicio público. Las tareas que la Secretaría de la Función Pública viene desarrollando con respecto al control y prevención de la corrupción, son parte del marco general mencionado, lo que nos permite observar la emergencia de nuevas normas legales que fundamentan la actividad de los servidores públicos, así como la interacción de la ciudadanía con el ámbito de la información pública, proceso que puede llevar a la formación de la cultura del servicio público con nuevos criterios, como la transparencia y la profesionalización de los servidores públicos, siempre y cuando se hagan realidad y no se quede en el discurso ideológico para legitimar nuevos privilegios desde el gobierno o se siga solapando la existencia de intocables.

La corrupción no se puede explicar, ni en su origen, ni en su combate, únicamente como un problema moral o de buena voluntad, en la política de los gobiernos existe la influencia y el condicionamiento de los grupos de interés en la aplicación de los programas y políticas de gobierno. La democracia, como procedimiento para elegir a los gobernantes, se ve limitada si no cuenta con mecanismos de transparencia y fiscalización de sus propios procedimientos y del funcionamiento de los Poderes, la actuación de sus representantes como servidores públicos del Estado.

Resulta significativo plantear el análisis específico de los factores y aspectos que influyen en la corrupción en el ámbito público y sus instituciones, retomando las explicaciones derivadas del conocimiento, las percepciones y orientaciones de los servidores públicos en relación con los procesos de la administración pública.

4.4 La percepción de lo público y sus problemas

Al establecer una relación explicativa entre los aspectos institucionales y los aspectos subjetivos y valorativos sobre el ámbito de lo público, resulta importante retomar la explicación que proviene de la teoría social sobre las representaciones sociales, como una aproximación empírica a la comprensión de un problema público como es la corrupción: "Las representaciones sociales conciernen al conocimiento del sentido común, que se pone a disposición en la experiencia cotidiana; son programas de percepción, construcciones con estatus de teoría ingenua, que sirven de guía para la acción e instrumentos de lectura de la realidad; sistemas de significaciones que permiten interpretar el curso de los acontecimientos y las relaciones sociales; que expresan la relación que los individuos y los grupos mantienen con el mundo y los otros; que son forjadas en la interacción y el contacto con los discursos que circulan en

el espacio público; que están inscritas en el lenguaje y las prácticas; y que funcionan como un lenguaje en razón de su función simbólica y de los marcos que proporcionan para codificar y categorizar lo que compone el universo de la vida” (Jodelet, 2000:10).

Analizar la corrupción y la cultura del servicio público, implica señalar la manifestación del problema, pero al mismo tiempo ubicarlo en el contexto social, político y económico prevaleciente, con ello se propicia la comprensión específica de las interacciones que se registran en la función pública. Por ello resulta importante señalar que la cultura como esquema de orientación influye en las interacciones de los actores, en las distintas instancias del gobierno, las esferas de la Administración Pública Federal, en tal sentido nos referimos a la cultura política de los servidores públicos y a los valores que orientan la función pública como factores que están presentes en su actividad.

En los rasgos de la cultura política de los servidores públicos juega un papel importante el interés público, se considera como la razón de ser de las instituciones públicas. Sin embargo, al relacionar esta visión con la cultura política general se señala que existe la creencia de que el sector público, en cuanto administración es una maquina de derrochar dinero o hacerse de dinero, es decir, la plataforma de la corrupción.

Por otra parte, resulta significativo el señalamiento de que existe una crisis en la definición del espacio público, es decir, no hay un acuerdo al respecto. En tal sentido se manifiesta las opiniones que definen lo público, como expresión de intereses y recursos de los ciudadanos, relacionado a la consecución del bienestar colectivo, a salvaguardar el bien común y la solidaridad. Es la razón de ser de la administración pública, el ethos público. Y que bajo las condiciones actuales de recursos escasos se busca hacer más con menos, en el sector público.

La percepción de lo público es una referencia de la cultura política en la cual se refleja la coincidencia en cuanto al interés común y el bien común como valores que están presentes. De donde resulta importante la comprensión de las finalidades que se establecen para la función pública. Sin embargo el señalamiento de la crisis de lo público puede ser motivo de una preocupación con respecto a lo que sucede en la política de privatización de los bienes públicos lo que entra en contradicción con los valores que representan lo público.

Es a partir de dicho contexto en el que se puede registrar el carácter contradictorio de la restricción técnica del servicio público o de la función pública bajo esquemas administrativos de privatización o reducción del sector público en el terreno económico pero también en cuanto la visión o estrategia del sentido que se le asigne a la función

pública, desde luego en ello entran en juego los valores e intereses, cultura e ideología en el nivel de las políticas y decisiones gubernamentales. Se presentan los fenómenos del patrimonialismo de las elites del poder, relacionado a los negocios y a la obtención de ganancias privadas sobre la plataforma de los cargos públicos, el tráfico de influencias con lo que se desvirtúa el sentido del servicio y la función pública.

La función pública es la actividad que desarrollan los servidores y funcionarios del gobierno y el Estado, se puede interpretar como una finalidad del Estado a través de la cual se concretan las políticas del gobierno, sin embargo, en torno a la administración pública radica uno de los riesgos de corrupción, el uso de los cargos públicos para realizar y obtener ganancias privadas. Persisten problemas de ineficiencia y burocratización en la administración pública, que al relacionarse la discrecionalidad en la información y el monopolio de la decisión se presentan las condiciones para la corrupción. Frente a dicho contexto se propusieron, esquemas de modernización administrativa para mejorar el desempeño, darle estabilidad y continuidad a los proyectos.

4.4.1 La percepción del problema de la corrupción

Partiendo de las preocupaciones existentes y de las dificultades para definir el problema, se consideró la opinión de los servidores públicos con la pregunta: ¿Cómo se puede definir la corrupción?. A este respecto se registró que un rasgo básico que define la corrupción es el uso ilegal de los cargos y recursos públicos para fines privados: *“El concepto más aceptado de corrupción es el uso de una posición pública para obtener un beneficio privado, eso quiere decir que un servidor público que se está haciendo de recursos que no son legales bajo ninguna circunstancia y que no derivan propiamente de su función como está definida, está cometiendo un acto de corrupción”*. SFP, Director.

Para tener una comprensión de los aspectos cognitivos que definen la corrupción, se registró en forma sintética el conjunto de opiniones obtenidas en las entrevistas realizadas a los servidores públicos, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Esquema de percepción y análisis de la corrupción

ASPECTOS COGNITIVOS	INFERENCIA ANALÍTICA
Juego vicioso entre gobierno y sociedad Abuso de poder Uso y abuso de un cargo público Uso de una posición pública para obtener un beneficio privado El abuso de un puesto público para tener un beneficio personal Es el abuso de un puesto público	Relación con el poder y las interacciones entre gobierno-ciudadanía, servidores públicos y actores políticos, cuyos aspectos requieren de la comprensión de las características del sistema político discrecional y su relación con la confianza hacia las instituciones, la Administración Pública Federal y la gobernabilidad en un contexto democrático.
Uso ilegal de recursos públicos para fines privados Es el uso ilegal de recursos públicos Forma ilegal de administrar los recursos públicos para beneficios personales	Relación con los recursos públicos, define el aspecto económico y administrativo de la corrupción con respecto a los bienes y servicios del Estado. Aspectos que distorsionan el sentido de lo público y la transparencia democrática.
La corrupción es la cultura de la transa, “El que no tranza no avanza” Son patrones culturales, “Nadie resiste un cañonazo de cincuenta mil pesos”	Relación con los esquemas socioculturales en el nivel de la ciudadanía con respecto a las interacciones públicas. De donde se infiere la necesidad de realizar transformaciones en dicho campo hacia una cultura de transparencia, consustancial a la democracia.
Conducta maligna que deteriora el marco legal Conducta contraria a la ley en términos del servicio público	Relación entre estructuras normativas y conductas individuales, en las cuales entran en juego diversos factores socioculturales que definen los comportamientos, legales y extralegales, que requieren atención fortaleciendo el Estado democrático de derecho y la cultura de la legalidad.

En tal sentido, dichos aspectos se constituyen en referentes que en combinación con las percepciones y opiniones de los servidores públicos forman parte de la dimensión cultural del campo de la función pública. De este modo el conocimiento de las opiniones, juicios y evaluaciones de sus funcionarios como servidores públicos se constituyen en referentes de los rasgos de la cultura del servicio público. En la cual se ubica el problema de la corrupción como un problema grave en el país.

En la definición de la corrupción se puede observar la relación que dichos actos pueden tener en el ámbito de lo público, existe así una preocupación en términos del uso ilegal de los recursos públicos hacia el provecho personal. De lo anterior surge el problema de la protección y administración de la propiedad pública de la nación, la cual se pervierte con la corrupción contraviniendo el interés público. Al considerar que dicha asignación está basada en preceptos legales y en la intervención de los poderes de la Unión, deriva del sentido esencial de la Administración Pública Federal, su ejercicio responde a un sentido democrático, sin embargo, durante mucho tiempo no se tenía esta conciencia de lo público, existían por el contrario prácticas patrimonialistas que llevaban a riesgos de corrupción, existía la violación o el abuso de las atribuciones legales, la discrecionalidad y la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública.

Dichos aspectos contribuyen a esclarecer el problema de la corrupción como abuso de poder, lo que significa transgredir el carácter legal y legítimo en el que se sustenta el régimen democrático, que en su dimensión específica se puede presentar como el abuso de un cargo público para el beneficio personal, sea económico, político o bajo modalidades diversas. Ello nos remite al problema del poder político, dimensión que incluye la estructura de relaciones del Estado en correlación con la cultura política e incluso con la ideología partidista en la que se sustenta la actividad de los servidores públicos.

La centralidad del poder está presente en las formas de administración y el ejercicio de los cargos públicos, entran en juego las voluntades y los intereses, tanto en el sentido del interés público y la función institucional, como el interés individual de los servidores públicos encargados de dichas funciones, lo que conlleva a una relación de tensión en el servicio público de manera directa con las manifestaciones de corrupción.

Esto confirma que la corrupción está en estrecha relación con el ámbito del poder y las formas de su ejercicio, así como las funciones o tareas públicas que derivan de ello. Los aspectos mencionados se relacionan con el ámbito del poder político y el funcionamiento del sector público, cuyas percepciones manifiestan la afectación negativa que puede tener en el ámbito de la función pública en los esquemas democráticos. Lo que se constituye en referente positivo de la cultura del servicio público de los servidores públicos.

Resulta interesante observar que existe un reconocimiento por parte de los servidores públicos sobre la dimensión cultural del fenómeno y la conducta de los actores, como se puede derivar de los señalamientos siguientes:

“La corrupción es un asunto de cultura..., es un fenómeno incluso que se da entre privados. Yo iría más allá, es un fenómeno que tiene que ver con las conductas que tienen los diferentes actores”. SFP: Directora.

La corrupción es un problema cultural y específicamente se puede interpretar como cultura de la transa. En tal sentido, la corrupción viene a ser un problema que se registra en las relaciones e interacciones sociales como expresión de las costumbres y un cierto tipo de cultura que persiste en el país, como se comenta por los servidores públicos:

“La corrupción es una cultura, la famosa ‘cultura de la transa’ que existe en el país”. SFP, Subdirector.

Las opiniones se centran en la idea de la corrupción como uso y abuso de un cargo público para la búsqueda del beneficio privado, tomando por plataforma el servicio público, o el uso de una posición pública para obtener un beneficio privado, cuyo carácter vicioso es una forma ilegal de administrar los recursos públicos en beneficio personal, aspectos que influyen en la distorsión de la función y el servicio público en perjuicio del Estado y el interés público.

Se considera que la corrupción es la 'cultura de la transa', que deteriora el marco legal en el servicio público, se reconoce además que la corrupción es un problema grave en el país, es consecuencia de la impunidad, derivada de la cultura de la transa y la ilegalidad en el servicio público. Como problema social tiene en la cultura un factor de explicación, lo que conlleva a otra dimensión del análisis del problema, por lo que se puede plantear el problema de la corrupción relacionado con el poder político como corrupción política, lo que conlleva a la perspectiva de estudio de la cultura política de los servidores públicos como cultura del servicio público, en la cual se presentan los rasgos y características específicas de la función pública ante el problema de la corrupción, los diversos factores y condiciones que influyen en la manifestación del fenómeno y la posibilidad de su superación en un contexto cultural más amplio, que registra diversas contradicciones con respecto a la función pública y en el marco de funcionamiento de un estado democrático.

Desde una perspectiva general se puede tener una aproximación interpretativa del fenómeno al observar las distintas acepciones del concepto de corrupción.¹³⁶

A dichas acepciones resulta conveniente agregar algunas características específicas en la definición del fenómeno en la perspectiva del sector público, una visión que se apegue al contexto y la situación actual. Por lo que a continuación se presentan otros aspectos que fundamentan el panorama interpretativo.

Entre las definiciones recientes que han cobrado relevancia y que han influido en la cultura de los servidores públicos se puede señalar la del Banco Mundial, referida al abuso de un puesto público en beneficio privado, es una definición sustantiva pero puede presentar ciertas limitaciones, si se busca abarcar otros tipos de actos de corrupción.¹³⁷

Lo que implica el establecimiento de distinciones específicas con respecto al ámbito de su manifestación. Por tanto se deben hacer algunos señalamientos que brinden mayor claridad explicativa a la definición, como fenómeno social general y como fenómeno en el ámbito específico de la función pública. Bajo el concepto de corrupción se puede designar "al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses

¹³⁶ "1. La transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición.

2. Se dice de la sangre de quien ha sido condenado jurídicamente.

3. De carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno.

4. Influenciado por cohecho; venal, perversión de una condición de rectitud o de fidelidad.

5. La corrupción es también a veces un término jurídico, definido en códigos civiles o constitucionales.

6. Se dice de idiomas o de textos cuya pureza ha sido destruida o degradada; cuando la condición original o correcta de un texto ha sido alterada por ignorancia, por descuido o ha sido viciada por alteraciones y errores.

7. Se refiere en general a la adulteración.

8. Se refiere a la pérdida de inocencia por seducción o por violación" (Lomnitz;2000:13).

¹³⁷ Como considera Laurence Whitehead: esto no resuelve el problema del todo por que las ideas sobre las obligaciones de un cargo público varían según el tiempo y el espacio...y en una época en la que el beneficio privado en general se ha vuelto mucho más respetable que antes, la idea de 'abuso' tiene que contener gran parte de la ambigüedad que solía atribuirse a la idea de 'corrupción'. Además, esta definición elimina la consideración de las características sistémicas de la corrupción. Whitehead, Laurence. "Para combatir la corrupción". *Este país*, núm. 94, Enero de 1999, p.16.

particulares a cambio de una recompensa”.¹³⁸ Con ello se hace referencia a la dimensión de la actividad de los servidores públicos en el campo de la función pública como actos que están fuera de la norma y a favor de intereses particulares.

Formas de corrupción que los servidores públicos consideran que se presentan con más frecuencia en el campo de la administración pública:

FORMA	INTERPRETACIÓN GENERAL
Tráfico de influencia, favorecer a los particulares.	Se registra en distintos espacios públicos y en las esferas políticas, cuando el servidor público solicita, promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de acto o negocio público ajeno a sus responsabilidades para obtener beneficios, para favorecer a los involucrados de forma extralegal, pervirtiendo el bien común y los intereses de la colectividad.
Compadrazgo, clientelismo político, nepotismo.	Formas derivadas de las relaciones de amistad, favoritismo y preferencia personal, el clientelismo se deriva de las interacciones de mediación de intereses con prebendas electorales, el nepotismo se relaciona con el favoritismo familiar en la ocupación de cargos públicos.
“Las mordidas” y sobornos.	Se denomina coloquialmente así a diversas formas de corrupción pequeña o mediana que pueden adquirir formas muy variadas como el soborno, el favor o dádiva a cambio de un servicio, dinero para evadir una multa, para acceder a un trámite, para favorecer una licitación, dinero o dádiva para favorecer a los particulares al otorgar contratos, bien o servicio y/o el soborno, se da en los tres niveles de gobierno, es lo más común.
Grandes fraudes y sobornos en el gobierno.	En el sentido del uso de los recursos públicos y los sobornos a gran escala, la gran corrupción hacia las instituciones de gobierno, hacia servidores públicos de alto rango o relacionados con los partidos políticos.
Abuso de funciones y de autoridad. Discrecionalidad en el puesto y las decisiones.	Formas derivadas de las estructuras y relaciones burocrática-autoritarias, se reflejan en el abuso del cargo, la negligencia, falta de respeto a la relación laboral y la violación de la legalidad por parte de los servidores públicos que tienen el control y monopolio del poder; como comenta un servidor público.
Manejo ilícito de recursos públicos, irregularidades en ingreso y situación patrimonial.	La utilización de recursos públicos para beneficio del funcionario, puede ser tipificada como fraude. El enriquecimiento ilícito deriva del manejo ilícito de recursos públicos, se refleja en una situación ostentosa en bienes muebles y bienes inmuebles del servidor público adquiridos con dinero público. Se presentan también como corrupción administrativa, relacionadas con la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.
El cohecho	Se expresa cuando un servidor público solicita dinero o dádiva para hacer u omitir sus funciones dentro de los marcos normativos o cuando un ciudadano da u ofrece dinero a un servidor público para obtener ventajas indebidas.
Los intereses de grupo, favores sexuales, beneficios o favoritismos hacia los funcionarios.	Se presentan en las relaciones e interacciones en distintos espacios y con distintos actores en forma de beneficios ilegales, presiones a subordinados, prestaciones o favoritismos de los funcionarios pueden ser de tipo económico o con otros intereses.

¹³⁸ Pasquino, Gianfranco. “Corrupción” en: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*. Siglo XXI. México, 1988. p. 438.

Como puede observarse en el cuadro, existen diferentes formas en que se manifiesta la corrupción, a cuya mención he agregado una pequeña interpretación, desde donde se deduce que es un fenómeno multidimensional, cuya diversidad dificulta el manejo de una definición particular en su estudio.

A este respecto se puede señalar que la corrupción implica: “a) el quebrantamiento de las normas, convenciones o leyes relacionadas con el adecuado ejercicio de las obligaciones públicas con el fin de alcanzar objetivos de beneficio privado, pecuniario o personal; b) la perversión o la socava de las normas de integridad vinculadas con la vida pública”.¹³⁹ El problema de la corrupción pone en tensión el sentido de los actos de servidores públicos con respecto al riesgo de quebrantar las normas que guían la función pública, la violación de la ley y la distorsión de la vida pública.

Existen diversas definiciones y formas de explicar el problema, sin embargo, se puede agregar que: “casi todas las definiciones técnicas de la corrupción coinciden en señalar tres rasgos fundamentales: 1) el uso de funciones y atribuciones de un cargo público; 2) para obtener (y conceder) beneficios particulares; 3) en contravención de las disposiciones legales”.¹⁴⁰

Por tanto se puede proponer que la corrupción refiere a las actitudes y prácticas que pervierten la vida pública, el sentido de un cargo público y la función esencial del servicio público, por medio de mecanismos compensatorios diversos que transgreden las normas y convenciones con el fin ilícito de alcanzar o ejercer poder en beneficio de intereses privados. Las ideas anteriores conllevan a la reflexión de que la corrupción se relaciona con las esferas del poder y su perversión, el desempeño de actividades en el servicio público, la legalidad y la funcionalidad del Estado, en perjuicio de la sociedad.

Entre las formas señaladas se encuentran “las mordidas”, las cuales pueden interpretarse como relaciones transfiguradas, cuyas características corruptoras pueden tener infinidad de expresiones desde las más simples hasta las más complejas pero que se relacionan con el servicio y la función pública. Entre las cuales se mencionan: el favor o dádiva a cambio de un servicio; dinero para acceder a un trámite o servicio, dinero para favorecer una licitación o trámite, favorecer a los particulares al otorgar contratos, bien o servicio y el soborno en los tres niveles de gobierno.

¹³⁹ Thompson, John B. Ibid. p. 51.

¹⁴⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando “La corrupción política apuntes para un modelo teórico”. *Foro Internacional* Núm. 2, Vol. XXX, octubre-diciembre. Colmex. 1989.

En el ámbito del servicio público se involucran intereses y actitudes que pervierten el sentido de la función pública, las prácticas de corrupción se entrelazan con las relaciones de compadrazgo, el clientelismo político, el nepotismo. Dichas formas de corrupción se relacionan con los procesos de oferta y demanda de los servicios públicos, desde los cuales como se ha mencionado, al existir vacíos legales se generan prácticas para obtener beneficios personales para los involucrados.

La actitud de tolerancia frente a las diversas formas de corrupción varía según sus niveles de expresión, generalmente la gran corrupción referida a los fraudes y sobornos en las esferas del gobierno son menos toleradas, entre las cuales se mencionan el soborno, la discrecionalidad en el manejo del puesto, monopolio de la información y las decisiones para manipular la ley, manejo ilícito de recursos, el cohecho, el fraude, el tráfico de influencia, intereses de grupo, favores sexuales, beneficios, prestaciones o favoritismos hacia los funcionarios, abuso de autoridad, irregularidades en ingreso y situación patrimonial.

El estudio de dichas expresiones contribuyen a entender los rasgos sustantivos de la corrupción en el sector público, como el soborno y la extorsión, en las que se presenta una interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos, por lo que resulta importante observar que: “El soborno requiere un encuentro diático entre un ciudadano particular y un empleado público, en el cual el ciudadano induce una respuesta deseada por parte del funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario. En la extorsión, en cambio, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad (en su forma diádica), o se refiere a la autocorrupción en el cual sólo está implicado el funcionario público. Tanto en el soborno como en la extorsión se ejerce un poder ilegítimo, pero en direcciones diferentes”.¹⁴¹ Sin embargo, también existe corrupción en el que interviene una sola persona por ejemplo: “Cuando un funcionario se apropia de fondos públicos para fines privados o hace uso de la información privilegiada que detenta como consecuencia de un cargo público para esos mismos fines” (Malem;2002:35). De lo anterior se deriva que la corrupción desvirtúa el sentido de la función pública y afecta los intereses de la colectividad.

La corrupción expresa los usos del poder económico y político bajo formas que tergiversan el sentido del interés general de la sociedad respecto a sus aspectos democráticos, que se puede manifestar en el ámbito de la función pública como corrupción administrativa, pero que se relaciona a ciertas formas de poder.

¹⁴¹ Morris Stephan D. Ob. Cit. p.25.

Las deficiencias institucionales con respecto al Estado de derecho se ven reflejadas en las formas de influencia política ilegal e ilegítimas como el cohecho, el nepotismo y el peculado, manifestaciones que se convierten en aspectos importantes en el análisis del sector público y que se pueden definir en el siguiente sentido: “La práctica del cohecho, es decir, el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; el nepotismo, es decir la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco en lugar de mérito; y el peculado por distracción, es decir la asignación de fondos públicos para uso privado”.¹⁴²

Las formas mencionadas están referidas a cierto tipo de acciones, las cuales pueden ser individuales o colectivas, cuyas características esenciales pueden ser interpretadas, desde el punto de vista cultural y jurídico, como hechos que violan las leyes establecidas para obtener un beneficio privado, o incluso aprovechan los vacíos legales con la intención de obtener influencia, (tráfico de influencia) relacionados con la política o el poder, conllevan no sólo a la violación de la norma, sino a los actos de uso de poder y abuso de autoridad en beneficio privado, con lo que adquieren características de corrupción política.

4.5 Otros tipos de conductas y actos genéricos de corrupción

A continuación se agregan los bloques en los cuales se mencionan los hechos, conductas y actos genéricos de corrupción:

1).- “El cohecho, el fraude, el tráfico de influencia, el robo, el nepotismo y la asociación delictuosa, la complicidad, el fraude electoral, la coacción del voto, los permisos de asentamiento en zonas peligrosas o ecológicas, la doble contabilidad para evitar la imposición fiscal, el acceso a beneficios sociales condicionados, el financiamiento ilegal a partidos políticos, el desvío de recursos, la venta del voto de un legislador, la anulación de cargos criminales, las licitaciones o contratos arreglados de antemano, los beneficios requeridos a los proveedores por parte de los servidores públicos y los sobornos del sector privado. Estas formas afectan los bolsillos, el tiempo y los intereses ciudadanos, pero también las actitudes ciudadanas que tratan de buscar una salida particular a sus necesidades fuera de las reglas establecidas para todos. El corporativismo, el casiquismo, el patrimonialismo, el populismo y el clientelismo, ocultan formas de ejercicio del poder basadas en la corrupción”.¹⁴³

¹⁴² Pasquino, Gianfranco. Ibid. P. 438.

¹⁴³ Sánchez, Georgina. “Ética y cohesión social: corrupción y valores cívicos”. *¿Estamos Unidos Mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*. (Informe de la Sección mexicana del Club de Roma). Mauricio de María y Campos / Georgina Sánchez (Eds.). Editorial Planeta Mexicana. México, 2001. pp. 475-476. Relacionado con el vocabulario popular sobre la corrupción puede verse al respecto el Prontuario de la corrupción en México de Germán Dehesa “*¿Cómo nos arreglamos?*” Diana-Transparencia mexicana, México, 2002.

La mera mención de las diversas formas en que se presenta la corrupción traspasa toda definición mínima del problema, en cuyo carácter persiste sin embargo, la perversión del interés público y la transgresión de las normas legales. Con ello se refuerza la explicación del problema desde la perspectiva sociocultural y política, en tal sentido me refiero al fenómeno como una problemática sociocultural, observando que estudiar la corrupción “nos permite analizar las formas en que las personas o el individuo es culturalmente ligado al cuerpo político, y también da pie para una meditación acerca de la relación entre la persona social, el Estado y el mercado. Así el estudio de las definiciones de la corrupción nos conduce a dos temas de gran importancia: el primero es la determinación de cuáles son los contextos o instituciones que conducen o facilitan que un servidor público rompa leyes para su propio beneficio; el segundo es la forma en que se construye culturalmente la relación entre la persona, el Estado y el mercado”.¹⁴⁴

De tal manera que la combinación del análisis de los aspectos institucionales y la subjetividad social del problema, nos lleva a poner mayor atención a las formas en que culturalmente se dan las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado, como parte del orden social. Aspectos centrales en nuestra investigación que contribuyen a explicar la relación general entre democracia y corrupción. De donde se pueden deducir diferentes interacciones del sistema político, el sistema económico y el sistema cultural, que ejercen influencia en los actores del sector político, en el sector empresarial y desde luego, en la ciudadanía.

2) Resulta significativo agregar algunos tipos generales de corrupción, como referentes explicativos del problema, en tal sentido, se pueden señalar los siguientes:

a) “*Soborno*. Ofrecimiento de una recompensa irregular para influir la conducta del agente público en relación con una decisión que, o es gratuita (‘astillas’ o ‘speed-money’, dinero velocidad (rápido), por ejemplo) o debe ser tomada objetivamente e imparcialmente y, como consecuencia el soborno, se modifica (‘mordida’ contra las sanciones, pagos por decisiones favorables).

b) *Extorsión*. Es la amenaza por parte del agente público al ciudadano de una medida lesiva para éste si no realiza una contraprestación irregular a beneficio del agente.

c) *Arreglos*. El agente público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio del público, de forma tal que una decisión oficial (adjudicación de contrato, concesión administrativa, etc.) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público.

¹⁴⁴ Lomnitz, Claudio. Ibid, p.16.

d) Alteraciones fraudulentas del mercado. El agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas determinantes del cambio de valor de bienes (recalificación de terrenos, planes de urbanismo, trazado de carreteras o líneas de ferrocarril) utiliza su decisión para beneficiarse a sí mismo (auto-corrupción) o para beneficiar o perjudicar a un tercero sin bases objetivas para hacerlo, por simple amistad o enemistad, o mediante la aceptación de una recompensa.

e) Malversaciones y fraudes. Utilización de fondos públicos o de posiciones oficiales para objetivos distintos de los previstos en las leyes, tales como selección interesada de personal, favores, adquisiciones, contrataciones, etc.

f) Especulación financiera con fondos públicos. Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener, incluso sin menoscabo de los fondos públicos, intereses irregulares, o no contabilizados, a través de cuentas clandestinas.

g) Parcialidad. Discriminación deliberada en la formulación y aplicación de normas (regulaciones ad hoc), en la administración de servicios (favoritismo y clientelismo) o en la provisión de cargos (votación de cátedras y nombramientos en virtud de pertenecer a 'escuelas' o 'facciones') a favor de personas y organizaciones a fines simplemente por ser afines. El fenómeno conocido como 'patronazgo' consiste en la parcialidad sistemática en la administración de servicios o en la provisión de cargos con objeto de crear una 'clientela' cohesionada y fiel.

h) Colusión privada. Tipo de corrupción indirectamente relacionado con las administraciones públicas y en perjuicio del interés general, que se produce cuando ciertas empresas o agentes económicos que pugnan por una adjudicación o concesión pública se ponen de acuerdo entre sí para controlar el tipo mínimo de oferta en la subasta y se reparten entre sí los beneficios (los llamados 'subasteros', por ejemplo). Suele darse también en contratos de aprovisionamiento y de servicios que se convocan con recurrencia periódica en un marco escaso de ofertantes.

i) Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas, sociales o privadas" (Laporta;1997:21-22).

Lo anterior permite tener una aproximación a las formas generales en que se presenta la corrupción y su sistematización se plantea en distintos niveles de análisis.¹⁴⁵

3) En un contexto democrático, uno de los ámbitos en que existe el riesgo de corrupción en sus aspectos políticos se relaciona con la actividad de los partidos políticos, específicamente en el financiamiento de sus actividades electorales, conviene retomar al respecto el planteamiento de Daniel Zovatto, quien define la corrupción en dicho ámbito como: “El mal uso y abuso de poder de origen público o privado para fines partidistas o personales, a través de la violación de norma de derecho... La entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público- con el fin de obtener un beneficio posterior”, y agrega algunas de sus formas cuando analiza la experiencia de América Latina:

- a) “Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- b) Creación de empleos inexistentes;
- c) Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- d) Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- e) Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- f) Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepagos);
- g) Participación en tráficos y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución)” (Carrillo y otros; 2003:33-96). Aspectos en los que han incurrido los principales partidos políticos en México, de donde se derivaron varios escándalos de corrupción difundidos por los medios de comunicación.¹⁴⁶

¹⁴⁵ En un capítulo posterior se incluye la percepción de la corrupción y sus formas de expresión, de acuerdo a las respuestas obtenidas en las entrevistas.

¹⁴⁶ Dichos aspectos relacionados con las manifestaciones de la corrupción serán mencionados en otro apartado.

4) Poniendo mayor atención a los aspectos del subsistema político administrativo en relación con la cultura del servicio público se puede retomar el sentido general en que la Convención Interamericana Contra la Corrupción define en su artículo VI, las conductas y actos genéricos de corrupción:

“a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.¹⁴⁷

De lo anterior se deduce que la corrupción tiene diversas manifestaciones y se expresa en distintos campos, su caracterización como problema social determinado por múltiples factores conlleva a la necesidad de observar las causas del fenómeno.

4.6 Factores que condicionan la corrupción

¹⁴⁷ A este respecto puede verse: Manfroni, Carlos A. *La Convención Interamericana Contra la Corrupción. Anotada y comentada*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1998.

La corrupción como fenómeno social tiene diversas expresiones que pueden explicarse desde las condiciones materiales que estructuran las relaciones económicas y el mercado en todas sus dimensiones, las cuales influyen en las condiciones laborales y los salarios en el sector público; del mismo modo si se considera el espacio de la política o el poder político como conjunto de interacciones para la estructuración de la representación política, se observa que la corrupción tiende a manifestarse de acuerdo a las características de opacidad en el sistema político, que incide en la discrecionalidad del gobierno y la administración pública, relacionado con la inmunidad de los funcionarios y el deterioro de las prácticas públicas, lo que se relaciona con las debilidades del Estado de derecho, las desigualdades sociales, la tendencia de privatización de lo público, aspectos que han impactado en la cultura política de los servidores públicos, pero sobre todo en los rasgos generales de la cultura del servicio público.

Las formas y dimensiones en que se manifiesta la corrupción pueden ser consideradas en un sentido sociocultural, ubicada en el nivel general de la sociedad y desagregada en sus diversos ámbitos, que se explican por diversos factores culturales relacionados con la educación, la ética que existe en la sociedad, sus reglas o normas que las regulan, que al ubicarla como corrupción política se convierte en un problema de orden político.

En tal sentido, la corrupción puede ubicarse en la dimensión de la sociedad, en la dimensión del Estado y el régimen político, es decir en sus instituciones, sean autoritarias o democráticas, y de forma específica en las distintas interacciones que se desarrollan en dichas dimensiones. Existe una situación social en la que se presentan los hechos de corrupción, desde donde se pueden registrar los factores y circunstancias que influyen en su manifestación.¹⁴⁸

Con referencia al campo de la función pública se buscó una aproximación explicativa del problema con respecto a la causa principal de la corrupción, las respuestas obtenidas se presentan de forma sintetizada en el siguiente cuadro:

¹⁴⁸ En una aproximación al respecto se pueden considerar los datos de una encuesta, en la que a la pregunta ¿Cuáles cree usted que son los principales factores que han contribuido al incremento de la corrupción?. Se obtuvieron los siguientes resultados en cuanto a los factores que influyen, las respuestas fueron: bajos salarios en el sector público 65%; inmunidad de los funcionarios públicos 63%; discrecionalidad en el gobierno 57%; empeoramiento de las prácticas públicas 51%; el proceso de privatización 37%.(Transparencia Mexicana. *Este país*, Núm. 109, Abril de 2000,p.67).

Factores que condicionan la corrupción

FACTORES PERCIBIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	CONCEPTOS DE INTERPRETACIÓN
<p>La educación de la sociedad en general. La educación o cultura que se da a la población, cuyos contenidos carecen de valores éticos. Una mala actitud y falta de capacitación de servidores. Problemas de capacidad ética y de capacidad técnica de los servidores públicos, hay muchos servidores públicos que no tienen sobreentendidos los valores éticos. La propia inercia cultural de hacer las cosas a las viejas maneras, ser poco creativos en las formas de proponer nuevas cosas, la cultura se continúa por inercia sin tener un elemento sustitutivo para que las cosas sean más transparentes o que las viejas prácticas se eliminen.</p>	<p>Relacionados con la infraestructura cultural y ética.</p>
<p>Los sueldos, los bajos salarios, la búsqueda extralegal. Por falta de estabilidad en el empleo. Excesivos requisitos y trámites en la atención al público.</p>	<p>Relacionados con las condiciones económico-laborales.</p>
<p>La falta de control dentro de las mismas dependencias o entidades. Mecanismos de control muy ineficientes, hacen falta suficientes controles a priori en la gestión gubernamental. Las grandes lagunas que pueden tener los procesos o procedimientos administrativos, espacios de discrecionalidad inherentes a la propia administración, poca supervisión o poco control sobre procesos críticos. Por falta de un sistema de evaluación del desempeño, basado en resultados.</p>	<p>Relacionados con problemas estructurales de la Administración.</p>
<p>La falta de un marco jurídico bien definido. Un marco normativo que da la posibilidad de discrecionalidad en el momento de decidir, lo cual genera un alto índice de corrupción. La corrupción se vino formando durante mucho tiempo y es consecuencia de la impunidad, de la falta de la aplicación de las leyes y también es un aspecto cultural.</p>	<p>Relacionados con la infraestructura jurídica.</p>

De acuerdo a las opiniones de los servidores existen factores diversos de corrupción, factores intrínsecos, estructurales, económicos y culturales que influyen en la función pública y los espacios de la sociedad, por ejemplo, la educación recibida y la cultura influye al llegar al sector público, los bajos salarios, la falta de controles efectivos en la normatividad, aunados a los problemas de impunidad, así como las características y los modelos seguidos en la administración pública. Las opiniones de los servidores públicos acerca de los factores que influyen en las manifestaciones del fenómeno en el ámbito de la Función Pública, señalan la existencia de un círculo vicioso:

“La corrupción no es una cuestión exclusiva del gobierno, la corrupción es una conducta, un estilo de vida, que no es sólo del gobierno,.. el gobierno es reflejo de la sociedad que estamos generando, es un juego vicioso, el gobierno reproduce los esquemas que se dan en la sociedad y la sociedad se ve reflejada en su gobierno, entonces si el gobierno es corrupto también el ciudadano es corrupto y a la inversa”. SFP, Subdirector.

Mi punto de vista sugiere que la corrupción deriva de las características de la sociedad y del gobierno, que las relaciones sociales que estructuran la sociedad del capitalismo actual tiene su base de sustento en la desigualdad, en la que se desarrollan diversas interacciones políticas, económicas y culturales entre los individuos, lo que condiciona el funcionamiento de las instituciones públicas, el gobierno y las leyes en que se sustenta el Estado, en condiciones de privilegios y de oportunidades, ello es un rasgo estructural que influye en las relaciones económicas basadas en la competencia desigual por las ganancias, que en los contextos de desregulación conllevan peligros de corrupción, los estilos de vida dependen en gran medida del espíritu del capitalismo, de la cultura basada en intenciones egoístas de obtener ganancias privadas aún por encima de las normas establecidas y lo que no se puede alcanzar en condiciones de igualdad se busca por otros medios, lo que provoca conductas de corrupción. Estilo de vida que puede incidir negativamente en las interacciones sociales; por la falta de reglas claras o por violación de las existentes con la intención de obtener beneficios privados, fuera de lo establecido legalmente.

En cuanto a los actores que se ven involucrados por los mecanismos de relación que existen entre la sociedad y el gobierno se señala que la corrupción implica a todos, a los funcionarios y a los ciudadanos, a los diferentes sectores de la sociedad.

“La corrupción implica, como lo dice Susan Rose-Ackerman,¹⁴⁹ en la corrupción siempre hay un vendedor y un comprador, el que ofrece soborna y el que compra es el sobornado entonces eso implica al gobierno y al ciudadano, al gobierno y al empresario o en el mismo sector privado al proveedor y al empresario siempre implica dos partes en donde se involucra a todos”. SFP, Subdirectora.

La corrupción tiene un aspecto de intercambio de beneficios entre los involucrados, intercambio entre el mercado económico y el mercado político en condiciones de opacidad, pero ello se da en el contexto general de las relaciones sociales y las normas existentes, es un problema sociocultural que refleja el nivel de organización de los aspectos normativos de las relaciones sociales, lo que se manifiesta de forma específica en las interacciones de la ciudadanía y las instancias del Estado a través de los funcionarios en forma de abusos y privilegios.

¹⁴⁹ Al respecto puede verse el texto de la bibliografía.

Por lo que resulta importante observar la relación del funcionario con el ciudadano, en términos de la responsabilidad de los mismos, en cuanto al origen de la corrupción. Se señala que la corrupción está en ambas partes en los funcionarios y en los ciudadanos, aunque se expresa también que el origen pudo haber estado en el gobierno. Con respecto a la responsabilidad de los actores participantes en los posibles actos de corrupción considerando a los funcionarios públicos y los ciudadanos se percibe que hay responsabilidad en todos como se señala por un servidor público:

“Hay corrupción en ambos lados, se puede generar en ambos lados, pero el origen pudo haber estado en el gobierno, por la forma en que se han generado una serie de trámites, de procesos administrativos. La lucha debe ir en ambos lados, hacia ambos lados lo estamos enfocando, hacia el usuario y hacia el servidor público y de una manera sobre todo preventiva, hay acciones correctivas, pero sobre todo preventivas”. SFP, Director.

El fenómeno involucra diversos entes sociales, por lo que debe señalarse que es un problema adherente a la forma en que se estructura el conjunto normativo y la legalidad del Estado. La corrupción abarca distintas dimensiones, pero uno de los puntos en que se sustenta la sociedad, son sus normas y valores, por lo que puede sostenerse que es un problema estrechamente vinculado a la cultura, cuyo análisis va más allá de la administración pública, es un problema cultural al interior de la propia sociedad mexicana, desde donde se generan los comportamientos sociales de funcionarios y ciudadanos:

“Es una parte doble, si hay un corrupto tiene que haber un corruptor, entonces su pregunta es muy interesante porque lo que hace es ampliar el planteamiento de la corrupción de la esfera del servicio público para trasladarlo y plantearlo en la esfera o en el nivel de la propia sociedad, es decir, se observa que es un problema más amplio, definitivamente es un problema estrechamente vinculado a la cultura, no nada más a la cultura laboral sino a la cultura popular o de la sociedad, hay infinidad de expresiones verbales que aluden de alguna manera a esto. Germán Dehesa en su libro habla precisamente de esto, recopila una gran cantidad de dichos y frases populares vinculadas con la corrupción”.¹⁵⁰ SFP, Director.

Por ello resulta importante establecer que la corrupción es un problema social, es decir, depende en gran medida de las estructuras sociales y normativas prevalecientes, de esta forma se puede entender que la estructura cultural engloba diferentes orientaciones desde las cuales se explican las formas de interacción y los comportamientos. La situación de deterioro de la estructura social se refleja en diversos problemas, crisis económicas, pobreza, inseguridad, violencia, que han afectado la vida cultural del país, lo que incide negativamente en los comportamientos sociales de los individuos, generando comportamientos divergentes de desviación, anómicos y disfuncionales, entre los cuales se encuentra la corrupción, cuya manifestación deriva de factores socioculturales. Lo que se confirma si se observan las

¹⁵⁰ Texto incluido en la bibliografía.

opiniones de los funcionarios de que la corrupción se da en todos los niveles: *“Se da en todos los niveles y en cualquier ámbito social, pero en sí la corrupción es parte de la cultura”*. SFP, Subdirector.

El tipo de cultura y las relaciones sociales están entrelazadas como características de la sociedad, que impacta los comportamientos sociales. En los ámbitos de lo cotidiano, la corrupción generalmente está mediada por la relación de intercambio entre el ciudadano común y el funcionario o servidor de alguna dependencia pública, en cuanto a la consecución de un servicio o la realización de algún trámite de ventanilla, en esta situación se puede decir que una de las causas de la corrupción sería la existencia de malos servicios en términos de ineficiencia, lo que genera que el público demandante del servicio en cuestión, busque romper con las reglas o normas establecidas, debido a la necesidad de obtener un servicio en el menor tiempo posible, o por no realizar los pagos legalmente establecidos. Pero el antecedente también está en las deficiencias de los servicios del gobierno, de los servicios sociales pero también de los servicios administrativos del Estado, deficiencias en seguridad, administración de justicia, derechos básicos, entre otros, que devienen del carácter deficiente de las instituciones del Estado, las cuales son aprovechadas por los corruptores.

La corrupción a gran escala se relaciona con las normas y estructuras en las que operan los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, dichos actos ilícitos tienen un fuerte impacto social en la ciudadanía, lo que se vivió respecto de los fraudes durante los últimos sexenios bastaría para demostrarlo. En tal sentido, la corrupción se explica por las condiciones socioculturales que abarca la existencia de factores intrínsecos, lagunas administrativas y la inercia cultural, la falta de estabilidad del servidor público y la falta de evaluación de su desempeño, así como por problemas estructurales de disfuncionalidad entre valores e intereses perseguidos en un contexto de relaciones institucionales con deficiencias para el logro de objetivos, provocando la acción discrecional, problemas de frustración que cuestionan los caminos legales y la referencia ética, a ello se agregan los mecanismos de control y aplicación de la ley ineficientes, conjugándose así una serie de factores causales en circunstancias en las que el individuo se ve involucrado, lo que tiene su explicación como situación de crisis de orientación cultural. Situación poco observada pero que está presente en el país y que se refleja en el ámbito de la función pública en la existencia de problemas de disfuncionalidad entre metas propuestas y resultados obtenidos, en el desapego a la institucionalidad y la impunidad, en la falta de arraigo de una cultura de transparencia y legalidad democráticas. En tal sentido, se puede decir que la cultura de los servidores públicos tiene rasgos relacionados con orientaciones normativas que incluye valores y reglas hacia el ejercicio de la función pública.

Lo anterior se refleja en la intencionalidad expresada como recomendaciones hacia dónde enfocar la lucha contra la corrupción:

“Las autoridades deben realizar programas y políticas encaminadas a sensibilizar a los alumnos y a los padres para que aprendan a distinguir éticamente o culturalmente de acuerdo a valores cuando una gratificación es buena y cuando es mala”. SFP, Director.

La corrupción política se entrelaza con la existencia de un régimen político que descuida el buen funcionamiento del Estado de derecho, lo que provoca un alto nivel de impunidad y de falta de aplicación de la ley, aspectos que se relacionan con las disfunciones del sistema político y la fragilidad institucional, que pueden provocar actitudes negativas en los servidores públicos. Es consecuencia de la impunidad, de la no aplicación de la ley, es un problema cultural y de actitudes, que se relaciona con la falta de controles.

Las causas de corrupción dependen del orden social y tienen sus manifestaciones en el ámbito político, cuyo aspecto normativo y la falta de cumplimiento tiene como rebote consecuencias sociales, es decir, en términos estructurales se presenta una interacción entre el Estado y la sociedad, que se manifiesta en los comportamientos sociales y políticos con poca transparencia reflejadas en las debilidades respecto a la forma en que se sanciona o se respeta la ley, reflejo de la impunidad y la corrupción jurídica, relacionada con los encargados del poder judicial y la administración de la justicia, situación que genera desconfianza y descontento en la ciudadanía.

La ilegalidad es un problema del Estado de derecho que se relaciona con la corrupción en el servicio público, es un problema que refleja las deficiencias institucionales, pero al observar las causas señaladas por los servidores públicos como: la educación, los bajos salarios, falta de control, la no aplicación de la ley y la falta de respeto a la autoridad, la impunidad, las lagunas administrativas en los procesos sustantivos, se puede inferir que en definitiva es un problema estructural que abarca las relaciones entre los actores de la política y la economía, el gobierno, los partidos, los empresarios y los ciudadanos.

Las descripciones seleccionadas expresan un nivel cognitivo del fenómeno puesto a discusión, frente al cual existe un sentido de rechazo como motivación de las finalidades de la institución a la que pertenecen los funcionarios entrevistados y desde la cual se determinan ciertas orientaciones, en este caso como parte de la función pública frente a la corrupción. Por otra parte, las respuestas que se obtuvieron expresan diversos matices, entre los que cabe mencionar la percepción crítica del problema, la formación de ciertos juicios, que sin duda nos hablan de un proceso de aprendizaje y socialización institucional de frente a la corrupción, como un problema social que plantea la necesidad de una mayor atención en el desarrollo del servicio público y sus distintas áreas de riesgo.

Lo anterior se constituye en base de conocimiento e interpretación, sobre las formas de representarse el problema, aspecto primario encaminado a la definición, para sustentar una aproximación cognitiva, que como fenómeno negativo conlleva a la conciencia de su crítica, de su control y la necesidad de reducir sus incentivos, lo que puede generar el compromiso para la instrumentación de acciones o medidas de los encargados de la función pública.

Los aspectos expresados pueden considerarse como parte de un sistema cultural que incluye el lado ético-normativo y el aspecto técnico-instrumental, lo que se convierte en aproximación a la visión de la institución y las políticas que de ello se han derivado como razón de ser de la misma.

En los enunciados y la descripción general de las formas de corrupción, cobran fuerza los argumentos encaminados a mostrar una actitud pragmática hacia el ámbito de la función pública, pero al mismo tiempo existe una postura preventiva de frente a dichas manifestaciones en el ámbito social, de donde se deduce que el fenómeno abarca los distintos ámbitos de interacción social y la necesidad de realizar trabajos encaminados a promover la denuncia, en conjunción con los aspectos correctivos y preventivos, lo cual se convierte en un rasgo de la cultura política naciente como cultura de la denuncia, de la prevención y control para la generación de confianza:

“La corrupción es algo que debe ser denunciado y tratado por la instancia correspondiente, finalmente combatir la corrupción en la mayor parte debe ser en la reforma estructural del sector público, pero algo también importante es que los actos de corrupción que ya se dieron o que se dan deben de ser sancionados”. SFP, Director.

En cuanto a los espacios de riesgo de corrupción en el sector público, se les preguntó por los sectores o espacios con mayores probabilidades de corrupción. Las observaciones siguientes muestran la situación al respecto:

“En el caso mexicano, nuestra cultura o la forma de ver el sector público es siempre, decir que el servidor público es corrupto, eso es difícil de aseverar porque no todos los servidores tienen acceso a dineros o manejo de recursos, no todos atienden de manera directa al ciudadano, eso te deja un margen de nivel de corrupción que es bajo. Hay algo importante, si aplicamos la regla de 80-20, el 80% de la corrupción, sumando el dinero del 80% del problema de la corrupción en términos de monto está en por ejemplo en las compras gubernamentales, en aquella relación que tienen los grandes empresarios con el sector público y el 20% del monto total de la corrupción es el que se da en las ventanillas, la del individuo que pide 20 pesos, que pide la propina, que pide para la copia, que pide para el sello, ese es el 20% del monto total, el punto aquí es que el 80% de la gente ve a ese pequeño 20%, porque es la que tu ves todos los días, no te enteras de los grandes volúmenes o actos de corrupción. Entonces el reto aquí es atacar los dos campos, atacar el campo interno de la APF que es el campo de las compras gubernamentales y atacar el problema más pequeño pero más visible que es el de las ventanillas”. SFP, Director.

Si bien la preocupación se ha dado hacia las manifestaciones de corrupción en el sector público, en donde se reconoce que la gran corrupción en la administración pública está en las áreas de compras gubernamentales (80 por ciento), el otro 20 por ciento se produce en las ventanillas de trámites, sin embargo, se señala que es la corrupción que el 80 por ciento de la gente percibe, por otra parte no se debe olvidar que existen manifestaciones del fenómeno en el sector privado o en las interacciones de éste con el sector público, tal como se comenta:

“Desde luego también hay corrupción en el sector privado, lo primero que tenemos que hacer es desmitificar que la corrupción es nada más en el sector público... generalmente un acto de corrupción está entre un particular y alguien del sector público; los actos de corrupción también se dan entre privados, entonces hay actos de corrupción de toda naturaleza”. SFP, Director.

La corrupción se puede explicar por las relaciones económicas y políticas como interacciones entre el sector privado y el sector público con riesgos mayores, cuando no existen reglas claras o cuando éstas se violan bajo esquemas que distorsionan el sentido de la función pública para obtener beneficios privados. En tal sentido, se puede observar el panorama existente en nuestro país. Según el Informe Económico del mes de marzo de 2004, de BBVA Bancomer, el sector público se encuentra en el peor grado de corrupción en 20 años, las limitaciones en su combate se explican por la vigencia de sus causas: ‘el monopolio y la discrecionalidad en el ejercicio del poder del Estado prevalecen: indicadores recientes muestran que, en comparación con otros países, existe sobrerregulación en nuestro país y la protección al Estado de derecho es deficiente’. Oficialmente se estima que el impacto económico de la corrupción equivale a casi una décima parte del producto interno bruto; es decir, mueve unos 650 mil millones de pesos al año, monto siete veces superior al presupuesto de ingresos del Gobierno del Distrito Federal para 2004. En las 205 instituciones de la administración pública federal, según la Secretaría de la Función Pública, se han detectado 2 mil áreas críticas de corrupción en las cuales laboran 206 mil servidores públicos, algo así como 16 por ciento del total de la burocracia y hasta se ha cuantificado en 5 mil 328 las ‘probables conductas irregulares’. La mayor causa de corrupción identificada por el gobierno es ‘la posibilidad que tiene un servidor público, dentro de su marco de actuación, de favorecer y perjudicar ilícitamente a un particular’. Le siguen las ‘acciones u omisiones conscientes para beneficiar o perjudicar a una o más personas’. La tercera causa se refiere al contubernio entre servidores públicos o entre éstos y los interesados, y la cuarta corresponde a la posibilidad de un servidor público de negociar condiciones en la autorización de un trámite o servicio.¹⁵¹

La corrupción se relaciona con los esquemas de funcionamiento del sector público. Las prácticas político-culturales de las elites gobernantes relacionadas con el nepotismo, el populismo y la demagogia, por una parte, pero que se transforman y asumen otras características al cambiar la estrategia y el modelo económico a partir de la década de los ochenta, las formas de hacer política en el país y el régimen de la revolución se fue modificando, dando mayor apertura y acceso a otras formaciones políticas, el partido gobernante tuvo que comenzar a compartir el poder en los últimos

¹⁵¹ La jornada, 11 de marzo de 2004, p. 26.

sexenios, su fuerza y legitimidad para mantener el poder político se vio debilitada, entre los factores se puede mencionar el descontento por las crisis económicas y el descrédito por actos de corrupción.

Existen diversos factores que condicionan la existencia de corrupción, el tipo de sociedad, de Estado, régimen y cultura existentes. De forma más específica se pueden mencionar las condicionantes siguientes para que exista la corrupción: a) Que en las interacciones exista la violación de una norma o regla con la intención de obtener beneficios corruptos; b) Que exista la intención de obtener beneficios extralegales en los mercados de intercambio, económicos o políticos; c) La existencia de la corrupción se da sobre bases económicas y políticas preexistentes como legales, sin embargo, los corruptores las aprovechan a su favor como grupos de poder que tienen la capacidad para influir en las decisiones institucionales, desvirtuar el sentido del interés público y los posibles beneficios colectivos esperados; d) La existencia de esquemas de libre competencia en los mercados tiende a favorecer comportamientos extranormativos y transgresivos por parte de los competidores que presionan para realizar reformas en su beneficio, provocando una situación de riesgo de corrupción generalizada a través de la privatización de lo público y la utilización de las instituciones del Estado para realizar negocios privados o el uso faccioso del mismo contra sus adversarios.

Se puede agregar que en todo acto de corrupción está en juego la actitud del individuo, las personas y sujetos que participan en dichos actos, los cuales asumen la actitud de corromper o corromperse, de tal manera que se puede agregar que bajo circunstancias específicas, existe un problema de responsabilidad del individuo, esté en el sector público o privado: "En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su mundo entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de ese tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si son internos al individuo (educación, convicciones, etc.) que si son meramente externos" (Laporta;1997:28). Con lo anterior se puede argumentar a favor del trabajo educativo y cultural para prevenir la corrupción, sin embargo, en el terreno inmediato resulta importante el trabajo de control y fiscalización por parte de los órganos de control y fiscalización.

De lo anterior se infiere que existe una interrelación de factores que inciden en la regulación de los comportamientos sociales, como el de las estructuras económicas que influyen en la modificación de las superestructuras éticas y culturales, situación que determina de forma compleja de los comportamientos individuales o colectivos. Factores que abarcan un conjunto de procesos formativos de la personalidad, los procesos de socialización de valores éticos, el apego a las normas y leyes por parte de los individuos en primera instancia, pero que pueden ser aplicados y asumidos en todos los ámbitos.

De donde se puede observar la importancia de los mecanismos de control inmediatos, pero al mismo tiempo la necesidad de fortalecer una perspectiva ética cultural. Al respecto resulta significativo llamar la atención sobre la debilidad de las superestructuras culturales y el entorno social, si se observan las contradicciones propias de la situación económica y social, la precariedad social de la población, la impunidad existente, el enrarecimiento del ambiente político, las pugnas entre los partidos políticos, la desconfianza de la ciudadanía hacia los mismos y hacia las instituciones encargadas de aplicar la justicia, nos hablan de las manifestaciones del deterioro de las condiciones sociales en que se da la formación del individuo y en consecuencia sus comportamientos.

La transición política y las relaciones en una economía de mercado son factores de explicación de la corrupción, la recomposición de las fuerzas políticas, la redefinición de las reglas y los valores preexistentes: "La corrupción tiende a incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia del cambio de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la Administración.

La relación entre las oportunidades políticas y las oportunidades económicas de un país también afecta a la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un período dado, habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción.

Si la economía se abre a la competencia internacional sin barreras arancelarias o aumenta súbitamente la llegada de inversiones extranjeras la corrupción tiende a promoverse como modo de encontrar un lugar al sol del mercado en un medio ambiente nuevo y desconocido. Cuando la articulación institucional del sistema político produce un desequilibrio entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para jugar su papel, tiende a estimularse la obtención de tales recursos mediante prácticas corruptas. Este ha sido quizás el caso con la financiación de los partidos políticos, obligados a jugar un papel fundamental en la competencia política pero incapaces de sobrevivir en la competencia económica por los recursos necesarios" (Laporta; 1997:25-26).

En el contexto sociopolítico de las últimas décadas, derivado de la situación internacional de mayor apertura y competencia comercial, así como la redefinición de las reglas para las estructuras económicas y políticas del país, se registraron fuertes hechos de corrupción. Por lo que resulta oportuno observar que: "En cuanto a su origen, las redes de corrupción son resultado de las redes legales de influencia, formadas por profesionales, altos funcionarios y políticos elegidos que, en principio, se hallan en la democracia para articular demandas sociales. La corrupción surge para evitar la competencia (en condiciones de legalidad), garantizar las transacciones clandestinas, limitar su visibilidad y ofrecer protección a corrompidos y corruptores".¹⁵²

¹⁵² Aureano Guillermo R. y Ducatenzeiler Graciela. Ibid, p.85-86.

Al ubicar el estudio en el marco de las relaciones de interacción entre Estado y sociedad, resulta importante observar la existencia de un contexto político general, desde el cual el fenómeno de la corrupción tiene sus expresiones, para el presente estudio resulta conveniente considerar el contexto de la transición a la democracia, en el cual se puede plantear que la corrupción se manifiesta como: “un sistema de mediación de intereses..., como una red de intercambios ocultos o clandestinos entre las elites económicas y políticas, es decir, entre actores cuyas acciones tienen un efecto determinante sobre el mercado, el sistema político, la seguridad jurídica y la administración. Este intercambio entre dos mercados, el político administrativo y el económico o social, permite a actores privados acceder indebidamente a recursos públicos y a actores públicos, a beneficios presentes o futuros (para sí o para sus agencias)”.¹⁵³ Una manifestación de lo anterior, para el caso de México, se da en el ámbito relacionado con el financiamiento ilícito de las campañas electorales de los partidos políticos, de donde se deriva la interacción política y economía en sus aspectos perversos, que de algún modo resulta permisivo por los actores participantes.

En tal sentido, la corrupción afecta las normas y leyes que regulan el sistema económico y el sistema político, a través de actividades que van más allá de lo público, que se realizan con fines ocultos o que se realizan ‘en lo obscuro’ como se dice coloquialmente con referencia a la falta de transparencia en las negociaciones entre los actores, lo que significa que los involucrados se esconden ante la ciudadanía y la opinión pública, con ello pervierten el sentido de la actividad política, que en esencia por su significado debiera ser pública, abierta, transparente y en beneficio del interés general, es decir, del público, la ciudadanía, la sociedad. Por tanto la corrupción como acto ilícito de intercambio en el que intervienen los infractores, conlleva la premeditación de obtener ganancias ilícitas, infringir las normas para el uso del poder y los recursos públicos a favor del interés privado, individual o de grupo, cuyas consecuencias afectan el funcionamiento democrático del sistema político, la confianza en el sistema jurídico y la administración pública.

Entre las causas que explican la expansión de la corrupción, se encuentran las propias necesidades sociales y su crecimiento en amplios sectores de la población, que al concentrarse en las grandes ciudades, como el Distrito Federal, generan altas demandas de servicios públicos. Sin embargo, en las condiciones actuales el Estado y los gobiernos locales tienen problemas para poder atender satisfactoriamente dichas demandas, la capacidad económica se ha visto restringida, lo que conduce a los ciudadanos a incurrir en mecanismos extralegales (negociaciones o mordidas) para realizar los trámites, siendo fuente de corrupción.

Al respecto se puede observar la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno 2001, realizada por Transparencia Internacional. En esta encuesta se presentan datos sobre las entidades con mayor nivel de corrupción, quedando en el orden de los más corruptos; el Distrito Federal, el Estado de México y Guerrero, y entre los menos

¹⁵³ Aureano Guillermo R. y Ducatenzeiler Graciela. Ibid, p.70-71

corruptos estarían Colima, Baja California Sur y Aguascalientes. Según la encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado realizada en 2005, los cinco estados de la república que presentan mayor corrupción son: Guerrero, Baja California, Distrito Federal, Nayarit y Estado de México.

La corrupción tiene un fuerte impacto económico, como lo muestra la encuesta de Transparencia, que registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios, lo que implica más de 23,400 millones de pesos anuales en pagos de “mordidas” por servicio público a los hogares. En los servicios públicos con mayor nivel de corrupción, se muestra a los servicios relacionados con el tránsito de automóviles como los más corruptos: el “corralón”, “estacionar en vía pública controlada por particulares” y “evitar una infracción de tránsito”, por otra parte, el nivel más bajo lo ocupan los relacionados con “trámites de predial”, “para obtener justificante de salud”, y “el relacionado con el servicio telefónico”¹⁵⁴

La corrupción es un problema social condicionado por diversos factores: económicos, políticos y culturales, con riesgos de manifestación en los espacios de la administración pública, pero también en los espacios del sector privado, lo que involucra a diferentes actores en el desarrollo de sus tareas y funciones. En cuanto a las causas principales de la corrupción se pueden mencionar: la fragilidad del Estado de derecho, la falta de legalidad y la existencia de la impunidad, la falta de transparencia en el trabajo de los servidores y funcionarios públicos con respecto a la toma de decisiones y al uso de los recursos públicos, allí donde no están expuestos al escrutinio público, cuando no se denuncia, cuando no hay rendición de cuentas, cuando no se respeta la ley; condiciones que pueden convertirse en factores de riesgo en los diferentes espacios de la función pública.

Del conjunto de formas mencionadas se puede proponer una tipificación general referida a la corrupción política, la corrupción administrativa y la corrupción ciudadana, las cuales incluyen diferentes actores y diferentes espacios, pero no son excluyentes entre sí, con lo cual se puede hablar del aspecto sistémico del problema. En las formas expresadas, se puede explicar como manifestación de un conjunto de interacciones sociales en las que está en juego la violación de la norma, el uso ilícito de recursos económicos para el beneficio privado de los involucrados, la afectación del interés público, lo que nos habla de un fenómeno social que se manifiesta en tres dimensiones, en las cuales está presente el problema de la percepción y apego a las normas, reglas y valores que rigen la vida social de los distintos actores.

¹⁵⁴ www.transparenciamexicana.org.mx

La corrupción ubicada en el marco de las interacciones del orden social general se expresa en distintos espacios o campos. En los espacios del poder político se manifiesta como conjunto de interacciones políticas en las que se registra el uso y el abuso del poder con fines de beneficio privado, se pervierte el sentido legítimo del poder público y por ende su carácter democrático, cuyos actores van desde los partidos políticos, sus dirigentes y militantes, hasta los encargados de los tres Poderes o sus colaboradores; lo anterior puede darse en distintos niveles de gobierno. En los espacios de la administración pública y que queda estrechamente ligada a la política, se presenta como corrupción administrativa, bajo un conjunto de actos que contradicen el interés público en la administración de los recursos, bienes y servicios, sobreponen el provecho personal y privado en la función pública, puede incluir a servidores públicos, a encargados de empresas privadas o a ambos, incluso la interacción con la ciudadanía. En interacción con los campos anteriores se encuentra el ámbito de la corrupción ciudadana, que abarca el conjunto de actos e interacciones que involucran a los individuos en su vida cotidiana, en términos de su papel como ciudadano al relacionarse por medios ilícitos o ilegítimos con actores públicos, sus formas más comunes son: “la mordida” y el soborno, que se manifiesta desde los niveles bajos y cotidianos hasta los niveles altos de los negocios sucios.

Por su grado de manifestación, así como por el nivel de tolerancia hacia la misma, la corrupción puede explicarse por la cultura política y la percepción social existente. Al respecto se puede señalar la clasificación hecha por Arnold Heidenheimer sobre los actos de corrupción, la cual: “Toma en cuenta la percepción que las élites y la opinión pública de un país tienen de ciertos actos corruptos. Depende, pues, de una evaluación normativa. Así se distingue entre corrupción negra, gris y blanca. Cuando existe consenso entre las élites y la opinión pública acerca de que un acto particular es merecedor de reproche, y manifiestan su conformidad para que sea castigado se está en presencia de una corrupción negra, existe corrupción gris cuando algunos elementos, usualmente de las élites, desearían ver la acción de la cual se trata penalizada, aunque otros sean de una opinión distinta, a la vez que la mayoría de la población mantiene una posición ambigua. En la corrupción blanca, la mayoría de las élites y de la opinión pública consideran ciertos actos de corrupción como tolerables y, por lo tanto, no apoyan vigorosamente su criminalización” (Malem;2002:37)

De donde se puede inferir que la corrupción es la manifestación del deterioro de las relaciones sociales en las que se sustenta el sistema político-administrativo, es un problema que responde a la misma lógica de la producción u obtención de ganancias por medios ilícitos, en el ámbito económico o en el ámbito político, sus manifestaciones se agregan a la problemática social del país, en el contexto de las relaciones socioeconómicas y políticas en las que se entrelazan los fenómenos de anomia e impunidad, derivadas de las deficiencias del Estado de derecho, que se reflejan en los aspectos disfuncionales del sistema político, respecto de los sistemas de administración pública y el sistema de partidos, pero al mismo tiempo como expresión de actitudes y prácticas relacionadas con la cultura tradicional que no respeta la ley. Es un fenómeno que acompaña el funcionamiento de las formas de

organización, en los ámbitos políticos y económicos, que se explica por diversos factores, entre los cuales están las estructuras de poder y la cultura política dominante, la falta de reglas claras en los procesos económicos y políticos, la falta de transparencia en el ejercicio de gobierno, por la ambición de riquezas que genera el sistema económico y por la existencia de la impunidad.

En la perspectiva sociocultural cobran importancia los esquemas éticos y políticos de la vida social, en el sentido planteado por Aristóteles y la filosofía política sobre la construcción analítica de una sociedad con relaciones basadas en la justicia. Sin embargo, la conciencia de un deber humano ya no puede existir en abstracto, se vuelve superfluo frente a las relaciones de la economía y el mercado en la sociedad capitalista moderna, por lo que la sociología no puede ignorar las relaciones sociales de dominación como condiciones estructurales de la cultura.

El desarrollo de la racionalidad calculadora y el espíritu del capitalismo -como decía Weber- entrelazados a las formas de dominación política en el contexto de mundialización del capitalismo, en el que la presencia de las relaciones materiales tienden a subsumir los sistemas simbólicos, de valores y prácticas derivadas. Las formas económicas se entrelazan con el uso de nuevas tecnologías, los procedimientos burocráticos tradicionales de control tienden a modificarse con mecanismos tecnocráticos, compatibles con estrategias globales de administración de los bienes y servicios que demanda el mercado, los obstáculos se van sorteando bajo la influencia de expertos contratados por la elite gobernante para mejorar la eficiencia y elevar los niveles de competencia internacional, sin embargo, el riesgo de competencia desleal e ilegal aumenta.

En la sociedad actual se presentan fenómenos desorganizadores o desestabilizadores como efectos de las contradicciones estructurales de la misma, cuyas expresiones han sido catalogadas bajo el esquema de disfuncionalidad o desviación social. Entre los cuales podemos ubicar la corrupción como forma de actuación que impacta los esquemas de organización social, es una forma de interacción para generar influencia (poder) en las instancias de decisión social, tener poder y control en los espacios de la política, en las interacciones económicas por medios extralegales, lo que provoca el resurgimiento de diferencias y privilegios que cuestionan la organización y cohesión social, la legitimidad de lo que es el contrato social, instituido como Estado de derecho.

La corrupción puede alcanzar grados de reproducción debido a las propias relaciones económicas y de intercambio en el mercado con un alto nivel de permisividad bajo formas ilícitas que contravienen las normas establecidas o sus insuficiencias frente a nuevas circunstancias, las cuales se manifiestan en distintas formas, el uso de los cargos públicos y dichas posiciones para el beneficio privado, la especulación y el enriquecimiento de los funcionarios a costa de los recursos y el poder del Estado.

El problema de la corrupción tiene un alto impacto en el país, con distintos niveles de incidencia en los estados, es un problema que afecta las relaciones económicas en sus sectores productivos y financieros, que se expresa en distintos ámbitos como el sector público, afectando la confianza en las instituciones del Estado y en consecuencia afecta las condiciones sociales de la población, cuya explicación deriva de un conjunto de factores generales en los cuales están las condiciones económicas que influyen en los ámbitos de la administración pública, en las condiciones laborales de los servidores públicos, en la actividad de los funcionarios y en la actividad política.

A este respecto se puede insistir sobre la importancia de la dimensión de la infraestructura cultural y ética. Si se considera que la cultura es el marco simbólico de las normas, reglas e instituciones para la convivencia social, de donde se deriva que las formas en que se organizan las estructuras sociopolíticas y las oportunidades de vida de la población expresan el nivel de desarrollo sociocultural alcanzado.

La corrupción es un problema que acompaña la evolución de las sociedades, cuya manifestación se agudiza como expresión degenerativa de los comportamientos de los individuos, implica la desviación y falta de respeto a las estructuras normativas de la convivencia social o las insuficiencias de su aplicación, en tal sentido, es una manifestación anómica que afecta la funcionalidad institucional y el sustrato de la personalidad en cuanto a las actitudes y responsabilidades éticas. No sólo tiene connotaciones de índole moral, que se explican desde la ética, sino que es un problema social, relacionado al desarrollo de las interacciones económicas, jurídicas y políticas, que en su forma genérica constituye la violación, activa o pasiva, de un deber posicional que transgrede una regla, obligación o función del sistema normativo legal y/o ético en perjuicio del interés general, cuya forma secreta o discrecional conlleva la expectativa o intención de ejercer influencia en cualquier ámbito de la sociedad para obtener beneficios privados, personales y extraposicionales, cualquiera que sea su carácter y espacio de realización.¹⁵⁵

Al ser ubicado en el marco del régimen político, se puede explicar desde la cultura política, observando sus connotaciones como corrupción política, que se manifiesta en la violación de las reglas del funcionamiento de las instituciones políticas. Al respecto, la investigación sobre la corrupción se enfoca hacia sus manifestaciones en los ámbitos de la conformación del poder y las funciones del Estado, de su administración a cargo de los servidores y funcionarios públicos, relacionado con la representación y la ocupación de cargos de representación popular, lo que conlleva a la necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas.

¹⁵⁵ Al respecto puede verse la conceptualización de Garzón Valdés, sobre los deberes naturales, que valen para todos sin que importe el papel social que desempeñan los individuos, de los cuales se ocupa la 'moral natural'. En cuanto a los deberes posicionales "se adquieren a través de algún acto voluntario en virtud del cual alguien acepta asumir un papel dentro de un sistema normativo; su ámbito de validez está delimitado por las reglas que definen la posición respectiva. De los cuales se ocupa la 'moral adquirida'". En el mismo sentido el deber caería dentro del ámbito de la moral natural, equivalente a deber natural. La obligación correspondería al de la moral adquirida y sería equivalente al deber posicional, la corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de una obligación por parte de un decisor, ya que las obligaciones son deberes adquiridos (Garzón Valdés "Acerca del concepto de corrupción" en: Laporta;1997, 39-69).

En el campo del servicio público y la administración pública abarca el conjunto de interacciones entre los servidores públicos y la ciudadanía, pero ello depende del contexto de las relaciones que derivan del sistema político y administrativo frente a las necesidades sociales como ejercicio de la función pública, aspectos que influyen en la legitimidad y confianza social en que se sustenta la gobernabilidad. Las relaciones corruptas se concretan bajo diferentes formas, como corrupción política y administrativa abarca una serie de comportamientos ilegales que pervierten y distorsionan el sentido legítimo de la función pública.

En términos generales la corrupción es parte de la problemática social que conlleva a la fragilidad de las instituciones del Estado y de la convivencia social. Tiene su manifestación política en las esferas del poder y derivada de las condiciones socioculturales, incluyendo el marco jurídico-político, una de sus fuentes está en los detentadores del poder económico y político que actúan por encima de las normas y leyes establecidas, pero la corrupción no siempre se define y penaliza en todas sus formas, debido a los vacíos legales, a las deficiencias institucionales del Estado de derecho.

En tal sentido, la corrupción política involucra, bajo distintas modalidades, a los líderes políticos que aprovechan el poder público y a los empresarios que buscan el beneficio de sus negocios, por vías y mecanismos ilegales. En el contexto reciente de la transición política, los escándalos políticos de corrupción han provocado una imagen negativa de lo público, lo que explica la política en cuanto a sus debilidades y desviaciones. La corrupción y los escándalos tienden a convertir a la actividad política en mero espectáculo, provocando una fuerte desconfianza de los ciudadanos hacia sus actores.

Existen serias dificultades para enfrentar la corrupción, debido a la complejidad que engloba dicha problemática, que va desde la presentación de los indicios, la denuncia, el esclarecimiento, comprobación y penalización. Lo que se complica con relación a las debilidades del Estado de derecho, la aplicación imparcial de la ley y la influencia de los grupos de poder, existiendo el riesgo de que la denuncia o castigo de la corrupción se convierta en un 'ajuste de cuentas' por rivalidades políticas.

La corrupción política es un problema que perjudica y pervierte el sentido de las instituciones del Estado, en la atención del interés público, en la aplicación de los recursos y las políticas públicas, y provoca una situación de desconfianza que debilita la legitimidad democrática. Afecta la legitimidad de cualquier orden político y tiende a generar desconfianza en un orden democrático, debido a que se pervierte sus contenidos y procedimientos, de ser 'el gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo', pasa a ser el poder de unos cuantos, para beneficio de una élite o de una facción de la misma y se convierte en un poder para el beneficio privado de los mismos, de este modo, la corrupción política provoca la degeneración y pervierte los fines públicos del Estado con respecto a la sociedad.

La corrupción se presenta en condiciones de monopolio y discrecionalidad en el ejercicio de las funciones públicas, en la falta de transparencia para el manejo de los recursos públicos y en la falta de respeto al marco de legalidad. Lo que a su vez se explica por las condiciones generales en que se estructura y funciona el poder político en todos sus niveles, involucrando a los diversos actores de la política. En ello existe una fuerte influencia de la cultura política, viejas prácticas y tradiciones en el sistema político, con respecto a la forma de percibir el poder, su infraestructura y sus procesos, la discrecionalidad, la ilegalidad, la impunidad, la desconfianza institucional.

La corrupción política refiere y pone a debate los aspectos relacionados con el desarrollo del sistema político, en cuanto a la formación de la representación política y su funcionamiento, las debilidades en la vigilancia de los recursos y el financiamiento de los procesos electorales, el distanciamiento y la falta de mecanismos de contraloría social hacia los representantes y funcionarios públicos, la influencia de otros fenómenos relacionados con la delincuencia, el narcotráfico, lavado de dinero, han provocado una situación de desconfianza social.

En general se puede plantear que existen riesgos de corrupción cuando los detentadores de poder económico o político lo ejercen ilegítimamente, es decir, sin apego a una obligación o norma establecida para obtener beneficios y ganancias ilícitas, esto sucede en los lugares en donde se manejan grandes recursos públicos o los mismos están de por medio, así como en los procesos donde se toman las decisiones sin transparencia, desde los procesos de adquisiciones, contrataciones y licitaciones, hasta las decisiones políticas.

La corrupción afecta el funcionamiento de las instancias de la administración pública y por ende el propio funcionamiento de la democracia respecto a las políticas de beneficio social. Los diversos factores que intervienen en la existencia de la corrupción, desde los individuales, colectivos o institucionales, se relacionan con las condiciones sociales, económicas y culturales en que se desarrolla la actividad política y las tareas de la administración, por tanto el problema de la corrupción no tiene una solución inmediata y definitiva, la experiencia en los últimos tres sexenios así lo demuestra.

El reflejo de esta situación en los espacios de la administración pública involucra al ciudadano que interactúa con el funcionario público y la responsabilidad está en ambas partes, pero el campo administrativo no está aislado del sector privado, interactúa con los empresarios en el intercambio de bienes y servicios, por eso la corrupción se manifiesta en todos los ámbitos y niveles, es por ello un asunto de todos, sin embargo, el círculo vicioso en el que participan todos, podría romperse a través del compromiso con una nueva cultura democrática, que se complemente con la institucionalidad del Estado de derecho, un gobierno transparente y la exigencia de rendición de cuentas de todos los actores políticos, con mecanismos verticales y

horizontales, como plantea O'Donnell: "...una buena democracia será aquella donde se institucionalicen mecanismos permanentes tanto horizontales como verticales para controlar y sancionar a las autoridades públicas"¹⁵⁶

La relación de la corrupción con las formas de poder y del funcionamiento del Estado, plantea la necesidad de observar, bajo que procedimientos se desarrollan las políticas y las acciones del gobierno, si tienen la transparencia suficiente, si cuentan con mecanismos de contrapeso de otros poderes, si existe la fiscalización o contraloría de los órganos de la sociedad civil. Considerando que la gobernabilidad democrática requiere de la confianza y legitimidad de la ciudadanía, pero también de la eficacia del gobierno, el reconocimiento de la ciudadanía otorgado al gobierno y los representantes al Congreso con el sustento del voto, tiene que estar retroalimentado por la actividad y la respuesta de los primeros, si no existe esa correspondencia entonces sobreviene la desconfianza, la inconformidad y los riesgos de ingobernabilidad.

Controlar y prevenir la corrupción implica una labor de largo alcance en cuanto a los proyectos institucionales, mayor escrutinio de los asuntos públicos de parte de la ciudadanía, un fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la legalidad en el servicio público. En todo ello se observa la necesidad de una perspectiva ética cultural para el ejercicio de los cargos públicos, la cual se puede plantear en términos de los valores que le den sentido a la función pública, como el bien común y la equidad social en concordancia con el funcionamiento de las instituciones de la democracia. El desarrollo de la democracia y su consolidación exige una función pública transparente y eficiente ante las demandas y necesidades del país.

¹⁵⁶ O'Donnell. "La institucionalización legal de la desconfianza política" en Revista *Metapolítica*, Núm. 45, enero - febrero de 2006. p. 22.

CAPÍTULO 5

DEMOCRACIA Y PROBLEMAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: REFERENTES PARA UNA NUEVA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO

“El desarrollo de la democracia no es un objetivo que aparezca súbita y aisladamente en un determinado momento de la historia de la humanidad, sino que forma parte de un proceso histórico más profundo, un proceso que supone una línea de avance y de humanización en la dinámica de las civilizaciones, con un contenido específico de reconocimiento de la dignidad de la persona humana y de realización práctica en la sociedad de los valores de la libertad y la igualdad” (José Félix Tezanos, catedrático de sociología de la UNED, España).

Las redes funcionales de un orden político democrático requieren de una administración pública transparente, de un cuerpo de funcionarios y servidores públicos bajo los esquemas del servicio civil de carrera y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. ¿Puede la democracia poner freno a la corrupción?, ¿Cómo hacer compatible las reglas de la democracia con una función pública que brinde resultados positivos frente a las demandas sociales? En este capítulo se analizan algunos aspectos básicos de la relación entre democracia y corrupción, considerando los problemas y retos en la consolidación del régimen democrático.

5.1 La democracia: representación y lucha contra la corrupción

La definición y los atributos de la democracia han ocupado un lugar importante en la teoría y en los análisis políticos. Las opiniones forman parte de la representación ideológica que los individuos se hacen acerca de algo o de alguien, en nuestro caso la democracia se constituye en ese objeto, que bajo la forma de las ideas y el lenguaje político, adquiere un significado. En tal sentido, al juzgar o evaluar el funcionamiento de un régimen político, resulta relevante considerar tales aspectos, ya que: “cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario” (Bobbio, 1989: 222). Los principios, representaciones y valores de posicionamiento, orientaciones de apoyo o rechazo, forman parte de la de la opinión pública, en la cual se expresan creencias, ideologías y mitos políticos que definen identidades y se atribuye un significado a los problemas de la realidad.

La cultura política juega un papel relevante, tanto en el ámbito de las decisiones de la elite dirigente como en las interpretaciones de los sectores de la sociedad, la formación de una conciencia de los hechos políticos, resultado de la interpretación simbólica de la realidad, con el tiempo se constituye en el anclaje cultural en el que se sustentan las actitudes políticas, la identidad de los actores y su capacidad de influencia en los procesos políticos.

En México, el camino hacia el régimen democrático tiene una larga historia, abarca el registro de diversos momentos en el desarrollo de las ideas y en la cultura como reconocimiento de la modernización occidental frente a lo tradicional, los procesos de transición a través de reformas constitucionales, gracias a las cuales se ampliaron las reglas de la competencia política, la pluralidad en el sistema de partidos y la posibilidad real de la alternancia política, pero el nacimiento de la democracia ha sido un tanto difusa, limitada y acompañada de graves problemas sociales de desigualdad y corrupción.

La relación entre forma de gobierno y su ejercicio resulta importante para comprender la situación y el contexto actual. Por ello resulta significativo observar qué entienden los servidores públicos por democracia y cuáles son las implicaciones que resultan de dichas opiniones. A este respecto se pueden observar las percepciones siguientes:

“La democracia se refiere a la existencia de elecciones libres, participación para la conformación de los órganos de gobierno”. SFP: Directora.

La democracia en sus orígenes refiere a una doctrina o ideología en la cual se propone como poder del pueblo, bajo esquemas directos de participación en las decisiones. Sin embargo, el proceso de modernización capitalista y el desarrollo de las ideas políticas, el concepto se fue redefiniendo hacia la conformación del poder representativo del pueblo, es decir, hacia la delegación de la soberanía en gobiernos de representación a través de elecciones libres, ello no ha sido fácil en su concreción real.

“La democracia entendida en el ámbito electoral: mayor apertura, libertad de expresión, competencia electoral, Estado de derecho, legalidad”. SFP, Director.

En el desarrollo de la sociedad mexicana, el ideal democrático fue postulado históricamente en sus constituciones, sin embargo, en la práctica se alejaba de su realización, aparecía como mera simulación, generando debates sobre sus fundamentos y sobre la necesidad de la aplicación de sus principios.

“La libertad de la sociedad, del pueblo de poder elegir a sus gobernantes, diputados, senadores, presidente de la república, presidentes municipales a todos los representantes de la sociedad, en la medida que ejerzamos ese derecho al sufragio en esa medida tendremos a los gobernantes que van a regir el destino del país y desarrollaran funciones públicas”. SFP, Subdirector.

Los señalamientos pueden ser considerados en el nivel cognitivo de la cultura política como comprensión de la realidad de la democracia electoral en nuestro país, la existencia de elecciones libres para la conformación de los órganos de gobierno y la afirmación de otros derechos políticos. La percepción de la democracia electoral, en la que existen reglas y equidad para la competencia, se compagina con una visión social relacionada a los derechos humanos, la organización política, como marco de actuación de los gobernantes para instrumentar las políticas públicas, de lo contrario los ciudadanos tienen la posibilidad del cambio de gobierno, se entiende que hay democracia:

“Donde hay reglas claras, donde hay equidad en la competencia en el marco electoral, donde el voto ciudadano cuenta para elegir a sus gobernantes en un marco de equidad en términos electorales. En términos sociales es el acceso al respeto y la defensa de los derechos humanos. En un marco democrático donde los ciudadanos eligen a sus gobernantes se espera que los gobernantes instrumenten políticas públicas en términos económicos y sociales de beneficio colectivo, que beneficien al electorado, en ese sentido hay una clara relación y supuestamente en un marco democrático el gobierno que no esté cumpliendo con esas expectativas de mejora social, de mejora económica, ante eso el ciudadano tiene la posibilidad de cambiar de gobierno”. SFP, Director.

Se puede señalar que en la cultura política se entrelazan elementos contradictorios entre discurso y realidad, creencias ideológicas que buscan dar certeza y legitimidad, lo que ayuda a comprender la democracia electoral, que de algún modo se ha ido fortaleciendo, sin embargo, si se observa su relación con los aspectos sociales y económicos las políticas públicas han tenido limitaciones y existen problemas en cuanto a la fiscalización de las mismas, no existen los medios directos para que la ciudadanía tenga una mayor incidencia al respecto, lo que conlleva a problemas de representación en su funcionamiento:

“La democracia es finalmente un mecanismo de toma de decisiones en el cual tu transfieres la responsabilidad o la facultad de tomar una decisión a un organismo colegiado que tomará las decisiones que mejor correspondan al país, desde luego eso tiene mecanismos, tiene procedimientos y regulaciones que comandan este mecanismo de toma de decisiones. En nuestro país desde luego tenemos ya muchos años tratando de ejercer a plenitud la estructura que se estableció en la Constitución como un mecanismo de democracia real”. SFP, Director.

El tiempo histórico del establecimiento del orden democrático va de la negación autoritaria de la participación social a la simulación demagógica de los gobiernos, en la actualidad un gobierno democrático es aquel que gobierna para la sociedad, una buena democracia supone reglas transparentes en la formación de la representación y en el ejercicio del poder, en la participación libre de la ciudadanía, un marco general de organización, basada en reglas, valores e ideales de la comunidad política. Si bien la democracia es aceptada idealmente, entendiendo sus rasgos básicos, es importante observar que se reconoce que existen limitaciones en su funcionamiento real. Lo que se puede explicar como una democracia instituida formalmente, que en la realidad práctica su nivel alcanzado presenta limitaciones e insuficiencias, lo que requiere de mayor profundidad en su desarrollo, si se observa que después de la alternancia se expresan una serie de contradicciones que nos hablan de las dificultades para la consolidación de la misma, como se menciona:

“No creo que la alternancia política represente necesariamente un cambio en la estructura de gobierno y un cambio en la forma en que se llevan acabo las políticas del Estado, o sea, el que gane otro partido puede generar un mejor ánimo como sociedad política, como sociedad civil organizada, como gente medianamente politizada pero eso no es garantía de que las estructuras se transformen y que las instituciones tomen mejor camino”. SFP, Subdirector.

Con la alternancia política no se transformaron las estructuras del sistema político y del gobierno, las instituciones siguen siendo prácticamente las mismas, no hubo una nueva Constitución política o refundación del Estado, existen viejas instituciones y se reproducen las prácticas políticas del viejo régimen, los actores políticos muchas veces se alejan o no se apegan a las reglas establecidas, hay una distancia entre estructuras formales y prácticas reales, hubo cambio en el partido gobernante pero no transformaciones para la consecución de los objetivos sociales que demanda el país. En tal sentido, la democracia y el gobierno de la alternancia nacieron sobre viejas instituciones y un sistema político dañado por la corrupción y una cultura política tradicional propiciada por el viejo partido gobernante.

“Hay un proceso de adaptación y ajuste, porque la característica de la transición mexicana es que no hubo un cierre de cuentas o un borrón y cuenta nueva, sino que son las mismas instituciones que funcionaron décadas pasadas y son las mismas que están funcionando en un marco distinto”. SFP, Director.

La importancia de la alternancia en el contexto de la transición política, se manifiesta como un hecho que confirma una de las reglas básicas de la democracia electoral, el cambio de gobierno por la vía electoral, la alternancia pacífica basada en el voto de los ciudadanos, lo que implica la expectativa de cambio en las percepciones de la ciudadanía, sin embargo, la realidad no necesariamente es así, existe un proceso de adaptación, pero al mismo tiempo una fuerte diferencia entre reglas, estructuras institucionales formales de la democracia y la actuación política limitada:

“La democracia va unida a la alternancia y al cambio. Cambio en el sistema de partidos, en la forma en que participan los diferentes grupos, posibilidad de que el mejor postor llegue, que se puede cambiar el grupo gobernante, consolidar instituciones, cambiar mecanismos para llegar al poder, la garantía de que tu voto cuenta. Toda esta parte, elecciones limpias y transparentes, el IFE que tiene legitimidad, autonomía, respeto del voto, es la democracia electoral”. SFP, Directora.

La emergencia y consolidación de la democracia no es un proceso lineal, ni por sus procedimientos, ni por sus procesos y contenidos, sino que encierra contradicciones y fuertes procesos de redefinición política. El discurso de la alternancia y el cambio político se corresponden con los procesos recientes y sin duda existieron avances, pero al mismo tiempo devela la existencia de limitaciones tanto de percepción como de realidad, si se olvidan las contradicciones y los riesgos que existen. El desarrollo de la democracia considerada como pauta del futuro para la participación ciudadana en los asuntos públicos y para mejorar la función pública, sin duda exige del fortalecimiento de nuevas actitudes en los servidores públicos, una cultura política democrática que revalore el papel de la participación ciudadana:

“Esa democracia que se está dando actualmente es la pauta del futuro en la que el gobierno o el servicio público se va a estar abriendo cada vez más a la sociedad civil para que la ciudadanía participe plenamente en el diseño, discusión y evaluación de esas políticas públicas... existe todavía una resistencia del servidor público tradicional a contemplar al ciudadano como un socio, como un aliado del gobierno, esa resistencia implica un cambio de paradigma, implica una mayor voluntad política para propiciar la participación ciudadana”. SFP, Director.

En efecto la democracia es la pauta general que puede regular la actuación del gobierno, de los partidos y la sociedad civil, sin embargo, las condiciones actuales nos llevan a observar las limitaciones para el funcionamiento eficaz de las instituciones y la necesidad de superarlos.

Dichas percepciones en la que se refleja el interés y afinidad hacia el régimen democrático permite una reflexión con respecto a la dimensión cultural de la política y las preocupaciones hacia el estado actual de la democracia. De donde derivará el nuevo sentido democrático del servicio público como cultura encaminada a la atención de los problemas estructurales que aquejan a la sociedad, es decir, se requiere de la definición del Estado en su carácter de organización al servicio de la sociedad.

La situación obliga a la redefinición de las instituciones en su sentido público social, por lo que resulta importante retomar la discusión de las cualidades de la democracia, sus contenidos y sus resultados, como se ha propuesto: “Es justo que la democracia esté siempre en discusión, puesto que -como lo anunciaba Tocqueville- es el gran problema del mundo moderno, así como el sistema político más complejo y, por tanto, el problema teórico más complejo de la política. Discutir sobre democracia significa, pues, discutir sobre la política misma, en su más alto nivel. Por ello, la teoría de la democracia, a pesar de todo rigor disciplinario, comprende los grandes problemas generales de nuestro tiempo: no por que la democracia deba encarnarlos, sino porque los expresa en el interior de su propia complejidad. Nacida como sistema político íntegramente secularizado, realiza dentro de sus estructuras la esencia del mundo secularizado del hombre moderno, en la medida en que esas estructuras dejan de ser meras instituciones técnicas y se convierten en valores de nuestra cultura, la cual, precisamente, tiene el mérito de canalizar en la técnica de la convivencia civil los horizontes laicos de nuestra espiritualidad” (Cerroni;1991:9).

En México, los avances de la democracia electoral aún plantean dificultades, está marcada por un contexto social de desigualdad que requiere de transformaciones, el problema de la corrupción ha estado vinculado con la forma de organización y funcionamiento del orden político-estatal. La realización de la democracia es un proceso inconcluso, contradictorio y perfectible, por ello mismo criticable y renovable.

El gobierno y la conducción del Estado se basa constitucionalmente en un conjunto de funciones públicas, entre las que destacan la organización de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, con el objeto de propiciar el crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la nación. En el sustento de tales tareas juegan un papel importante los servidores y funcionarios encargados de la administración pública federal, sin embargo, la realidad pone a prueba las estructuras institucionales del Estado, al gobierno y los actores políticos, en cuanto a su capacidad y comportamientos frente a los problemas de la sociedad. La gobernabilidad democrática es condición de legitimidad del gobierno que responde a

las demandas de la ciudadanía. Situación en la que se reflejan las deficiencias en los resultados y la necesidad de nuevas orientaciones con respecto a la aplicación de políticas nacionales y frente a un entorno internacional de globalización económica.¹⁵⁷

El proceso de modernización precedente del Estado y la sociedad en el siglo pasado, llevó al surgimiento de nuevas condiciones políticas y económicas para el desarrollo del país, una apertura económica acorde con la tendencia internacional de globalización económica y el arribo a un régimen político con características democráticas. Sin embargo, dichos procesos conllevan una serie de contradicciones que aún permanecen sin solución, desde los procesos de producción capitalista y privatización de los bienes públicos hasta los procesos de migración, desde la marginación de las comunidades indígenas hasta la falta de respeto a los derechos humanos fundamentales. Como se ha observado: “la democracia se está extendiendo por el mundo. La globalización está detrás de la expansión de la democracia. Al mismo tiempo, paradójicamente, expone los límites de las estructuras de la democracia parlamentaria. Tenemos que seguir democratizando las instituciones existentes y hacerlo de forma que respondan a las demandas de la era global”. (Giddens;2000:16-17). México entró tardíamente a este nuevo contexto y entró en condiciones de debilidad, sus instituciones exigen nuevos procesos de democratización, lo que a su vez implica la redefinición de sus contenidos sociales.

La globalización económica es resultado de la expansión del capitalismo a nivel mundial cuyas tendencias impactan todos los ámbitos de la vida social, generando nuevas contradicciones que requieren mayor atención por los actores políticos. En esta realidad problemática se presenta la corrupción como un obstáculo perjudicial al desarrollo democrático, en términos de los objetivos sociales para el desarrollo pleno de la sociedad. Los propósitos que busca la democracia se ven empañados por la corrupción, -como decía Montesquieu: “La corrupción de cada Gobierno empieza casi siempre por la de sus principios”-, es decir, se desvirtúan e incumplen sus contenidos. En el caso de un gobierno democrático, se corrompe cuando sus principios son incumplidos o violados, comenzando por los establecidos en la constitución política, el de soberanía popular, el de elección libre, el de participación, el de certeza, el de libertad e igualdad, entre otros, por ese camino se afecta la legitimidad y la credibilidad institucional. La corrupción de los gobernantes afecta el desarrollo económico, perturba los programas sociales, los servicios públicos y el bien común, desviando los recursos públicos a ganancias ilícitas, se desvirtúa el principio fundamental del gobierno del pueblo y para el pueblo y se convierte en mero discurso ideológico de legitimación para un grupo privilegiado.

¹⁵⁷ Respecto a la globalización, existen diversas aproximaciones: “Se trata de una realidad que puede ser vista como una totalidad en formación. Es un juego de relaciones, procesos y estructuras de dominación y apropiación, integración y contradicción, soberanía y hegemonía que configura una totalidad en movimiento, compleja y problemática se trata de un universo múltiple, una sociedad desigual y contradictoria, que implica economía, política, geografía, historia, cultura, religión, lengua, tradición, identidad, etnicismo, fundamentalismo, ideología, utopía” (Ianni;1998:166). En cuanto a las consecuencias humanas se plantea que: “Los procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva. Las tendencias neotribales y fundamentalistas, que reflejan y articulan las vivencias de los beneficiarios de la globalización, son hijos tan legítimos de ésta como la tan festejada ‘hibridación’ de la cultura superior, es decir, la cultura de la cima globalizada. Causa especial preocupación la interrupción progresiva de las comunicaciones entre las elites cada vez más globales y extraterritoriales y el resto de la población que está ‘localizada’” (Bauman;1999:9).

En las condiciones recientes, la problemática social demuestra que la democracia como fórmula electoral en el país se ve limitada por las condiciones internacionales de la competencia en el mercado y también por sus contradicciones. La inserción de México en el contexto de globalización aceleró la redefinición de las estructuras del Estado, los tratados comerciales de libre comercio. Las características del modelo económico y sus aplicaciones conllevan contradicciones que se expresan en la política, incidiendo y acotando las funciones del Estado frente a las demandas sociales.

Frente a dicho contexto el análisis social plantea la necesidad de una reafirmación del sentido general de la política, como expresión central de la cultura política democrática, teniendo como antecedente que: “De Aristóteles a Tocqueville, los teóricos de la política y la sociedad han hecho hincapié en la importancia de la cultura política y la sociedad civil. En los últimos años ha revivido el interés por estos temas, debido en parte a que el difícil alumbramiento de democracias de mercado en países que fueron comunistas ha puesto de relieve las condiciones culturales y sociológicas requeridas para la aparición de tales instituciones. Lo irónico del caso es que, en el preciso momento del máximo triunfo de la democracia liberal, existe entre los países democráticos asentados de Europa occidental, Norteamérica y Asia oriental cierta insatisfacción sobre el funcionamiento de la democracia representativa” (Putnam; 2003:9).

Estudios recientes sobre la democracia conllevan a observar las contradicciones y debilidades en términos de la ineficacia de sus resultados sociales, ello tiene que ver en gran medida con la corrupción política, que se manifiesta cuando los órganos del Estado son utilizados para beneficios privados y que en sí mismos pervierten el interés público. La corrupción política y sus manifestaciones se explican por la ilegitimidad con que se forma y ejerce el poder político, se sabe que el poder corrompe y que sus actores pueden corromperse cuando no existen o se violan las reglas en la formación y ejercicio del poder, cuando existe el monopolio y discrecionalidad en el gobierno, cuando sus actores no cumplen con sus obligaciones públicas.

En el ámbito político, la apertura de una fase de democratización en nuestro país, el contexto de la fuerte competencia en el sistema de partidos, las reglas establecidas han mostrado deficiencias para contener la ambición corrupta de actores políticos; y frente a una situación de carencias sociales, la opinión pública es más exigente hacia los actores y encargados de la conducción del gobierno y el ejercicio de la función pública. Lo anterior implica una redefinición del estudio de la corrupción, reinsertándola en la situación social problemática con respecto a la consolidación de la democracia y la eficiencia de sus instrumentos de gobierno para la gobernabilidad y la justicia.

La expectativa que la democracia genera es la de mejorar las condiciones para transparentar los procesos políticos y el ejercicio del poder, abre posibilidades para una mayor transparencia en la Administración Pública, en cuanto al uso de los

recursos públicos, establece mecanismos para la funcionalidad de los servidores públicos, bajo un esquema de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno y de los poderes públicos. En condiciones donde se busca la consolidación de un régimen apoyado en la legitimidad y en la legalidad, el problema de la corrupción resulta peligroso, en tanto puede afectar los procesos de definición política.

La alternancia política registrada el 2 de julio de 2000, generó fuertes expectativas con respecto a la posibilidad que presentaba para la realización de los cambios estructurales, sin embargo, el nivel alcanzado ha sido muy desalentador, influyendo en la forma de percibir la situación política.¹⁵⁸

Las limitaciones en la transición se han reflejado en la baja calidad de la democracia, en las formas de representación política y en las deficiencias frente a los problemas que enfrenta la mayoría de la población del país, entre ellos la percepción que existe del crecimiento y mejoramiento económico, así como la desconfianza por actos de corrupción. De donde deriva el sentido negativo otorgado a la política y el ejercicio de los cargos públicos, lejos queda la actividad encaminada a la organización y cooperación social para la resolución de los asuntos públicos, por lo que la democracia es percibida por amplios sectores como una democracia insuficiente que no alcanza a resolver los problemas sociales. Más aún, la corrupción puede convertirla en una forma degenerativa en provecho personal de los políticos.

Del mismo modo se pueden juzgar los problemas que se presentan en cuanto al ejercicio de gobierno en términos de capacidad para enfrentarlos como aspecto de la gobernabilidad, así como las percepciones sobre la función pública y el problema de la corrupción. La democracia como poder público, se basa en un pacto colectivo, que a diferencia de los gobiernos autoritarios que monopolizan el poder bajo los secretos de Estado, implica un régimen de gobierno que funcione a la luz del público, es decir, basado en el escrutinio de los electores, es un régimen que tiene sus fundamentos políticos en la legitimidad de las mayorías, tanto en la formación de la representación política como poderes públicos, así como la confianza y credibilidad para el ejercicio de gobierno. Sin embargo, en dichos aspectos pueden presentarse problemas de corrupción e ineficiencia política.

¹⁵⁸ Al respecto existe una preocupación en cuanto al cambio político, como se observa en el comentario siguiente: “Una cosa es ofrecer el cambio en una campaña electoral; otra muy distinta es llevarla a cabo. De hecho, el mismo cambio representado por el triunfo de Fox de inmediato sacó a relucir una duda: en comparación con el autoritarismo, ¿sería más eficiente la democracia en cuanto a mejorar el destino de la mayoría de los mexicanos? Las evidencias no son alentadoras. En los años ochenta y noventa una docena de países de América latina realizó el tránsito de dictaduras militares a gobiernos elegidos democráticamente, pero en ninguna parte, salvo la posible excepción de Chile, se mejoró sensiblemente el bienestar general de la población. En algunos casos, la inflación galopante fue controlada pero con un costo elevado en términos de empleos perdidos y reducción del gasto público. En otros casos, los puntos muertos entre los poderes ejecutivo y legislativo paralizaron los esfuerzos reformistas. En muchos casos la eliminación de restricciones comerciales y las privatizaciones abrieron a los países a la economía global, pero no hicieron nada por reducir la pobreza endémica. Se creó una riqueza, pero para pocos, no para la mayoría. Ya cuando Fox fue elegido, el desencanto popular con la democracia estaba a la alza en gran parte del continente. Bajo el PRI, México fue único. Bajo un régimen democrático, ¿también será distinto?” (Riding; 2000:52).

El proceso de transición democrática no se registró por un acto único, sino que ha sido resultado de la larga lucha política por hacer realidad un conjunto de ideales de los actores políticos, que se fueron concretando a través de distintas reformas, como parte de la consolidación real de ciertas normas para el funcionamiento de las instituciones de la democracia.¹⁵⁹

Una de las definiciones generales con mayor aceptación en la ciencia política sobre la democracia, le adjudica por lo menos las siguientes características: “1) El control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos. 2) Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y llevada a cabo limpiamente, en donde la coerción es comparativamente rara. 3) Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4) Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a participar como candidatos a los puestos de elección en el gobierno, si bien la edad límite puede ser más alta para tener un puesto que para ejercer el sufragio. 5) Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente. 6) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por ley. 7) Para alcanzar sus diversos derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes (Dahl; 1991: 21).

El desarrollo político en nuestro país ha tenido sus momentos álgidos en las reformas electorales, que sentaron las bases para la presencia de un sistema de partidos y una apertura a la participación política, lo que a su vez generó las condiciones para la alternancia política en las elecciones federales del 2 de julio de 2000.

En México la transición política no tuvo carácter fundacional de un nuevo Estado, no se transformó totalmente en sus estructuras institucionales, consistió en un proceso de reformas graduales del sistema electoral, sin embargo, prevalecen viejos problemas y nuevos retos para seguir avanzando cualitativamente hacia un gobierno de la sociedad y para la sociedad.

La democracia presenta deficiencias en sus procedimientos y en sus resultados, cuando predomina la demagogia y la simulación. Por otra parte, la alternancia política y el que se elija un gobierno no elimina las contradicciones y los problemas de la sociedad, por lo que la discusión se desplaza hacia las tareas y las cualidades de la

¹⁵⁹ Resulta significativo señalar que si bien en la Constitución Política se plasmó la idea de la democracia “considerada no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, la idea estaba distanciada de la realidad.

governabilidad y las características del Estado, dentro del proceso histórico de la renovación de la sociedad y su cultura, que comienza a valorar la democracia para establecer nuevas formas de sociabilidad. Una democracia incipiente adolece de serias debilidades y riesgos de estancamiento e incluso de involución autoritaria, enfrenta la persistencia de viejos problemas y la inercia del pasado autoritario lo que se refleja en distintos niveles, en los comportamientos políticos y sociales, en el anclaje cultural y político de sus actores, en las deficiencias de sus instituciones. Por lo que en la situación actual se requiere de la renovación de las viejas estructuras heredadas en su sistema jurídico, en su sistema de partidos, en las estructuras burocráticas, redefinir las políticas con la apertura democrática a la decisión y participación social para la evaluación de los programas de gobierno.

5.2 Lucha electoral, irregularidades y necesidad de transparencia.

Los rasgos de un régimen de gobierno pueden observarse a partir de las reglas y procedimientos en que se apoya, que se expresan en la forma de funcionamiento y en los resultados obtenidos. Uno de los procedimientos básicos de la democracia es el de la elección de sus gobernantes y otro que le acompaña es la concreción del ejercicio o la función de gobernar, en ello desde luego, ocupa un lugar central la legalidad constituida y el apego de parte de los actores políticos. La violación o transgresión de dicha legalidad deriva en problemas de anormalidad y genera consecuencias en la sociedad.

La corrupción política está relacionada con esa condición de ilegalidad y que puede expresarse con diferentes modalidades con respecto al poder político, en la competencia por los cargos de elección, la falta de transparencia de los recursos públicos y el uso ilícito de recursos en las precampañas o en las campañas electorales a quedado evidenciado. En el contexto de la transición política, la denuncia de la corrupción se había relacionado con anomalías en el gobierno y los negocios privados, en el aspecto político ocupaban un lugar relevante los procesos electorales, la falta de condiciones de igualdad y de transparencia para la competencia electoral eran evidentes, sin embargo, después del proceso electoral del 88 y con la reforma electoral del 96 se establecieron nuevas condiciones para la realización de los procesos electorales, gracias a ello, surgió la nueva institucionalidad que propició la participación democrática para la alternancia política. Sin embargo, fue con respecto al proceso electoral federal del 2000, cuando se dieron dos casos de escándalos, debido a las formas de financiamiento poco claros: el “pemexgate” y “los amigos de Fox”, en cuya responsabilidad se vieron involucrados las formaciones partidistas (PRI y PAN-PVEM), lo que sin duda, generó un ambiente de desconfianza política en torno a tales hechos.

Si se relacionan las deficiencias de procedimiento y el ejercicio de gobierno con los resultados de la democracia, se observa la existencia de limitaciones y deficiencias, tanto por la persistencia de prácticas de corrupción, como por la aplicación de

políticas con perspectiva neoliberal. Las clases políticas en las dos últimas décadas, no han dado los resultados deseados: en el terreno económico el crecimiento no ha alcanzado los niveles suficientes¹⁶⁰ para contrarrestar la pobreza de los mexicanos, (que llega a 60 millones, de los cuales, se dice oficialmente que 28 millones viven en pobreza extrema). Dicha situación ha tenido un fuerte impacto en las condiciones de vida de la población, en cuanto a los servicios públicos del Estado, en lo social, en lo cultural y educativo, se han visto afectados. Razón por la que los avances de la transición democrática aún no compaginan con las necesidades sociales, teniendo como consecuencia una fuerte insatisfacción de la población con la forma en que funciona la democracia en términos de sus resultados sociales.

En el contexto del régimen político actual persisten las tradiciones del elitismo y el patrimonialismo. La falta de una institucionalidad apegada a las normas de un Estado democrático y de una infraestructura cultural democrática le abrió las puertas al problema de la corrupción, que se manifestó en los sexenios de la transición y que aún en la actualidad se siguen descubriendo, por lo que el problema está relacionado con las deficiencias en el sistema político y la impunidad.

El contexto de liberalización económica y política estuvo entrelazado a la corrupción, lo que provocó la desconfianza hacia las instancias gubernamentales por parte de la ciudadanía. El problema de la corrupción ha afectado la institucionalidad y se ha relacionado con la grave situación del país, cuyas expresiones van desde los indicios hasta los escándalos políticos.

El proceso electoral de julio de 2000 condujo a la alternancia política del partido que gobernó durante siete décadas como bastión fundamental del sistema político mexicano. El nuevo gobierno que emergió se constituyó con el respaldo legítimo del sufragio bajo la estrategia del 'voto útil', en cuya campaña ocupó un lugar importante la propuesta de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, las condiciones del poder económico y su relación con la política reprodujo las prácticas políticas del pasado, se manifestó una influencia negativa en el financiamiento de las campañas electorales del PRI y del PAN, lo que fue cuestionado en los primeros años del presente gobierno.

Con antecedentes en información periodística y denuncias del PRD, la SECODAM en sus auditorías detectó en PEMEX un presunto desvío de recursos federales hacia el Sindicato de dicha paraestatal con un monto de 1,400 millones de pesos y presentó la denuncia penal, referido a este caso el PAN denunció un desvío de recursos de PEMEX, hacia la campaña electoral del PRI en las elecciones federales de 2000. El 14 de marzo de 2003 el Consejo General del IFE le impuso una sanción económica al Partido Revolucionario Institucional de mil millones de pesos.

¹⁶⁰ El problema del crecimiento económico ha estado afectando al país desde hace aproximadamente 20 años, en el presente gobierno sólo hasta 2004 se ha podido alcanzar una tasa de 4 por ciento. Sin embargo, comparativamente la economía alcanzó – según datos del INEGI- “una tasa anual de crecimiento de 1.11 por ciento en promedio trimestral en los tres años y medio del actual gobierno, el más bajo comportamiento observado para un periodo similar desde el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando el ritmo expansivo del producto interno bruto (PIB) promedió 0.09 por ciento” (Juan Antonio Zúñiga, *La jornada*, 18 de agosto de 2004, p. .22).

Por otra parte, derivado de las quejas de la Coalición Alianza por México y de la denuncia del PRI, en junio de 2000 se dio a conocer ante el IFE las irregularidades sobre el financiamiento proveniente del exterior y de las aportaciones a través de la asociación 'Amigos de Fox', a la campaña electoral del 2000 a favor del candidato de la Coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM). Al respecto, el 10 de octubre de 2003, el Consejo General del IFE sancionó económicamente a los partidos que formaron la Coalición Alianza por el Cambio, al Partido Acción Nacional con 360, 971,039.40 pesos, y al Partido Verde Ecologista de México con 184,198,610.05 pesos, por distintos conceptos y montos que en total dicha sanción fue de 545, 169, 649.45 pesos.¹⁶¹

Estos hechos tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública y generaron una situación de preocupación con respecto al funcionamiento de las instituciones de la democracia, como comenta Cárdenas Gracia: "Los casos PEMEX y Amigos de Fox, el primero llamado Pemexgate por los medios de comunicación en alusión al clásico escándalo de corrupción política conocido como Watergate, son sin lugar a dudas, los más paradigmáticos que el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió", de donde deduce que: "el financiamiento y la fiscalización (electoral) se manifiestan como el mayor problema de las democracias occidentales, la relación entre el poder y el dinero, o, si se quiere, la vinculación de la política con la corrupción" (Cárdenas;2004:1).

A este respecto resulta importante considerar cómo influyó la denuncia de dichas irregularidades hacia la confianza institucional, lo que se puede observar en los comentarios de los servidores públicos:

"La denuncia ayuda en el sentido de que se hace público algo que antes no se había hecho público, en ese sentido contribuye a afirmar que hay avance democrático en términos de apertura, en términos de que se está investigando. No contribuye o digamos que lesiona momentáneamente por decirlo así la credibilidad de las instituciones porque es como agregar otro granito en el sentido de que hay corrupción y las cosas no avanzan, estos casos de corrupción tienen procesos muy largos". SFP, Director.

Las deficiencias institucionales y la falta de claridad en los procesos provoca la persistencia de la cultura de desconfianza hacia la legitimidad y representación política alcanzada, por otra parte, la existencia de ciertas deficiencias en la infraestructura jurídica para juzgar y aplicar la ley de forma imparcial genera dudas y cuestionamientos de inconformidad. El problema de la corrupción está relacionado con el poder y las reglas de su funcionamiento, por ejemplo el quebranto de la regla de la igualdad política en la competencia electoral, desvirtúa la regla de la mayoría en que se sustenta un régimen democrático, en tal sentido, se genera una situación de irregularidad en perjuicio del interés general.

¹⁶¹ Sobre estos dos casos puede verse el análisis de Cárdenas Gracia, Jaime. *Lecciones de los asuntos PEMEX y los Amigos de Fox*. III, UNAM. México, 2004.

5.3 La corrupción y su control en el contexto de la democratización

La corrupción se encuentra entre los graves problemas que más afectan al país, como son la crisis económica, la inseguridad pública, el desempleo y la pobreza. No se puede ignorar que el bienestar de la población se ve afectado de manera inmediata por los aspectos económicos, pobreza y desempleo: “De más está decir que es difícil generalizar, pero la corrupción de los funcionarios públicos representa probablemente uno de los tres o cuatro problemas más perjudiciales que enfrentan los gobiernos del tercer mundo” (Klitgaard;1994:21).

Existe una situación problemática en el país en la cual está presente la corrupción. Al relacionar algunas percepciones con los problemas sociales se puede observar la opinión que existe al respecto. Por ejemplo en la Encuesta Nacional: “Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia”, se obtuvieron los siguientes resultados.

Al cuestionar a los entrevistados sobre el problema más grave del país se obtuvo que el problema percibido tiene que ver con el gobierno. Al realizar la pregunta: *De los siguientes,*

¿Cuál considera usted que es el principal problema del país?

PROBLEMA	PORCENTAJE
El mal gobierno	31%
La delincuencia	19 %
La pobreza	19%
La corrupción	16 %
La crisis económica	14%
No supo o no contestó	1%

Fuente: Flores, Julia y Yolanda Meyemberg. Encuesta nacional.¹⁶²

¹⁶² Flores, Julia y Yolanda Meyemberg. *Encuesta Nacional. Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*. IIS-IFE. México, 2000. Tabla 68, p. 208. Encuesta nacional levantada en el mes de diciembre de 1999, con un cuestionario de 68 preguntas de opinión y de 15 preguntas de información sociodemográficas, aplicadas a población mayor de 18 años de edad, con muestreo probabilístico de 52645 entrevistas en vivienda, realizadas en 142 localidades pertenecientes a 47 municipios del país. Con un nivel de confianza de 98% y un margen de error no superior a cuatro puntos.

En las percepciones de los entrevistados se manifiestan dos aspectos relevantes que involucran el problema del ejercicio de gobierno y la problemática que ha venido padeciendo la sociedad en sus distintas expresiones, en la cual, la corrupción ocupa el cuarto lugar.

Como se ha observado la corrupción es un problema social con múltiples dimensiones, cuyas manifestaciones se expresan en diferentes espacios, teniendo fuerte influencia en los procesos económicos y políticos, pero sin duda, el combate contra la corrupción debe ir a la par de la lucha por el mejoramiento de las reglas de la democracia y las condiciones de vida de la población.

Si se analiza el contexto problemático por el que atraviesa el país, resulta significativo observar la percepción que los ciudadanos manifestaron en un estudio aplicado en noviembre de 2001, sobre el aumento o disminución de los problemas que aquejan al país. Las percepciones se inclinan a considerar que siguen existiendo fuertes deficiencias en cuanto a la forma en que se viene trabajando para solucionarlos, lo que se relaciona con las características de la función pública y en general con la cultura del servicio público, como se muestra en los resultados del siguiente cuadro. Con base a la pregunta:

“¿En los últimos ocho meses, ha aumentado o disminuido...?”

CATEGORÍAS	AUMENTÓ/ SIGUE IGUAL DE BIEN	DISMINUYÓ/SIGUE IGUAL DE MAL
La delincuencia	62.5 %	34.9 %
El desempleo	18.6 %	78.7 %
La corrupción	51.7 %	44.5 %
La pobreza	53.6 %	44.6 %

Fuente: elaborado con datos de la publicación Mitovsky, “México por consulta”, número 16, enero de 2002.¹⁶³

¹⁶³ Mitovsky. *México por consulta*, núm. 16, enero de 2000. Respecto a la metodología en la que se apoyan los datos es la siguiente: la población sujeta a estudio, es la de ciudadanos en viviendas particulares de la República, con una muestra de 1200 entrevistas cara a cara de ciudadanos mayores de 18 años, fecha de levantamiento del 17 al 21 de noviembre de 2001. En cuanto al esquema de selección, de toda la república se seleccionaron con probabilidad proporcional al listado nominal 40 municipios del país, se tomaron tres secciones electorales por municipio nuevamente con probabilidad proporcional al tamaño de su listado nominal de las cuales se tomaron dos manzanas por sección, en cada manzana cinco viviendas y a un informante de manera aleatoria en cada una de ellas, en cuanto al método de estimación, los resultados no son frecuencias simples sino estimaciones basadas en la utilización de factores de expansión calculados como el inverso de la probabilidad de selección de cada individuo en la muestra y corrección por no respuesta. El diseño de la muestra garantiza que para este estudio que en al menos 95 de cada 100 ocasiones el error no sobrepasa el 4 %. En el reporte de 2004, la información al respecto aparece nuevamente el problema de la corrupción en los primeros lugares, seguramente por el impacto de los videoescándalos, sin olvidar que el problema existe como un aspecto estructural del sistema político.

Los porcentajes anteriores son significativos, por lo que es importante señalar que las percepciones ciudadanas muestran una fuerte preocupación por dichos problemas, de los cuales la corrupción sigue formando parte.¹⁶⁴

Con lo que se puede suponer también que la forma en que funcionan las instituciones y el servicio público, tienen deficiencias, lo que cuestiona la calidad de la democracia. Cabe mencionar que existe un esfuerzo por combatir los problemas sociales como el de la corrupción, sin embargo, ello muestra que la situación no es muy favorable en cuanto que los actos de corrupción se siguen presentando.

Desde el inicio del sexenio de la alternancia existió la preocupación por la denuncia y lucha contra la corrupción y en tal perspectiva se tomaron medidas como la formación de una Comisión Nacional contra la corrupción, se elaboró un Programa de lucha contra la corrupción a cargo de la SECODAM y en tal perspectiva se dieron a conocer los casos auditados por dicha institución entre los que se pueden mencionar los siguientes:

1.- Relacionados con PEMEX. A) Además del conocido pemexgate, en un contrato de PEMEX-Refinación y una empresa privada se detectó un pago indebido por 1,400 millones de pesos e incumplimiento a obligaciones contractuales; B) Se identificó la existencia de delincuencia organizada en gran escala para la venta clandestina, adulteración y robo de hidrocarburos, así como la internación ilegal al país de solventes y químicos para su procesamiento ilegal; C) Se descubrió a particulares que comercializaban diesel marino sin la autorización de PEMEX, con un daño de 84 millones de pesos.

2.- Relacionados con el ISSSTE. A) Servidores públicos del ISSSTE violaron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público, al entregar anticipos de manera indebida en la adquisición de equipo e instrumental médico que no se recibió. Con un daño estimado de 121 millones de pesos; B) En el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE se detectó un fraude por un monto de 130 millones de pesos, simulando descuentos y bonificaciones en la venta de vales de despensa.

3.- Relacionados con instituciones financieras. A) En detrimento del patrimonio de Nacional financiera, un grupo privado incurrió en diversos ilícitos y simulaciones, a través del mecanismo de colocación de deuda sin saldar las intervenciones de NAFIN, por lo que se ejerció acción penal por un monto de 10 millones de dólares en contra de

¹⁶⁴ Puede considerarse al respecto, que en el noticiero Televisa del día 17 de abril de 2002, el conductor Joaquín López Doriga realizó a los televidentes la pregunta: ¿La corrupción en México ha aumentado, ha disminuido o sigue igual? De un total de 10, 470 llamadas telefónicas del público, se mostraron los siguientes resultados: 58 % dijo que la corrupción ha aumentado, 18 % que ha disminuido y 24% manifestó que sigue igual.

los servidores públicos y personas físicas involucradas; B) En el Banco Nacional de Crédito Rural, Banrural, se hizo un uso indebido de recursos públicos, en beneficio de servidores públicos, familiares y personas afines a aquellos. El daño patrimonial supera los 10 millones de pesos.¹⁶⁵

Se han denunciado diversos hechos de corrupción en distintos espacios sin embargo, algunos casos concluyen en la exoneración de los inculcados otras veces simplemente pasan al olvido.¹⁶⁶ Algunas expresiones han sido motivo de fuertes escándalos,¹⁶⁷ como los registrados en el contexto posterior a la lucha electoral de 2003 entre los partidos, dados a conocer en el primer trimestre de 2004, en los medios de comunicación, una serie de videos que muestran a los involucrados en hechos ilícitos, negociaciones de soborno y entrega de dinero, eventos difundidos como expresiones de corrupción que los medios de comunicación convirtieron en los videoescándalos de la corrupción.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Informe de Labores presentado por Francisco Barrio Terrazas, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 31 de marzo de 2003. En el cual se señala que además de detectar otras irregularidades, las acciones de control y auditoría realizadas de julio del año 2001 a diciembre del 2002, permitieron generar ahorros e ingresos adicionales por 10 mil 291 millones de pesos, cifra que representa el 144 por ciento del presupuesto asignado a dicha Secretaría en un sexenio.

¹⁶⁶ Entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: “Caso Oscar Espinosa Villarreal”, quien fuera Regente de la Ciudad de México, durante el gobierno de Zedillo, fue acusado y detenido por peculado por 40 millones de dólares. Fue inhabilitado por la Secretaría de la Función Pública para ocupar cargos públicos, en 2006 fue exonerado en definitiva de posibles responsabilidades. Se han denunciado otros hechos de corrupción. El “Caso Belsasso” referido al presunto tráfico de influencia de Guido Belsasso como titular del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) de la Secretaría de Salud, descubierto por un periodista de *La Jornada* y dado a conocer públicamente, lo que provocó su renuncia al cargo y llevó a la Secretaría de la Función Pública a abrir la investigación del caso, de donde se determinó su inhabilitación para ocupar cargos públicos, en 2006 el caso continuaba pendiente. El caso del “embajador dormimundo”, en referencia al representante de México ante la OCDE. A principios del 2004 se denunció a Carlos Flores Alcocer, representante de México ante la OCDE, quien tenía un sueldo de 15 mil dólares, además de nueve plazas nuevas para empleados de confianza dos a nivel de ministro, con sueldos de 10 mil 300 dólares cada una; dos consejeros con 8 mil 300 dólares, y otras cinco en los niveles de primer a tercer secretarios, con ingresos mensuales de entre 4 mil 500 y 6 mil 800 dólares cada una. Por otra parte había solicitado la compra de una casa con valor de un millón 168 mil 500 euros (más de 16 millones 382 mil pesos); la adquisición de cuatro automóviles Volvo de 250 mil dólares cada uno y pidió presupuesto de 17 mil euros mensuales para rentar unas oficinas en el centro de París. Ante tal situación de despilfarro y de gastos excesivos hubo fuertes críticas y solicitudes de medidas enérgicas hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores. La dependencia abrió una investigación al respecto (*La jornada*, 17-01-2004, p.6).

¹⁶⁷ Esta situación refleja en gran medida lo que plantea la teoría del escándalo de J. B. Thompson, bajo las condiciones que convierten las actividades corruptas en escándalos. Al respecto se señala que: ‘Escándalo’ denota aquellas acciones o acontecimientos que implican ciertos tipos de transgresión que son puestos en conocimiento de terceros y que resultan lo suficientemente serios para provocar una respuesta pública, con las siguientes características: “Su ocurrencia o existencia implica la transgresión de ciertos valores, normas o códigos de conducta; su ocurrencia o existencia implica un elemento de secreto o de ocultación, pero ello no obstante llegan a ser conocidos por individuos distintos a los directamente implicados; o bien esos individuos distintos a los directamente implicados; o bien esos individuos tienen motivos para creer fundamentalmente que existen tales elementos de secreto u ocultación (‘no participantes’); algunos no participantes desaprueban las acciones o los acontecimientos y pueden sentirse ofendidos por la transgresión; algunos no participantes expresan su desaprobación denunciando públicamente las acciones o los acontecimientos; la revelación de las acciones o los acontecimientos y la condena que recae sobre la conducta pueden dañar la reputación de los individuos responsables (aunque no siempre ni necesariamente sea este el caso...)” (Thompson; 2001:32).

¹⁶⁸ El “Caso niño verde”. Referido al dirigente del Partido Verde Ecologista de México, senador, Jorge González Martínez, el cual fue captado en un video al momento de estar negociando con un representante de compañías constructoras, un soborno de 200 millones de dólares a cambio de los permisos para la construcción de dos complejos turísticos en el Estado de Quintana Roo, la denuncia fue realizada por miembros de su propio partido. El “Caso secretario de finanzas del Gobierno del D.F.”. En video fue captado el secretario de finanzas del gobierno del D.F. Gustavo Ponce, cuando realizaba apuestas millonarias en un hotel de las Vegas, Estados Unidos, al realizar las investigaciones la Procuraduría del D.F. lo relacionó con fraudes cometidos por empresas de Carlos Ahumada en la Delegación Gustavo A. Madero, por un monto de 31 mil millones de pesos. La PGR lo

La información con respecto a estos casos fluyó en los medios de comunicación, sin embargo, no fueron aclarados totalmente, se identificó al empresario Carlos Ahumada Kurtz, a quien el Gobierno del Distrito Federal investigaba por un fraude de 31 mil millones de pesos, en perjuicio de la Delegación Gustavo A. Madero, cuyo delegado Octavio Flores también se vio involucrado y fue destituido de su cargo. En el marco de dicho proceso de investigación, el empresario después de levantar una denuncia de extorsión ante el Ministerio público se convirtió en prófugo de la justicia. Fue detenido en Cuba y después deportado a México para ser encarcelado en el Reclusorio Norte.

A lo anterior se suma el caso de la organización PROVIDA, cuyo dirigente, Serrano Limón, recibió recursos públicos y cuyos gastos no pudo comprobar totalmente, por lo que de acuerdo a las investigaciones realizadas, la Secretaría de la Función Pública le estableció el pago de una multa de 12 millones de pesos y determinó su inhabilitación para ocupar cargos públicos.

Los escándalos de corrupción al parecer no tienen fin, a los hechos mencionados se agregaron otros: la corrupción en el Instituto Electoral del Estado de México previo a las elecciones locales, en los que funcionarios de dicho Instituto fueron denunciados por realizar licitaciones arregladas con empresas privadas para obtener beneficios personales, dichos funcionarios fueron obligados a renunciar a sus cargos.

En el marco de la competencia interna entre los candidatos de los partidos se mencionaron otros casos con presuntas irregularidades de corrupción. Se mencionaron los casos relacionados con la Secretaría de Gobernación, las irregularidades del FONDEN donde se vio involucrada a Carmen Segura, y el caso de los permisos de casas de juegos otorgados por el entonces secretario Santiago Creel, días antes de que renunciara para competir por la candidatura interna de su partido hacia la presidencia de la República, proceso en el que fue derrotado. En el PRI también en el marco de la lucha interna por la candidatura, al ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel le filtraron en los medios de comunicación, información sobre enriquecimiento ilícito, lo que influyó para su derrota en la contienda interna.

La corrupción política es un problema que está en estrecha relación con las esferas del poder económico y político, sus redes están extendidas en diferentes espacios. A ello se agrega otros factores relacionados con las ineficiencias del Estado de derecho y las

relacionó con el delito de lavado de dinero, después de siete meses de haber sido destituido y ser prófugo de la justicia, fue detenido para ser procesado penalmente. El “Caso Rene Bejarano”. Los medios de comunicación presentaron en marzo de 2004, los videos en el que el diputado y coordinador de la fracción del PRD en la Asamblea Legislativa, recibe y empaca su maletín con varios millones de dólares, dinero que fue entregado en tiempos de la campaña electoral en 2003 por el empresario Carlos Ahumada Kurtz. El video fue entregado por el Diputado del PAN, Federico Döring al programa ‘El mañanero’ de Televisa y difundido en diversos canales. La Cámara de Diputados le retiró el fuero a Bejarano, por los presuntos delitos de promoción de conductas ilícitas, delito electoral y operación con recursos de procedencia ilícita, fue encarcelado y posteriormente puesto en libertad. En el contexto de la difusión de los videoescándalos se dieron a conocer otros casos en el que se involucraba a otros miembros y dirigentes del PRD. En general los videos y el uso político que se hizo de ellos, provocó un clima de opinión desfavorable hacia el PRD, lo que fue interpretado por sus dirigentes como parte de un complot político para afectar la imagen del Gobierno del Distrito Federal.

instancias de impartición de justicia, lo que provoca desconfianza de la ciudadanía en cuanto a los riesgos que se corren para denunciar o probar los hechos de corrupción.¹⁶⁹

Las condiciones en que se han realizado dichas denuncias nos hablan de una cuestión fundamental, la desconfianza hacia las instituciones y hacia los funcionarios encargados de las mismas, lo que se suma a las debilidades del Estado de derecho o la probabilidad del uso faccioso y el abuso de las instituciones. El fenómeno de la corrupción forma parte de la problemática general en la que se encuentra el país y que continúa afectando la confianza y gobernabilidad del sistema político, tiende a ser parte del contexto sociopolítico, en el cual existe la necesidad del respeto a las instituciones y el apego a la legalidad, que los riesgos de corrupción requieren de instancias autónomas de vigilancia, control y prevención de la corrupción. Debido a que las denuncias corren el peligro de ser parte de las rivalidades políticas, en condiciones de tensión de las relaciones entre las distintas formaciones políticas en el aumento de sus preocupaciones por el interés partidista, descuidando el trabajo frente a los problemas del país, lo que pasa a formar parte de las deficiencias en el cumplimiento de la función de representación ante la ciudadanía.

Ello conlleva a plantear el problema de la calidad de la democracia, en términos del funcionamiento de sus instituciones y las deficiencias en sus resultados, la debilidad del Estado de derecho a provocado la impunidad, lo que plantea la necesidad de promover la cultura de la legalidad para el control y prevención de la corrupción, evitar el deterioro de la vida social y la desconfianza en las instituciones del Estado.

Resulta pertinente explorar algunas opiniones recientes del problema en comparación con años anteriores, lo que reflejaría el aspecto del desempeño de las tareas en el combate a la corrupción. A este respecto la percepción de la corrupción y su nivel de gravedad como parte de la problemática social que enfrenta el país, se puede observar sin mucha variación en los porcentajes, de acuerdo a los resultados presentados por una investigación comparativa correspondiente a la situación en 2002 y en 2004. Los resultados se basan en la siguiente pregunta

¹⁶⁹ Al respecto se podrían mencionar algunos casos que ejemplifican los riesgos: por ejemplo, las amenazas y los problemas que representa denunciar, como el de la periodista Lidia Cacho que sufrió represalias cuando dio a conocer su libro en el que se menciona al gobernador del estado de Puebla, y su complicidad con el empresario Kamel Nacif por estar involucrados en una red de corrupción de menores. Otro caso de denuncia con mucha polémica es el de los hijos de la esposa del Presidente de la República, cuya empresa Construcciones Prácticas fue denunciada por fraude al erario público, lo que llevó a la formación de una Comisión de investigación en la Cámara de Diputados y cuyo responsable recibió algunas llamadas de atención por la esposa del Presidente. Según el presidente de dicha Comisión, diputado Jesús González Schmal, el presunto fraude asciende a cerca de 175 millones de pesos por la irregular adjudicación de bienes del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) a los hermanos Bribiesca Sahagún. Por otra parte, el abogado defensor de los acusados, dijo que la investigación está basada en datos falsos y sin demostrar (La Jornada, 23-VIII-06, p.23).

¿En su opinión la corrupción es...

CATEGORÍA	FECHA 29-10-02	FECHA 25-03-04
Un problema grave que ha empeorado	30 %	33 %
Un problema grave que sigue igual que el sexenio pasado	33 %	34 %
Un problema grave que está mejorando en algunas cosas	21 %	16 %
Un problema en general menos grave que el sexenio pasado	12 %	13 %
Ns/Nc	4 %	4 %

Fuente: Juárez González, Leticia. *Nexos* Núm. 318, Junio de 2004, p. 23¹⁷⁰

En dicho estudio al realizar un comparativo de la evolución de la corrupción desde 1997 al primer trimestre de 2004, señala que: “El seguimiento de esta percepción a lo largo de varios años parece evidenciar que el nivel de asombro y la actitud ciudadana frente a la corrupción y la impunidad dependen del tipo de acontecimiento y de cómo se difunda, más que del hecho de que se cometa algún delito” (Juárez; 2004:24).

El tema de la corrupción se inserta en la problemática social del país, por lo que de frente a ello, la preocupación de la ciudadanía se encamina hacia las soluciones o el tratamiento que se está dando desde el gobierno y las políticas que se están aplicando, lo que a su vez se convierte en reflejo del desempeño público y a lo que el gobierno ha hecho para combatir los problemas.

¹⁷⁰ La autora señala que los datos utilizados “proviene de Acontecer Nacional y Opinión Pública, publicación interna de BGC Ulises Beltrán y Asocs. S.C generada a partir de un sistema de acopio de información continúa de la opinión pública. El seguimiento de las percepciones se realiza entre la población con teléfono en su vivienda. La muestra nacional (400 casos) y en el D.F. (300 casos) fue a población mayor de 18 años con un nivel de confianza del 95% y un margen de error teórico de +/- 5 puntos. El método de selección de la muestra es mediante arranque aleatorio y selección sistemática de los números telefónicos residenciales mediante el sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interview). El que responde se selecciona de acuerdo con las cuotas de género y edad que se desprenden del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000. Los datos históricos anteriores a diciembre del 2000 provienen de información de investigación en muestras similares obtenida del acervo de información de opinión pública que resguarda el CIDE: estudios de Opinión Pública de la Presidencia de la República 1988-1994 y 1994-2000”. de +/- 5 puntos. El método de selección de la muestra es mediante arranque aleatorio y selección sistemática de los números telefónicos residenciales mediante el sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interview). El que responde se selecciona de acuerdo con las cuotas de género y edad que se desprenden del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000. Los datos históricos anteriores a diciembre del 2000 provienen de información de investigación en muestras similares obtenida del acervo de información de opinión pública que resguarda el CIDE: estudios de Opinión Pública de la Presidencia de la República 1988-1994 y 1994-2000”.

Lo que nos lleva a tener presente el asunto de la capacidad de respuesta del gobierno frente a los problemas y demandas de la ciudadanía, lo que nos habla de los niveles de eficiencia del mismo, pero por otra parte pone en cuestión el asunto de la gobernabilidad y los niveles de confianza que se registran sobre el gobierno. Los resultados muestran que aún existen ciertas debilidades en cuanto a la eficacia con que se están atacando.

En cuanto al desarrollo de las políticas del gobierno, ocupa un lugar importante la percepción social sobre los problemas que enfrenta el país y el desempeño gubernamental al respecto. Los estudios de opinión y las percepciones están influenciadas por una serie de circunstancias y el contexto producido por los medios de comunicación, sin embargo son un referente que ha cobrado importancia en la actualidad.

En la publicación de Mitovsky "México por consulta" de enero de 2002, se presentaron datos relevantes sobre el primer año de gobierno de Vicente Fox.¹⁷¹

Como se puede observar en el siguiente cuadro, basado en el estudio de Mitovsky, se obtuvieron los siguientes resultados, a la pregunta:

"Dígame por favor que tanto ha hecho Vicente Fox, mucho, bastante, poco o nada, para":

CATEGORÍA	MUCHO / BASTANTE	POCO / NADA
Disminuir la inflación	18.8 %	79.0 %
Combatir la delincuencia	28.7	69.4
Crear empleos	24.9	73.7
Disminuir la pobreza	17.6	81.0
Disminuir la corrupción	27.1	71.0

Fuente: elaborado con datos de la publicación Mitovsky, "México por consulta", número 16, enero de 2002.

¹⁷¹ Mitovsky. *México por consulta*, núm. 16, enero de 2000

Aquí sólo se consideran los rubros que tienen alguna relación con los problemas que se observaron como los más graves, que señalé con base al mismo estudio. De donde resulta importante destacar la percepción con respecto a la corrupción, de la cual un alto porcentaje califica negativamente la actividad gubernamental.

La percepción que se tenía en marzo de 2004, en cuanto al cumplimiento de algunos compromisos del presidente Fox, que de alguna manera se relaciona con la cultura del servicio público, y que viene a ser una aproximación evaluativa a mediados del sexenio, lo que se relaciona con el ejercicio de la función pública y los aspectos de la gobernabilidad. Se pueden observar otros aspectos relacionados con el ejercicio de gobierno, en tres rubros que refieren de forma específica a los esquemas de la función pública y al papel de los servidores públicos, como se muestra en los datos del siguiente cuadro, en el que se presentan las percepciones a nivel nacional y a nivel del Distrito Federal, basado en el planteamiento:

“Le voy a leer algunos compromisos del Presidente Fox. Dígame si está cumpliendo o no con...”

COMPROMISOS		SÍ / EN PARTE	NO
Aplicar las leyes por igual sin favorecer a ricos o políticos	NACIONAL D.F.	55 % 39	42 % 59
Evitar que los servidores públicos usen su puesto para enriquecerse o favorecer a terceros	NACIONAL D.F.	44 % 35	51 % 60
Perseguir a los funcionarios que abusan de su puesto o hacen mal uso del dinero público	NACIONAL D.F.	55 % 43	40 % 54

Fuente: Juárez González, Leticia. *Nexos* Núm. 318, Junio de 2004, p. 23.

Los datos anteriores resultan significativos con respecto a las tareas que se desarrollan desde la esfera gubernamental como parte de las tareas en el servicio público. En el primer rubro se alude a la percepción de la legalidad y la imparcialidad de la ley, el segundo con referencia a la prevención de los problemas de corrupción y el tercero respecto a la aplicación de la ley a funcionarios que cometen actos ilícitos y quedan en la impunidad.

La sociedad actual presenta una serie de problemas estructurales que se relacionan con el marco de funcionamiento del régimen democrático, en el cual persisten una serie de problemas y deficiencias que se relacionan con el ejercicio de gobierno, en el contexto reciente se puede señalar que el problema de la corrupción se encuentra entre dichos problemas, y que refieren a los alcances y fallas de la democracia, como se muestra en el siguiente cuadro, basado en la pregunta:

En su opinión ¿Cuál es la principal falla de la democracia en México?

CATEGORÍAS	FECHA IV-04	FECHA IV-05
Corrupción	6%	17%
Los partidos / problemas entre partidos	6%	12%
El mal gobierno	13%	9%
No hay democracia	8%	5%
Abuso de poder	7%	4%
Otro	4%	3%
Ignorancia	32%	-
Malas elecciones	12%	-
No aplican la ley	1%	3%

Nota: el porcentaje restante corresponde a opciones con menos del dos por ciento y a la respuesta no sabe no contestó. Elaborado con base en datos de Encuesta del Periódico El Universal, del 28.04.2005. p. A13.¹⁷²

De los aspectos anteriores se puede inferir que la persistencia de la corrupción está relacionada con los esquemas de opacidad en las estructuras de poder, en las relaciones de intercambio entre el mercado económico y el mercado político, que si bien la democracia presenta mejores condiciones para la denuncia de la corrupción, las insuficiencias en su desarrollo, la falta de mecanismos ciudadanos de contraloría, la falta de instrumentos de evaluación y fiscalización ciudadana hacia sus representantes y en general hacia el gobierno, limita la transparencia y la rendición de cuentas, así como la certeza y confianza en la democracia.

5.4 Importancia, sentido y finalidad de la función pública

En el ámbito de lo público, le corresponde al Estado establecer la regulación de un conjunto de funciones encaminadas a la atención de las necesidades sociales, desde la óptica de los intereses colectivos y el bien común, para ello resulta fundamental el proceso que permite concretar el sentido de lo público, que se expresa en el desarrollo de las actividades de los servidores públicos, encaminada a la administración de los bienes y servicios del Estado.¹⁷³

¹⁷² Dicha Encuesta incluye la siguiente nota Metodológica. Población de estudio: ciudadanos con credencial de elector en viviendas particulares en la república mexicana. Fecha de levantamiento: 14 al 18 de abril de 2005. Tamaño de muestra: mil ciudadanos. Selección del entrevistado: se seleccionaron sistemáticamente 100 puntos de levantamiento para realizar 10 entrevistas en cada uno. Para seleccionar los puntos, se utilizó como marco muestral el listado de secciones electorales en que está dividido el país, proporcionado por el IFE. Tomando la dirección de ubicación de la casilla electoral de cada sección incluida en la muestra se ubico la siguiente manzana o área de casa hacia la derecha. Se continuó a la derecha con salto de cinco casas. Se entrevisto a la persona que abrió la puerta que permitiera cumplir con cuotas de edad y género. Nivel de confianza: de 95% y margen de error estadístico de +/- 3.1%. Además pueden existir errores no muestrales no considerados en la estimación anterior. Encuesta patrocinada por: EL UNIVERSAL. Cía. P. Nal. S.A. de C. V. Realización: Dirección General Editorial Adjunta /Coordinación de Investigación y Opinión Pública de EL UNIVERSAL. Coordinación: Carlos Ordóñez. Coordinación de campo y levantamiento (EL UNIVERSAL): Ángel Alemán / Jesús Gamboa / Flora Arroyo / Marilú Anzúres. Muestra: Aarón Aleé. (EL UNIVERSAL. 28.04.2005. p. A13).

¹⁷³ Ello incluye los bienes que son propiedad de la nación contemplados por el Artículo 27 de la Constitución, los recursos públicos del Estado, los recursos asignados a programas de gobierno, así como los servicios públicos que se prestan a la

En el contexto de la alternancia del 2000 y en el 'gobierno del cambio', se realizaron modificaciones respondían a una lógica de innovación gubernamental, para redefinir las funciones de la Administración Pública, por ejemplo, el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública y el compromiso del servicio profesional de carrera, sin embargo, se presentaron algunos problemas al respecto:

“No se identifica de entrada el cambio de nombre, de funciones, toma la responsabilidad del servicio profesional de carrera, ¿qué hay que hacer?. Bueno hay que salir a informar. Darle continuidad a lo que se ha venido haciendo, digamos que la única responsabilidad que asumió esta Secretaría es la administración del servicio profesional de carrera. La estructura anterior se mantiene tal cual, de hecho la ley prevé que en el momento en que se instrumente, su reglamento lo va aclarar. Cada Secretaría tendrá unidades específicas, habrá unidades en cada institución de gobierno como si hubiera una fusión”. SFP, Directora.

Los procesos generales de administración de lo público se sustentan en las actividades de las Secretarías de Estado, papel fundamental en ello viene a ser el conjunto de relaciones y funciones con respecto a la sociedad, los cambios realizados fueron importantes para establecer el servicio profesional de carrera y la redefinición de las tareas de la Secretaría de la Función Pública.

Esta Secretaría retomó un nuevo impulso respecto a la centralidad, el sentido y carácter de sus actividades, entre las que se encuentra la prevención de la corrupción, la coordinación de los órganos de control de la Administración Pública y la vigilancia en el uso de sus recursos públicos, aspectos fundamentales de lo que aquí denominamos cultura del servicio público, cuyas expresiones específicas se definen por un conjunto de normas, finalidades y decisiones en el desarrollo de la actividad pública. Sin embargo, el experimento inicial era poco conocido y desde luego requería de un trabajo de difusión y promoción, para ello se proponían diversas tareas:

“Informando a la sociedad en primera instancia, de lo que hace la Secretaría y para qué sirve la Secretaría, qué beneficio le puede dar en términos de trámites a los ciudadanos comunes o a otros sectores como los empresarios. En realidad la Secretaría tiene poca relación con la ciudadanía en general, hay un sector de la sociedad muy específico que son los empresarios por ejemplo y son los propios funcionarios públicos, las otras entidades de la Administración Pública Federal, el centro de la Secretaría de la Función Pública es la propia Administración Pública Federal. La SFP tiene personal en cada entidad de la APF, los órganos de control internos, contralores internos, ellos vigilan los recursos y el desarrollo administrativo de cada una de esas entidades y las reportan a la SFP, entonces invariablemente que todos los funcionarios en cualquier entidad de la APF tienen conocimiento de cuál es la función de esta Secretaría”. SFP, Director.

población del país. Sin embargo, las condiciones del desarrollo económico y las características del Estado actual definen la actividad de sus actores políticos, la relación que puede darse entre las instituciones públicas con la ciudadanía, muchas veces se ve empañada por diversos aspectos que van desde la falta de identificación de las funciones de una institución, hasta la desconfianza por la forma en que se conduce el gobierno y la administración de los recursos públicos, por la falta de transparencia, la corrupción y la falta de resultados positivos.

El papel de la Secretaría de la Función Pública es fundamental para la administración pública gubernamental, dimensión que conlleva el sentido de administrar pero también de servir al público, a través de la función pública. En este marco dicha secretaría tiene una fuerte influencia en otras instancias de la administración gubernamental, en términos de la vigilancia y cumplimiento de las tareas de los servidores públicos, el uso transparente de los recursos del gobierno para prevenir la corrupción.

Al respecto se debe señalar que la actividad pública engloba aspectos técnicos administrativos pero se rige y está estrechamente relacionada con el sentido de la política que la orienta y específicamente de la ideología o dentro de un marco cultural de la política, desde las cuales se definen las políticas gubernamentales, pueden estar al servicio de la sociedad y tener un sentido democrático o estar determinada por los intereses elitistas aún cuando en el discurso se presente como democrática.

Las funciones de control y prevención de la corrupción son aspectos esenciales en la cultura del servicio público que busca la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de la Administración Pública Federal forman parte de la conducción de las tareas públicas del gobierno federal. Al respecto, las actividades de planeación resultan de fundamental importancia, es una cuestión esencial para el logro de los objetivos en las tareas de la administración pública, además de considerar el interés público, se busca así plasmar las prioridades nacionales en los planes de gobierno.

En la presente Administración se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se fundamentan los principios, objetivos y estrategias de gobierno. Derivado de dicho Plan se elaboraron los programas de gobierno como el de la Secretaría de la Función Pública contra la corrupción. A continuación se presentan los aspectos que nos hablan de las preocupaciones en el servicio público y que se relacionan con la política gubernamental como aspecto de la cultura del servicio:

“El PND, por ejemplo, que es la agenda más grande que tenemos como gobierno, pues desde luego debe reflejar y así lo hace, las prioridades que tenemos como país, como nación, en el entendido de que los mecanismos democráticos o de participación ciudadana se han permitido diseñar esa agenda y otros temas que desde luego llevamos arrastrando, como el problema de corrupción, los problemas de desarrollo económico, los problemas de salud, problemas de pobreza, problemas que son inherentes probablemente a la situación de desarrollo de nuestro país”. SFP, Director.

En un sentido particular entre las tareas de la Secretaría de la Función pública está el de la lucha contra la corrupción como se menciona:

“En esta Administración cuando arranca el Programa de Combate a la Corrupción una de las primeras acciones de gobierno fue la formación de la Comisión Intersecretarial, ellos se dieron a la tarea de hacer un diagnóstico de áreas críticas y lo que hicieron y encontraron en ese diagnóstico fue justamente cuáles eran los procesos y las áreas más vulnerables y con mayor propensión a la corrupción”. SFP: Directora.

En un sentido más específico cada Secretaría tiene sus atribuciones y desarrolla ciertas actividades públicas, en el caso de la Secretaría de la Función Pública, una de sus Direcciones realiza tareas relacionadas con la atención de la ciudadanía, lo cual resulta una expresión concreta de la cultura del servicio público y en cuya finalidad conlleva el interés de servir a la ciudadanía en términos de solicitud de información pública, seguimiento a las quejas y denuncias. Aspectos que fortalecen la transparencia en el ejercicio de la función pública:

“Con la ley de transparencia se habilitó una Unidad de Enlace en la Dirección de Atención Ciudadana para darle trámite a las solicitudes de información considerando el carácter de esta que no sea confidencial o reservada y se notifica al ciudadano. Se da seguimiento a las quejas a través del sistema de atención ciudadana. El procedimiento es que la problemática sea de competencia de la APF y de la SFP”. SFP, Subdirector.

Si bien los procesos políticos y los procesos administrativos están estrechamente relacionados tienen lógicas propias, ritmos y objetivos generales diferentes. Debido a las experiencias del pasado en nuestro país, en los que los relevos presidenciales provocaban cierta inestabilidad o falta de continuidad en los proyectos, la experiencia reciente de la alternancia ha demostrado que se requiere de mayor continuidad en los planes de gobierno, incluso una delimitación precisa en la transparencia en uso de los recursos y actividades en la Administración Pública de las actividades partidistas de los servidores públicos.

Las tareas de los servidores públicos resultan vitales como sostén de cualquier gobierno; en el caso de la SECODAM (SFP) y en otras áreas de la Administración Pública, hubo una relativa estabilidad en su funcionamiento y la experiencia de los servidores públicos fue capitalizada por el gobierno de la alternancia, como lo manifiesta un funcionario de la Comisión Intersecretarial Contra la Corrupción:

“En esta área formamos parte de lo que era la administración pasada, a nivel de la vida pública, de lo que es la función pública de esta Secretaría. En términos de la vida pública de la SECODAM se aprovecharon las capacidades de los servidores públicos que venían trabajando en la Secretaría en la Comisión Intersecretarial Contra la Corrupción. La experiencia de la gente de esta área fue capitalizada por la transición, hemos tenido ya una continuidad”. SFP, Director.

Existen referentes que nos hablan de la existencia y división de funciones, bajo el esquema de división y equilibrio de poderes, de donde derivan los órganos relacionados con la lucha contra la corrupción, dándole mayor cobertura a la perspectiva encaminada al fortalecimiento de la cultura de la transparencia, cada institución trabaja en el ámbito de su competencia:

“Las cosas se están haciendo con transparencia, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano autónomo que está trabajando para detectar, investigar y señalar públicamente si hay irregularidades, al encontrar irregularidades lo presenta al Ejecutivo Federal y este tiene cierto plazo para responder a esas

irregularidades y la respuesta se pone a consideración de la ASF. Pero cada institución trabaja en el ámbito de su competencia, desde luego el IFE puede pedirle a la SFP intervenir en algún caso, en alguna irregularidad que considere, la SFP determina si le corresponde atender este asunto, es decir, cada una respeta su ámbito de competencia pero si puede haber coordinación en términos de establecer criterios básicos de combate a la corrupción". SFP, Director.

Dichas aproximaciones nos conducen a señalar que en el campo de la función pública y sus finalidades dentro de las tareas de competencia del Estado, se han ido redefiniendo y estableciendo un conjunto de principios, normas y valores que buscan darle el sentido público a la función y actividades que desarrollan como Administración Pública Federal, ello nos habla de la formación de una cultura del servicio público que en la actualidad busca la transparencia y profesionalización.¹⁷⁴

Una democracia exige poderes transparentes, en su formación y funcionamiento pero ello también requiere de una cultura del servicio público fundada en una concepción democrática de la política, cuya aplicación al ámbito de la función pública este en correspondencia con el quehacer técnico administrativo de los nuevos tiempos pero al mismo tiempo se apegue a las demandas de la sociedad, bajo la perspectiva de realización del bienestar y la justicia como sustento de una vida digna, en la que se propician las virtudes públicas y las actitudes cívicas de la comunidad política.

5.5 Persistencia de aspectos problemáticos y factores de riesgo

En el ámbito de la Administración Pública Federal se manifiestan diversos aspectos problemáticos que inciden en el desarrollo de la función pública: la corrupción, la falta de identificación, la ineficiencia, la desconfinza. Lo que nos habla de aspectos persistentes de la vieja cultura del servicio público. El funcionamiento del sistema político en México se sustentó durante varias décadas en una administración pública cuyos rasgos distintivos fueron la burocratización y la corrupción:

"La práctica ha sido durante años el ejercicio particular de la función pública, algo totalmente contradictorio, los aspectos más comunes es el exceso de trámites y burocratización en la toma de decisiones en la APF, el uso indebido de recursos, el uso de recursos públicos con fines particulares". SFP, Director.

En los esquemas organizativos del sector público ha prevalecido no sólo la burocratización como un aspecto que nos habla de problemas de ineficiencia, sino que ha sido el ambiente en el cual predomina la corrupción y la ilegalidad como parte de las preocupaciones centrales:

¹⁷⁴ Con la idea de ampliar los referentes mencionados respecto al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Contra la Corrupción he considerado conveniente agregar algunos de sus planteamientos relacionados con nuestro tema en un capítulo posterior.

“Históricamente el factor corrupción como un aspecto que afecta la moral pública, que afecta el bien común, que afecta el mismo ejercicio de la función pública, sigue siendo un problema, un aspecto negativo actual y que va seguir siendo nuestro “coco” por muchos años más. Otro aspecto negativo es el de la legalidad muy laxa, el Estado de derecho se cumple con discrecionalidad todavía y no dentro de los parámetros correctos, no dentro de los parámetros convenientes para el desarrollo del país. Esa ilegalidad y esa corrupción siguen siendo recurrentes a lo largo y ancho del servicio público ”. SFP, Director.

Además de la debilidad del Estado de derecho, en el diseño de las estructuras de la administración pública existen problemas de jurisdicción de competencias, que se agrega al desconocimiento ciudadano de las funciones que realizan las dependencias federales.

Persisten problemas de ineficiencia en la administración pública, a pesar de que se considere su distanciamiento del juego político, sin embargo, en una visión más amplia y en los hechos las estructuras existentes, las funciones públicas están relacionados a tal grado que la falta de eficiencia y resultados provoca desconfianza hacia la función pública y el gobierno:

“La administración pública hoy está separada del juego político, el juego político son cargos de elección popular y conforme pasa el tiempo cada vez se aleja más, el mejor ejemplo es éste gobierno, tal vez se ve a nivel de Secretarios o Subsecretarios, pero en ese sentido el trabajo lo está haciendo la gente que lleva 10 o más años trabajando en la Administración Pública Federal y conoce perfectamente la norma, las leyes, la cultura organizacional, esas reglas no escritas que te permiten trabajar y hacer funcionar la administración pública”. SFP, Subdirector

En realidad la separación de que se habla es relativa puesto que sigue existiendo un fuerte entrelazamiento entre dichos ámbitos, por el carácter público de los mismos y por la forma en que interaccionan como aspecto de la función pública, de donde deriva la imagen o la percepción que se tiene de la misma.

“La imagen que se tiene del funcionario público y del gobierno no es gratuita, se la ha ganado y no creo que después de las elecciones del 2000 esta visión haya cambiado, el esfuerzo tendría que ser mucho mayor al que se está llevando a cabo por parte del gobierno federal y en ese sentido creo que la gente no es tonta, ya que una campaña política la puedes ganar con publicidad pero un gobierno no lo puedes mantener con publicidad, o sea, el gobierno necesita acciones y la gente tendrá confianza en la función pública y tendrá confianza en el gobierno en tanto vea resultados. Somos una administración pública muy ineficiente, no porque no se tenga el personal capacitado sino porque el mismo diseño de la estructura administrativa es un diseño anacrónico” SFP, Subdirector.

En la opinión anterior se refleja el reconocimiento de la situación prevaleciente, que como rasgos de la cultura del servicio público persisten en la administración, la deficiencia y la simulación de la propaganda. En efecto, no obstante los esfuerzos realizados, persisten problemas de ineficiencia y desconfianza, la percepción social que predomina es la falta de resultados, sobre todo, si se considera la promesa de que el país tendría un crecimiento en el PIB del 7% anual. Por el contrario, las cifras al

respecto son muy bajas, a tal grado que comparado con gobiernos anteriores, resultan por debajo de los obtenidos en las últimas décadas, sólo hasta el primer trimestre de 2004 se dieron los primeros resultados positivos. Pero si a dicha situación se agrega la falta de acuerdos políticos para impulsar las reformas estructurales que se proponen, el panorama se presenta desalentador y con poca certidumbre.

La percepción de dichas manifestaciones problemáticas en la Administración Pública, nos habla de una doble vertiente de la cultura del servicio como expresión pesimista o negativa sobre la situación y por otra parte la emergencia de una crítica al respecto que en conjunto expresa los rasgos contradictorios de dicha cultura. Esto se confirma al señalar las preocupaciones y los esfuerzos que se tienen que realizar para superar dicha situación:

“Hay que reforzar la cuestión de los valores humanos, la cuestión de la ética, la capacitación del recurso humano, la mejora de los procesos, todavía el exceso de procedimientos es una característica de la burocracia, esto amerita trabajar en un programa de calidad integral”. SFP, Director.

Con respecto a la situación problemática de la administración pública, se observa la preocupación por la existencia aún de una cultura tradicional acorde con el burocratismo, de la existencia de problemas en cuanto a la dimensión y funcionamiento de las estructuras institucionales, que han provocado la ineficiencia y la parálisis en diversos procesos como el legislativo; de donde se deriva el interés por una nueva perspectiva, por lo que resulta imprescindible el reforzamiento de una visión integral de control y prevención, reafirmando los valores éticos de los servidores públicos y mejorando la calidad de los servicios públicos, ello nos habla de la necesidad de una redefinición institucional, una perspectiva abierta a los procesos de reforma del Estado en condiciones de su mejor funcionamiento. Por lo que se propone revalorar las instituciones y reducir la administración pública para mejorarla:

“La única manera para que tengamos una mejor administración pública en México es reduciendo el tamaño de la administración pública y volviéndola más eficiente, tener políticas de recursos humanos que te provean de personal efectivamente capacitado para hacerse cargo y responsabilizarse de lo que es la administración pública... analizar verdaderamente qué y por qué tenemos estas instituciones”. SFP, Subdirector.

Dicha opinión refleja un interés crítico sobre la situación en la Administración Pública y las condiciones en las que se debe poner atención para su mejoramiento para superar tal problemática. Por otra parte se perciben algunos avances importantes, de donde se sostiene que existe una perspectiva encaminada a brindar estabilidad y mejoras a pesar del entorno internacional adverso al que se enfrenta el país, al respecto se señalan la mejora regulatoria y promoción de microcréditos:

“Siento que sí ha habido avances importantes, en cuestión de mejora regulatoria, en mejora de sistemas y producción de materiales educativos, mejora en adelgazamiento de la estructura gubernamental, en los tres niveles de gobierno,

esa tendencia en esos tres elementos, han sido muy beneficiados en cuestión de reducción de costos globales para el país y a la vez la dinámica de promoción de la labor productiva a través de microcréditos a través de inversión directa en la planta productiva.” SFP, Director.

De las percepciones anteriores se deduce la existencia de un proceso de redefinición de lo público, como espacio de interacción del Estado y la sociedad, en el cual predomina la tendencia a la reducción del Estado, se ponen en juego los diversos intereses y valores sociales como son: el interés general y el bien común, ideas que se concretizan en la asignación de los valores y recursos a través de la función pública. Lo público es un valor en torno al cual se genera la esencia y finalidad de la función pública, de ello adquiere su carácter como actividad genérica desde el ámbito de lo público, lo que distingue el servicio o administración de lo público, es decir, las funciones y servicios del Estado, su gobierno y las dependencias de la administración pública; cuyos beneficios deben estar encaminados al bienestar general de la población, lo cual influye en la definición de la cultura del servicio público.

En las condiciones actuales la crisis de lo público está recibiendo una fuerte influencia desde el contexto internacional de la globalización y la economía de mercado, que ha llevado a la aplicación de políticas neoliberales, en las cuales priva una tendencia a la reducción del papel del Estado en cuanto a la satisfacción de las necesidades sociales y los servicios públicos.

Resulta importante hacer mención de algunos aspectos que tienen que ver con los servicios públicos, en donde se presentan los riesgos de corrupción. Por lo que mencionamos aquí los más relevantes en los que puede manifestarse con más frecuencia el problema.

Los relacionados con la propiedad de un vehículo o el tránsito automovilístico. Riesgos en la compra-venta de un vehículo. Dar “mordida” por la infracción, por trámite de licencia, trámites de verificación, por conducir en estado de ebriedad, por accidentes, daños y perjuicios, evitar que se lleven el coche al corralón.

Los relacionados con los pagos de servicios públicos en ventanillas. Trámites relacionados con pagos de agua, salud, educación, luz, teléfono, predial, aspectos de la propiedad y tenencia de tierras y la vivienda.

Los relacionados con los trámites en ventanillas de las dependencias públicas. Licencias, pasaportes, cartillas, identificaciones, realizar quejas o denuncias, sentencias, detenciones o liberaciones, permisos oficiales, licitaciones, ventas y adquisiciones.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Al respecto puede verse el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Servicio Público (2003) de Transparencia Mexicana donde se muestra un acercamiento a la situación de la corrupción de acuerdo a los diferentes trámites que la ciudadanía realiza, destacando con mayor riesgo de corrupción los trámites relacionados con la propiedad de un vehículo y el tránsito del mismo. <http://www.transparenciamexicana.org.mx>

A lo anterior se agrega el ámbito de la Administración Pública, es decir, lo relacionado con el manejo de los recursos públicos, asignaciones y gastos, adquisiciones, contrataciones, licitaciones, concesiones, control y supervisión en las dependencias y empresas del Estado.

Resulta significativo poner atención en los espacios con mayor riesgo de corrupción y en los factores que pueden originar actos de corrupción, lo cual puede ser de gran utilidad en las tareas y aproximaciones para su prevención.

Para nuestro caso se hace mayor referencia a los espacios del sector público y con respecto al ejercicio de la función pública, por lo que resulta importante señalar que se les preguntó a los servidores públicos en dónde se presentan mayores riesgos de corrupción. Al analizar dicho aspecto, se registraron diversas opiniones, de las cuales se pueden destacar de forma resumida, las áreas mencionadas con mayor riesgo de corrupción:

ÁREAS DE RIESGO

- ❖ En los procesos de adquisiciones y áreas que se tiene contacto personal en los trámites, porque es fácil que se dé la negociación, relacionado con los procesos sustantivos de las dependencias.
- ❖ Áreas donde se licita la prestación de bienes y servicios con discrecionalidad en el desarrollo de las funciones
- ❖ Hay mayores riesgos de corrupción en los niveles locales y municipales respecto del gobierno federal, sin embargo, en el nivel federal se señala al sector central con mayor riesgo que el sector paraestatal.
- ❖ Las áreas más sensibles, donde se manejan recursos, las compras del gobierno, donde son las licitaciones y contrataciones, donde un funcionario puede favorecer a una empresa o a un proveedor, a amigos, familiares, o para contratar por intereses políticos a una persona.
- ❖ Se señala como áreas vulnerables las de adquisiciones, de contratos de gobierno por el manejo de recursos y donde hay colusión de funcionarios con líderes sindicales, en el manejo de plazas y cuestiones salariales; señalando que hay menos riesgos en las áreas donde los funcionarios están expuestos al escrutinio ciudadano, donde se respeta la legalidad y donde existe el reconocimiento y la recompensa al desempeño con profesionalismo y honestidad
- ❖ En todos los ámbitos hay riesgos de corrupción, debido a que la corrupción es un problema de mala actitud de las personas y que éstas, estén donde estén cometerán actos de corrupción.
- ❖ Se opina que los sectores o instituciones vinculadas con la seguridad nacional y las que realizan elevados volúmenes de compra y contrataciones, tienen severos problemas de corrupción.

Con lo señalado se puede deducir que prácticamente en todos los espacios relacionados con el funcionamiento de los servicios públicos y la administración pública existe el riesgo de corrupción. Ante tal situación, la preocupación que de ello se deriva está relacionada a la actividad del gobierno pero también de la ciudadanía

para realizar las denuncias correspondientes. Existe una percepción positiva en cuanto a la necesidad de denunciar la corrupción, pero la realidad es que debido al esquema de funcionamiento de los procesos y mecanismos de la aplicación de la ley, así como las implicaciones en términos de compromiso, tiempo y responsabilidad no se hace la denuncia. Por un lado la fragilidad de una cultura de la denuncia, se combina con la desconfianza hacia los órganos encargados de aplicar la ley, que se relacionan con largos procesos jurídicos para esclarecer los hechos, pero por otra parte persiste el riesgo de impunidad, tanto en el ámbito económico, como en el político:

“En realidad la denuncia todavía no es un aspecto importante en el castigo de infractores, apenas estamos comenzando en eso, tan es así que los índices de penalización todavía son mínimos, dicho de otra manera el nivel de impunidad es altísimo porque no vemos la denuncia como un elemento que realmente funcione, eso a nivel de la población en general, porque se piensa que es tardada, que habrá represalias”. SFP, Director.

En la cultura política ciudadana existe tolerancia hacia los funcionarios que se aprovechan de un puesto público, siempre y cuando hagan cosas buenas o lo que comúnmente se dice ‘que roben pero que repartan’. En una investigación al respecto cuando se pregunta ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes frases?: ‘Un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas’, 48% estuvo de acuerdo o de acuerdo en parte y 36% manifestó su desacuerdo.¹⁷⁶ Lo que muestra el nivel de tolerancia o interés respecto de la forma en que se desempeñan los funcionarios públicos, que por otro lado, nos habla de la falta de espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos y de forma específica para denunciar los actos de corrupción, máxime cuando se buscan resolver necesidades y obtener beneficios de dicho funcionamiento corrupto, pero también se debe a la fragilidad del Estado de derecho y a la falta de una cultura de la legalidad, que trastocan los comportamientos tanto de la ciudadanía como de los servidores públicos.

Resulta evidente que frente al panorama general, existe la necesidad de replantear los esquemas de la función pública y la gobernabilidad democrática, ello implica por una parte, redefinir el modelo de Estado y de gobierno actual a través de un proceso de reforma política. Pero al mismo tiempo se requiere una reorientación de la actividad pública de los servidores del Estado, en tal perspectiva resulta necesario avanzar hacia el fortalecimiento de la cultura del servicio público, la calidad y eficiencia de las políticas gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas, la necesidad de fortalecer el Estado democrático derecho y en esa medida avanzar en la consolidación de la democracia para enfrentar la problemática social que aqueja al país.

¹⁷⁶ Encuesta Nacional de Cultura Política, (ENCUP-SEGOB, 2003)

5.6 Retos hacia la consolidación del régimen democrático

A partir de los problemas señalados se puede decir que las condiciones actuales, exigen mayor atención en la evolución de la democracia, una vez lograda la alternancia se requiere una visión hacia la consolidación del régimen democrático, no sólo en su aspecto político, sino una profundización hacia la solución de los problemas sociales que aquejan al país, entre ellos, el de la redefinición del Estado y sus funciones frente a la pobreza y las desigualdades sociales.

Hoy en día se discute sobre las atribuciones o alcances sociales que debe tener el régimen democrático, en tal sentido se cuestiona la relación entre democracia y desarrollo, si ésta contribuye a superar los problemas de pobreza y desigualdad:

“Que haya elecciones libres, equitativas y que haya alternancia en el poder, eso ya se logró. Pero si ampliamos el concepto de democracia y que implique mayor participación social y no sólo votar cada tres o seis años, o si pensamos no sólo en participación social sino también en educación, por ejemplo que haya mayor nivel de cultura política para tomar decisiones más racionales, todavía nos falta para su consolidación”. SFP, Director.

En realidad, la democracia y sus aspectos básicos estarán a prueba durante la fase de consolidación, sus procedimientos, sus contenidos y sus resultados conllevan a observar sus avances y deficiencias, es decir su calidad. Si adoptamos un concepto social de democracia, el régimen democrático presenta diferentes problemas en cuanto a funcionamiento y satisfacción de las necesidades de la sociedad en la etapa de consolidación, como se ha planteado por algunos autores. (Morlino;1998, Tezanos; 2002).

En tal sentido, el carácter incompleto de un sistema democrático, en términos de su desarrollo y consolidación, enfrenta diversos problemas de representación, apatía y desconfianza, aspectos relacionados con la capacidad de resolución de problemas estructurales como el de la pobreza y la desigualdad social, como se ha planteado. “El carácter incompleto de los regímenes democráticos explica, precisamente, que en las sociedades de principios del siglo XXI estén dándose crisis de representación, fenómenos de apatía y desimplicación y desajustes de estructuración que alimentan la necesidad de una adecuación a un nuevo horizonte de progreso.

Desde un punto de vista práctico, renunciar a continuar completando la democracia implica también renunciar a intentar resolver problemas como la exclusión social, la espiral desigualitaria, la precarización laboral, el desempleo estructural, el deterioro medioambiental, la corrupción, la alineación social, o la falsificación –y/o velamiento- de ciertos mecanismos de representación política” (Tezanos;2002:27).

En México, la democracia no sólo es incompleta sino que presenta deficiencias en sus bases mínimas, como son los procesos electorales, pero además en las estructuras del sistema de los poderes públicos, en ello el presidencialismo está siendo cuestionado. En cuanto a la estructura económica sobre el que se desarrolló la transición política tiene la carga de la desigualdad social y la pobreza, desde luego ello afecta el desarrollo educativo y cultural de la población. Son problemas que definen el nivel estructural del desarrollo económico, político y cultural del país, como se ha señalado: "México es un país marcado históricamente por la desigualdad. Los grandes y pequeños rasgos que le dan especificidad a nuestra sociedad y a su historia tienen en la desigualdad abismal un contexto estructural y cultural decisivo. Nada de lo que nos ocurre, nada de lo que nos ha ocurrido, puede explicarse satisfactoriamente sin recurrir a esta herida abierta, y por desgracia cada vez más grande, que se resumen en el término desigualdad" (Cordera y Tello; 1984:9).

Sin duda, esta situación influye en la cultura política y en el desarrollo de la actividad de los actores de la política, es en ello donde se observa que la cultura política no es homogénea, que existen contradicciones derivadas de los intereses económicos entre las élites y la gran mayoría de la población. En este contexto resulta interesante la opinión de los servidores públicos sobre la relación de la democracia con la pobreza y el mejoramiento económico del país, desde donde se señala que sigue existiendo el reclamo social, sigue siendo una deuda pendiente, la deuda de la justicia social:

"Esa es la deuda pendiente que siempre se ha reclamado desde cualquier oposición sea la que sea a los regímenes en el poder, es decir, la famosa deuda de la justicia social. Uno a veces como servidor público llega a pensar que el problema de la justicia social es un problema que rebasa la capacidad de manejo de las variables que puede tener el funcionario... creo que efectivamente no se puede hablar en cierta forma y desde un punto de vista ya estrictamente político de una plena consolidación de la democracia, teniendo esta gran deuda pendiente".
SFP, Director.

La democracia y la justicia social fueron ideales y demandas de la revolución mexicana, los gobiernos surgidos de dicho proceso recurrían a dichos conceptos para legitimarse, después de setenta años, el desplazamiento y la alternancia realizada en 2000 abrió nuevas expectativas, sin embargo, en la actualidad, nuevamente están en discusión. Como se ha observado uno de los problemas más graves del país y que debe enfrentar el régimen democrático es el de la desigualdad y la pobreza en la que viven más de la mitad de la población. En la política de los gobernantes y por derivación de los funcionarios públicos puede existir la preocupación y la renovación del discurso al respecto, pero de no hacerse realidad la atención al problema, el sustento y la legitimidad democrática estará en duda. Al respecto se pueden considerar algunas las siguientes opiniones:

"La democracia es un medio para la solución de problemas como el de la pobreza. Los problemas económicos no son obstáculo, hay riesgo de reversión. La corrupción sí afecta el proceso de consolidación". SFP, Director.

La situación del régimen democrático con respecto al panorama socioeconómico no ha tenido la influencia suficiente para realizar el desarrollo económico, en términos de las variables básicas, por ejemplo la falta de crecimiento en los primeros años. En los procesos económicos recientes, existen factores externos que han condicionado el crecimiento económico con porcentajes muy bajos y no como se esperaba, el panorama internacional no ha sido muy favorable.

En realidad los procesos de integración a la economía internacional no están separadas del modelo económico aplicado durante los últimos años, es decir, un modelo que se sustenta en la coyuntura con el exterior, sin capacidad competitiva por las propias debilidades internas, que exista o no voluntad se demuestra en el desinterés por replantear el rumbo seguido. En la evolución del país el problema de la economía y la democracia han ocupado un lugar central en la cultura política, por ello la relación general entre desarrollo económico y democracia, se explica y resuelve acorde con la posición que se adopte en el terreno de la política:

“Hay una relación empírica en el mundo muy clara entre alto nivel de desarrollo económico y un alto nivel de democracia, de participación ciudadana, aunque no son condiciones indispensables ninguna para que exista la otra,.. no hay una relación directa, lo que es cierto es que empíricamente si se demuestra en muchos estudios que los países con alto nivel de desarrollo económico tienen también un nivel muy alto de democracia si es que se pudiera definir como ese mecanismo de toma de decisiones”. SFP, Director.

En México durante muchos años se buscó establecer la democracia, pero también el desarrollo y la justicia social, sin embargo, el nivel de desarrollo alcanzado es insuficiente frente a las demandas y expectativas sociales. En efecto no se deben confundir ambas dimensiones pero ello no justifica la incapacidad de los gobiernos, las debilidades del Estado y la ineficiencia de la función pública para atender las demandas sociales: la democracia se presenta limitada frente al mejoramiento económico:

“Desafortunadamente la democracia no genera un mejoramiento económico, la democracia tiene que ver con la selección de los líderes y de los políticos, y esperamos que al seleccionarlos ellos tengan mejores políticas para enfrentar la pobreza y muchos otros temas y directamente no hay relación”. SFP, Director.

Esta percepción resulta interesante para señalar que si se trata de elegir a líderes y políticos que tengan mejores políticas, hace falta un segundo aspecto que es el de incidir en la elaboración y aplicación de esas políticas, es decir, una gobernabilidad democrática, basada en esquemas de representación y rendición de cuentas, de lo contrario los elegidos se convierten en la elite privilegiada sin control alguno. El análisis de la democracia y su existencia necesariamente conllevan a la consideración de sus contenidos y resultados, desde donde se puede observar que existen contradicciones de definición e interpretación sobre su funcionamiento en el campo de la política y su relación con la economía:

“La democracia no es sinónimo de riqueza, o sea en ningún lugar está escrito que ser democrático signifique igualdad o el mismo acceso a bienes y servicios, eso es un mito, es un paradigma de la sociedad moderna creer que la democracia va a solucionar esos problemas, porque en los países más democráticos existe pobreza y existen conflictos sociales que van desde racismo, xenofobia hasta muchas más cosas, el terrorismo en fin, no creo que la democracia sea sinónimo de solución a esos problemas, que tan democrático es o podemos hablar de democracia cuando existe pobreza, es un juicio de valor, desde mi punto de vista no podría hablar de democracia plena”. SFP, Subdirector.

En realidad la democracia supone la igualdad y la libertad como principios básicos, pero además supone certeza en sus procedimientos, lo que representa una condición para el desarrollo, porque de lo contrario se puede tener una visión reduccionista y pesimista, que no presenta razones para legitimarse frente al autoritarismo o el totalitarismo, pero no darle importancia a esos aspectos que tienen que ver con derechos fundamentales, es asumir una actitud limitada. Por ello, resulta un tanto contradictorio hablar de democracia si los beneficiarios son unos pocos, máxime si son corruptos y corrompen las instituciones democráticas afectando con ello el desarrollo económico. De tal modo que se puede reafirmar que un gobierno democrático es un gobierno de la sociedad y para la sociedad, que responde al conjunto de los intereses de la sociedad.

El problema de México es que tiene un fuerte atraso en el desarrollo económico, pero también deficiencias en su democracia., la democracia es de baja calidad tanto en sus procesos como en sus resultados. En el contexto de la transición política que se venía generando en el país, la alternancia del Ejecutivo Federal generó expectativas diversas, así por ejemplo, se ha debatido sobre la influencia del cambio político en la estabilidad económica:

“Sí ha influido positivamente el cambio político en la estabilidad económica. Las reglas son más abiertas, por lo menos hay un incentivo par el momento en que las reglas se empiezan a aplicar, en ese momento hay incertidumbre estamos en un proceso de generar certidumbre hacia las instituciones y eso genera certidumbre en los inversionistas”. SFP, Director.

La percepción positiva sobre el cambio y la estabilidad económica es una forma de lealtad y apego al gobierno para generar certidumbre. En tal sentido, se puede decir que los problemas económicos se relacionan con el perfeccionamiento de las estructuras institucionales del Estado, la planeación de las actividades del sector público, como instrumento del gobierno para la realización de políticas públicas, aún en condiciones adversas de la situación exterior. Lo que implica poner atención en las estructuras institucionales y el mercado interno frente al panorama internacional, pero atendiendo a las demandas nacionales de bienestar social y en ello, el trabajo de creación de confianza no se puede lograr plenamente si existen deficiencias en los resultados de la gobernabilidad y en la atención de las demandas de atención a la pobreza y la justicia.

En términos de eficiencia y calidad la democracia y la gobernabilidad para enfrentar los problemas del país, aún tienen debilidades. Al respecto conviene señalar que: “Las deficiencias de la democracia liberal en un orden social reflexivo y en proceso de globalización sugieren la necesidad de impulsar formas de democratización más profundas. Aquí reafirmaría la importancia de la democracia dialógica. Entre las múltiples formas y aspectos de la democracia que se debaten actualmente en la literatura, es posible distinguir dos dimensiones cruciales de un orden democrático. Por un lado la democracia es un vínculo para la representación de intereses. Por otro, es un modo de crear un ámbito público en el que –en principio- puedan resolverse, o al menos manejarse, las cuestiones polémicas a través del diálogo en vez de mediante formas preestablecidas de poder. Aunque probablemente se haya atendido de forma prioritaria al primer aspecto, el segundo tiene una importancia, como mínimo equivalente”.¹⁷⁷

Atendiendo los aspectos señalados, tanto en el de la representación como en el ámbito de lo público para la resolución de los problemas con base en el diálogo de los actores, se observan debilidades. La situación del país exige una nueva perspectiva, una profunda reforma del Estado para mejorar la calidad de la democracia, cuya fase evolutiva puede ser considerada en los términos de una ampliación democrática o democratización social; cuyo nivel de profundidad y calidad dependerá en gran medida de la cultura política de los actores participantes, de su capacidad para establecer acuerdos y del comportamiento que se asuma con respecto a las normas y valores de la democracia, de frente a los problemas socio-estructurales existentes.

Como una expresión del funcionamiento de las instituciones y en ello está presente la cultura del servicio público, la credibilidad del régimen democrático frente a los problemas fundamentales del país, aún tiene ciertas inconsistencias. Lo anterior puede observarse, al considerar las percepciones de la población respecto al nivel de satisfacción con el régimen democrático, los estudios en nuestro país reflejan que hay una variabilidad en la preferencia y la satisfacción de la población con la democracia, así por ejemplo, entre los años de 1997 y 2001, se registra una disminución en la preferencia del régimen democrático frente a otras formas de gobierno, pasando del 52% a 46%. Del mismo modo existe una fuerte insatisfacción con la forma en que funciona la democracia, en una aproximación a dicha problemática, se observa una disminución de 45% a 26 % entre 1997 y 2001, de personas que dijeron estar satisfechas con la forma en que funciona la democracia, tendencia que permanece en estudios recientes para Latinoamérica.¹⁷⁸

Después de la alternancia política las percepciones con respecto a la democracia tuvieron una recuperación positiva, como se refleja en el siguiente cuadro en el cual se cuestiona sobre el nivel de satisfacción que se tiene con respecto a la democracia en

¹⁷⁷ Giddens, A. op. cit., p. 87.

¹⁷⁸ *Latinobarómetro, Informes de prensa 1996, 2001, 2004.* www.latinobarometro.org.mx.

México. Tal vez cabe agregar que el contexto del estudio llega a 2005 y sus resultados refleja una situación que aún no estaba influenciado por las campañas y el último periodo electoral del 2006. Basada en la pregunta:

En general, ¿Usted diría que se encuentra muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la manera en que la democracia funciona en México?

CATEGORÍAS	FECHAS Y PORCENTAJES				
	NOV. 02	FEB. 03	NOV. 03	ABR. 04	ABR. 05
Muy satisfecho/Satisfecho	58%	52%	50%	59%	68%
Insatisfecho/Muy insatisfecho	34%	37%	42%	33%	27%

Fuente: El Universal (28.04.2005. p.1-A13).

Nota: el porcentaje restante corresponde a las respuestas Regular, No sabe/No contestó.

Sin embargo, al evaluar si México es un país democrático, se obtuvieron calificaciones bajas, como se puede observar, al realizar la siguiente pregunta.

En una escala del 1 al 10, en la que el 1 significa que México es un país nada democrático y el 10 que es totalmente democrático, ¿Qué calificación otorgaría a México?

FECHA	NOV.02	FEB. 03	NOV. 03	ABR. 04	ABR. 05
CALIFICACIÓN	6.1	6.2	6.2	6	5.3

Fuente: El Universal (28.04.2005. p.1-A13).

En general, los estudios muestran baja confianza hacia la democracia y su funcionamiento, una explicación plausible al respecto es que se relaciona la democracia con desarrollo y bienestar económico, con mejores oportunidades de vida, y el descontento con la democracia proviene de la ineficacia y la falta de resultados, pero además se atribuye como una de las principales fallas, la existencia de la corrupción en los gobiernos.

La desconfianza es un rasgo de la cultura política, y afecta la percepción negativa hacia el funcionamiento de la democracia, por otra parte influye en la interacción con el sector público, desde donde también se cuestiona que la democracia de nada sirve si sólo es para gastar mucho dinero:

“Tenemos que adoptar nuestra posición y nuestra responsabilidad como ciudadanos no sólo como aquel que fue a votar, la democracia procedimental no sirve per se, porque lo único que hace es llevar a alguien que este gobernando. No ha habido una cultura del sector público por muchas razones para decirle a la ciudadanía qué es lo que estamos haciendo en materia de transparencia y combate a la corrupción”. SFP, Director

Lo que refleja las limitaciones respecto de la cultura del servicio público. En los años recientes se ha cuestionado el derroche de dinero y el costo de las campañas electorales, se habla de manera permanente de la necesidad de mejorar el ejercicio de gobierno y sus programas sociales con mayor eficiencia y transparencia, la situación de exigencia democrática conlleva a poner mayor atención en la cultura del servicio público con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

“El gobierno tiene que ser muy agresivo en lo que se refiere a programas sociales, por ejemplo en atender las necesidades de la población, pero hay que cuidar mucho que eso se dé en condiciones de transparencia, por eso algo que se ha promovido es la integración de comités ciudadanos para la reasignación de recursos en los programas sociales (PROCAMPO, por ejemplo), con padrones transparentes de los ejidatarios, soportado por un sistema satelital, con el uso de tarjetas bancarias para que los recursos no lleguen recortados por intermediarios. Otra cosa que estamos fomentando mucho es la generación de mecanismos de participación de los ciudadanos para que puedan denunciar, preguntar, proponer, cuestionar. Se trata de ser creativos y ver como la tecnología nos puede ayudar”.
SFP, Director.

Sin duda, estos aspectos son relevantes para una nueva cultura del servicio público, sin embargo, son aspectos iniciales en el discurso hacia la transparencia frente a la realidad de los procesos electorales en donde se ha criticado a los candidatos de utilizar recursos públicos y los programas sociales para la coacción del voto, lo cual ha generado hechos de corrupción. A este respecto es importante mencionar que recientemente se firmó un convenio para la promoción del voto libre y secreto entre la Secretaría de Desarrollo Social, el IFE y la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, con dicho convenio se pretende impedir la manipulación de los programas sociales como forma de cooptación del voto, se busca fortalecer las instituciones democráticas con mayor fiscalización, transparencia, rendición de cuentas, la educación cívica (La jornada, 17.03.04, p.14). Lo que representa un avance, sin embargo, se siguen registrando comportamientos y eventos políticos, que generan desconfianza hacia los procesos electorales, hacia las instituciones y sus actores, que hablan de las insuficiencias existentes.

Otro aspecto de la cultura del servicio es la legalidad como condición referida al nivel de existencia, apego y aplicación de la ley, que nos alerta sobre la necesidad de reforzar toda la infraestructura jurídica cultural para hacer más confiable el funcionamiento de los mecanismos de aplicación de la norma jurídica y sus procesos de renovación, ya que los comportamientos corruptos buscarán en todo momento evadir o transgredir las normas establecidas, pero al mismo tiempo insistir en la cultura de la legalidad tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía en general, para evitar la impunidad.

A este respecto resulta interesante considerar la importancia de la legalidad y señalar su relación con el marco cultural, como se ha propuesto por los especialistas: “Qué es legal, y por lo tanto qué es ilegal, depende del país y de la cultura en cuestión. Si bien no debería perderse de vista esta visión válida, tampoco debe producir un cortocircuito en nuestra búsqueda de políticas anticorrupción eficaces. A decir verdad, la mayoría de los países y culturas censura los casos de soborno, de defraudación, extorsión, desfalco y la mayor parte de las formas de coimas en los contratos públicos” (Klitgaard;1994:19).

Existe una normatividad legal en el país, desde la Constitución Política hasta los reglamentos internos de las instituciones en donde se clasifican y tipifican los delitos de corrupción,¹⁷⁹ sin embargo, se presentan algunos aspectos problemáticos al respecto, entre ellos el de la falta de apego a la legalidad establecida y a las propias deficiencias en la ley. Esto puede explicarse por las debilidades que presenta el Estado de derecho y la fragilidad de la cultura de la legalidad es decir, que no siempre existe la coincidencia entre los aspectos formales y la realidad en cuanto a la aplicación de ese marco jurídico, en tal sentido, se puede retomar el planteamiento que hace referencia a los aspectos del sistema mítico y al código práctico como componentes explicativos de la cultura política.¹⁸⁰ Lo que se refleja en el ámbito de la cultura del servicio público.

Estos aspectos adquieren importancia al relacionarlos con la cultura política existente, desde la cual se puede inferir que existe una percepción poco confiable del funcionamiento de las instituciones encargadas de aplicar la ley, lo que se convierte en un déficit de la cultura de la legalidad. Si se considera por ejemplo la percepción dominante en un estudio de cultura política, los resultados obtenidos muestran la forma en que la ciudadanía evalúa la aplicación de la ley: 40% de los encuestados opina que de acuerdo a su experiencia las leyes en México se usan ‘para defender los intereses de la gente con poder’, 22% ‘para buscar la justicia’, 18% ‘para defender los intereses de la sociedad’ y 14% ‘como pretexto para cometer arbitrariedades’ (ENCUP-

¹⁷⁹ La Constitución establece en su título cuarto (Art. 108 - 114), quienes se reputaran como servidores públicos y sus responsabilidades y que: “...Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. Art. 110, CPEUM. En el mismo sentido se señala que: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones...”. Art. 113, CPEUM. La ley reglamentaria respecto de dichos aspectos es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los casos en que los servidores públicos incurrir en delitos de corrupción, según el Código Penal Federal son: Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado (*Código Penal Federal*. Porrúa, México, 2001, pp. 72-83).

¹⁸⁰ Los conceptos de sistema mítico y código práctico son utilizados por W. Michael Reisman para explicar el problema de la corrupción, el soborno y los aspectos normativos establecidos formalmente, considerado como sistema mítico y el código práctico en el que se desvuelven los operadores y la forma práctica en que funcionan en un determinado contexto (Reisman;1981).

SEGOB, 2003). Situación que está influenciada por el contexto de desigualdad social y la falta de imparcialidad en la aplicación de la justicia, es decir, existen privilegios e impunidad.

Lo anterior ha influido en los bajos niveles de confianza hacia el Estado de Derecho y refleja la precariedad de la cultura de la legalidad, lo que de algún modo se refleja con respecto al servicio público, que el problema de la falta de justicia está presente e influye en las percepciones, lo que sin duda confirma que existe una afectación de la calidad de las instituciones. Las manifestaciones de corrupción se relacionan con la forma en que se constituyen los poderes públicos, la ocupación de los cargos públicos por nombramiento o por la vía electoral; las formas del ejercicio del poder y de gobierno en todos sus niveles, ponen a prueba el nivel de discrecionalidad o transparencia en el uso de los recursos públicos y en la toma de las decisiones públicas; si en dichos procesos existe o no, el respeto y aplicación del marco legal. Se ha observado cierta debilidad en la aplicación de la ley en cuanto a los procesos políticos, pero también en las estructuras de la administración pública, en las interacciones entre el sector público con el sector privado. Por lo que la corrupción se relaciona con los aspectos disfuncionales de las instituciones y la ineficacia del Estado de derecho, el cual es condición indispensable para la regulación de los comportamientos sociales en el régimen democrático.

La cultura de la legalidad se corresponde con la forma en que funciona el Estado de derecho, el respeto y aplicación de las leyes, reflejada en prácticas sociales, sin embargo, las disfuncionalidades existentes nos hablan de la probabilidad de la impunidad.

El peso del pasado histórico, en términos de la cultura política, sigue teniendo una fuerte influencia en las prácticas políticas, en estrecha relación con el desarrollo de la administración pública y las instituciones del Estado, como cultura del servicio público apoyada en el discurso de la simulación, de la demagogia y el engaño.

El nivel de desarrollo alcanzado muestra una democracia electoral compatible con la representación delegativa, sin embargo, el problema surge cuando se observa la desigualdad de condiciones de la competencia política, es decir, cuando ésta se ve afectada en el uso de recursos y la falta de una regulación precisa en las precampañas. El problema está referido a la calidad de la democracia, a las debilidades del Estado de derecho, a las insuficiencias en el desarrollo general en el que se pone a prueba el carácter de la función pública y sus actores como un aspecto de la gobernabilidad, su relación con los aspectos de la transparencia y la legalidad.

La coyuntura postelectoral del 2006 vino a confirmar que la democracia en México es una democracia subdesarrollada e incompleta, una democracia interferida por la opacidad, la corrupción y la impunidad. Una democracia, cuyas instituciones se ponen a prueba por las insuficiencias en sus procesos y procedimientos electorales, las cuales son cuestionadas por costosas y por que tienen problemas de transparencia. Los retos en tal sentido, son la superación de tales defectos para superar la desconfianza e inconformidad generada en cuanto a los resultados presentados y la validación de la elección.

Lo anterior se relaciona con el contexto social de desigual e injusticia que prevalece en el país, las ineficiencias en las instituciones al respecto, han hecho prevalecer en la cultura política la desconfianza institucional y las limitaciones de su procesamiento en la cultura del servicio público.

La perspectiva de la consolidación de la democracia en México, está inmersa en una serie de contradicciones, una sociedad desigual y diferenciada, un deterioro de las instituciones del Estado por la corrupción y la impunidad, un Estado con deficiencias para procesar los problemas sociales, cuya falta de solución han devenido en un malestar social, que aunado a la inconformidad generada después de las elecciones de Julio de 2006, ha configurado una crisis política, en la que están aflorando problemas de confianza institucional, problemas de ingobernabilidad y problemas de legitimidad, lo que nos habla de la magnitud de las alternativas que se requieren para superarla, lo cierto es que México está asistiendo a nuevos escenarios políticos, en los que ya no se podrá ignorar el papel de la participación de la sociedad y el movimiento de la conciencia cívica hacia su transformación.

CAPÍTULO 6

CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD. PROBLEMAS DE CREDIBILIDAD Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

“La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas riesgosas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicos. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera”. (Gerald Caiden. Universidad del Sur de California).

Los antecedentes y los hechos recientes de corrupción son referentes generales que se convierten en puntos del debate sobre la política, el funcionamiento de los poderes públicos y sus actores: en los medios de comunicación, en la opinión pública, en las declaraciones de los actores políticos y en los ámbitos académicos, existen expresiones de la cultura política y en cuyos rasgos se manifiestan las consecuencias que tiene la corrupción hacia el sistema político, la desconfianza hacia las instituciones y el gobierno, lo que pone en riesgo la gobernabilidad. Lo que se convierte en punto de referencia de la acción de la Secretaría de la Función Pública, por lo que resulta significativo una aproximación hacia la percepción que tienen los servidores al respecto.

6.1 Competencia política, división de poderes y función pública

La democracia se apoya en la elección de los funcionarios del gobierno, para ello se establecen condiciones y reglas de competencia entre distintas opciones políticas. Durante las dos últimas décadas, en el país se fue redefiniendo el sistema de partidos, pasando de una situación de falta de competencia a un sistema competitivo con posibilidades reales de alternancia política. La alta competencia por el poder, la situación política bajo el contexto de la alternancia y la existencia de un esquema de gobierno dividido, sin embargo, impuso nuevos retos a los actores y partidos políticos. Lo que ha llevado a cuestionar las deficiencias de la representación política y el esquema de división de poderes. El régimen de partidos como mecanismo para la conformación de la representación política ha reconfigurado los espacios del poder, reflejo de la alternancia política en diversos niveles, en la pluralidad de los órganos de representación, a nivel del gobierno federal y los gobiernos locales. La configuración actual en el Congreso es de mayor pluralidad, en la que ninguna fuerza política por sí misma tienen mayoría para realizar reformas, constitucionales.

Dicha situación es resultado de la competencia partidista, pero refleja limitaciones de la democracia, en cuanto a la transparencia y eficacia de sus procesos. Lo que se expresa de distintas formas, una de ellas es la incapacidad de los actores políticos para establecer acuerdos fundamentales. Tal situación es percibida por algunos servidores públicos como falta de un interés común para trabajar en función del país y no en función de un partido:

“Estamos en un régimen democrático, es una de las transiciones por las que estamos caminando. Uno de los grandes retos de este gobierno es promover la transición política. Todavía el régimen de partido sigue siendo muy duro, hay división. El PRI quiere seguir posicionándose en el poder, el PAN quiere continuar y el PRD está buscando, pero no hay un interés común. No hemos logrado generar las condiciones adecuadas para que efectivamente todos trabajemos en función del país y no en función de un partido”. SFP, Director.

En dicha percepción existe una postura favorable y positiva con respecto a la democracia, con problemas en el sistema de partidos para trabajar en función del interés común del país, se reconoce la pluralidad política, pero al mismo tiempo las dificultades para procesar la gobernabilidad frente a los problemas del país. Se considera que hay ciertos obstáculos en la productividad democrática, a la actividad legislativa y los resultados gubernamentales, lo que se explica por la relación entre el gobierno y los partidos en el Congreso y se piensa que frente a las necesidades sociales es el gobierno el que está haciendo los esfuerzos por atenderlos:

“El que esta haciendo es el presidente de la república ..., a los partidos lo que menos les importa de manera real es atender las necesidades de la población lo que hacen es para su provecho. No hemos podido generar acuerdos en el seno del Congreso”. SFP, Director.

Aquí, se observa una inclinación y defensa del presidente y de descalificación de los partidos, lo que puede interpretarse como un efecto de la posición que se ocupa en la estructura institucional, el discurso refleja una visión negativa de los partidos, que desde el análisis de la cultura política puede caracterizarse como de apego a la actividad del gobierno y de rechazo hacia los partidos por desconfianza, en cierta forma es producto de la percepción general que existe en la cultura política y que específicamente se manifiesta en la cultura del servidor público. Desde una perspectiva democrática dichos aspectos pueden resultar insuficientes y parciales, en tanto que no se evalúa la situación que se vive en el país con respecto a la gobernabilidad, a la capacidad de gobernar, es decir, a cuestiones de la gobernanza, en la cual, están implicados los diversos actores políticos.

La desconfianza hacia los partidos es reflejo de las deficiencias y contradicciones existentes tanto en el sistema de partidos como en la relación entre poderes, cuya explicación responde a las limitaciones del proceso de transición política, se avanzó en el mejoramiento del régimen político y el funcionamiento electoral, sin embargo, existen insuficiencias en el funcionamiento de la democracia, con respecto a la actividad de los partidos en cuanto a la falta de atención de las demandas sociales.

Lo que refleja las características de la cultura política, la desconfianza hacia los partidos, hacia el Congreso y en general hacia las instituciones políticas, pero también tiene que ver con los rasgos de la democracia mexicana en la que se entrelazan el elitismo y la partidocracia, la representación delegada sin mecanismos de rendición de cuentas hacia los electores, nos habla de las deficiencias institucionales, reflejada en la desconfianza de la ciudadanía.

Dicha desconfianza se debe a la falta de resultados frente a los problemas sociales, la existencia de factores como la corrupción en la actividad de los partidos políticos, el uso y abuso del poder y la malversación de los recursos públicos, indefinición y huecos legales en la norma jurídica, la disfuncionalidad de las instituciones para investigar los hechos y aplicar la ley. Lo que refleja ciertos desequilibrios en el funcionamiento de los órganos del Estado y las insuficiencias institucionales, en términos de la falta de transparencia en el financiamiento y el uso de recursos en los procesos electorales, así como las debilidades de una cultura de la legalidad.

En cuanto a las funciones del subsistema político en estrecha relación o en conjunción con el subsistema administrativo, se puede partir del señalamiento respecto del significado de la estructuración de los poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Así tenemos que el ejercicio del poder político, referido a la conducción de los asuntos públicos, se desarrolla a través de diferentes programas y actos de gobierno como función del Ejecutivo; lo que se complementa con la función legislativa del Congreso, como proceso generativo y de aprobación de normas y regulaciones legales; y la función de la aplicación de las leyes y la justicia a través de los distintos órganos del poder judicial, aspectos establecidos constitucionalmente.

Para nuestro caso resulta importante señalar algunas funciones derivadas de dichos ámbitos que están relacionados con las características de la cultura del servicio público, como rasgos que dan vida a la estructura institucional del Estado.

Función social. La regulación y función social se explica por la forma en que las instituciones del Estado elaboran y aplican la política social. Las estrategias de seguimiento de los problemas y contradicciones sociales, con las cuales se busca mantener el equilibrio entre las distintas demandas e intereses sociales, a través de las políticas de Estado y de los programas de gobierno.

Función económica. Se busca la regulación económica frente a los desequilibrios del mercado, se concreta en los mecanismos de política económica frente a las necesidades del país. Sin embargo, en los nuevos contextos de producción-acumulación, la lógica del mercado mundial y los problemas para el crecimiento económico nacional tienden a restringir las funciones sociales del Estado, por la vía de los esquemas de privatización, aplicando el principio de mayor racionalidad económica - administrativa de los recursos escasos y la crisis fiscal.

Función normativa. Se basa en un conjunto de normas y leyes que regulan la actividad del propio gobierno y las instituciones del Estado, las tareas de planeación y los propios procesos de desregulación acorde con la competencia del mercado económico y político, incluyendo los procesos de legitimación. La aplicación normativa regula los comportamientos sociales y políticos, sirve de base para enfrentar problemas institucionales a través de procesos de renovación o reformas. En este respecto se han realizado diversos cambios recientes para buscar la eficiencia en los resultados de los procesos, sin embargo, hay un aspecto que debe reforzarse y que tiene que ver con el sustento humano de la actividad que se realiza, que es el aspecto cultural.

De este conjunto de aspectos que conforman el ámbito de lo público-estatal, deriva el rol fundamental que desempeñan el gobierno, los servidores y funcionarios públicos, en tanto encargados de la administración de los bienes y servicios del Estado. Lo que se constituye en base del desarrollo de la cultura del servicio público. Los factores que influyen en el ejercicio de gobierno y la gestión pública son entre otros: la definición y asignación del presupuesto de ingresos y egresos, la disciplina fiscal en los ingresos y control del gasto público, la necesidad del uso transparente de los recursos para proyectos y obras sociales, la existencia de orientaciones y/o regulación clara de la actividad de los actores y del propio gobierno, la evaluación de la función y el desempeño que la SECODAM inició con un sistema de control para supervisar la gestión de 231 organismos públicos federales. Son factores y procesos en los cuales se presentan riesgos de corrupción, ya que en su dinámica se combinan los aspectos de la estructura administrativa, sus recursos y las características normativas de las funciones, que idealmente deben estar encaminadas a los propósitos del sector público, al interés general, al aseguramiento de los mínimos de bienestar social, así como a garantizar el desarrollo del país.

En México el tipo de estructura institucional está en estrecha relación con el funcionamiento del régimen político, su credibilidad y legitimidad. El diseño institucional del régimen político mexicano se sustenta en la fórmula constitucionalista de la división y equilibrio de los tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En torno a los cuales se define la administración y el servicio público. Sin embargo, el funcionamiento real durante muchos años fue deficiente, por el esquema burocrático-autoritario, en el que el Ejecutivo se sobreponía a los otros poderes, distorsionándose la idea del equilibrio de poderes y restringiéndose también la representación democrática. De ello provenía el riesgo de la corrupción, tal como señalaba uno de los pensadores clásicos de la teoría de la división de poderes: "Es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él", y para que no se diera este abuso de poder, decía que el poder debía frenar al poder, bajo el esquema de división de poderes, señalando que: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares" (Montesquieu;2000:34).

La experiencia histórica en México fue durante un largo periodo, precisamente la deficiencia en el esquema de división y equilibrio de poderes, teniendo sus consecuencias en las estructuras del sistema político y las formas de representación que de ella derivaban, como el excesivo presidencialismo, el control del poder por un sólo partido y la falta de espacios de participación social, se convirtieron en factores de la estructuración de cierto tipo de administración pública y de ciertas políticas gubernamentales aplicadas, desde las cuales se fueron generando relaciones de corrupción. La extrema concentración del poder en manos de la figura presidencial, la irresponsabilidad de los altos funcionarios en el ejercicio de los cargos públicos, el modo de instrumentación del modelo económico, son factores que favorecen la formación de redes de corrupción, en los cuales se privilegian intereses particulares que distorsionan el interés público.¹⁸¹

En los últimos años la configuración de los Poderes ha llevado a cuestionar su funcionalidad y plantea la necesidad de realizar ciertas reformas para mejorar su efectividad en términos de las funciones y políticas de Estado, existe al respecto la percepción de una necesaria revaloración institucional y las funciones del Estado:

“Por lo que hay que hacer una revaloración de las instituciones que tenemos y qué funciones llevan a cabo, qué tenemos y para qué las tenemos. Habría que repensar el valor político de los Poderes y qué papel juegan y darles el equilibrio funcional para evitar la parálisis legislativa, que tiene que ver con una reforma del Estado derivada de la concepción de la política social, política de Estado y la función del Estado”. SFP, Subdirector.

La forma en que se estructura el sistema político, incluye los aspectos que le brindan legitimidad al poder gubernamental y a los órganos de la administración en que se sustenta; la construcción de la representación política soberana como mecanismo para la toma de decisiones, la presencia de una ciudadanía con derechos plenos para incidir en las políticas y actos de gobierno, lo anterior si se analiza en relación con las tradiciones que conforman la cultura política nos muestra el alcance y las limitaciones del desarrollo institucional. El problema de la corrupción en la política está relacionado a las deficiencias funcionales de esa estructura institucional pero también a los rasgos de la cultura política, por lo que resulta importante considerar que la corrupción: “no está ligada solamente al grado de institucionalización, a la amplitud del sector público y al ritmo del cambio social sino que también es considerada en relación a la cultura de las élites y las masas... es producido por la existencia de un imperfecto sistema de representación y por un discriminatorio acceso al poder decisonal... lo que conduce al desgaste del recurso más importante del sistema, es decir de su legitimidad”.¹⁸² Es a partir de ello que se puede explicar el descrédito y la desconfianza hacia las instituciones, como expresiones de las deficiencias sobre el tipo de representación y formas de decisión que aun no alcanzan a consolidarse como cultura política democrática.

¹⁸¹ Aureano Guillermo R. y Ducatenzeiler Graciela. Ibid, p.86-87.

¹⁸² Pasquino, Gianfranco. Ibidem. Pp. 439-440.

En los procesos políticos recientes se ha registrado una evolución del sistema político, en la construcción de la representación política, la transición democrática ha permitido una mayor presencia de la pluralidad política en el escenario nacional y en el Congreso Federal. Sin embargo, persisten algunos obstáculos que se oponen al proceso de democratización, el dominio personal del presidencialismo, se fue combinando con los liderazgos de tipo corporativo y el surgimiento de la llamada partidocracia que bajo esquemas de competencia poco transparentes ha mantenido la corrupción en el sistema de partidos, teniendo sus manifestaciones en la administración pública, la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos y en la aplicación de la justicia, las deficiencias en el funcionamiento de los órganos del Estado en términos de resultados, cuestionan la estructura existente y la necesidad de replantear el debate sobre el presidencialismo hacia su acotamiento con formas semiparlamentarias.

Los procesos electorales en sus distintos niveles y en general la competencia por los cargos de elección popular, incluyendo la lucha por los puestos de dirección en los partidos políticos, aún presenta lados cuestionables, sobre todo, lo relacionado con el financiamiento de las campañas lo que provoca desconfianza y desinterés de la ciudadanía. Es suficiente considerar los acontecimientos políticos en los dos últimos sexenios para confirmar que la pérdida de confianza en las instituciones y los actos de corrupción son eventos que impactan los procesos electorales y la legitimidad política.¹⁸³

Bajo las nuevas condiciones existen dificultades en el proceso de elaboración de las políticas públicas, debido a la falta de esquemas con mayor fluidez entre el Congreso y el Ejecutivo, provocando baja productividad y la falta de resultados para realizar las reformas estructurales. En tal contexto se habla de una situación de acostumbramiento respecto a los desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

“En la práctica estamos en una situación de acostumbramiento vamos a llamarle o de adaptación. Mucha gente ve con desagrado ciertas escisiones al interior del Poder Legislativo por ejemplo, o desacuerdos muy marcados en el Legislativo que en cierta forma obstaculizan el avance de iniciativas de ley fundamentales en México, sin embargo yo veo estos desacuerdos o estos reclamos entre el Ejecutivo y el Legislativo como una especie de proceso natural de aprender a debatir y que se puede perfeccionar”. SFP, Director.

¹⁸³ Al respecto resulta importante señalar que los problemas de corrupción han acompañado los procesos electorales, tanto en las campañas como en sus resultados, durante mucho tiempo se dijo que el sistema político mexicano se apoyaba en los fraudes electorales, las elecciones del 2000, mostraron la confianza ciudadana hacia la autoridad electoral y no se habló de fraude, sin embargo, se detectaron graves problemas en el uso de los recursos para el financiamiento de la campaña de los candidatos. En el proceso electoral de 2006, se observó una fuerte inconformidad y desconfianza respecto al proceso y sus resultados.

En dicha reflexión se plantea una situación que nos habla de la transición que tendrá que superar las deficiencias en la cultura política respecto a la falta de una orientación dialógica de la política, desde la cual exista la perspectiva del acuerdo frente al conflicto, cuya consideración nos hablaría de un avance hacia la productividad democrática.

La falta de políticas públicas, la deficiencia en los resultados, debido a la desarticulación entre el Congreso y el Ejecutivo, sin embargo, tiene que ver con la diferencia de perspectivas e intereses existentes. La aplicación de estrategias empresariales derivadas del sector privado hacia la administración pública, ha conllevado ciertas dificultades en la concreción de los objetivos del servicio público. La permanencia del modelo económico privatizador y ciertas formas ideológicas provenientes de las elites empresariales ejercen influencia en las políticas aplicadas desde hace dos décadas en el país, como señala un servidor público:

“En México no hay políticas públicas, si se dividen las políticas en políticas de Estado, políticas de gobierno y políticas públicas, en donde las políticas de Estado son de acuerdo al Estado mínimo, se llevan a cabo independientemente de la orientación ideológica del gobierno o del momento histórico..., las políticas de gobierno son las políticas que lleva a cabo el gobierno del momento,... son de arriba hacia abajo, el gobierno decide que se hace y se opera creyendo saber que es lo mejor para la sociedad. Ahora, las políticas públicas nacen del espacio público y son de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, se retro-alimentan y hay un proceso de enriquecimiento permanente, por eso políticas públicas como tales en México no existen, no han surgido”. SFP, Subdirector.

En efecto, una democracia para ser de mejor calidad exige una estrategia general de correspondencia entre gobierno y sociedad en la elaboración de las políticas públicas como resultado del debate serio sobre las demandas de la ciudadanía y los intereses del país, sin embargo, para ello se requiere del establecimiento de las formas convenientes que permitan la participación amplia y abierta de los sectores de la sociedad civil, reforzados con mecanismos necesarios de vigilancia y rendición de cuentas, como procedimientos de la democracia participativa.

De frente a las condiciones de alta incidencia de la corrupción en las distintas esferas de la vida pública y particularmente frente a las debilidades de su control desde los propios órganos del gobierno, se puede observar también la existencia de limitaciones en el esquema de los organismos públicos encargados de luchar contra la corrupción, la dependencia o subordinación de mando con respecto a instancias superiores pone en duda la imparcialidad en las decisiones, esa falta de autonomía y la falta de instrumentos más efectivos en la lucha contra la corrupción, plantea también la necesidad de un rediseño institucional con la posibilidad de establecer un órgano de control autónomo del Poder Ejecutivo, como se puede observar en la opinión siguiente:

“Probablemente sea una buena idea, transferir todas las facultades de control a un órgano autónomo del Poder Ejecutivo y hay que fortalecer la parte preventiva de control del combate a la corrupción. Lo que hace la SFP está muy entregado a lo que se refiere al castigo, hay muy poco de campañas de capacitación, de revisión de marcos legales, de todas estas cosas que previenen la corrupción, más que castigarlas hay que prevenirlas”. SFP, Director.

Lo anterior plantea el debate sobre el problema de la autonomía de los órganos encargados de combatir la corrupción y la necesidad de trabajar en la perspectiva de la prevención, lo que resulta importante para una cultura democrática que busca renovar y rediseñar las instituciones y al mismo tiempo retomar la necesidad de un trabajo desde la perspectiva de prevención. Dichos aspectos resultan significativos desde una perspectiva estratégica, en la cual puede fundamentarse en el desarrollo de una nueva cultura del servicio público, como cultura democrática en la función pública, reforzando los valores de la autonomía, la imparcialidad y la renovación de los procesos de transparencia y profesionalización.

En el marco de la división de poderes existen diversas instancias que intervienen en el manejo de los asuntos públicos, sin embargo, con respecto al problema de la corrupción, las establecidas tienen una división de competencias para investigar, controlar, auditar y sancionar los hechos de corrupción en la Administración Pública Federal. Lo que muestra la importancia de la división de funciones como nos explica uno de los funcionarios:

a) El proceso de sanción de la corrupción:

“Cuando ya se sancionan actos de corrupción desde luego intervienen varias instancias, depende de la naturaleza, por ejemplo, en el caso del pemexgate la instancia que sancionó fue el IFE, porque es la que regula el uso de los recursos que se destinan en las campañas, la sanción no vino de la SFP o de la Procuraduría General de la República. El proceso se da en dos vías: uno es la vía de la administración pública o el sector público que es la vía de la investigación, se integra la averiguación previa, se integran los casos, es donde se descubre, sin embargo, en el caso del IFE es el que sanciona por ser la instancia reguladora, la SFP no tiene facultades para estar sancionando partidos políticos, tiene facultades para sancionar a servidores públicos pero no partidos políticos”.

b) El papel de la SFP y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia:

“La SFP lo que hace es investigar los casos a través de procesos de auditoría que son largos y pesados, son procesos de auditoría y de verificación con ello se integran los casos y los pasa a la PGR, dependiendo de la naturaleza, pero al pasarlos allá siguen otro trámite, siguen otro procedimiento, otra instancia por ejemplo, es la Auditoría Superior de la Federación que tiene sus propios mecanismos de auditoría, de control y de sanción, la propia SFP es objeto o puede ser objeto de la verificación que haga la Auditoría Superior en este mecanismo de control o de balance de poderes”.

“Por otra parte la Comisión Intersecretarial que es la que integra a toda la administración pública federal, la Comisión es de trabajo preventivo, con carácter de reforma estructural, de coordinación de políticas anticorrupción y de transparencia, de coordinar a todas las dependencias y entidades es una de las instituciones la SFP.

c) La división de competencias frente a la corrupción:

“La SFP es un pilar muy importante en esto porque tiene áreas preventivas, de mejoras de procesos, de mejoras de la administración, de desregulación, de vinculación con la transparencia, de atención ciudadana, de investigación, de sanción, de verificación de denuncias y quejas, las propias áreas de prevención. La SFP trabaja de manera muy coordinada con la Secretaría Ejecutiva de esta Comisión Intersecretarial, a pesar de que al Comisión coordina toda la APF lo que hace la SFP es como un brazo que apoya siempre que opera proyectos, da asesoría a las instituciones, se convierte más en un apoyo para las instituciones y desde luego sí hay coordinación. Ahora en todas las instituciones a través de la Comisión intersecretarial hay coordinación, hay grupos generales dentro de las instituciones para estar coordinando el programa anticorrupción. Ahora en el marco de las funciones y de la atribuciones que tiene el Gobierno Federal en términos del Poder Ejecutivo con el Legislativo, me refiero prácticamente a la Auditoría Superior de la Federación, ésta tiene sus propios mecanismos, son independientes los dos mecanismos. La ASF cumple con sus funciones que no se coordinan o que no tienen interacción con los que tiene la CI o la SFP y está bien porque es un balance, no serviría que dos instancias estuvieran para coordinar lo mismo”. SFP, Director.

En las consideraciones anteriores llama la atención el proceso seguido por las instancias encargadas o que intervienen frente al problema de la corrupción, como la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Intersecretarial, la Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal Electoral, lo que nos habla de los esfuerzos que se realizan para enfrentar el problema en la Administración Pública, pero al mismo tiempo plantea la necesidad de una mayor coordinación, centralización, autonomía y eficacia de las mismas.

Dichos procesos se sustentan en estructuras institucionales y en la existencia de una normatividad, sin embargo, en ello nos encontramos el riesgo de incumplimiento de dichas reglas, los riesgos de credibilidad en la aplicación imparcial de la ley por la dependencia o falta de autonomía plena que genera problemas de imparcialidad, las ineficiencias del Estado de derecho, por lo que se hace necesario replantear el debate sobre la renovación de los diseños institucionales con mayor autonomía de los órganos e instancias de lucha contra la corrupción, reforzar los esquemas de prevención con la complementariedad de los valores éticos en la cultura del servicio público. Es decir, aún hace falta la comprensión de la necesidad de una cultura del servicio público sustentada en los valores de la transparencia y la rendición de cuentas.

6.2 Problemas de credibilidad, confianza y gobernabilidad

La democracia supone poderes y procesos transparentes como condición de su funcionamiento legítimo. La legitimidad de los procedimientos de elección tienen que corresponderse con la racionalidad de la transparencia pública en la actividad de conducción del gobierno. Un gobierno democrático es un gobierno de la sociedad y para la sociedad, su capacidad de acción con eficacia se muestra si presenta soluciones a las demandas de la sociedad, su legitimidad, derivada del mandato mayoritario de la ciudadanía, se pone a prueba en el ejercicio de las tareas públicas, una gobernabilidad democrática es aquella que se sustenta en la correspondencia entre las demandas sociales y las soluciones justas de buen gobierno. Ello desde luego implica una permanente interacción con la sociedad y sus actores, los cuales al intervenir en la vida política también se someten al juicio de la ciudadanía.

La problemática social del país en la actualidad está influenciada por diversos factores que ponen a prueba la capacidad de gobernar, la corrupción y la impunidad, cuyas consecuencias afectan el interés público, por la malversación de los recursos públicos en los programas sociales, lo que provoca un déficit de credibilidad y de gobernabilidad:

“A nivel mundial y es muy claro hay un déficit de gobernabilidad y déficit de credibilidad eso es muy claro, todos los días o todas las noches podemos escuchar en las noticias graves cuestionamientos a los políticos no nada más nacionales, sino también internacionales, y no sólo en los noticieros, sino de la propia gente que vive bajo estos regímenes, desde luego nosotros en México hemos tenido un déficit de credibilidad hacia los políticos... se piensa en alguien que es corrupto, en alguien que es ineficiente, en aquella imagen torcida de la burócrata que no atiende la fila ..., la verdad es que el sector público durante muchos años en todo el mundo y no sólo en México se preocupó poco por atender al ciudadano, por atender al cliente” SFP, Director.

Mi punto de vista al respecto es que el problema puede explicarse a partir de las condiciones institucionales en que se desarrolla la política, la cual tiende a perder su autonomía con respecto a la economía y a la lógica de obtención de ganancias en el mercado, que en una situación de competencia sin reglas democráticas los participantes buscaran obtener ventajas a toda costa, sin importar el interés común de la sociedad.

En ese mismo sentido, el descrédito de los políticos se debe a que en su actividad se rigen más por el interés personal, de grupo o partido que por organizar la participación en defensa de los intereses de la comunidad política, la falta de confianza ciudadana hacia las instituciones se debe también a las debilidades e ineficiencias del Estado y el gobierno frente a una situación con problemas de pobreza, inseguridad, narcotráfico, lavado de dinero, violencia, corrupción e impunidad, lo que impacta negativamente en la vida y la percepción de la ciudadanía.

La opinión de los servidores públicos de la SFP al respecto, refleja una preocupación por la desconfianza existente y la necesidad de generar conciencia al respecto. La situación de deterioro social, en la cual la corrupción está tan extendida, que se considera que es responsabilidad de todos, sin embargo, los grandes actos de corrupción se han dado en el ámbito político, lo que ha generado una situación de desconfianza hacia los políticos y hacia las instituciones públicas, que conlleva a poner atención hacia el desarrollo institucional y las inercias culturales que persisten, como señalan los servidores públicos:

“La desconfianza hacia la política y los políticos no es privativa de México se registra en muchos países sobre todo por casos de corrupción. El desprestigio de la política viene por hechos concretos, por que no están funcionando bien las políticas sociales, porque no se bajan niveles de pobreza, el nivel educativo cada vez se deteriora más, porque hay tolerancia política hacia los que transgreden la ley”. SFP, Director.

De esta forma se puede ver la importancia de los factores que influyen en la desconfianza, la disfuncionalidad institucional, la ineficacia de políticos y funcionarios en cuanto a los resultados frente a los problemas del país, la inercia cultural y política del viejo régimen, que a su vez representan una forma de evaluación de la situación existente, que en sentido general explica la percepción del desarrollo político como expresión de la cultura política.

Factores que por otra parte contribuyen al análisis del nivel alcanzado o la calidad de las instituciones de la democracia, al desempeño de sus actores, pero en ello tiene una influencia importante el problema de la corrupción.

“Creo que la desconfianza esta más asociada con los aspectos de corrupción que con la eficacia o ineficiencia de las instituciones”. SFP, Director.

En el presente se evalúa el desempeño del gobierno, su eficiencia y la instrumentación de ciertas políticas, la percepción anterior no la reconoce y señala el problema de la corrupción, sin embargo, son aspectos que están entrelazados a la desconfianza pública.

El esclarecimiento de una perspectiva en la cual se contemplan la corrupción de los funcionarios y las deficiencias en el servicio público frente a las demandas de la ciudadanía reflejan las características de la cultura del servicio público.

“Las causas de la desconfianza podrían ser varias, pero una que creo que es muy importante es precisamente el hecho que durante décadas el servicio público haya trabajado o se haya desempeñado a espaldas del ciudadano, precisamente yo creo que una de las herramientas para que incluso esa desconfianza desaparezca es la Ley de Transparencia”. SFP, Directora.

En dichas opiniones se señalan los factores que generan desconfianza pública, el atraso institucional, las deficiencias en cuanto a los resultados hacia la resolución de los problemas desde la política y el ámbito de actividad de los servidores públicos, pero al mismo tiempo del impacto negativo que genera la corrupción en las percepciones de la ciudadanía. Lo que plantea una situación problemática de la cual se encarga la Secretaría de la Función Pública, que consiste en la generación de confianza hacia las instituciones.

“Los políticos son un sector muy desprestigiado, son mal vistos por la ciudadanía y por eso no hay confianza en las instituciones, tenemos que trabajar para establecer la confianza, una confianza perdida durante mucho tiempo y que se ha quedado instalada en la cultura política”. SFP, Director.

En el contexto de la alternancia se fueron generando expectativas de lograr cambios y mejorar la situación al respecto, sin embargo, existe cierto desencanto al respecto:

a) La expectativa de atrapar a los ‘peces gordos’:

“Creo que la ciudadanía tenía una expectativa de que se iban a atrapar a los ‘peces gordos’ del pasado, se generó esa expectativa, si por supuesto se generó durante la campaña y se siguió generando ya en el gobierno y eso no se ha cumplido y la gente no tiene confianza. Esto definitivamente ha afectado la imagen de la Secretaría. Esto tiene implicaciones negativas para la confianza de la población”. SFP, Subdirectora.

b) Las expectativas del cambio:

“Hay dos factores importantes: las expectativas de una alternancia en el poder, creo que a la sociedad, a los mexicanos nos hicieron esperar un cambio mucho más radical y mucho más rápido, creo que los niveles de desconfianza que pueden estar percibiendo en esas encuestas es un poco eso, los ciudadanos que esperaron que el cambio fuera más radical y con mayor velocidad” SFP: Directora.

c) Las circunstancias bajo las cuales venía desarrollando su actividad la SFP y la oportunidad para hacer énfasis en la parte preventiva:

“El que se fuera Barrio, el que se aprobará la Ley, de que se cambiará de nombre la Secretaría, el nombramiento de un nuevo secretario es como una oportunidad para hacer énfasis en dos cosas importantes, de alguna manera los programas de combate a la corrupción hacen mayor énfasis en la parte preventiva que en la parte de búsqueda de peces gordos, porque al fin y al cabo lo importante es cambiar la cultura y de aquí al futuro no vuelvan a suceder esas cosas, no tanto como un “quinazo”, metías a alguien a la cárcel pero las cosas irían igual, a nosotros nos sirve mucho más que se enfatice la parte preventiva para que las cosas cambien y no vuelvan a suceder las cosas del pasado”. SFP, Subdirectora.

d) Los trabajos realizados y la necesidad de cambiar la cultura:

“...Las implicaciones hacia la democracia y la credibilidad, al final la gente dice todos son igual de corruptos y ahora voy a votar por el que me caiga o al menos por el que sea un poco más coherente entre lo que dice y lo que hace, la gente está descontándolos... Hay que cambiar la cultura de la corrupción no para ganar elecciones sino porque realmente nos ha hecho mucho daño en términos de costos y más que en términos electorales, yo siento que sí debemos buscar un cambio de cultura y un cambio de forma de operar porque nos ha hecho mucho daño, el que haya unos muy ricos y otros muy pobres es parte de lo mismo. Ayudaría que la institución fuera autónoma y que tuviera facultades persecutorias, la SFP no tiene esas facultades sólo investiga y la denuncia la pasa a la PGR”. SFP, Subdirectora.

En efecto, las expectativas incumplidas generan desencanto, las promesas políticas y la ineficacia de los políticos y la persistencia de la corrupción han hecho que la ciudadanía tenga poca confianza en ellos:

“Sigue habiendo desconfianza hacia los políticos y hacia las instituciones, la elección democrática de nuestros líderes políticos no creo que haya cambiado, creo que sigue habiendo desconfianza y eso tiene que ver con el tema de la corrupción”. SFP, Director.

En conjunto estos problemas se relacionan con la forma del ejercicio del poder y la capacidad de gobierno frente a los problemas públicos, lo que conlleva a problemas de desconfianza social e interpersonal, pero también a la desconfianza en las instituciones democráticas. Algunos estudios confirman este aspecto: hay un alto grado de desconfianza interpersonal, 88% de los entrevistados estuvo de acuerdo con la frase: ‘Si uno no se cuida a sí mismo, la gente se aprovechará’ frente a un 9% en desacuerdo; 56% estuvo de acuerdo en que: ‘la mayoría de las personas son solidarias’ frente a un 40% en desacuerdo. 72% de los encuestados opinó que la mayoría de la gente ‘solo se preocupa por sí misma’, lo que refleja el alto nivel de desconfianza interpersonal y la preocupación respecto de la solidaridad (ENCUP-SEGOB-2003)

En cuanto a la confianza institucional, la calificación que los encuestados otorgan a diversas instituciones en la escala de cero a diez, en donde cero es ‘nada’ y diez es ‘mucho’, muestra el nivel de confianza institucional, como se puede observar en el siguiente cuadro cuando se pregunta:

¿Qué tanto confía en...?

INSTITUCIONES	CALIFICACIÓN
...los médicos	8.2
...el ejercito	8.1
...la Iglesia	8.1
...el IFE	7.9
...los maestros	7.8
...los medios de comunicación	7.8
...la CND Humanos	7.5
...el presidente	7.5
...las organizaciones sociales	7.4
...la Suprema Corte de Justicia	7.3
...el Congreso	6.9
...los empresarios	6.9
...los sindicatos	6.6
...los partidos políticos	6.4
...la policía	6.2

Fuente: (ENCUP-SEGOB-2003)

Lo que muestra que en general hay baja confianza en las instituciones y actores mencionados, generalmente al juzgar a dichas instituciones el ciudadano lo hace por los servicios que se prestan, por su forma y la calidad del desempeño de sus servidores públicos. La situación de desconfianza se entrelaza con la forma de conducción de los asuntos públicos y en ello los hechos de corrupción han incidido, por otra parte, la desconfianza se relaciona con el desprestigio de la política y los políticos por trasgresiones a la ley. Instituciones con poca confianza son parte de la sintomatología de la baja calidad de la democracia.

La corrupción ha sido una manifestación social, cuya percepción existente, no sólo tiene que ver con los políticos, sino también con la ciudadanía; cuestión que resulta más grave para una sociedad en proceso de democratización. En muchos estudios se ha puesto de manifiesto la desconfianza y el nivel de implicación de los distintos actores. De manera específica sobre la responsabilidad de los políticos y/o de los ciudadanos con respecto a la corrupción, en una investigación, al realizar la pregunta: *Por lo que usted piensa, ¿La corrupción es responsabilidad de los políticos o de los políticos y de los ciudadanos?*. Se obtuvieron los datos siguientes: 31% respondió que la corrupción es responsabilidad de los políticos, 66% que es responsabilidad de los políticos y los ciudadanos; 1% dijo que de ninguno de los dos y 2% no supo, no contestó o manifestó otra respuesta.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Flores, Julia y Yolanda Meyemberg. Ibid. Tabla 48, p. 179.

En una Encuesta Nacional realizada por varias instituciones en 2003 se obtuvo que los actores de la política son los que cuentan con menor confianza dentro de la población, en una escala de 0 a 10, la calificación de los gobiernos locales, federal, autoridades municipales y partidos políticos fueron muy bajas, menos de 6.¹⁸⁵

En el mismo sentido la Encuesta Nacional de Consulta Mitovsky, de Septiembre de 2004, sólo 5 de cada cien entrevistados confían en los senadores y en los partidos políticos, sólo 4 de cada 100 personas creen en los diputados, lo que refleja el desprestigio y la baja confianza que tienen ante la ciudadanía, frente a otras instituciones que alcanzan mayor reconocimiento, como el Ejército, la Comisión Nacional de derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. Este último, y según los estudios de la empresa Parametría, realizados en mayo y septiembre de 2006, la confianza ciudadana hacia el IFE disminuyó de 74 a 56%, lo que muestra los efectos posteriores al proceso electoral, su imagen se vio un tanto desacreditada (La Jornada, 11-X1-06, p.10).

El problema de la desconfianza está relacionado con la cultura política y los aspectos ideológico partidarios que se desarrollan en la sociedad, como formas de procesamiento de lo político, así como las actitudes que se asumen con respecto al funcionamiento del sistema político y sus instituciones.

El aspecto de la confianza y la credibilidad de las instituciones se relaciona con la legitimidad y la capacidad en el ejercicio de gobierno, es decir, con la gobernabilidad como condición de interacción para la resolución de los problemas sociales, de donde la cultura del servicio público viene a formar parte consustancial. Desde luego, los problemas de desconfianza hacia la actividad pública de políticos y servidores públicos, deriva en gran medida de la capacidad y el desempeño del gobierno y de los actores políticos. La desconfianza proviene de los esquemas de interacción que se establecen entre ciudadanía e instituciones de gobierno, cuando no hay correspondencia entre las demandas sociales y las políticas aplicadas, cuando el quehacer público está subordinado a intereses de grupo y no al interés general, cuando no existe transparencia en la actividad de los responsables de las instituciones públicas.

El desarrollo y aplicación de los programas de gobierno se convierten en un referente para la evaluación de las instituciones gubernamentales por parte de la ciudadanía.

Para complementar nuestro análisis en cuanto al desempeño general de las actividades del gobierno, hemos seleccionado de un estudio, algunos aspectos relacionados con la función pública y los servicios, en el que se puede observar la percepción general con respecto a la forma en que se viene realizando el trabajo gubernamental.

¹⁸⁵ Encuesta Nacional. *La naturaleza del compromiso cívico, capital social y cultura política en México*. IFE, IIS UNAM, 2003.

Dicho estudio, se basó en la siguiente pregunta:

“Le voy a mencionar algunos temas concretos. Por favor, para cada uno de ellos indíqueme si usted piensa que el Presidente Fox ha hecho su trabajo.”

TEMAS/ PORCENTAJES	BIEN %	REGULAR %	MAL %	NO SABE %
Educación	55	21	22	3
Salud	49	24	26	2
Servicios básicos	48	22	27	4
Lucha contra el narcotráfico	43	21	31	6
Ecología	38	22	33	10
Campo	38	20	34	10
Energía eléctrica	39	18	36	4
Cuestiones políticas	34	25	31	12
Empleos	36	26	36	3
Seguridad pública	35	23	38	5
Lucha contra la corrupción	33	19	43	6
Relación con los partidos políticos	26	23	37	15
Petróleo	22	17	36	25
Relación con diputados y senadores	23	22	39	17
Crecimiento económico	21	24	50	5
Combate a la pobreza	26	18	56	2
Impuestos	18	18	57	8
Mejorar salarios	19	20	58	3
Control de precios	20	19	60	1
Relación con AMLO	16	10	59	15

Fuente: De las Heras, María. Milenio Diario, 9 de junio de 2004, p.10¹⁸⁶

Con lo anterior se puede tener una aproximación a las evaluaciones de algunas áreas importantes en la administración del presidente Vicente Fox, que se respalda en el trabajo de las entidades públicas del gobierno. Lo anterior presenta algunas percepciones con resultados relativamente positivos, pero al mismo tiempo refleja debilidades en otros campos, lo que podría explicarse por la dimensión de los problemas y los alcances de las políticas y programas gubernamentales.

Se pueden comentar brevemente algunos de los rubros que atañen a la administración pública y los aspectos relacionados con el desarrollo del servicio público y sus limitaciones.

¹⁸⁶ Se incluye la siguiente Nota Metodológica. Encuesta nacional en viviendas realizada del 26 al 29 de mayo de 2004, considerando 1,000 entrevistas a personas mayores de 18 años con credencial de elector domiciliada en el municipio en el que se hacia la entrevista, seleccionadas mediante muestreo estratificado de secciones (100 en total), selección aleatoria de manzanas, selección sistemática de viviendas con arranque aleatorio y entrevista a la persona que acudió a abrir la puerta, Las entrevistas las realizaron 14 supervisores y 36 encuestadores de campo. Con el 95% de confianza, el error estadístico máximo que se tiene es de +/- 3.2%.

Con respecto a la educación, se puede comentar que en el Programa Nacional de Educación se plantearon objetivos estratégicos relacionados con la equidad, la calidad, la gestión institucional y la participación social, sin embargo, persisten factores estructurales que condicionan o se oponen al logro de los mismos, por ejemplo, en cuanto la equidad resulta problemática en un contexto de tremenda desigualdad social, en cuanto a la calidad y la gestión, los avances en algunos aspectos, como la instalación de Enciclomedia en 165 mil aulas para cerrar la brecha digital en la educación es contrastante con la situación de miles de escuelas que no cuentan con el mobiliario y los recursos básicos, a pesar de que en 2006 la inversión nacional en educación de 622 mil millones de pesos, 31% de crecimiento real con respecto a 2000. Ciertamente se incrementó la cobertura en becas, la matrícula y el número de escuelas creadas entre los aspectos sobresalientes, sin embargo, también persisten las condiciones de precariedad de los profesores, existe un rezago en ciencia y tecnología con respecto a los socios comerciales del TLC, también –según datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)- hay 35 millones 52 mil 890 mexicanos en condiciones de rezago educativo. Desde luego, ello tiene que ver con las políticas y las estrategias aplicadas con respecto a la educación.

En cuanto a la corrupción y su combate se han señalado los aspectos centrales, pero cabe agregar un aspecto importante que es el de la transparencia en los trámites que se realizan en el servicio público. A este respecto, la SFP, a través del subsecretario Jesús Mesta Delgado, informó que de los 200 trámites y servicios públicos que realiza con mayor frecuencia la ciudadanía, 84 son monitoreados por el Programa Cartas Compromisos al Ciudadano (CCC), mediante el cual se busca promover la transparencia en la gestión pública, erradicar la corrupción e impulsar la participación social. El programa comenzó en 2003, retomando la experiencia de otros países y se aplica en 45 dependencias e instituciones del sector público que abarca 6 mil oficinas del gobierno federal en todo el país. Son compromisos adquiridos por las propias dependencias e instituciones públicas sobre los servicios que prestan en conjunción con los mecanismos de información y evaluación de los usuarios sobre los servicios recibidos para evitar la corrupción, la deficiencia y el intermediarismo en la realización de los trámites, cuyos resultados a comenzado a impactar en la transparencia de los programas sociales. (La jornada.23.05.2005. p.16).

Relacionado con lo anterior y en referencia a los actos de corrupción, en el sexenio suman alrededor de 26 mil servidores públicos castigados por irregularidades. En los primeros cinco meses de 2005, la SFP había aplicado 3,592 sanciones a servidores públicos que incurrieron en irregularidades, de las cuales 742 fueron económicas, por un total de 3 mil 733.7 millones de pesos. Inhabilitó a 886 funcionarios públicos, se destituyeron a 237, suspendió a 716 y se aplicaron 967 amonestaciones públicas (La jornada,17.09.2005. p.15).

Resulta importante agregar que la Auditoría Superior de la Federación ha informado sobre irregularidades en diversas dependencias. Según el informe de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente a 2003 en ese año la Procuraduría General de la

República asignó contratos al margen de la ley que podrían derivar en responsabilidades administrativas de servidores públicos, por pago de salarios a personal dado de baja que siguió cobrando y percepciones por concepto de honorarios (La jornada. 11.05.2005. p.11). En la Unidad de Proyectos Especiales del Consejo Nacional para la cultura y las Artes (CNCA) se reportó en marzo de 2004, un daño patrimonial de 633 mil 361 pesos cometido durante 2003 (La jornada, 19.05.2005. p.4a). La Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública de 2003 detectó un desvío de 30 millones de pesos a favor del Comité Próvida en el cual se vieron involucrados Luis Pazos de la Torre como titular de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados y Jorge Serrano Limón ex presidente de Provida (La jornada. 19.05.2005. p.11). Como parte de la cuenta pública de 2003, la ASF determinó que a cuatro años de haber sido suscrito el contrato del fideicomiso para operar las empresas expropiadas del sector azucarero, no se han transferido los activos, acciones y 23 de los 27 ingenios expropiados a Nacional Financiera, por lo cual no se ha podido cumplir con el objeto de la operación ni se han integrado al patrimonio del Fideicomiso Comercializador y debido a las irregularidades encontradas en la operación del Fideicomiso Promotora azucarera S. A. y Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero, la Auditoría propuso su desaparición y que se constituyan en entidades paraestatales, con lo cual se convertirían en sujetos de derecho público para poder auditarlos (La jornada. 23.05.2005. p.15).

Lo anterior refleja algunos avances respecto a la transparencia y la lucha contra la corrupción, sin embargo, la percepción que existe y de acuerdo a los datos presentados por Transparencia Internacional durante 2006, en todos los años del sexenio, México sale reprobado y con una baja calificación frente a otros países. Lo sirve como referente para señalar que la magnitud del problema y sus consecuencias se relacionan con otros aspectos de la vida social en nuestro país, que es un problema que persiste y que en el contexto de la democratización existen deficiencias, que se requiere mayor atención, así como una redefinición de las estrategias hacia la prevención y hacia el establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas en el ámbito de la función pública, en complementariedad con el perfeccionamiento de la normatividad para regular el financiamiento y duración de las campañas electorales.

En el campo económico. Uno de los aspectos por los que ha sido criticado el gobierno de Fox se debe a su promesa de que la economía de México crecería al 7% anual durante su gobierno, sin embargo, su sexenio ha sido el periodo con menor crecimiento anual desde el sexenio de Miguel de la Madrid, según datos del FMI, América Latina crecerá 4.3 y México apenas un 3.5 por ciento. En el balance de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional, México ha desperdiciado las oportunidades de los ingresos y la expansión petrolera para consolidar el crecimiento económico y generar bienestar, a principios de los ochentas y en la presente administración. Guillermo Perry, economista para América Latina del BM, al referirse a México dijo que “Sería conveniente tener una regla más clara para definir el uso de los recursos excedentes de la venta del petróleo” (La jornada, 22-04-06, p. 22).

Dentro del modelo económico aplicado, uno de los aspectos que destaca en la política económica del gobierno fue la promoción de las micro empresas y los changarros, lo que se relaciona con el programa nacional de financiamiento al microempresario, que ha entregado más de dos millones de créditos para iniciar nuevos negocios para beneficio de las familias en comunidades (www.economía.gob.mx). En un informe del Banco mundial (Indicadores del desarrollo mundial 2006). En el gobierno del presidente Vicente Fox, México se consolidó como la décima economía del mundo, con un ingreso nacional bruto de 704 mil 900 millones de dólares, ubicada entre Canadá que es la novena y la India que es la undécima, sin embargo, señala que el país pasó del lugar 69 al 70 de entre 184 países, en cuanto al ingreso por habitante que es de 6 mil 790 dólares, y al sitio 80 si el ingreso se mide por la capacidad real de compra, similar al de Botswana, país africano con 2 millones de habitantes. En cuanto a la distribución del ingreso y el consumo indicador de equidad respecto a los beneficios del crecimiento, “10 por ciento de los mexicanos de mayores recursos son los que realizan 39.4 % del consumo de bienes o concentran esa proporción del ingreso, mientras que la décima parte de los más pobres se queda con 1.6 por ciento” (La jornada, 23-04- 06, p. 24). Del mismo modo se ha dado a conocer que los beneficiarios de la estabilidad económica han sido las grandes empresas de la Bolsa, cuyos 20 mayores corporativos concentran el 84.4% del mercado y obtuvieron 108 mil 230 millones de pesos en el primer trimestre de 2006, un incremento de 18.3% respecto al mismo periodo de 2005. Otro sector beneficiado es el de los bancos, conformado 5 de origen extranjero y 2 nacionales, los cuales incrementaron sus ganancias en un 541% superiores a las obtenidas en el sexenio pasado, alcanzando 168 mil 500 millones de pesos, las transferencias del gobierno a la banca entre 2001 y marzo de 2006 fueron de 130,670 millones de pesos lo que represento el 935 de ganancias netas según los datos de la Secretaría de Hacienda. (La Jornada, 28-V-06, p.33; 14-VIII-06; 30-X-06. En contrapartida el salario mínimo solamente aumento en 1.99% en cada año del sexenio, es decir, 11 pesos con 98 centavos en promedio, el poder adquisitivo en el sexenio tuvo un desplome de 22% (La Jornada, 13-XI-06) Además se deben considerar los incrementos recientes en los precios de varios productos de consumo, que afecta los alcances del poder adquisitivo del salario mínimo. Lo anterior refleja los niveles de desigualdad económica como resultado del modelo económico y las bondades del gobierno empresarial del sexenio. A este contexto económico se agrega el endeudamiento total del sector público, que en 2005 a 3 billones 267 mil 843.8 millones de pesos, equivalente a 40% del PIB, según informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (La jornada,13-II-06).

En cuanto a la situación del empleo. Según datos del INEGI, en el primer trimestre de 2006, 135 mil personas se integraron a las filas de la desocupación, la cifra de desempleados llegó a un millón 500 mil personas, con lo que durante el gobierno del presidente Fox casi 900 mil personas quedaron desocupadas, la tasa de desempleo se elevó de 2.17% en diciembre de 2000 a 3.42 por ciento en marzo de 2006 (La jornada, 24-04-06, p.31). A ello se debe agregar los altos índices de migración por falta de empleo en el país.

Respecto al campo. Se ha informado oficialmente que la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Programa de Atención a Conflictos Sociales al Medio Rural se solucionaron 11 de 14 focos rojos en el campo y se habla de 285 conflictos considerados como focos amarillos resueltos (www.sra.gob.mx). Sin embargo, “El presidente Vicente Fox cerrará su administración sin resolver 50 por ciento de poco más de 500 focos amarillos detectados por su gobierno en el agro mexicano” (La jornada, 23-04-06, p.11). Al respecto se puede decir que el rezago en el campo persiste de forma estructural, se ve afectado por la desprotección de los campesinos frente a las implicaciones del Tratado de Libre Comercio.

En cuanto al combate a la pobreza. Mucho se ha dicho sobre ello a partir del programa Oportunidades como ‘el programa estrella del gobierno’ y la disminución de la pobreza, sin embargo, las cifras varían y dependen en gran medida de la forma en que se hacen las mediciones. Se habla de 40 y hasta de 85 millones de pobres en el país, para el gobierno la pobreza ha disminuido, pero para otros sectores sus cifras son engañosas y la pobreza ha aumentado. Lo cierto es que para un país que se ubica dentro de las diez primeras economías, aunque aquí también se dice que ha caído al lugar catorce, tiene demasiada desigualdad y pobreza, lo que limita el derecho a la vida digna y al desarrollo humano de más del 50 por ciento de la población. Durante 2005 el 70% de la población se repartió 35.8% del ingreso, y el 30% se quedó con 64.2 (La jornada, 2-X-06). En desarrollo humano, México pasó del lugar 51 en 2000, al lugar 53 en 2006, de un listado de 177 países, según el Índice sobre desarrollo humano del PNUD (La jornada, 10-XI-06, p.34).

Lo anterior explica en gran medida la situación, los costos y beneficios no son equitativos entre los sectores de la población, aún quedan muchos pendientes, mejorar el aprovechamiento y distribución de los excedentes petroleros y la política de recaudación fiscal, subsanar el déficit de empleo, mejorar el ingreso y la seguridad social de los sectores desprotegidos, contrarrestar la tendencia al estancamiento de la economía con proyectos productivos y fuentes de empleo.

Esto se confirma también en el estudio del Banco Mundial sobre Descentralización pobreza y desarrollo en México, en el que se señala que a pesar de los progresos en algunas áreas la pobreza sigue siendo un reto. “La mayor parte de los pobres extremos y moderados queda fuera del sistema de protección social y enfrenta riesgos significativos, como crisis de salud, desempleo o falta de ingreso en la vejez. De igual forma, queda por tratar una amplia gama de temas institucionales, como el fortalecimiento de la rendición de cuentas, en especial en el caso de las estructuras descentralizadas”. El estudio señala que en varias entidades del país hasta 80 de cada 100 habitantes están fuera de los sistemas de protección social, que además existe falta de transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales, los cuales deben mejorar la calidad de sus servicios y la rendición de cuentas. Respecto a los programas involucrados en el combate a la pobreza se observa que: en Educación Básica la cobertura en el primer ciclo de educación secundaria es aún limitada para los

pobres. Desde una perspectiva internacional, la calidad de la educación es baja; en Salud, buena parte de los mexicanos, especialmente los pobres, sigue sin tener acceso a la cobertura de seguridad social y enfrenta altos gastos; con respecto a la Alianza para el Campo, el programa no está orientado adecuadamente hacia los pobres, no existen normas claras de resultados, tampoco se cuenta con indicadores de eficiencia (La jornada, 23- VIII-06, p.28-32).

En cuanto al terreno político. Este ha sido uno de los sexenios de contrastes, comenzó con la euforia del cambio y la alternancia política, pero desde los inicios se mezcló con un ambiente de desconfianza por los escándalos de corrupción, la falta de oficio político se reflejó en declaraciones y frases imprudentes, en el gabinete había inexperiencia y falta de coordinación, hubo excesos en la propaganda mediática para vender la idea del cambio sobre resultados poco creíbles, la gobernabilidad mostró falta de operación política, problemas entre el Ejecutivo con Legislativo para acordar y realizar las reformas estructurales, confrontación con el Gobierno del Distrito Federal, el caso del desafuero y sus implicaciones político-electorales, problemas de represión y violación de los derechos humanos en el último año del sexenio, como los casos de Atenco y Oaxaca. En tal sentido se han realizado fuertes críticas hacia el Presidente Fox.¹⁸⁷

Resulta pertinente señalar que la situación y los problemas actuales respecto a la función pública y el ejercicio de gobierno se entrelazan con los factores de deterioro social provocados por factores económicos, como la falta de crecimiento, el desempleo y la inseguridad que tienen sus efectos en la política, en la desconfianza hacia el funcionamiento deficiente de las instituciones del Estado para enfrentar los problemas más graves del país, de tal forma que la incipiente democracia opera con esquemas de gobernabilidad deficientes, lo que se refleja en las dificultades para procesar los acuerdos y reformas requeridas, pero también en la desconfianza y el descontento social.

¹⁸⁷ Con respecto a la situación se ha dicho que “A menos de un año del relevo presidencial, son frecuentes los incidentes de ingobernabilidad e inestabilidad social. Sin embargo el presidente Vicente Fox ha preferido no atender sus compromisos de gobierno y dedicarse de lleno a la campaña presidencial, cuyo principal objetivo es que su partido, Acción Nacional (PAN), conserve el poder, para lo cual no ha dudado en atacar a los rivales del aspirante panista, Felipe Calderón. Esta actitud ha permitido que los signos de ingobernabilidad e inestabilidad social se multipliquen en el país” (La jornada, 21-04-06 p. 2). En efecto y faltando algunas semanas para la elección, en un contexto de guerra sucia contra el candidato del PRD, los constantes llamados de los actores políticos de la oposición condujeron a un acuerdo desde el IFE, para recomendar la no intervención del Presidente y de sus funcionarios en la campaña electoral. En el mismo sentido en el ambiente de crispación y desconfianza los dirigentes de los partidos firmaron un acuerdo ante el IFE para respetar los resultados de las elecciones federales. Las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral provocó que existieran diversas denuncias con respecto a la intervención del presidente en el proceso electoral a favor de su candidato, sin embargo, en la calificación del TEPJ ello no fue suficiente para cambiar el sentido de su resolución y la validez de la elección. De esta forma el sexenio concluye bajo una situación de crisis de credibilidad.

Lo anterior muestra la situación compleja en la que a los problemas estructurales de la sociedad, se suman las consecuencias políticas respecto a las deficiencias de la democracia y el funcionamiento de las instituciones para resolver las demandas y los rezagos sociales, lo que ha tenido como efecto un alto nivel de desconfianza hacia la política y sus actores por las promesas incumplidas, pero por otra parte, conlleva a la necesidad de profundizar la perspectiva de la democratización y la gobernabilidad democrática, en conjunción el ejercicio de la función pública con transparencia y rendición de cuentas, cuyo sentido y carácter anteponga el interés público para generar mejores condiciones de desarrollo en el país.

6.3 Hacia una cultura política democrática

Una democracia que busca consolidarse requiere de un conjunto de condiciones que necesariamente conllevan al cuestionamiento de los viejos esquemas de pensamiento y orientación de los encargados del servicio público, en el caso de México existe un proceso que busca superar ciertas debilidades, pero muchas veces el cambio institucional no llega al cambio de mentalidad de su personal, resulta importante retomar las opiniones de los servidores públicos al respecto, que también expresan la situación que guarda la cultura política en ámbito de lo público, de donde se pueden mencionar las siguientes:

“Hay dos factores en la consolidación de un sistema democrático. Por una parte los requisitos formales: un marco jurídico, instituciones, mecanismos muy claros de entendimiento. El segundo tiene que ver justamente con la cultura política de la propia sociedad mexicana: limitantes, ya que los ciudadanos estamos acostumbrados a conducirnos o a comunicarnos con el gobierno o cualquiera de los tres poderes o los tres ordenes de gobierno, estatal, federal o municipal, tenemos una forma de entender esa relación que va llevar mucho tiempo en cambiar”. SFP: Directora.

En las condiciones actuales y para avanzar en la consolidación de la democracia se requiere de un proceso simultáneo de promoción y fomento de una cultura política que le sea consubstancial, una cultura basada en los valores y prácticas democráticas que se refleje en la ciudadanía, en los actores políticos y en el ejercicio de la función pública. Esto debe ser reconocido e implementado desde diversos ámbitos con una incidencia efectiva en los servidores públicos:

“Para la consolidación de la democracia se requiere de una cultura democrática de la sociedad, la posibilidad de que tú puedas participar en la elaboración de políticas públicas, la posibilidad de que tú puedas darle seguimiento a los programas de gobierno, que tengas acceso a los programas de gobierno”. SFP: Directora.

Sin embargo, el proceso de democratización de las instituciones ha sido lento y para la consolidación de la democracia necesariamente se requiere de un profundo cambio cultural, falta un cambio de la cultura política para superar los rasgos tradicionales y autoritarios:

“Para la consolidación hace falta tiempo, es muy pronto para hablar de consolidación de la democracia, después de 70 años donde no la había, falta un cambio de cultura política, de cultura social de valores, Monsivais habla de una cultura priísta, falta tiempo para modificar esas actitudes, esos valores, para un cambio cultural”. SFP, Director.

Frente a dicha situación se observa el interés por revertir la tendencia prevaleciente, el desinterés en los asuntos públicos y la desconfianza hacia las instituciones, se está buscando el camino para generar confianza, para fortalecer la vida institucional.

Dentro de los valores que ayuden a fortalecer la perspectiva institucional, acorde con la visión de la SFP que consiste en: “Que la sociedad tenga confianza en sus instituciones”, abriendo la información pública, generando programas de transparencia y combate a la corrupción en la administración pública:

“La SFP tiene lo que se llama una visión dentro del ejercicio de planeación estratégica que se hizo a principios de la Administración, se generó la visión de la entonces SECODAM, la visión fue “que la sociedad tenga confianza en sus instituciones”, lo que rige y lo que orienta la actividad de la SFP es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, así lo plantea la visión de la Secretaría. Que hacer para esto, bueno creo que hay muchas cosas que se están haciendo. La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción tiene muy presente la visión de la Secretaría y enfrenta ese gran reto. Lo que se ha venido haciendo ha sido generar en toda la administración pública programas de transparencia y combate a la corrupción que puedan tener un sentido preventivo, que puedan tener un sentido correctivo, que puedan incluir aspectos de desarrollo administrativo, de mejora regulatoria y de transparencia. Son las estrategias operativas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo. SFP, Director.

En cuanto al trabajo y los valores que se requieren promover en el servicio público se encuentran el de la honestidad y la confianza institucional:

“Bueno creo que el básico es el de la honestidad, ser honestos con los actos, la confianza me parece importante y la credibilidad en las instituciones, tal vez no está muy preciso en el código pero fortalecer la vida institucional de un país se da a partir de la confianza que tienen los ciudadanos en sus instituciones”. SFP, Director.

La confianza se relaciona con la credibilidad y los resultados que los gobernantes presentan ante la ciudadanía, como un valor agregado. Lo que se observa en el comentario de que la confianza no se pide, se va ganando poco a poco con hechos:

“Eso es algo importante, la confianza no se pide, no le puedes pedir a alguien tenme confianza, la confianza se va ganando poco a poco con hechos con cosas que vas viendo, si vamos limpiando áreas críticas de corrupción. De esta forma se va generando confianza en el sector, es algo muy importante, hay áreas críticas que se están limpiando y la gente espera un servicio con transparencia, con honradez y conforme vea esto irá cambiando su percepción respecto a la confianza... entonces digamos que la confianza es un valor agregado de todo lo que se está haciendo, eso es algo que se va lograr después de mucho tiempo de trabajo es algo en lo que tenemos que estar trabajando todos”. SFP, Director.

En efecto existe condiciones estructurales que impiden la realización de tareas de mayor alcance, sin embargo, la visión democrática tiene que realizarse y estar acorde con la realidad de las necesidades sociales, de lo contrario se queda en buenas intenciones abstractas e incluso se corre el riesgo de la simulación. Del mismo modo frente al déficit de credibilidad de los políticos se manifiesta la importancia que va adquiriendo el problema y la necesidad de fortalecer la conciencia ciudadana para una mayor participación:

“Nos hace falta que la gente tome conciencia y que los ciudadanos participen mucho más. Como en todos los países del mundo nosotros adolecemos de un déficit de credibilidad de los políticos y desde luego eso hace muy difícil que los ciudadanos participen en el nivel que nosotros quisiéramos”. SFP, Director.

El problema de la desconfianza institucional responde a diversos factores que prevalecen en el país, desde los aspectos económicos y precariedad social hasta la corrupción política, los cuales deben enfrentarse con estrategias que abarquen los distintos ámbitos. El trabajo de combate a la corrupción genera confianza, pero tiene que ser integral que se relaciona con la efectiva rendición de cuentas y la aplicación de la ley:

“Tiene que ser un trabajo integral, no solamente en el quehacer de la Secretaría, sino en los actores, si no le entra la ciudadanía, si no le entran los otros poderes, los partidos, todo mundo tiene que participar en esto. El combate a la corrupción es un aspecto que genera confianza, no es el único. Esto tiene que ver con la rendición de cuentas, con información pública, con mejora de procesos, tiene que ver con mejora del recurso humano, hay varios aspectos tiene que ver con la sanción efectiva a los corruptos, hay varias líneas estratégicas de trabajo, bajo la idea de un trabajo integral”. SFP, Director.

La lucha contra la corrupción tiene que ver con la necesidad de un marco jurídico sin lagunas y transparencia en los procesos como las Leyes de transparencia y la del Servicio Profesional:

“Tienen varios beneficios, acrecentamiento de la confianza ciudadana, hacia el interior del servicio público el conocimiento de la información que tenemos para maximizar para la utilización de la misma y para beneficio del mismo servicio que se está prestando, generar marcos conceptuales e informativos que sirvan a la Secretaría y a la ciudadanía, el conocer de manera completa todos los procesos que se desarrollan”. SFP, Director

En el proceso de cambio cultural, generar confianza ciudadana hacia las instituciones públicas, además de ser una tarea de largo plazo, requiere de ciertas condiciones como el apego al Estado de derecho y una conversión cultural:

“Es una tarea de largo plazo, mientras no haya una conversión cultural, no va ser posible aumentar considerablemente los niveles de confianza, eso sería a largo plazo, pero cuál es nuestra tarea, obviamente tratar de que todo funcione como es debido, apegado al Estado de derecho, que se resuelvan cosas a las personas”. SFP, Director.

Al relacionar el problema de la corrupción con el aspecto de la credibilidad desde las tareas de gobierno y en un sentido político, se puede decir que dicha relación se explica por el contexto de la legalidad y la gobernabilidad existentes:

“En términos de gobernabilidad y capacidad del gobierno para resolver los problemas si tiene que ver. La gobernabilidad es un poco la capacidad de mantener el orden. Si la percepción de la corrupción aumenta, puede haber manifestaciones las inconformidades pueden ser mayores”. SFP, Director.

En la situación actual, de altos niveles de desconfianza debido a los actos de corrupción, la preocupación se encamina hacia el mejoramiento de las estructuras y las reglas en el ejercicio de la actividad pública y especialmente la actividad contralora con instituciones autónomas. La necesidad de fortalecer la confianza en las instituciones va aparejada a la transparencia y a los resultados de las políticas públicas, de lo contrario la situación de desconfianza puede agravarse generando problemas de ingobernabilidad. En este contexto, la importancia de las tareas desarrolladas por la Secretaría de la Función Pública para generar confianza es fundamental. Sin embargo, existen otros factores que no dependen del trabajo directo de dicha Secretaría, por lo que se requiere de la conjunción de esfuerzos de otras instancias y de las organizaciones de la sociedad civil.

6.4 Los valores en la cultura del servicio público

En torno a los asuntos públicos y el sistema político se ha conformado un conjunto de ideas, creencias, prácticas y costumbres que configuran la cultura política que en el ámbito de la administración y la función pública hemos denominado cultura del servicio público. La cultura del servicio público engloba un conjunto de rasgos provenientes de la forma en que se desarrolla la función pública, desde luego, influenciada por aspectos más generales de la cultura política y del contexto socioeconómico. Las instituciones en las que se sustenta dicha cultura son parte de un sistema político-administrativo en proceso de evolución, por lo que resulta importante señalar algunos rasgos de su configuración.

Uno de los factores que afectan la eficiencia del funcionamiento de la democracia deriva de la forma en que se desarrollan las funciones del Estado, en tanto prestación de servicios y políticas públicas, que muestran la capacidad de respuesta del gobierno hacia la sociedad. En tal sentido y desde nuestro enfoque, resulta importante resaltar dicha interacción a partir de la cultura del servicio público como explicación del problema de la corrupción. En distintos espacios sociales se ha manifestado el problema, teniendo diversas expresiones que se dan desde el ámbito de lo cotidiano hasta las altas esferas de la Administración Pública, actos ilícitos como las “mordidas”, extorsiones, sobornos, fraudes, tráfico de influencia, nepotismo, enriquecimiento inexplicable, abuso de autoridad e impunidad, que afectan la confianza institucional.

En el sistema de prestación de servicios públicos, así como en los esquemas de representación social y política existe el riesgo permanente de relaciones corruptas, las cuales se manifiestan de formas diferentes: “De los muchos particularismos que sobreviven en las nuevas democracias, el clientelismo merece ser mencionado en primer término, pues contribuye como pocos de ellos a solventar y extender las redes de la corrupción. Ambos fenómenos se basan en el intercambio de servicios; sin embargo las distinciones son importantes, tanto por el tipo de servicio que es objeto de las transacciones como por el tipo de organización que los sustentan. En efecto, en los hechos de corrupción se intercambian decisiones políticas por sobornos (o por otras decisiones políticas); en las redes clientelares, prebendas por votos. Entre los dos tipos de actividad hay un círculo vicioso: el dinero obtenido ilícitamente sirve para ofrecer prebendas que, una vez convertidas en votos, se aprovechan para asentar el poderío político y pedir más sobornos, con lo que se inicia un nuevo ciclo corrupción-clientelismo”.¹⁸⁸ Son aspectos que aún se presentan en el sistema político mexicano y que requieren de criterios y reglas más claras para contrarrestarlos si se pretende mayor confianza de los ciudadanos en los actores políticos y en las instituciones.

Resulta significativo buscar formas que contribuyan a la transparencia en distintos ámbitos de la función pública, repensar los esquemas institucionales desde nuevos referentes culturales y políticos que incidan en su eficacia y sus resultados: “En el contexto de los valores democráticos, tanto el gobierno como la administración pública deben modificar su patrón de desempeño. El mundo de la democracia reconoce: 1) igualdad y competencia política; 2) alternancia en el poder; 3) equidad política y social; 4) participación y representación ciudadanas; 5) reglas de certidumbre; 6) deliberación, evidencia y argumentación de parte de los actores políticos; 7) instancias para la solución de conflictos; 8) vigilancia y rendición pública de cuentas del gobierno; 9) evaluación abierta del desempeño gubernamental y administrativo; y 10) participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los asuntos, decisiones y acciones públicas”¹⁸⁹

La democracia está encaminada a desarrollarse bajo ciertos principios, reglas y valores funcionales, que juegan un papel relevante en su legitimidad y estabilidad. En correspondencia con ello la infraestructura ética en el desarrollo de la función pública, se hace necesaria para la afirmación de valores y principios como: el bien público, la transparencia, la rendición de cuentas de parte del gobierno y sus funcionarios, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

¹⁸⁸ Aureano Guillermo R. y Ducatenzeiler Graciela. “Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino”. *Revista mexicana de sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, Núm. 1, Enero-marzo de 2002. p.70-72.

¹⁸⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. UNAM-Plaza y Valdés, México, 2000. pp.201-202.

La función pública tiene que estar en concordancia con tales principios para ser más eficiente y mejorar la calidad de la democracia. En la cultura política de los servidores públicos se observa la importancia que tales principios y valores tienen el desarrollo de la función pública.

La democracia en México requiere del fortalecimiento del Estado de derecho y la legalidad, así como el fortalecimiento de la cultura política de la participación. La valoración positiva de estos aspectos está incidiendo en la formación de una visión democrática:

“Sobre principios o valores de la democracia la legalidad es fundamental, el cumplimiento de la ley, generar un Estado de derecho. En el caso de la democracia en particular creo que no es un valor pero sí un principio, es el de la participación. Creo que se ha hecho un esfuerzo importante, porque digamos que en el Estado de derecho, esta legalidad y esta participación se convierta en una realidad... En el tema de la legalidad e impunidad creo que nos hace falta más por avanzar, parte del problema es que los ciudadanos no estamos conscientes de que la trascendencia del Estado de derecho y de la legalidad está en nuestras manos y no sólo en las autoridades, y en ese sentido de responsabilidad individual es que hace falta trabajar más”. SFP: Directora.

El reconocimiento de los avances en la participación electoral es un aspecto positivo que hoy se promueve en distintos espacios, sin embargo, hacia los asuntos públicos la ciudadanía tiene bajo interés y no existen los canales específicos para ello, en tal sentido, resulta significativo promover la conciencia y participación ciudadana.

Relacionado con el fortalecimiento del Estado de derecho, la participación, la legalidad, de forma específica se debe propiciar la rendición de cuentas y la transparencia en el servicio público:

“Una es la participación y otra es la legalidad, y de forma un poco amplia la integridad, la rendición de cuenta y la transparencia. Desde mi punto de vista son los dos grandes ejes para perfeccionar nuestro sistema democrático”. SFP: Directora.

La cultura política de los servidores públicos tiende a promover los valores de la democracia liberal y específicamente los principios de transparencia y rendición de cuentas desde el campo de la función pública. Esta cultura democrática retoma los ideales promovidos por la Revolución Francesa como antecedentes: la igualdad, la fraternidad y la libertad:

“Bueno, la democracia es hija directa de la revolución francesa, la revolución francesa plantea tres ideales básicos de la democracia que son la igualdad, la fraternidad y la libertad. Creo que en un sentido estricto estos siguen siendo los valores prioritarios de una democracia, evidentemente que la idea de igualdad de libertad y fraternidad tienen connotaciones, vamos a llamarles interpretativas, pero finalmente esta vieja idea auspiciada por la revolución francesa de 1789 sigue siendo totalmente vigente, creo que la revolución francesa sigue viva, creo que sus ideales democráticos siguen siendo también vigentes”. SFP, Director.

En el contexto actual la participación y la tolerancia son valores fundamentales para el funcionamiento de la democracia y la convivencia social, habría que señalar que ambos deben promoverse, requieren de un respaldo, su socialización desde la función pública, sin duda, debe arraigarse en la cultura democrática:

“El primero y fundamental sería la participación, conciencia de participación en dos vías, tanto como ciudadano o como usuarios de este sistema democrático, debemos tener conciencia de que participar cada vez más como ciudadanos, y por otro lado la conciencia de participación en términos del gobierno, es decir, permitir que participe más la gente, no podemos estarle cerrando las puertas a la participación, que además nos ayuda a mejorar las políticas públicas. El otro es tolerancia, tolerancia a las diferencias, también en los dos sentidos, tolerancia en el sentido ciudadano de pensar primero en un proyecto de nación antes que en un proyecto personal, exactamente igual que en el caso de los gobernantes pensar en un proyecto de Estado, en un proyecto de país, en un proyecto de municipio, más que en un proyecto de partido o en un proyecto personal, eso se puede marcar como uno de los valores fundamentales”. SFP, Director.

En general se puede decir que existe la percepción de la necesidad de promover la participación hacia las políticas públicas y un proyecto de nación lo que nos habla de los retos del sistema democrático y que se fortalecería en su funcionamiento con la presencia de los principios y valores de la cultura democrática.

Lo anterior se complementa con otros valores como: *“La igualdad en el voto, la libertad y el respeto a la ley”. SFP, Director.*

Existen otras preocupaciones que deben formar parte de la promoción de la cultura democrática como el de la solidaridad:

“Tenemos que fomentar mucho la solidaridad en función de trabajar todos para construir una misma visión de país, ... un esquema para poner nuestros esfuerzos en la construcción de un sólo México”. SFP, Director.

La solidaridad es un valor que se relaciona con la confianza, pero la situación en el país al respecto se ha entrelazado a la división y a las luchas partidistas, en donde unos ven el cambio otros lo niegan, no hay una sola visión de país, y en efecto se debe trabajar en tal sentido, por la reconstrucción de los acuerdos necesarios, en esto juega un papel importante la cultura democrática, cuidando la tolerancia el pluralismo y la disposición al diálogo.

Una cultura democrática promueve y hace realidad las libertades políticas ciudadanas, en el contexto actual de transición democrática resulta de gran valía hacer efectivo los siguientes:

“La libertad de expresión, el derecho al voto y participación, desde votar hasta participar”. SFP, Director.

Para que los mecanismos democráticos funcionen se requiere también del: *“Respeto y legalidad”*. SFP, Subdirector.

El respeto a la autoridad y aplicación de la ley son aspectos que están muy desacreditados y que sin duda afectan el funcionamiento y la calidad de la función pública en términos de su transparencia:

“El básico es el respeto a la autoridad y el otro aplicación de la ley, es algo que no se hacía y generaba mucha complejidad, corrupción, corporativismo, compadrazgo, otros valores serían la honestidad, transparencia y pluralidad. Estamos en una situación en donde a veces se respeta la ley y a veces no todavía, hay instituciones nuevas que buscan ser transparentes, que buscan consolidar este cambio cultural pero que todavía no tienen la aceptación social, ni sus valores son compartidos por un amplio sector social, estamos en un proceso en el que apenas se están adecuando esas nuevas instituciones”. SFP, Director.

La democracia es un valor universal en la cultura moderna en la cual se define su carácter desde un sentido político y ético, es decir, se presentan razones y fundamentos que se concretan en la realidad como un régimen que es favorable al interés de la mayoría de los ciudadanos.

Del mismo modo en su entorno se genera una cultura política con características democráticas en la que ocupan un lugar importante, la opinión pública acorde con la libertad de expresión y el asociacionismo ciudadano como fortalecimiento de las relaciones y el capital social. La situación reciente ha propiciado que se ponga mayor atención en los valores democráticos generados: la libertad de expresión y asociacionismo del ciudadano.

“Un valor que se ha generado más en los últimos tiempos es la libertad de expresión, todo esto que antes el sistema coartaba mucho, la posibilidad de que el ciudadano o que los medios de comunicación se expresaran ahora ha sido una dinámica diametralmente opuesta, no ha existido una política por parte del Estado para frenar la libertad de expresión y eso es un valor democrático un valor político fundamental. Otro valor que se ha generado, gracias a los cambios de los últimos años, es el valor del asociacionismo del ciudadano, la posibilidad de que los ciudadanos se organicen para fines obviamente legales que generen el bien común, ... esta libertad de expresión contribuye de manera importante a fortalecer la democracia como un valor político en general”. SFP, Director.

En una perspectiva democrática los valores están en estrecha relación con el desarrollo social y la actividad política, las circunstancias actuales ponen a prueba dichos valores a través de las acciones y sus consecuencias.

Por otra parte, se observa que existe el desenvolvimiento del pensamiento y la cultura, en el cual se cuestiona el papel de los propios valores anteriores frente a los problemas actuales, señalando así una perspectiva pragmática de frente a la situación y desde donde se actúa políticamente:

“En un tránsito a la posmodernidad los valores están trastocados totalmente ya no tienen el mismo peso que antes, los valores de hoy son más bien resultado de las acciones, la gente no se convence tan fácilmente por aquello que tú les dices que son los valores, se convencen más por los resultados”. SFP, Subdirector.

El señalamiento sobre el trastocamiento de los valores resulta importante, es un punto de debate y existen diferentes referentes al respecto, se debe considerar sin embargo, que puede haber una crisis de los viejos valores, pero en la situación actual de nuestro país, los valores adquieren importancia desde una perspectiva renovada de la cultura cívica, más aún su discusión va aparejada al propio debate sobre los fundamentos de la democracia y su funcionalidad, en tal sentido se puede señalar que: “Sobre los fundamentos normativos de la democracia se seguirá discutiendo siempre, porque de la autocomprensión de la democracia depende no sólo la estabilidad de una práctica existente, sino también los fundamentos normativos que son menester para su evaluación crítica” (Habermas;1993:80).

La cultura política de los servidores públicos refleja el interés por los valores y principios de la cultura democrática, sin embargo las condiciones de la transición y bajo las circunstancias actuales se refleja que aún dichos valores no están arraigados y se requiere de un proceso de promoción y socialización de los mismos. Del mismo modo los aspectos normativos y las disfunciones con respecto a la legalidad y la impunidad nos lleva a observar las deficiencias de la institucionalidad con respecto al problema de la corrupción. Lo anterior plantea la necesidad de una estrategia de control y prevención, en la que se retomen los valores mencionados con una perspectiva ética y cultural que se extienda y arraigue en los servidores públicos en los distintos niveles de gobierno.

6.5 Retos para fortalecer la cultura del servicio público

Los aspectos que explican el sentido de lo público están determinadas por la forma en que se percibe el espacio conformado por las instituciones públicas, entre ellas la razón que guía la actividad pública, desde la visión, elaboración e instrumentación de las políticas públicas, hasta las tareas y estrategias de planeación, coordinación y aplicación de las políticas de gobierno. Por lo que conviene considerar los valores que sirven de marco común para el desarrollo de la función pública, como son: el interés público y el bien común, referentes fundamentales de la cultura del servicio público. Sin embargo, al observar las condiciones actuales del país, se puede sostener que existen múltiples factores que están incidiendo en la redefinición de lo público, hay un debate en torno a los problemas que se manifiestan en dicho ámbito, en el que se pone en juego el interés público como la razón de ser de las instituciones públicas, pero que se restringe con los procesos de privatización y se pervierte con la corrupción.

Resulta significativo considerar las opiniones e ideas que conforman las percepciones y representaciones de los servidores públicos con respecto al ámbito de lo público, sus valores y sus aspectos problemáticos, nos remite a los elementos que integran la cultura del servicio público.

A diferencia de los procesos de la economía privada, uno de los valores que conforman la cultura del servicio público es el interés público, desde donde se define la actividad del Estado respecto de la prestación de un servicio público a la sociedad, lo que fundamenta el ejercicio de la función pública:

“Hay una correlación entre el interés público y la función pública, en teoría todas las instituciones responden a un determinado interés público, responden a una determinada necesidad social. El sentido, la razón de ser de las instituciones públicas está precisamente en la sociedad”. SFP, Director.

Sin embargo, como hemos señalado, existe cierta contradicción entre los postulados discursivos y lo que sucede en la realidad con aplicación de políticas privatistas. Otro de los valores que influyen en la definición de lo público y que juega un papel central es el bien común, el cual está relacionado con los intereses de la colectividad que deben protegerse desde el Estado y la confluencia de la sociedad civil, aspecto desde donde se puede definir lo público, pero que además contribuye a explicar la corrupción cuando se distorsiona su sentido y carácter:

“Desde mi punto de vista es la salvaguarda del bien común, todo aquello que es público, es aquello que afecta la colectividad y que debe salvaguardarse desde la trinchera del Estado por un lado por ser quienes están facultados legalmente para hacerlo, y desde una perspectiva de obligación ética o moral, la sociedad civil organizada, ambos actores contribuyen a lo público en el sentido de salvaguardar el bien común”. SFP, Director.

La salvaguarda del bien común se relaciona con el principio de la salvaguarda de la comunidad y el interés general. Sin embargo, en el contexto del desarrollo del ámbito de lo público en nuestro país, un rasgo de la cultura que ha predominado es la percepción tradicional del sector público, más allá de las funciones técnicas, normativas y de toma de decisiones, que guía todo proceso de administración, se ha visto como un medio de aprovechamiento de los recursos públicos para el enriquecimiento privado, lo que viene a ser la manifestación de actos de corrupción.

De manera específica se pueden señalar las percepciones con respecto a ciertos valores como la honradez, la calidad y la eficiencia como parte de las condiciones culturales prevalecientes en el sector público, el cual se le ha visto como una maquineta de derrochar dinero o hacerse de dinero, en cuyo desarrollo ha existido la ineficiencia y la corrupción, lo que muestra un aspecto problemático referido a la cultura de los servidores públicos, que hoy en día está en el debate y se pretende superar:

“Es difícil cambiar la cultura, tenemos una escasa cultura en el sector público, en cuanto al servicio de calidad, de la honradez, de la eficiencia, tradicionalmente al sector público se le ha visto como una maquinista de derrochar dinero o hacerse de dinero, en el cual cada vez hay menos dinero, eso es algo que finalmente vamos a tener que ir cambiando por fuerza. Algo importante aquí es que el concepto de corrupción era como un tabú antes para las administraciones anteriores, hablar de corrupción era como amenazarles o como estarlos sojuzgando sin tener la necesidad de aceptar el hecho”. SFP, Director.

En las condiciones actuales existe un proceso de debate respecto de lo público, en ello se presenta una crisis de definición del espacio público, en el cual se pone en juego el papel del Estado y el gobierno en cuanto a sus funciones, lo que nos habla de la existencia de contradicciones entre el interés público y el interés privado, de donde deriva una de las dificultades para la conducción de las políticas públicas y el papel del gobierno, acompañado por un contexto internacional de exigencia neoliberal y de reducción del papel del Estado en la economía, vía privatización y reducción del gasto social. En el caso de nuestro país, dicha situación económica se combina con la ineficacia política, en cuanto a la falta de acuerdos entre los actores políticos para plantear y resolver los grandes problemas del país, lo que muestra la crisis en el espacio público.¹⁹⁰

“En el caso de la Administración Pública Federal (APF) hay actividades que el Estado debe regular siempre, aunque la prestación del servicio pueda ser pública o privada, pero el Estado debe regular, entonces la provisión puede ser pública o privada y en el mismo sentido el financiamiento puede ser público o privado. De donde se deriva que el Estado o el gobierno puede regular, prestar, proveer y financiar un servicio, pero por otra parte el sector privado también puede regular, prestar, proveer y financiar. Pero en este esquema de juego quien siempre tiene la prerrogativa de prestar el servicio y regular la actividad en el espacio público es el gobierno. Es increíble lo que le ha pasado a México en la manera en que enajenaron el servicio de comunicaciones, el gobierno regula pero no puede enajenar la regulación. No se puede instrumentar un proyecto económico sin tener claro, sin tener bien definido lo que es espacio público y lo que es espacio privado, hay una crisis severa en la definición del espacio público y del espacio privado y que tiene que ver con el proyecto económico, un proyecto neoliberal, un proyecto en donde impera el individualismo, en donde impera el bien privado, el atesoramiento de riqueza, en donde las relaciones entre el capital y el trabajo favorecen al capital”. SFP, Subdirector.

Sin duda, lo público y la redefinición del Estado tiene que ver con la visión económica dominante derivada de la correlación de fuerzas existente. En el sector público, la presencia o negación de ciertos principios y valores, explica el sentido de su funcionamiento, de esta forma el servicio público como base para satisfacer demandas sociales se apoya en estrategias técnicas que busca asignarle un carácter eficiente y que responden a una racionalidad, lo que se complementa con ciertos principios generales de la cultura y la política administrativa, la planeación estratégica, el interés

¹⁹⁰ La situación de ineficacia se relaciona con la incapacidad de instrumentar políticamente las funciones básicas en el sistema político y administrativo acorde con las necesidades generales del país. Lo que genera una situación de incertidumbre y puede conducir a problemas de gobernabilidad o inestabilidad social.

general y el bienestar colectivo, la administración de los recursos públicos, supuestos básicos para las tareas de los servidores públicos en la consecución de los objetivos de la función pública. En dicho proceso está en juego no sólo la eficiencia, sino los valores generales que orientan la función pública, que pueden concretarse bajo diferentes principios, como la honestidad y la transparencia, la rendición de cuentas, lo que se relaciona con una racionalidad democrática y se constituye en una base de certidumbre para el gobierno democrático, sin embargo, los valores y principios deben tener un sustento en la realidad, de lo contrario se convierte en simulación ideológica.

Ahora bien en un sentido específico, el servicio público no se entiende sin una perspectiva social, en la que el papel de los valores viene a ser fundamental, debido a que refuerza el desarrollo de la actividad de los servidores públicos y al trabajo de servir al interés público, como aspecto democrático encaminado al bienestar colectivo, aspecto que muchas veces tienden a olvidarse por parte de los funcionarios públicos y los actores políticos.

Las opiniones siguientes resultan interesantes para tener una aproximación al respecto:

“Las entidades públicas o la Administración Pública Federal (APF), es pública porque representa y maneja los intereses y los recursos de los ciudadanos, de los electores, finalmente en ese sentido es público, son de carácter público porque la APF se mueve a partir de los recursos de los ciudadanos, con el objetivo de hacer más eficientes esos recursos, de generar un mayor desarrollo en todos los aspectos”. SFP, Director.

Existen dificultades en cuanto a la definición de lo público, si no se tiene como referente el aspecto de la economía y las relaciones que de ella derivan, la administración pública tendría que definir sus objetivos en tal sentido, frente a la economía privada, las condiciones de lo público en el terreno económico supone una economía basada en la satisfacción del bienestar de la colectividad, sin embargo en las condiciones actuales, la política gubernamental tiende a seguir los esquemas de la economía privada, lo que se ha reflejado en los procesos de privatización, que por cierto han sido fuentes de corrupción.

Por ello puede haber fuertes contradicciones en cuanto que por un lado se habla de valores y de lucha contra la corrupción y en la realidad el proyecto económico lo niega:

“En el capítulo de valores hay que ser honestos, transparentes, no corruptos, lo distintivo en esta idea es que hay que conseguir el bienestar colectivo, hacia el conjunto de la sociedad. Esto ayuda a la democracia en la medida en que los gobiernos democráticos aspiran a tener el respaldo público, cuando un gobierno democrático tiene el respaldo si funciona, cuando no, existe el peligro de una situación autoritaria”. SFP, Director.

La importancia de lo público en cuanto valor que define el carácter de la función pública y su relación con los recursos provenientes del Estado, así como la forma de prestación de los servicios públicos devienen aspectos cruciales en la cultura del servicio público. En efecto, para tener un panorama de la ética en lo público, se requiere de cierta perspectiva, en la cual se restituya el sentido ético cultural de los valores y principios que orientan a la función pública, definiendo así el carácter de la actividad del Estado en su sentido social y democrático. En ello, juega un papel relevante la forma en que el gobierno busca atender las demandas ciudadanas, lo que se constituye en una expresión del interés público:

“Público es todo lo que tiene que ver y todo lo que deriva de las arcas del Estado, el dinero que ingresa a través de impuestos o del poder impositivo del Estado, todo lo que trabaje a partir de esa arca es público y así es, si contratamos en un gobierno local, si llegamos a contratar el servicio de recolección de basura y nosotros lo estamos pagando con dinero público, ese servicio, a pesar de que lo da un privado, también es un servicio público porque lo estamos pagando con dinero de los ciudadanos que entró a las arcas a través del poder impositivo del Estado”. SFP, Director.

La definición de lo público se relaciona con las funciones del Estado a través de las políticas públicas o gubernamentales que buscan atender los intereses generales del país, punto central en ello es el uso transparente de los recursos públicos. Sin embargo, las condiciones reales de funcionamiento o desarrollo de las políticas gubernamentales durante mucho tiempo fue de ineficiencia y burocratismo, lo que se combinaba con los alicientes de la corrupción. Ciertamente ante el aumento de las demandas sociales se pone a prueba la capacidad de gobernar, en un contexto neoliberal de recursos públicos escasos, se impone la necesidad de aplicar el principio de la eficiencia en la administración pública, específicamente de los recursos públicos frente a los problema de la sociedad, como el de la pobreza por ejemplo, las tareas del Estado mínimo resultan restringidas, si bien existen otros factores de explicación, un aspecto que exige la situación actual en el sector público es la relacionada con la eficacia de las políticas públicas, entendida bajo la fórmula de hacer más con menos:

“Con relación a la eficacia de las políticas públicas, el concepto de hacerlas más eficientes es hacer más con menos, el sector público como parte de todo el sistema económico digamos, tiene un déficit de ingresos cada vez mayor, cada vez tenemos menos ingresos y hay que hacer más, tenemos un país con alto nivel de pobreza, desde luego hay que dar atención a ese conjunto de gente más toda la población, el sector público federal tiene que dar atención a toda la población del país y eso finalmente implica que tengamos que hacer políticas más eficientes, tenemos que dar atención pero con menos recursos o tenemos que buscar la forma de cambiar los recursos desde un lugar donde no nos estén dando valor a un lugar donde estén dando valor y esos lugares en donde nos están dando valor es en general, educación, salud, vivienda, empleo, etc”. SFP, Director.

De lo anterior se puede observar que en el análisis de lo público y específicamente de la función pública, existen valores y orientaciones que definen los rasgos culturales en dicho espacio, incluyendo las contradicciones entre los mismos, como es la dicotomía entre lo público y lo privado, entre la corrupción y la honestidad, entre la eficacia y la

incapacidad política administrativa, lo que a su vez puede ser referenciado, como cultura del servicio público, por ser lo público un espacio de adscripción de valores y principios, cuya actividad práctica es la función pública, como parte de las tareas del Estado frente a las demandas sociales. En este proceso en el que se constituyen las políticas públicas, se puede destacar la importancia de los valores sociales que buscan darle sentido a la propia administración pública, como son el interés público y el bienestar colectivo, sin embargo, también prevalecen problemas estructurales que se anteponen al desarrollo de la función pública y las tareas de los servidores públicos, que van desde las características del Estado hasta las debilidades o la falta de una infraestructura ética cultural que le procure mayor consistencia a la actividad pública, desde una perspectiva social y democrática.

6.6 La ética en la cultura del servicio público

Al considerar los valores en el ámbito de la función pública hemos señalado un aspecto fundamental de la cultura del servicio público, lo que se relaciona con una perspectiva de interpretación general frente a la corrupción y los aspectos degenerativos de la sociedad, especialmente en la política, cuyo contenido hace referencia a ciertos aspectos de la moral y la ética.¹⁹¹ Por lo que resulta significativo replantear su importancia para nuestro campo de investigación. Indudablemente existen diversas recomendaciones respecto al combate a la corrupción, sin embargo, en nuestra perspectiva para enfrentar el problema, se inserta en el campo de análisis desde la cultura y la ética, por lo que resulta significativo señalar que: “La creación de una infraestructura ética y práctica contra la corrupción incluye las siguientes medidas para el desempeño del sector público y privado: mayor transparencia, rendición de cuentas, gestión de la administración pública con base en las calificaciones de los funcionarios, simplificación administrativa, mayor educación e información ciudadana para conocer sus derechos, un poder judicial independiente y efectivo, un poder legislativo independiente y transparente, sanciones y penalizaciones disuasivas, capacitación sobre los procedimientos administrativos, códigos de conducta para el sector empresarial, programas de capacitación nacionales e internacionales con el apoyo de organismos multilaterales y bilaterales para reforzar la transparencia institucional.

¹⁹¹ La ética en un sentido amplio se refiere a la conducta y la moral, se puede definir como: la ciencia de “íntegra vida activa de una subjetividad racional en la perspectiva de la razón que la regula unitariamente en integridad” de la cual la filosofía moral es sólo una parte... “Pero además la ética no es mera ética individual, sino también ética social. Y por el hecho de que se someta a investigación ética individual la conducta práctica de cada hombre individual para con sus ‘semejantes’, o sea, para con sus contemporáneos en la unidad de la colectividad, no se tiene ya la ética social. Hay también, necesariamente, una ética de las colectividades en cuanto colectividades. Y la hay en particular de esas colectividades universales a las que llamamos una ‘humanidad’ –por ejemplo, la humanidad ‘europea’ u occidental’-, y que pueden ser, bien una nación, bien una humanidad global que abarque una pluralidad de naciones. Una humanidad en este sentido llega hasta donde alcanza la unidad de una cultura; en su máxima expresión, hasta la unidad de una cultura universal que de manera independiente se cierra sobre sí y que puede comprender en su seno múltiples culturas nacionales particulares” (Husserl; 2002: 21-22).

Reforzamiento de las instituciones republicanas y del Estado de derecho, mejores y más extendidas prácticas democráticas, mayor participación ciudadana, tanto individual como organizada, alrededor de organismos no gubernamentales y asociaciones”.¹⁹²

En tal sentido, el problema de la corrupción se entrelaza con los aspectos éticos de la cultura del servicio, lo que se explica desde la perspectiva de la cultura política como parte de una racionalidad democrática, que establece una relación de correspondencia entre las orientaciones individuales y las orientaciones sociales apoyadas en los principios y valores de la democracia. Un aspecto central en el desarrollo de la función pública para contrarrestar los actos de corrupción, viene a ser la ética del servicio público:

Frente a una situación difícil en los ámbitos públicos, en tanto que: *“la moral pública está muy corrupta, está muy corrompida, se ha prostituido mucho esa es la palabra”*. SFP, Subdirector. Resulta cada vez más importante rescatar y fortalecer la perspectiva de la ética pública y sus aplicaciones en el campo del servicio público. La ética del servicio público se relaciona con una concepción basada en el apego de ciertos valores para el ejercicio de la función pública, es decir, se fundamenta en la ética pública como parte de la cultura política:

“Es un concepto más de filosofía, por ética del servicio debemos entender un conjunto de valores esperados que deben ser entendidos por todos y que deben ser ejercidos también por todos con mecanismos de sanción para aquellos que no lo cumplan, desde luego la ética es el deber ser de los servidores públicos, es la primera vez en la historia de la administración pública que tenemos un código de ética que se generó al inicio de esta administración, tenemos códigos de conducta en las instituciones públicas, la Comisión Intersecretarial está incentivando a las instituciones a que generen sus códigos de conducta. La ética te permite tener un conjunto de valores que son aceptados entre servidores públicos, pero la moral pública es ya algo que sale de tu oficina, mi moral pública es un conjunto de valores predeterminados que vienes arrastrando desde tu educación desde los primeros días de tu vida, durante toda la escuela, tu aprendizaje cotidiano y además los valores que te dan dentro del servicio público”. SFP, Director.

Existe así, un proceso general de socialización de valores de la cultura y de la moral pública, los cuales influyen en el desarrollo de las tareas de la función pública, por lo que resulta fundamental la incorporación de la perspectiva ética para afirmar el interés público y el bienestar colectivo como parte del sentido social y democrático en el campo de la administración pública:

“Yo creo que sí hay una moral especial, un ethos público en la que se debe sustentar el servicio público lo que se llama la vocación de manera generalizada en los programas de gobierno, en qué consiste, bueno obviamente en la idea de trabajo que se realiza, estamos contribuyendo al interés público y al bienestar colectivo”. SFP, Director.

¹⁹² Sánchez, Georgina. Ob. Cit. P. 486

De este modo, la ética del servicio se concreta en la conducción de los asuntos públicos, como el manejo de los recursos públicos con transparencia y el apego a la legalidad por parte de los servidores públicos. En esta perspectiva sustentada en valores éticos hacia el servicio público existen algunos pasos importantes, como la elaboración y aplicación de los códigos de ética y de conducta en la Administración Pública Federal:

“En cuanto a la ética del servicio para todo el gobierno federal, hay distintos niveles de gobierno, pero hay códigos de ética que funcionan para todas las Secretarías. En marzo del 2002 se reformó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta ley se nos asignó como SECODAM en ese entonces, publicar ese código de ética para la federación. Ese código de ética es una serie de 12 valores que rigen la actuación del servidor público, y de estos 12 valores que son los principios filosóficos de los valores por los que nos regimos, la ley de responsabilidades también obliga a cada dependencia y entidad del gobierno federal a preparar un código de conducta. Los códigos de conducta son expresiones más concretas de valores dentro de las dependencias, incluyen reglas de lo que se espera y en el ámbito interno de las dependencias. La SECODAM fue la primera Secretaría que publicó su código de conducta en ese sentido y como nosotros también después una serie de dependencias. El código de ética es a nivel del gobierno federal y cada Secretaría y cada dependencia tiene su propio código de conducta”. SFP: Directora.

En efecto, el código de ética a que se hace referencia está conformado por los siguientes valores: Bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo.¹⁹³ Dichos valores constituyen un conjunto de principios que fundamentan y orientan los compromisos de gobierno en la conducción de los asuntos públicos. Lo que se constituye a su vez en la base para la integración de los valores y compromisos en los códigos de conducta que deben guiar las tareas de los servidores públicos.

La experiencia en de los servidores públicos y la participación de los mismos ha sido muy importante en el establecimiento de criterios éticos para detectar conductas de riesgo y para fortalecer la perspectiva de comportamientos apegado a las normas, como se puede observar en el siguiente comentario respecto del origen del código de conducta en la SFP:

¹⁹³ Estos principios se enuncian como Código para gobernar en el Código de Conducta para los Servidores Públicos de la SFP, que de acuerdo a la misión y visión de la Secretaría establece los compromisos y acciones con respecto a: el marco normativo y su aplicación; uso del cargo público; uso y asignación de recursos; uso transparente y responsable de la información; conflicto de intereses; toma de decisiones; atención a quejas y denuncias; relaciones entre servidores públicos; relaciones con otras áreas de los gobiernos federal y local; relación con la sociedad; salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico; desarrollo permanente e integral.

“Es algo muy general porque cada código se aplica en cada institución, en nuestro caso le comento como fue el origen de este código. Se reunió un comité redactor del código, se integró a servidores públicos de distintas unidades administrativas con distintas experiencias, de distinta antigüedad y cada uno de ellos llevó a la mesa las conductas críticas, las conductas de riesgo dentro de la secretaría las que se esperaba que podrían traer problemas: el uso del cargo en forma inadecuada, el uso del cargo para cuestiones de influencia”. SFP: Directora.

Durante mucho tiempo en nuestro país no se le daba importancia al aspecto ético en el ámbito del servicio público, recientemente se ha buscado incidir en la conducta de los servidores públicos a través de los códigos de ética y de conducta, cuyos principios han sido la base de una Ética de gobierno.

“Hablando de lo que sería la ética de gobierno, creo que ésta Administración ha hecho un esfuerzo importante al menos por buscar cuales deben ser esos principios que guíen la conducta de los servidores públicos y sí lo distingo definitivamente de lo que sería la ética y de la moral pública... Definitivamente distinguiría entre el concepto de ética pública con la ética de los servidores”. SFP, Directora.

La experiencia que se desarrollo durante muchos años en nuestro país con respecto a la legalidad, debido a la brecha existente entre lo formal y lo real, fue la de bajos niveles de aplicación y respeto a la ley, por ello, en las circunstancias actuales se debe insistir en dicho aspecto. Un código de ética en el servicio público es de gran importancia a pesar de los posibles problemas o restricciones que se puedan encontrar en su aplicación:

“Es bueno que las dependencias los hagan, pero no es nada más hacerlos, es darlos a conocer, sensibilizar y concientizar a la gente; en la medida en que la Administración Pública Federal cumpla con su parte de darlo a conocer, nosotros tenemos que cumplir con la otra parte, aplicarlos, pero allí es donde vienen los problemas, podemos tener diferentes estándares de apreciación en cuanto a lo que es ético y lo que es corrupción o lo que no es corrupción, por eso es importante la educación, formar en valores a los niños y jóvenes para que en el futuro en el momento de desempeñar una función pública o un trabajo público, esa educación nos va ayudar. Los códigos de ética y de conducta son un complemento y van a funcionar en la medida en que nosotros los funcionarios los apliquemos”. SFP, Subdirector.

La importancia de los valores éticos en el ámbito de la función pública está dada por la aplicación de los mismos en los diversos procesos para la prestación del servicio público, mejorando su calidad, considerando el interés del ciudadano, lo que exige mayor honestidad y transparencia por parte de los servidores y funcionarios públicos. Por ello el código de ética como conjunto de valores en la conducción de la Administración Pública Federal tiene un fuerte significado:

“Uno de los valores esperados de todo servidor público es la honradez, la tolerancia, la participación, si entendiéramos esos valores como en el código, desde luego estaríamos permitiendo que los ciudadanos son primero, eso es lo que nos permite entender que el ciudadano es primero, porque si yo soy un servidor público con valores de honradez, de calidad en el servicio, de apertura, de permitir la participación, lo que tengo que hacer es dar un mejor servicio al usuario y permitir que ese ciudadano participe en la toma de decisiones en las áreas en donde no tenga impedimento técnico. Uno de los valores entendidos dentro del código de ética es la transparencia y honestidad”. SFP, Director.

Los valores éticos deben ser promovidos en todos los ámbitos sociales, es decir compaginar su aplicación en los diferentes espacios y en esa medida se fortalecerá la infraestructura ética cultural. Los efectos que pueden tener los códigos de conducta, pueden ser diversos en términos de las conductas, en cuanto a la generación de procesos culturales nuevos y la transformación de la propia cultura del servicio:

“La generación del código de ética está muy asociado con una reflexión colectiva de parte de los funcionarios, es una reflexión que se está haciendo a todos los niveles, en todas las dependencias y entidades de la administración pública y es algo que nosotros promovemos de manera permanente, porque finalmente los códigos de conducta generan procesos culturales nuevos inéditos que es un poco quizá el objetivo”. SFP, Director.

Los valores éticos y su aplicación o concreción en forma de orientación y regulación de los comportamientos impacta favorablemente en los rasgos de la cultura del servicio público hacia mejores prácticas en el desempeño de la función pública:

“La realidad es que todos, cada uno de los distintos principios que maneja el código de conducta al interior de la SFP y el código de ética que se maneja a nivel federal, cada uno de esos principios son importantes, mucho del éxito que tengan va a depender está en la asimilación que a nivel personal cada servidor público tenga de cada uno de esos principios. Se hizo una labor importante por formar y capacitar a todos los servidores públicos sobre estos códigos, poner esa semilla en la conciencia de cada quien, sí debe dar el fruto de ir formando gradualmente, de ir cambiando gradualmente esa cultura del servicio público”. SFP, Director.

En el desarrollo de la función pública los procesos de evaluación del desempeño resultan de fundamental importancia, hoy en día dichas actividades deben acompañarse de los propios procesos de evaluación ética. Por tanto resulta significativo contar con formas de registro y evaluaciones de los códigos y en términos generales de su impacto en el desarrollo de la función pública.

Sin duda, los procesos culturales requieren para su consolidación de un trabajo de largo alcance, en tal sentido, se reconoce que aún existen prácticas negativas y dificultades con respecto al nivel de desarrollo alcanzado como infraestructura ética, debido a que aún no ha influido en los servidores públicos:

“Por supuesto que hay prácticas negativas en este sentido, pero yo no me refería estrictamente a las prácticas de corrupción, sino me refería estrictamente a la cultura, a la ética, es decir, al aspecto ético del servicio público, es un aspecto que no ha permeado como parte de la vida del servidor público, no porque necesariamente el servidor público sea corrupto, sino porque ese panorama no se contempla dentro de la vivencia del servicio público”. SFP, Director.

Lo que se pone a consideración por parte de los servidores públicos es la necesidad de fortalecer los valores y una nueva perspectiva ética en el servicio público. Sin duda, esto tiene sus contradicciones y enfrenta obstáculos en su desarrollo, sin embargo, también es un paso que representa avances en la perspectiva de la cultura democrática en general y en la percepción de los servidores públicos, que en consecuencia puede generar un nuevo ambiente en la administración pública.

La ética en el servicio público se convierte en un aspecto fundamental para la cultura del servicio público, cuyos principios y valores para que tengan efectividad, tienen que entenderse en su sentido de orientación de los comportamientos y reflejarse en las condiciones prácticas del desarrollo de la administración pública, los valores y la ética tienen que ser aplicados y responder a las condiciones de las necesidades reales, tanto en el aspecto institucional, como en el aspecto cultural, en coincidencia con los intereses y demandas sociales.

6.7 La transparencia en la cultura del servicio público

En todo proceso cultural se pone a debate el problema de las reglas, normas y valores que guían la actividad de los actores involucrados. En el desarrollo político del país, el lastre de la corrupción se ha manifestado por la inexistencia de instrumentos y reglas de transparencia en el funcionamiento del sistema político y en la administración pública, solo recientemente el tema ha ocupado mayor preocupación, en tal sentido se registran las siguientes opiniones:

“Los sectores públicos están enfrentando problemas cada vez más graves y complejos con menos recursos, lo que implica que los servidores públicos tengamos que ser más creativos en la función propia de gobierno. Los criterios como eficiencia, como eficacia, como calidad, valor agregado, son conceptos que tenemos que estar alcanzando todos los días. En el sector público de manera muy pragmática tenemos que trabajar y adoptar tecnologías, no sólo en términos de tecnologías de la información como son las computadoras, el uso de las vías de comunicación, sino en términos de tecnologías del ser humano, del capital humano, debemos tener mejores servidores públicos con mejor preparación y con mayores valores éticos, debemos tener un gobierno y un sector público más honesto y transparente”. SFP, Director.

Las condiciones recientes han motivado la preocupación por la adaptación o establecimiento de las reglas y normas encaminadas a brindar mayor eficacia a las instituciones, por lo que se ha buscado darle mayor transparencia a través de un proceso de desregulación y normatividad actualizada.

Los procesos actuales conllevan el peso del pasado histórico, los patrones culturales que prevalecieron en la política y en la administración hoy tienden a ser cuestionados, la tradición del pasado en la que se sustentaba la corrupción se pretende contrarrestar desde nuevas ideas y nuevos valores culturales:

“Las culturas, aunque los escritores, los grandes gerentes de la calidad o de la empresa privada digan lo contrario, es algo que es difícil de cambiar. Se habla mucho de calidad y eficiencia y valores y una serie de patrones culturales que en teoría se pueden permear de manera fácil dentro de una institución, dentro de una organización... Ahora eso no quiere decir que no sea posible generar cambios culturales en el corto plazo, yo creo que si se pueden generar esos cambios, con inteligencia, con profundo sentido y conocimiento de lo que es la burocracia y del servicio público, es relativamente sencillo transformar culturas, pero sabiendo dar al clavo, sabiendo muy bien cuál es el botón que hay que apretar”. SFP, Director.

Frente al fraude y la corrupción existe la posibilidad de realizar transformaciones para la transparencia en la sociedad, sin embargo los alcances de dicha actividad, muchas veces se ve limitada por otros factores estructurales de:

“En cuanto al fraude hay que recordar la frase de Obregón que decía “nadie resiste un cañonazo de cincuenta mil pesos”, creo que el factor corrupción se da de manera independiente del momento o de la circunstancia histórica. Todas las sociedades de alguna manera han sido corruptas, pero creo también que no por el hecho de que la sociedad sea corrupta, no por ese hecho no se busque la posibilidad de hacer sociedades más transparentes y sociedades más honestas. Sin embargo, en la actualidad existen sociedades más transparentes y más libres de corrupción que otras”. SFP, Director.

Frente a las condiciones en que se había desarrollado la administración y la función pública, hoy en día la corrupción y la transparencia son temas que están en la agenda pública, lo que obliga a la realización de nuevas tareas por parte de los actores involucrados en los asuntos públicos para incidir en la conciencia ciudadana:

“La cultura del servicio público en la actualidad ha planteado e introducido en la agenda pública el debate y tratamiento de los problemas que enfrenta la Administración Pública Federal. Es evidente que el hecho de poner un tema en la agenda pública, hablar de corrupción, hablar de generar cultura de transparencia, hablar de estos temas le da un lugar en la agenda que a la propia opinión pública la hace despertar sobre cosas de corrupción. Tiene que ver en el corto plazo con la eficacia de las políticas”. SFP, Directora.

La ubicación de la corrupción y la transparencia en la agenda pública, aún presenta debilidades en la cultura del servicio público, lo que plantea la necesidad de establecer tareas encaminadas al combate de la corrupción y al fortalecimiento de las reglas de transparencia en los procesos de la función pública:

“El aspecto de la transparencia y de combate a la corrupción es un aspecto que está muy a la orden del día a nivel de los esfuerzos de lo que nosotros hacemos como Comisión Intersecretarial o a nivel de los planteamientos que hace como dependencia globalizadora la Secretaría de la Función Pública. Pero eso no quiere decir que haya permeado de lleno una cultura de combate a la corrupción al interior del servicio público”. SFP, Director.

En esta perspectiva se viene trabajando para pasar de la ‘caja de metal a la caja de cristal’, proceso que busca darle consistencia a la transparencia en el sector público:

“Cuando hablamos de transparencia en el sector público debemos entender dos cosas: primero, transparencia en la información en términos de qué es lo que nosotros tenemos, qué es lo que generamos, cómo se toman las decisiones, en qué se gasta el recurso público, cómo se obtiene, a qué se destina, qué se compra y cómo se compra, quiénes son los que regulan, quiénes son los que nos gobiernan y toman las decisiones en el país, considerando que nosotros somos servidores del público y de la ciudadanía, eso en términos de la información; el otro aspecto fundamental es transparencia de la gestión, yo tengo que ser transparente en lo que yo hago, mi cliente primero y mi cliente final es el ciudadano”. SFP, Director.

Cuando se pretende combatir la corrupción y desarrollar una estrategia de transparencia en el servicio público se observa que existen debilidades con respecto a la cultura de denuncia:

“Denunciar la corrupción es algo que se tiene que trabajar, no hay una cultura de denuncia, tan no la hay que se dice por ejemplo a nivel de penalizaciones solamente se penalizan alrededor del 8% de los delitos más del 90% no se penaliza porque no hay denuncia y esto es otra práctica que hay que combatir, tenemos que entrarle a la denuncia, tenemos que generar condiciones para que la denuncia o el denunciante tenga la confianza de que su denuncia será escuchada, será atendida y que no tendrá represalias”. SFP, Director.

Los procesos de cambio cultural requieren de mayor tiempo, en tal sentido se puede señalar que lo que falta para consolidar una cultura de la transparencia entre los servidores públicos, es un proceso relacionado con procesos específicos de la cultura del servicio público. Para fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas se requiere de mayor compromiso de los servidores públicos con los valores de la administración pública y la cultura organizacional:

“En términos de cultura, siento que todavía falta comprometer más al funcionario público con el fin de la administración pública de los recurso..., mensajes de cultura organizacional son quizá más importantes que quizá propiciar el cambio ético. Tiene que ver con la cultura que prevalece en el funcionario”. SFP, Director.

Impulsar el combate a la corrupción y rescatar el sentido de servicio, la rendición de cuentas y la transparencia frente a la ciudadanía son aspectos significativos en la nueva cultura del servicio público:

“Yo creo que la transparencia precisamente lo que impulsa es la cultura del servicio público, de lo que usted está estudiando, esa cultura de la rendición de cuentas en donde los funcionarios a su vez serán más profesionales, ahora que entre el servicio profesional de carrera, que puedan emprender las reformas necesarias para que el país se desarrolle en forma democrática”. SFP, Directora.

En el ejercicio de la función pública, el desarrollo de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos están relacionadas a la evaluación de la sociedad. Los efectos de la transparencia en el servicio público contribuyen a la confianza de la inversión extranjera y como parte del combate a la corrupción mejora los ingresos del Estado:

“La transparencia es un mecanismo que nos permite tener muchos efectos, desde la atracción de inversión extranjera hasta tener más confianza en los ciudadanos, nos permite tener un mejor acercamiento con las instituciones, perfilar los mecanismos de coordinación entre las mismas”. SFP, Director.

En la razón de ser del servicio público deben estar los planteamientos estratégicos como: la transparencia, el combate a la corrupción y la ética:

“Nosotros dentro de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción nos hemos hecho esa pregunta y hemos querido que dentro de los planteamientos, vamos a llamarla estratégicos, que rigen el quehacer sustantivo de una determinada dependencia se introduzca y se vincule también con aspectos que tengan que ver con la transparencia, con el combate a la corrupción y por supuesto también con la ética”. SFP, Director.

Uno de los graves problemas que enfrenta la función pública es la desconfianza hacia las instituciones, por lo que en el contexto actual se busca fomentar la transparencia y la rendición de cuentas para generar confianza:

“La transparencia da al entorno público en la actualidad, el valor de decir, la casa y todo lo que está adentro de la casa está a la vista de todos y al estar a la vista de todos debe generar, desde nuestro punto de vista o como gobierno federal, debe generar mayor confianza en la ciudadanía. Sin embargo sigue habiendo un gran lastre que cargar por tantos años de abuso, de falta de transparencia y será un proceso gradual para irlos soltando y dejando en el pasado. La política que se está haciendo de fomentar la transparencia, fomentar la mayordomía, la accountability que se maneja en la administración del bien público, del bien común es otro valor que genera confianza, siento que sí se está haciendo un esfuerzo muy franco, muy honesto de fomentar esos valores en el servicio público a nivel federal, y a la larga eso sí va a generar confianza”. SFP, Director.

En la perspectiva de la nueva cultura del servicio, la transparencia y la rendición de cuentas son ideas que transforman:

“La idea de transparentar, la idea de rendir cuentas de ponerlas claras, es una idea que está transformando de una manera muy grande la concepción del servicio público de muchos funcionarios”. SFP, Director.

Ciertamente los procesos de formación y socialización bajo nuevos esquemas llevará tiempo. En el proceso de promoción de la transparencia hace falta tiempo y mayor compromiso de la ciudadanía para incidir en el cambio cultural, cuya consolidación requiere de la participación de la sociedad y sus organizaciones:

“Entonces aquí lo que falta en buena medida es tiempo, en parte falta también un mayor compromiso por parte de la ciudadanía, o sea incluso cuando tenemos 31 convenios de colaboración firmados con distintas organizaciones, te encuentras que es difícil hacerlo solos. Es una cuestión cultural todavía. Ese cambio se va llevar más tiempo, pero en la medida que logremos hoy, involucrar a la sociedad a través de las organizaciones o con materiales vamos a lograr también que ese cambio cultural se acelere y que logremos tener más eficiencia y más efectividad en nuestro trabajo”. SFP, Directora.

Del reconocimiento de los avances y limitaciones en el funcionamiento de las instituciones, así como de la necesidad de profundizar el trabajo en la dimensión cultural, se deduce que en la percepción de los servidores públicos ha comenzado a formarse una visión institucional hacia la transparencia, que prevalece el interés hacia el campo cultural, en el cual se propone el fortalecer los valores éticos y la conciencia ciudadana, los mecanismos organizacionales y normativos en la función pública frente al problema de la corrupción. Lo anterior prefigura nuevos rasgos para la cultura del servicio público y abre la perspectiva de una mayor coincidencia con la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos que se corresponden con el funcionamiento de la gestión democrática.

6.8 Calidad y eficiencia en el servicio público

Relacionados con los procesos generales de funcionamiento de las instituciones del Estado, en cuanto a la configuración de la nueva cultura del servicio público se pueden agregar otros aspectos que se vienen impulsando, como son los principios normativos, la calidad y la eficiencia, el interés de realizar acciones encaminadas hacia el desarrollo de la función y el servicio público, en el marco del sistema político democrático.

La configuración de una nueva cultura en el servicio público, sin duda, conlleva a confrontar los problemas de la función pública, como son la ineficiencia y la corrupción, proponiendo nuevas estrategias en diferentes espacios, desde los aspectos técnicos hasta el de los valores éticos, como se ejemplifica en las siguientes observaciones:

“En términos de la nueva cultura en el servicio público algo que se ha hecho es decirle al servidor público que la corrupción es un hecho, existe y afecta no nada más al individuo que llega a la ventanilla, sino es un hecho que afecta a todos los servidores públicos por igual,... creo que es un problema de percepción muy difícil de cambiar, sin embargo si se va cambiando con resultados y con hechos y cada vez con mecanismos de mayor apertura para la ciudadanía. Algo importante aquí es que la sociedad está cada vez más demandante de participar de conocer qué es lo que pasa. Con respecto al pasado ha habido cambios, desde luego que hay mejoras múltiples, son muchas mejoras, en términos de procesos, de sistemas, de reclutamiento y de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera”. SFP, Director.

En esta ruta se están desarrollando diversas tareas para ir mejorando la calidad y eficiencia de la función pública, lo que nos habla de la dinámica actual de las instituciones, pero también de la perspectiva hacia el futuro del servicio público:

“Recientemente se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de hecho es un tema que obligará a los servidores públicos a realizar su trabajo con eficiencia y de una forma efectiva... A partir de esta puesta en claro de las funciones, metas y puestos, entrará en vigor un sistema de capacitación, se preparará a los servidores públicos para ser más profesionales en su trabajo y a partir de allí pues los ascensos, promociones, contrataciones y despidos. Eso mismo, ese instrumento por sí sólo, le puedo apostar que aumentará la eficiencia y la efectividad de los servidores públicos en muy altos porcentajes”. SFP, Directora.

Uno de los aspectos en que se sustenta la nueva cultura del servicio público es la profesionalización de los servidores públicos. Sistema que tiene entre sus fundamentos el mérito y que servirá para seleccionar a los mejores cuadros en los mejores sitios:

“Para garantizar el desarrollo de la función pública se ha generado un sistema de profesionalización a cargo de la Secretaría de la Función Pública, el cual se basa en el mérito del servidor público, se pretende con ello garantizar la continuidad de las políticas y la gestión pública”. SFP, Directora.

La legalidad viene a ser una de las características y exigencias en la administración y ejercicio de la función pública, por lo que se han propuesto reformas jurídicas contra la discrecionalidad, que vienen a ser un sustento jurídico de la cultura de la función pública:

“Yo diría, dos de las grandes reformas que veo en este gobierno, que han sido libradas por esta Secretaría son justamente la Ley federal de Acceso a la Información Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Ambas impactan definitivamente en esa consolidación de la democracia”. SFP, Directora.

Cuando se hace referencia a las instituciones del Estado y los servicios que prestan a la población, en los nuevos contextos, existe la exigencia de una mayor calidad de los mismos:

“La cultura del servicio cada vez más se está acercando a lo que nosotros en el mundo empresarial o en términos de calidad se conoce como calidad total, cada vez más se acerca a entender sus procesos en términos de calidad total, cada vez más el servicio se acerca a querer certificar sus procesos para garantizar la eficiencia, para garantizar la calidad de los servicios, para garantizar la satisfacción de los usuarios”. SFP, Director.

Un aspecto esencial que se observa y que resulta fundamental en el panorama del desarrollo del país es la relación entre cultura de las instituciones públicas y democracia:

“La democracia tiene un sentido amplio desde el punto de vista de la cultura y del servicio público, desde esta óptica creo que hace falta mucho para la consolidación, mucho en el sentido de que las instituciones públicas, son instituciones que siempre o de alguna manera se debaten entre un proceso de consolidación al interior de su quehacer y que por otra parte cuando terminan los regímenes que las auspician se ven prácticamente envueltas en una especie de vorágine que las obliga un poco a empezar. Quizá la democracia vista desde la óptica de la cultura de las instituciones públicas tenga que ver con la consolidación de proyectos y tenga que ver con la posibilidad de poder pensar un poco a largo plazo”. SFP, Director.

En cuanto a las formas de mejorar el servicio y evitar la corrupción se mencionan la eficientización de los procesos y la participación social contra la corrupción:

“Hay una relación directa por dos vías, una por la eficientización de los procesos, al haber una participación social ordenada, reglamentada, crítica; el servidor público ya no se considera autoridad sobre el gobernado, sino se considera una persona que está ofreciendo un servicio a un cliente. Al eficientar los procesos se bajan los costos y permite que se mejore la productividad del servicio público”. SFP, Director.

Como puede verse en este conjunto de planteamientos existen diversas pistas en la que se viene trabajando hacia el control de la corrupción y hacia una nueva cultura en el servicio público, de donde destaca la importancia de la formación de un entramado ético y cultural para reforzar la actividad de los servidores públicos, hemos señalado algunos aspectos importantes para el desarrollo de la función pública y con relación al sentido que va adquiriendo frente a la sociedad en la situación problemática actual, la cual exige una mayor eficiencia, compromiso y responsabilidad ética, como parte de una perspectiva democrática.

La corrupción es un riesgo social relacionado a la cultura prevaleciente, la cual tiene diversas formas de manifestación, sin embargo, sus expresiones se dan por el comportamiento fuera de las normas legales para la obtención de beneficios ilícitos, o peor aún, los corruptos aprovechan los vacíos legales. Pero también pone a debate la eficiencia de la política pública para su control y prevención, lo que nos habla de la capacidad del gobierno al respecto.

Explicar los aspectos de la cultura del servicio público contribuye al entendimiento de la relación de la política y la administración, de la comprensión del problema de la corrupción frente a la democracia, la cual puede ser desvirtuada en perjuicio del interés social. Por lo que discutir el problema de la corrupción conlleva al debate de la democracia, es decir, la preocupación central resulta del funcionamiento del orden social en sus aspectos políticos, en particular de las características de la democracia en cuanto a su calidad, en cuanto a sus postulados y sobre todo en cuanto a su funcionamiento en la realidad. La corrupción política afecta y contradice la legitimidad del orden político democrático por las siguientes razones: 1) porque la democracia, de ser el poder del pueblo, para el pueblo y con el pueblo, pasa a ser el poder de unos cuantos, para beneficio de una élite o de una facción de la misma y se convierte en un poder para el beneficio privado; 2) porque la corrupción política provoca una relación de perversidad de los actores con respecto a los fines públicos del Estado sobreponiendo el interés privado; 3) porque afecta los principios (la igualdad, la libertad, el sufragio universal, la soberanía popular, la dignidad humana, el interés público, la transparencia) y las reglas (del consenso, de la competencia, de la mayoría, de la minoría, del control, de la legalidad, de la responsabilidad) que fundamentan y le dan sustento a la democracia. 4) porque provoca desconfianza hacia las instituciones, el descrédito de los actores políticos, lo que incide negativamente en la legitimidad y gobernabilidad. Lo que implica distintos niveles de afectación hacia la sociedad en término de los recursos desviados que podrían ir al desarrollo de programas sociales.

En tal sentido, el análisis desarrollado ayuda a entender la contradicción entre las relaciones sociales basadas en la corrupción y perversión de la política frente a las relaciones de justicia y equidad de una sociedad democrática. La cultura política tradicional, autoritaria, basada en el uso y abuso de las tareas en el servicio público, con riesgos de ilegalidad y corrupción, frente a la cultura política consustancial a las instituciones de la democracia, la justicia y la equidad. Las percepciones y opiniones sobre el funcionamiento del ámbito público, las características señaladas forman parte de la cultura del servicio público, su definición general queda entrelazada a las orientaciones y evaluaciones con respecto a las instituciones.

En la percepción de los servidores públicos existe el reconocimiento de los avances de la transición pero se refleja la necesidad de avanzar en la consolidación de la democracia y se observa la necesidad de consolidar los valores de la cultura del servicio público, buscar mayor eficiencia y transparencia en todos los niveles de la administración pública.

El reconocimiento de la corrupción nos hablan de ciertas debilidades en las estructuras de la democracia en términos de las reglas y las instituciones bajo las cuales intervienen los actores políticos. En el mismo sentido, se muestra que la etapa democrática aún requiere de un fuerte trabajo en la perspectiva de su consolidación, lo que implica un esfuerzo de evaluación y reforzamiento del Estado de derecho para

lograr una mayor correspondencia entre los aspectos democráticos con el desarrollo de la función pública, es decir, se requiere del fortalecimiento de la cultura del servicio público, basada en la transparencia, en el respeto a la legalidad y en una infraestructura ética cultural aplicada a las funciones públicas.

En el país se han planteado algunas políticas para la administración y el servicio público, cuyos antecedentes influyeron las estructuras del Estado y los regímenes políticos, desde donde se observa la preocupación por el control y la lucha contra la corrupción, sin embargo, la persistencia del problema planteó la necesidad de renovar las estructuras de la administración pública burocrática y tradicional hacia nuevos esquemas a partir de la década de los ochenta con la instrumentación de un nuevo modelo económico y nuevo papel de las instancias del Estado como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que ha ido evolucionando, primero hacia la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente como Secretaría de la Función Pública, a partir de las cuales se han desarrollado los mecanismos encaminados a contrarrestar los problemas como el de la corrupción, en los espacios de la administración pública.

Se observa que en la trayectoria de la lucha contra la corrupción desde la instancia gubernamental, se han aplicado diversos programas y políticas, respondiendo a las quejas y denuncias, realizando acciones y estableciendo sanciones administrativas. Frente a los problemas de la administración pública y bajo el contexto de la alternancia, en el Programa del gobierno actual se estableció un diagnóstico en el que se reconoce la situación compleja de la corrupción y la existencia de deficiencias y viejos vicios en dicho campo, como son: la limitación en la planeación estratégica, la sobre-regulación en la administración, falta de una visión integral, insuficiencia en el arraigo de una cultura ética y de servicio, falta de vinculación con la ciudadanía para la definición y evaluación de las políticas y programas de gobierno. Ello refleja el estado de atraso en ámbito administrativo y confirma la necesidad de la renovación de la cultura del servicio público para como parte del desarrollo de la función pública y desde la cual se interactúe con las instituciones de la democracia.

Se planteó la importancia y sentido de la función pública en relación con la actividad de prevención de la corrupción, la coordinación con los órganos de control internos en la administración pública y la vigilancia en el uso de los recursos públicos, tareas que se guían por el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Combate a la Corrupción, documentos en los que se reconoce la importancia de los valores públicos, la necesidad de un mayor fortalecimiento de la perspectiva estratégica, con políticas eficientes en la función pública. Lo que se combina con el sentido ético que se requiere por parte de los servidores para el desarrollo de las tareas públicas, de forma profesionalizada con eficacia en el servicio público, estableciendo mecanismos de coordinación con las instancias de la sociedad civil para promover los valores culturales.

La función pública en tanto conjunto de tareas encaminadas al servicio de los intereses colectivos del país, y de frente a la corrupción exige mayor transparencia y rendición de cuentas. De donde se deduce la importancia de los valores públicos, como el interés general, el bien común en el servicio público en correspondencia con los objetivos de la democratización.

Ante las circunstancias actuales se presentan nuevos retos para la función pública, elevar la calidad de sus servicios frente al fenómeno de la corrupción, se han dado importantes pasos en tal sentido, se ha renovado parte de las estructuras administrativas con la aplicación de nuevas tecnologías de la información, se ha logrado recuperar, ahorrar y reducir costos de la gestión pública, se han establecido sanciones a funcionarios públicos por irregularidades cometidas en las dependencias federales.

En general los rasgos de la vieja cultura del servicio público en México se sustentaron en el amiguismo y las relaciones de compadrazgo, el patrimonialismo y el abuso de los cargos públicos para obtener beneficios personales, frente a dichos aspectos el Servicio Profesional de Carrera y la ley de transparencia están llamados a jugar un papel relevante. Sin embargo, las condiciones existentes reflejan algunos obstáculos, como la impunidad y la falta de una cultura de la legalidad.

La cultura del servicio público tiene el reto de reconocer los problemas de la administración como problemas sociales y realizar propuestas para avanzar en la consolidación de la democracia. El Estado de derecho presenta deficiencias que requieren necesariamente de una labor cultural, que refuerce los valores de la ética pública, entendida como conjunto de valores y principios acorde con los fines de la política democrática y que tenga en su centralidad el deber de servir al público, es decir, como ética del servicio. El ethos público, como razón de ser de la función pública democrática, puede enaltecer el servicio público y la labor de los servidores públicos ante la sociedad y el país, generar condiciones de credibilidad y confianza para la gobernabilidad democrática.

Los esfuerzos en tal sentido pueden apoyarse en el establecimiento de los códigos de ética y de conducta al interior de la administración pública y en general en todos los espacios relacionados con la actividad de los servidores públicos, teniendo presente la participación de los ciudadanos, bajo la perspectiva de una cultura cívica democrática.

En la actualidad, generar un proceso de cambio cultural en el servicio público, sin duda, influirá en un mejor ejercicio de gobierno y en el desarrollo eficiente del sector público, dicho cambio cultural basado en los códigos de ética, desde luego no puede ser una labor aislada, debe ser parte de una perspectiva estratégica, en la que el arraigo de nuevos valores, como la honestidad, la confianza institucional, transparencia y la rendición de cuentas, se complementa con los cambios institucionales para mejorar la eficacia con respecto a los problemas de la sociedad y a los servicios públicos que requiere, es decir, generar a través de la gobernabilidad un ambiente de mayor confianza y certeza a la ciudadanía. Desde luego, ello implica asumir los retos de la pluralidad política y los compromisos compartidos, los costos y beneficios que exige el desarrollo económico, así como la realización de las tareas encaminadas a reformar el andamiaje institucional para mejorar la calidad de la democracia y avanzar hacia una sociedad con justicia y equidad.

CAPÍTULO 7

TRANSPARENCIA Y PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO

“A la pregunta clásica: quis custodiet custodes? (¿quién cuida al cuidador?), Bentham, como buen demócrata, respondió: el edificio deberá ser sometido a inspección continua no sólo por el personal especializado, sino también por el público. Con esta contestación anticipaba de alguna manera el problema de gran actualidad del derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información, que es una de las muchas formas del derecho que un Estado democrático reconoce sólo para los ciudadanos –sea que los considere singularmente o en conjunto como ‘pueblo’- de vigilar a los vigilantes. Más precisamente por esto, quien considera que el secreto es connatural al ejercicio de del poder siempre ha sido partidario de los gobiernos autocráticos” (Norberto Bobbio).

“...pese a nuestras ventajas en materia de libertad política, y sobre todo de habilidad y sagacidad política prácticas, tantas naciones nos llevan ventaja en habilidad y organización administrativas. Por ejemplo, ¿por qué apenas hemos empezado a purificar un servicio civil que estaba podrido hace ya 50 años?” (Woodrow Wilson).

7.1 Mecanismos de control y expectativas de la legalidad anticorrupción

En toda sociedad existe la necesidad de contar con instituciones y normas que regulen los comportamientos y que busquen asegurar la cohesión social, más aún en los gobiernos democráticos, en donde se requiere de la amplia participación en los asuntos públicos. Desde la antigüedad de los atenienses existió dicha preocupación, como se registra en un discurso de Pericles: “Nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo ni honrado, ni acatado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad. Que por pobre o de bajo suelo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la república, no será excluido de los cargos y dignidades públicas”.¹⁹⁴ Después de varios siglos los problemas del gobierno democrático siguen generando discusiones. El desarrollo de los Estados y la especialización de su administración pública está en estrecha relación con el régimen de gobierno, el contexto de la democratización en México plantea la exigencia de transparentar la actividad pública y profesionalizar el ejercicio de la función pública.

¹⁹⁴ Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Porrúa, México, 2000 p. 104.

En continuidad con los aspectos señalados, se debe agregar que en la renovación de la cultura en la administración pública, las políticas de combate a la corrupción se compaginan con ciertos mecanismos de control y prevención, éstos ocupan un lugar importante en la actividad que la Secretaría de la Función Pública viene desarrollando, señalamos aquí siguiendo las opiniones de los servidores públicos, los aspectos relacionados con los mecanismos internos de control y los aspectos relevantes de la legalidad a partir de las Leyes de Transparencia y del Servicio Profesional de Carrera.¹⁹⁵

7.1.1 Políticas y mecanismos internos de control anticorrupción

En México se ha vivido cierto deterioro institucional, un elevado nivel de desconfianza hacia la actividad pública, por las deficiencias administrativas frente al deterioro de la vida social, pero también por la corrupción prevaleciente. Por ello la sociedad más allá de cierto desinterés tiene desconfianza y se ha sentido agraviada por tantos años de corrupción y engaño, espera que el gobierno y los servidores públicos entreguen mejores resultados, una actuación pública con mayor transparencia y rendición de cuentas. Existen algunos pasos encaminados a subsanar dicha situación problemática a través de la renovación de los instrumentos legales, en tal sentido se hacen algunos señalamientos desde la perspectiva del control de la corrupción y la emergencia de nuevas bases jurídicas que fortalecen la cultura del servicio público como cultura de la legalidad, transparencia y profesionalización de carrera para los servidores públicos.

En el marco de las políticas y estrategias anticorrupción que impulsa la Secretaría de la Función Pública, los servidores públicos entrevistados mencionan las siguientes tareas de control y supervisión en la Administración Pública, el carácter que deben tener, así como las expectativas al respecto, sus avances y pendientes.

1.- Fortalecer las contralorías internas.

“Esta Secretaría tiene a 220 representantes que son contralores internos en todo el gobierno federal, su papel justamente es darle seguimiento no sólo, por ejemplo lo que haría la Auditoría Superior revisando el ejercicio presupuestal, sino también tiene la obligación de darle seguimiento al cumplimiento de las metas y de los programas de cada una de las entidades y organismos de la Administración Pública Federal. ¿Qué hace falta?. En términos de las contralorías fortalecer su papel productivo, esta Administración lo ha hecho, ellos ahora tienen como una responsabilidad, darse a conocer como apoyo de los tomadores de decisiones,

¹⁹⁵ En referencia al término control existen diversas acepciones, como control social, control político, control de las finanzas públicas que se relaciona con los mecanismos de contraloría y sus órganos o entidades de fiscalización, al respecto, existen órganos de control interno y órganos de control externos, ambos se refieren a las finanzas públicas, pero generalmente en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo tiene sus órganos de control interno, y en contraparte, derivado del Legislativo se crea el órgano de control externo (al Ejecutivo), que en México, es la Auditoría Superior de la Federación, en algunos países adquiere otra denominación, como Tribunal de Cuentas y son totalmente independientes y autónomos. Al considerar lo anterior, retomo en el análisis el concepto de mecanismos internos de control para referirme a las tareas contra la corrupción en sentido específico, pero al mismo tiempo observando su relación con los aspectos de la cultura del servicio público.

como promotores de la eficiencia administrativa, como promotores de la simplificación administrativa, pero es un proceso que lleva más allá de dos años, han iniciado con este trabajo pero creo que lo que allí haría falta es fortalecer este papel de las contralorías internas en la promoción del desarrollo y la simplificación administrativa, es decir, no te sirven de mucho los controles posteriores a la acción de gobierno sino más bien previos, una revisión y una auditoría de procesos que te permita decir en dónde hace falta efficientar, en dónde hace falta redistribuir y dar la asesoría de cómo lo puedes hacer". SFP: Directora.

2.- Replantear la labor de las auditorías como actividad revisora, auscultadora y facilitadora. En cuanto a las tareas de control y la función auditora de la SFP, resulta interesante el señalamiento de que estas actividades deben guiarse con un sentido preventivo frente a los problemas de corrupción:

"Los auditores tendrían que hacer un replanteamiento importante de su quehacer en el nivel esencial del punto de partida, el control parte de un principio de mala fe hay algo absurdo allí, el sentido o la mentalidad auditora parte de ese principio de mala fe. Puede haber una auditoría donde no necesariamente se realiza porque haya alguna causa o una sospecha de algo, la auditoría puede ser simple y sencillamente una auditoría revisora, no porque haya habido algún tipo de denuncia o tipo de reclamo específico. El trabajo auditor debería ser más asesor que auscultador, debería ser más facilitador que persecutorio, el tratamiento del trabajo auditor podría ser mucho más amable si se planteara aspectos que no han estado tradicionalmente dentro de su práctica". SFP, Director. (El entrevistado consideró que esto se consignará como una visión muy personal).

3.- Reorientar los mecanismos de control con eficiencia y hacia aspectos específicos de las instituciones. En cuanto a los mecanismos de control y verificación de la SFP, deben transitar hacia la eficiencia, no sólo verificar las normas o aspectos contables, los cuales pueden tener trampas y corrupción, por lo que deben ser más inteligentes y con orientaciones puntuales en las instituciones:

"La Comisión Intersecretarial por ejemplo no tiene propiamente mecanismos de control y verificación porque son más de reforma estructural y más preventivas, sin embargo, está coordinada con la SFP, pues aquí estamos en la estructura, en la SFP se tienen mecanismos de control, de evaluación y de fiscalización muy claros, el punto más importante de los mecanismos de control tienen que ir transitando hacia dos cosas: uno, hacerse más eficientes, que sean menos costosas, que vayan más dirigidos y orientados a problemas graves, a problemas en los que la institución que es sujeta de verificación o de control tenga interés porque es donde le duele a la institución. Dos, no debe ser un mecanismo de control o de fiscalización que se vaya a las normas o a aspectos contables solamente, porque todos sabemos que los contadores, por ejemplo es relativamente fácil cuadrar las cifras, un contador muy ingenioso por más complicada que fuera el asunto, los cuadra y ya..., entonces los mecanismos de control y de verificación tienen que orientarse a aspectos muy puntuales de la institución, no a toda la institución, sino a verificar aspectos más de detalle de la operación de la gestión". SFP, Director.

4.- Aplicación de un programa de auditoría y revisión de las dependencias. Entre los diversos procedimientos que se aplican como parte de la lucha contra la corrupción, está el programa de auditorías en la Administración Pública:

“La Secretaría tiene un programa anual de auditorías en toda la APF, con lo que revisa las cuentas de todas las dependencias, donde detecta irregularidades se vuelve a hacer otra, se revisa, ya cuando hay plena certeza de una irregularidad entonces se realiza una sanción administrativa o en su caso una denuncia penal, una vez que la Secretaría hace una denuncia penal eso ya pasa a otra instancia, donde ya no es ingerencia o responsabilidad de la SFP darle seguimiento o concluir esa investigación, ya se encargaría la PGR y el ministerio público de darle seguimiento a la denuncia, en ese sentido es un proceso muy largo, puede haber amparos o procesos administrativos que llevan mucho más tiempo y eso hace el proceso un poco más largo de lo que la expectativa ciudadana está planteando; el único avance que se percibe es que sí se está aplicando la ley en aras del combate a la corrupción”. SFP, Director.

5.- Mecanismos de control y registro patrimonial de los funcionarios. Como se ha mencionado entre los mecanismos a cargo de la Secretaría de la Función Pública están las declaraciones, el control y registro patrimonial, las auditorías, las quejas y denuncias:

“Se lleva el control y registro patrimonial de los servidores públicos, es una acción eminentemente de carácter preventivo, porque nos permite ver que el patrimonio de los servidores públicos sea acorde con los ingresos que percibe. El mecanismo de recepción de las declaraciones se puede hacer por vía internet. En cuanto a la información del registro patrimonial de los servidores públicos hay una página en internet, se pretende que se conozca toda la información. Otra de las funciones es dar el apoyo técnico y la orientación en el llenado de las declaraciones. Alrededor de 150,000 servidores públicos están obligados a presentar declaración. El fin de la declaración es que el servidor público se desempeñe con la mayor probidad, con la mayor transparencia, por eso es un programa de carácter preventivo”. SFP, Subdirector.

6.- Cambiar los viejos paradigma en las auditorías y la cultura de la denuncia. El trabajo que desarrolla la SFP busca romper con viejos paradigmas, observando las limitaciones existentes en la actividad de contraloría, con lo que se observa el interés por fortalecer la función auditora con procesos de investigación, promoviendo la eficiencia, así como la cultura de la denuncia ciudadana:

“Se debe romper el paradigma en la contraloría en que nada más se hacia la auditoría y se acabó, tienes que meterte a investigar y agilizar los procesos administrativos, por lo mismo en el Poder Judicial, los procedimientos penales en muchos casos son transparentes y a veces no tan transparentes como debían de ser, hay que cambiar mucho toda esa cultura de la denuncia, pero no sólo del que denuncia, hay cosas que inhiben mucho dentro de un procedimiento, hay muchos elementos que no son suficientes para el procedimiento. Nosotros no podemos detener a nadie, lo único que podemos hacer es levantar actas y denunciar ante la autoridad de competencia, ante la autoridad penal o nosotros administrativamente, pero no tenemos atribución para llegar a detener a nadie, nos apoyamos, cuando es necesario por la PGR como consecuencia de una denuncia penal. En el caso de los funcionarios la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de acuerdo a la gravedad del asunto, si es por omisión, por un error, si fue con dolo, si fue planeado, todo lo que es el aspecto de la corrupción, bueno entonces se

establece la sanción, puede ser desde un apercibimiento hasta una inhabilitación administrativa obviamente o el pago de una multa para resarcir daños, ya penalmente es un procedimiento que lleva más tiempo”. SFP, Director.

7.- Verificar la rendición de cuentas. En el contexto de democratización que vive el país una de las condiciones que puede contribuir a la credibilidad en las instituciones es la efectividad y los resultados de la gestión pública, existen diversos factores que influyen en la generación de dichos resultados frente a los problemas del país, desde los factores de estructura organizacional hasta las condiciones del mercado internacional.

Cuando se habla de la situación de la administración pública y la gestión del gobierno, frente a los peligros de la corrupción, se deriva uno de los aspectos que en la actualidad viene cobrando mayor relevancia, la exigencia de rendición de cuentas:

“La SFP es la que verifica la rendición de cuentas de los servidores públicos y el mecanismo es de diversa naturaleza, de cumplimiento de las metas y objetivos que tiene cada una de las instituciones o de las instancias o unidades administrativas, el cumplimiento de sus obligaciones como servidores públicos, por ejemplo el hecho de presentar su declaración cada año, el propio hecho de rendir cuentas a la nación a través de un informe de gobierno cada año por parte del señor presidente de la república son hechos de rendición de cuentas, el informe del presidente de la república es el informe de rendición de cuentas de la APF o del sector público para todos... La nueva ley de Transparencia contiene rubros considerados obligaciones de transparencia, son rubros que soportan lo que es la rendición de cuentas, rendir cuentas significa que yo le diga a alguien qué hago, como lo hago, con qué. Le tienes que rendir cuentas al ciudadano de cuanto percibes como servidor público, de que lograste en este año con tus metas”. SFP, Director.

La rendición de cuentas es un mecanismo fundamental para la confianza en las instituciones, que relacionado con la transparencia forman parte de un proceso general en el mejoramiento de la calidad de la administración y el servicio público. Lo que en un sentido político contribuye a la calidad de la democracia y refuerza la legitimidad del gobierno. Existen diversos procedimientos y niveles de rendición de cuentas, algunos de carácter inmediato otros de mayor alcance, sin embargo, los procedimientos siempre llevan el interés de mostrar la eficacia y la transparencia en los resultados.

8.- Fortalecer la rendición de cuentas con las declaraciones electrónicas (Declaranet) y las mejoras derivadas de la Ley de transparencia. A lo anterior se agregan otros mecanismos que operan como rendición de cuentas de los servidores públicos, el sistema de declaraciones a cargo de la SFP y por otra parte, las tareas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública:

“Se puede mejorar de hecho se ha estado mejorando, un ejemplo de esto es en cuanto a rendición de cuentas es el mismo Declaranet, son declaraciones electrónicas que van a permitir información de manera más ágil y consultarla también de manera más ágil y hacer comparativos. Otro es el mismo IFAI es un mecanismo muy importante para transparentar los trámites y transmitir la información”. SFP, Director.

Dentro de los procesos que se han desarrollado destaca una mejora notoria:

“Tenemos páginas de Internet, Declaranet, certificación de la firma electrónica de los servidores públicos. Lo que se está mejorando es con respecto a la Ley de Transparencia es una mejora notoria”. SFP, Subdirector.

9.- Atención ciudadana y sistema de quejas y denuncias. Otro de los procesos de control que lleva adelante la SFP es el sistema de quejas y denuncias para la atención a la ciudadanía:

“En cuestiones de informática puede ser que tengas todo un sistema que te permita ver que está haciendo el funcionario, cómo lo está haciendo, qué avances tiene, la Secretaría tiene el área de Atención Ciudadana y capta todas las quejas y denuncias por Internet. Se hacen verificaciones bimestrales, trimestrales dependiendo de la dependencia administrativa para ver el trabajo operativo”. SFP, Subdirector.

Frente a la corrupción existen diversas medidas que se han tomado, entre las cuales se ha buscado incidir en la participación de la ciudadanía.

10.- Uno de los procesos relevantes en el trabajo que se desarrolla es el mecanismo de ‘usuario simulado’:

“El mecanismo de usuario simulado es muy simple, en el cual nosotros salimos como cualquier ciudadano a realizar un trámite. Aquí hubo un adelanto, a diferencia de las auditorías, en donde te aparecen irregularidades en el sector público y se pueden documentar, pero la corrupción nadie la documenta, si alguien te pide dinero no aparece documentado en ningún lado, el usuario simulado es ir a hacer el trámite como cualquier ciudadano y ver que es lo que está pasando y ver como se actúa, si se sorprende a alguien en flagrancia con todos los elementos que puedan permitirnos tener un procedimiento administrativo o penal, se actúa”. SFP, Director.

En el proceso de la actividad pública relacionado con los mecanismos de control, se observan los avances al respecto y también se señalan los retos para el desarrollo de la función pública, en los que se mencionan los siguientes:

1.- Nueva actitud del servidor público hacia el ciudadano. En términos de la atención hacia la ciudadanía, se considera que existe una mayor disposición del servidor público:

“Ya se ha iniciado con los mecanismos que ha estado instrumentando la propia Secretaría en cuanto a la atención de su clientela, que es el propio ciudadano. Ya el servidor público no es aquel que se encontraba en un pedestal y era inalcanzable, ahora estamos a disposición de cualquier ciudadano y dentro de los mecanismos se ha estado enfocando hacia los niños y jóvenes de las escuelas para que empiecen a crecer con una cultura diferente”. SFP, Subdirector.

2.- Importancia de la cultura organizacional. El desarrollo de la administración pública sin duda enfrenta diversos problemas, entre los cuales se mencionan los propios mecanismos de control, que deben ser rediseñados en una perspectiva integral lo cual nos habla de la necesidad de una renovación de la cultura en el servicio y la función pública:

“Los mecanismos de control están mal diseñados, si operan pero habría que redefinirlos, no se puede evaluar o valorar la gestión pública únicamente por indicadores contables, debe ser un estudio integral se deben incorporar en el análisis elementos que forman parte de la cultura organizacional que formen parte de la relación entre institución y sociedad. La cultura organizacional es la cultura que se genera al interior de las organizaciones, de las instituciones. En la Secretaría se distingue en que el perfil del funcionario es de los más preparados, gente joven, tenemos una infraestructura suficientemente adelantada, suficientemente moderna como para tener mejores condiciones de trabajo, la mayoría de la gente tiene su terminal de computadora, tiene acceso a información, tiene Internet, Intranet, tiene una serie de prestaciones, la estructura misma del edificio tiene muy bien definida las áreas, los espacios, estacionamiento, comedor institucional; parece mentira pero desde allí eso te genera una cultura muy diferente a la que pueden tener otras instituciones, es una buena cultura organizacional se distingue en la asignación de los espacios, en la asignación de las funciones y el perfil de los funcionarios”. SFP, Subdirector.

3.- Plantear la autonomía de los entes y organismos de fiscalización, control y vigilancia del presupuesto de egresos. En una perspectiva general, al observar el diseño de la estructura administrativa se señala la importancia del órgano encargado de la fiscalización, existe la preocupación en cuanto a la interacción de los organismos encargados de fiscalizar, controlar y vigilar el gasto público, el sentido y carácter de los mismos, además de los problemas con la legalidad:

“La mayoría de los gobiernos en países de primer mundo, los gobiernos más democráticos, más avanzados en cuanto a su estructura administrativa pública, los entes u organismos encargados de fiscalizar, de controlar o vigilar el gasto público o el presupuesto de egresos regularmente no forman parte del gobierno central, casi en todos esos países quien se encarga de vigilar el gasto es un organismo independiente, en México se ha creado la Auditoría Superior de la Federación que depende del Congreso”. SFP, Subdirector.

4.- Fortalecer una visión integral en la función pública, que abarque los diversos aspectos encaminados al combate a la corrupción, a la rendición de cuentas, la cultura de la legalidad y la participación ciudadana:

“Que la gente respete la ley, porque bueno, a eso van a estar obligados los servidores públicos de todo el gobierno federal. Yo creo que es labor de este gobierno y en particular de esta Secretaría, independientemente de lo que el Instituto Federal de Acceso a la Información ha dado, ha hecho campaña también de cultura, las herramientas formalmente ya están allí, ya hay una Ley de Acceso a la Información, tienes la garantía de que la sociedad vaya a exigir esa rendición de cuentas... Esta parte es en la que debiéramos concentrarnos en fomentar, en impulsar la participación de la ciudadanía, en temas de rendición de cuentas”. SFP: Directora.

Este conjunto de señalamientos sobre los mecanismos de control derivados de la actividad de la Secretaría de la Función Pública, contribuye a la comprensión de la situación actual con respecto al control y combate de la corrupción, que al mismo tiempo nos habla de la perspectiva abierta y los retos hacia la formación de una cultura del servicio público basada en el control y prevención de la corrupción, redefiniendo el carácter de las auditorías, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia, la legalidad y la interacción con la ciudadanía. Lo que implica establecer una visión de concordancia entre las estructuras organizativas y las prácticas democráticas en el desarrollo de la función pública.

7.1.2 Mecanismos externos y expectativas de la legalidad emergente

En la historia reciente del país ha existido una preocupación con respecto a los problemas de la corrupción y la impunidad como aspectos que ponen a prueba la legalidad y el Estado de derecho. La situación de un Estado en el que prevalecen ciertos vacíos legales, que son aprovechados por los corruptos y delincuentes, en el que las leyes no se respetan, en el que priva la ineficiencia y la impunidad; la cohesión social se pone en riesgo por la falta de igualdad de oportunidades sociales y sobreviene la desconfianza hacia las instituciones. Contexto que conlleva al debate sobre la calidad de la democracia y su gobierno, que al mismo tiempo se entrelaza con los rasgos de la cultura política.

Actualmente, se observa un proceso general de redefinición de la función pública, así como del marco legal en que se sustenta; en esta perspectiva, además de los mecanismos internos de control de la corrupción mencionados, resulta significativo agregar como referentes de la cultura del servicio público, dos instrumentos legales que sin duda, contribuirán al control y prevención de la corrupción y fortalecerán una nueva administración pública.

En tal sentido, se hará referencia a los aspectos básicos de estos instrumentos jurídicos que fundamentan el sentido de la legalidad de la función pública, que desde una perspectiva general, forman parte de una nueva institucionalidad que debe corresponderse con un proceso de profundización democrática en el país.

7.1.2.1 Opiniones sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En nuestro país, a diferencia de otros, no se contaba con un instrumento jurídico en la materia. Por lo que resulta un avance destacable en el proceso de formación de una nueva cultura en el servicio público, basada en la transparencia. Con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se sentaron las bases jurídicas para avanzar en tal sentido. Esta Ley se presentó al Poder Legislativo en noviembre de 2001, fue aprobada el 30 de abril de 2002 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año.

Señalo a continuación algunos aspectos básicos. Dicha Ley es de orden público y tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En tal sentido, la Ley establece los siguientes sujetos obligados:

El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Con ello la ciudadanía está en posibilidades de solicitar y conocer la información pública de dichas entidades, como sujetos obligados a cumplir dicha ley, lo cual de entrada representa un avance significativo para la transparencia en los poderes, la administración pública federal y en la función pública de las instancias mencionadas.

Los objetivos de esta Ley, señalados en su Artículo 4, son: Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valor el desempeño de los sujetos obligados; Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Lo anterior propiciará la vigilancia y transparencia de los procesos de la administración pública, la rendición de cuentas, que durante mucho tiempo ha sido una demanda legítima frente a los problemas de corrupción.

En su capítulo segundo, referido a las obligaciones de transparencia se señala, que con excepción de la información reservada o confidencial prevista en la Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la información siguiente: su estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; la remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación; domicilio y dirección electrónica de la unidad de enlace donde podrán recibirse solicitudes para obtener información; las metas y objetivos de las unidades administrativas; los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes de ejecución; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado, según corresponda, la SFP, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación, entre otros puntos.

Quizá se genere y de hecho se debate en torno a lo que debe ser información reservada y prevista en la ley, sin embargo, los criterios deben ampliarse en la perspectiva de fortalecer la transparencia a favor de la publicidad democrática, es decir, como rasgo de un régimen democrático cuya efectividad se manifieste en la administración pública.

En cuanto a la información en el Poder Ejecutivo Federal la Ley propone en sus Artículos 28, 29 y 30, la creación de Unidades de Enlace y Comités de Información en cada una de las dependencias, así como sus respectivas funciones relacionadas con los servicios de información pública. Proceso en las que las distintas instancias deben coordinarse y dar a conocer sus mecanismos específicos de funcionamiento.

De acuerdo a esta Ley, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de junio de 2002.

A este respecto es importante mencionar que dicho Instituto fue creado de acuerdo al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002 y a partir del cual el Ejecutivo Federal nombró a sus cinco comisionados, asimismo el Instituto entró en operación a partir del 12 de junio de 2003.

No es mi objetivo realizar una evaluación completa al respecto, dicha tarea rebasa los límites de este estudio, puesto que aquí sólo se toma como un referente para observar las opiniones y percepciones de los servidores públicos y mostrar el proceso general de la formación de una nueva cultura en el servicio público. Pero sin duda, con la aprobación de esta Ley, así como la creación del organismo responsable a su cargo representa de inicio, el establecimiento de las condiciones jurídicas y organizativas para transparentar los mecanismos de acceso a la información en el sector público, y por otra parte contribuye a la aplicación del principio de rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales y de la Administración Pública en general. Esto significa un gran paso en las reglas para el desarrollo de la función pública hacia la configuración de un mayor compromiso con la transparencia, la labor de los servidores públicos y el desempeño de sus tareas públicas estará ante la observancia de los ciudadanos. Sin duda, es un antecedente firme en la configuración de la cultura del servicio público basada en la transparencia y rendición de cuentas.

El contexto que antecede al establecimiento de dicha ley, estuvo dado por la manifestación de hechos de corrupción, con una alta desconfianza social hacia las instituciones del Estado y sus actores. Suele suceder que cuando se realizan cambios o se establecen nuevas leyes se generan diversas expectativas al respecto, desde la incertidumbre hasta la desconfianza hacia sus promotores, así como sus posibles consecuencias políticas. Desde luego, aquí entran en juego diversos factores de evaluación, que como juicios y opiniones, forman parte de la cultura política de los servidores públicos.

En el contexto del establecimiento de dicha ley y de la realización de nuestro estudio se pueden señalar las siguientes percepciones:

“La Ley de Transparencia es un instrumento para la rendición de cuentas, eso es muy importante y depende de que el ciudadano la utilice, porque si está la ley y ningún ciudadano pide información pues no queda en nada. El ciudadano tiene que ser consciente de que si quiere que el gobierno responda tiene que exigirle cuentas”. SFP, Subdirectora.

Entre las tareas iniciales que se realizaron con respecto a la Ley de transparencia, las dependencias organizaron sus archivos y la información disponible ante la ciudadanía, lo que se relaciona con la rendición de cuentas y coadyuvará en el funcionamiento de la democracia, como se menciona:

“Las dependencias y entidades nos hemos ido preparando desde, bueno uno tiene que tener mucho más claro como están sus archivos, como está su información, que es lo que no tiene. Se hizo un esfuerzo para clasificar la información de la Secretaría. La información clasificada es la que entrará dentro de los rubros de reservada y confidencial que la ley prevé y acá el tema es que un comité de información en cada Secretaría es el encargado de dictaminar que esa información se clasificó en verdad es reservada y confidencial y si no hay fundamentos para reservarla y hacerla confidencial entonces lo primero que se tiene que tener es quién da la información que tenemos y se tiene que tener clasificada y ordenada de acuerdo a los criterios de la ley. Yo creo que la transparencia en un primer sentido se entiende como eso, como la apertura de la información hacia la ciudadanía, pero yo creo, y esto tiene que ver con el trabajo de la Unidad de Vinculación para la transparencia que me hace ver el concepto de transparencia como algo más amplio, yo creo que transparencia no sólo es rendir la información, eso obviamente es ser congruente con lo que hemos propuesto. Todo lo que se está haciendo impacta la democracia”. SFP: Directora

Se percibe de forma positiva la Ley de Transparencia respecto a la actividad de los servidores públicos para evitar la corrupción, lo que se convierte en un rasgo significativo en la perspectiva de la cultura del servicio bajo orientaciones de transparencia para el ejercicio de la función pública y en términos generales esquemas de participación democrática:

“La Ley de Transparencia tiene como objeto que el desempeño de todo servidor público sea transparente, sea a la luz de la ciudadanía y de esta manera evitar las prácticas de corrupción para que de alguna manera la ciudadanía se dé cuenta del desempeño que se realiza dentro del gobierno federal entre otras cosas”. SFP, Subdirector.

Sin embargo, existe cierto escepticismo e incluso desconfianza respecto a los alcances de la transparencia, considerándola como un recurso demagógico del gobierno para aparentar que es moderno y democrático:

“Lo de la transparencia es un recurso demagógico, porque la información que tienes registrada legalmente, constitucionalmente estabas en tu derecho de pedir la información, no era necesario crear una nueva institución, la Administración Pública Federal estaba obligada a dar esa información, tenías el acceso a esa información, esto es politizar un asunto, institucionalizar algo, que porque tengas un Instituto de Acceso a la Información no quiere decir que seas más transparente y que por que no lo tengas eres menos transparente, hay países que no lo tienen y son más transparentes. Me suena a demagogia, a la gente no le interesa que tan transparente seas, sino que tan buen uso de los recursos hagas o sea, si generas riqueza, para la gente es una acción que pretende vender la imagen de un gobierno moderno democrático, de un gobierno a la vanguardia de todos, que se distinga de los gobiernos anteriores aunque no necesariamente lo estén haciendo mejor”. SFP, Subdirector

La percepción negativa de la Ley, como un recurso demagógico, en tanto se corre el riesgo de que se politice para beneficio de sus propulsores, refleja desconfianza hacia la legalidad emergente, asumiendo una actitud conformista respecto al pasado.

Resulta preocupante que un funcionario tenga una opinión negativa al respecto, se supone que en el contexto actual habría una visión positiva, sin embargo, lo anterior se puede interpretar bajo una doble vertiente. En primer lugar, por la situación de desconfianza general que prevalecía en la cultura política del país en el momento de establecerse la ley, en la que el descrédito de los políticos ha influido negativamente en la opinión pública; en segundo lugar, aquí entra en juego la visión personal de la política por parte del servidor público, la cual puede estar condicionada por factores diversos como son los aspectos ideológicos o el posicionamiento político personal frente a la situación de lucha política partidista, pero su punto de vista también puede alertarnos sobre los riesgos de demagogia, si la ley no se cumple y se cae en la simulación discursiva.

En términos generales la experiencia del pasado de desconfianza, ha tenido un fuerte peso en las expectativas y frente a las perspectivas hacia el 'gobierno del cambio', lo que se refleja en tal percepción, como inconformidad que no concuerda con la perspectiva de la cultura democrática. Si bien, en el pasado, los esquemas legales y la infraestructura jurídica eran poco respetados, además de ineficientes por la forma en que estaba estructurado el poder y la forma en que funcionaba el régimen político en general, la influencia de la ciudadanía al respecto era casi nulo, la composición del Congreso hoy es diferente, en la actualidad las circunstancias tienden a modificarse, existe la posibilidad real de una mayor incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, al menos en cuanto a información pública se refiere. Toda ley puede tener limitaciones en sus contenidos y en su aplicación, sin embargo ello se relaciona con el esquema general de las estructuras de poder, con el nivel de desarrollo del Estado de derecho y la cultura política, de donde derivan los riesgos o limitaciones en cuanto al respeto y aplicación de la ley. Aquí nuevamente se observa la necesidad de la correspondencia que debe existir entre instituciones y cultura política democrática, todo desfase provoca círculos viciosos de ineficiencia y desconfianza.

El establecimiento de dicha ley era una necesidad, y en la actualidad debe complementarse con los instrumentos y las tareas encaminadas a su funcionamiento efectivo, un paso en tal sentido, se relaciona con la transparencia en la administración pública como rasgo de la cultura del servicio público y como condición general para el mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas.

En cuanto a las expectativas y las posibles consecuencias positivas de dicha ley se registra que la ley de transparencia incide en el desempeño de todo servidor público, en el papel de la ciudadanía y en dicha interacción se posibilita la lucha contra la corrupción a lo que se agrega la promoción de tareas y mecanismos concretos:

“Se pueden hacer informes, se puede publicar mensualmente el manejo de los recursos, el presupuesto, como lo hace el Banco de México sobre la economía, es una base de la administración con transparencia. Medidas muy concretas, el apego a la ley, la aplicación de la ley. Se puede hacer algo muy directamente inculcar en los niños desde la escuela los valores éticos fundados en la honestidad y en la transparencia”. SFP, Director.

Existe la percepción de que la ley de transparencia propiciará el funcionamiento de la democracia en diferentes ámbitos:

“La Ley de Transparencia impedirá todavía más allá de la ley electoral y de otras disposiciones, que los programas sociales se utilicen con fines partidarios, con fines electorales, por qué, porque evidentemente cualquier ciudadano de cualquier organización que quiera ver a quien se le entregó cierto porcentaje de subsidio dentro del programa OPORTUNIDADES por ejemplo. De esta manera el voto no se constriñe, no se coacciona, vamos a tener un voto más libre, más informado que perfeccione a la democracia”. SFP: Directora.

En efecto los propósitos de la ley y las expectativas generadas por la misma, formalmente se reconocen positivamente, sin embargo, siempre existirán los riesgos negativos en la realidad, si se consideran otros factores de la política, como son las deficiencias institucionales con respecto al funcionamiento deficiente del Estado de derecho, y relacionado a ello, la existencia de rasgos negativos de la cultura política, que conllevan a la ilegalidad de los actores políticos, la persistencia de viejas prácticas relacionadas con el patrimonialismo y el clientelismo en las campañas políticas, al exceso de promesas incumplidas, la demagogia y la simulación.

Frente a la situación de desconfianza se puede plantear que la afirmación de la transparencia y la legalidad es un proceso que nos habla de los rasgos de la cultura del servicio público que se está formando, la cual exige en primer lugar, la voluntad política de transparentar y apegarse a la legalidad para obtener los resultados esperados. Como señala un servidor público:

“El primer paso es la voluntad política de abrirse a la ciudadanía, de dar a conocer, de dar acceso a los procesos, la información y toma de decisiones, el segundo paso, no tenemos de otra más que cumplir la ley y ya tenemos una ley que nos rige en ese tema y hay que apegarnos cabalmente a ella”. SFP, Director.

Estos serían los señalamientos y las percepciones en torno a la Ley de Transparencia, en los cuales se destacan las expectativas y las posibles consecuencias, que sin duda, se convierten en referentes iniciales de una nueva normatividad y que fortalecen la perspectiva de la cultura del servicio público con rasgos de transparencia, en tanto base de sustentación de la función pública bajo un contexto democrático.

7.1.2.2 Opiniones sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF

Después de varios intentos en la administración pública y con la experiencia de otras instancias en las que ya operaba un servicio profesional, se estableció la Ley que busca normar el servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración pública. La Ley del Servicio Profesional de Carrera se expidió por un decreto legislativo el 13 de marzo de 2003, con el cual también se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y

Gasto Público Federal; y se adicionó la Ley de Planeación. En el país, era ya una necesidad el que existiera una norma en el sentido de la profesionalización del servicio público, si bien existían algunos antecedentes en tal sentido, en el Servicio Exterior y el Servicio Profesional Electoral, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se busca la superación de viejos problemas en dicho ámbito.

En correspondencia con la democratización en otros ámbitos, con ésta ley se pretende superar una serie de problemas que en el pasado perturbaron el funcionamiento de la administración pública. Al respecto se pueden considerar algunos señalamientos de los funcionarios:

“No había una regulación para tener el Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de ejecutar, la responsabilidad de ejercer e implantar el Servicio Profesional de Carrera recae en ésta Secretaría. Junto con la Ley de transparencia y sus mecanismos son los dos proyectos más importantes que tenemos como administración pública para cambiar precisamente lo que es la cultura del servicio público” (SFP, Director).

Este Sistema depende del Poder Ejecutivo Federal y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública cuya operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Teniendo como principios rectores: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias, en las que cuenta con las siguientes facultades: emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente; elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema; administrar los bienes y recursos del Sistema; expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema; dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal; dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; aprobar la constitución o desaparición de los Comités; aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuales son las que requieran de dicha aprobación; aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación; resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema; promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento; establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de

su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales; revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias; aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema; ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie; aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación; dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones.¹⁹⁷

Con la nueva ley se establecen condiciones para mejorar las relaciones de estabilidad y promoción de los servidores públicos, sobre la base del mérito, considerando a los mejores cuadros en los mejores sitios, lo que puede contribuir a la calidad y eficiencia de la función pública, en tal sentido se señala que dicha ley presenta aspectos contra la discrecionalidad en la administración de los recursos humanos y promueve la profesionalización del servidor público en la Administración Pública Federal, le brinda certidumbre y estabilidad en el empleo. En un sentido general mejora las condiciones del servicio público y el clima organizacional.

Esta Ley plantea entre sus objetivos establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. Del mismo modo señala que las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley. Se pretende así garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Se señala que con la ley habrá reglas claras para la profesionalización del servidor público, para su ingreso a la administración pública, para su estabilidad en el cargo, teniendo metas y objetivos sometidos a evaluación, dejando atrás la cultura de la complicidad, el amiguismo y el nepotismo. El servidor público juega un papel importante como parte de una estructura gubernamental con respecto a la ciudadanía, el cual bajo las nuevas reglas de la profesionalización tendrá que ser evaluado.

¹⁹⁷ Las referencias corresponden a la Ley del Servicio Profesional de Carrera que en su título segundo contempla los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.

“Servidor público en primera instancia es aquel cuyo mandato surge de los ciudadanos, el servidor público se integra a la estructura, ahora lo hará en forma profesional gracias a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, no por influencias, no por amiguismos, etc. Se integra a la estructura del gobierno federal o en su caso en el ámbito estatal o municipal, donde se le asignan ciertas metas, ciertos objetivos, ciertas tareas que tendrá que cumplir y su trabajo a diferencia de antes tendrá que ser evaluado”. SFP: Directora.

Los servidores públicos de carrera en la Administración Pública Federal, serán los que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia; clasificados como eventuales y titulares, considerando los siguientes rangos: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace.

El sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de secretarios de despacho, jefes de departamento Administrativo, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias. Por otra parte la Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Lo anterior puede representar ciertas restricciones, en el sentido de que no incluye a la totalidad de los servidores públicos y en el sentido de una diferenciación en cuanto al servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

Con respecto a los alcances y limitaciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, un servidor público realizó las siguientes observaciones:

“La ley es muy mala, está mal hecha, es una ley hecha al vapor que además le permite, le da la prerrogativa a las instituciones de definir quien se inscribe al Servicio Profesional y quien no forma parte del mismo. La ley incluye todo pero es discrecional, no estás obligado, solamente se inscriben aquellos que quieren inscribirse, si yo me quiero inscribir lo hago si no quiero no lo hago, se crea en cada dependencia un comité, que establece los mecanismos, las directrices, las formas de acción y decide quién entra y quién no entra, entonces esto es totalmente subjetivo. Después de la seguridad pública en la agenda política nacional, después de la inseguridad, el segundo tema de gran importancia y que podía hacer grandes cambios a nivel de proyecto de gobierno era el servicio público, no se tuvo ni la sensibilidad, ni la visión, ni la capacidad, ni el entendimiento de lo que es la Administración Pública Federal para poder instrumentarlo”. SFP, Subdirector.

Lo anterior refleja una postura crítica hacia la legalidad incipiente y sus restricciones, cuyo pesimismo llama la atención con respecto a las limitaciones de la ley en el marco de la perspectiva general del proyecto de gobierno, en el que se la relaciona con otros dos temas de importancia, la seguridad y la reforma del Estado, aspectos que sin duda forman parte de la agenda política, desde luego, con el tiempo se podrá ir observando los verdaderos alcances de la legalidad y la resolución de los problemas mencionados.

Resulta importante analizar algunos aspectos específicos de la ley y agregar otras opiniones al respecto. Dentro de su título segundo la Ley contempla los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema, por ejemplo, en su Artículo 10 señala los siguientes: Tener estabilidad y permanencia en el servicio; recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos; percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean; acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos; recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones; ser evaluado con base en los principios rectores de la Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días; ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado; participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior; promover los medios de defensa; recibir una indemnización cuando sea despedido injustificadamente. Aspectos que sin duda, resultan significativos frente a las condiciones en que se desarrollaba el servicio público.

Del mismo modo se señalan las obligaciones en su Artículo 11, entre las que se pueden destacar las siguientes: ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema; desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos; participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema; aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño; participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento; guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia, asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades; proporcionar, la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas; abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren; excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio.

Dichos aspectos contribuyen a esclarecer las reglas que orientarán a los servidores públicos y que presentan nuevas posibilidades para la conformación de nuevos rasgos normativos en la cultura del servicio público.

En cuanto a la estructura del sistema de servicio profesional de carrera, este se compone por los siguientes subsistemas: de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación. Se señala en tal sentido, la estructura, funciones y atribuciones de cada instancia, así como la creación de un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, basado en un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública. Al respecto el Sistema cuenta con los siguientes órganos la Secretaría, el Consejo Consultivo y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Derivado de lo anterior se infiere que la ley tendrá impactos en el clima organizacional, en la actualización permanente, en la estabilidad y certidumbre de los servidores públicos, desde dicha ley se pretende:

“Fortalecer el sentimiento y la realidad de un profesionalismo dentro del servicio público, que cada servidor público se mantenga actualizado y a la vanguardia en los temas que le son relevantes a sus facultades y funciones. La estabilidad en el empleo, el sistema que había imperado en el país era un sistema basado en la lealtad y no basado en la capacidad del individuo, en esa perspectiva tu empleo dependía del sometimiento a la voluntad del superior jerárquico y de la voluntad de un grupo político, eso generaba incertidumbre, contraria a la dignidad humana del servidor público. El clima organizacional era de un perfil muy bajo, en términos de ánimo, en términos de integración de equipo, en términos de generar resultados y valor agregado en el servicio público, porque no tenías claro el programa de crecimiento y sabías que te podían quitar el empleo en cualquier momento. Esta ley se basa en la capacidad, cualidades y habilidades para el servicio público”. SFP, Director.

Sin duda, el establecimiento de la ley impactará las estructuras organizativas de la administración pública y el clima organizacional de la misma, de donde se puede inferir que independientemente de sus limitaciones inmediatas, se establecen nuevas condiciones para la renovación de la cultura del servicio público. En dicha perspectiva se pueden observar otros factores que se relación con dicho proceso y la importancia de la Secretaría de la Función Pública, tal como se observa:

“Esto desde luego tiene que ver con la ley de transparencia y acceso a la información, es uno de los logros de esta administración. El servicio profesional de carrera es uno de los temas centrales de la Secretaría de la Función Pública, se pretende no enfatizar el control, por eso ya no es la Secretaría de la Contraloría ahora es la Secretaría de la Función Pública y está orientada a la prevención, orientada al desarrollo, orientada a que las personas que trabajan en la administración pública conciban esquemas modernos de administración para salir de los resquicios burocráticos”. SFP, Director.

Como puede observarse en los aspectos enunciados de la Ley, se establecen los fundamentos normativos para la profesionalización del servicio público, cuestión que había estado pendiente durante muchos años en la Administración Pública Federal. Sin duda, con ello se ha dado un gran paso para generar mejores condiciones en el desarrollo de la función pública, con respecto a los derechos y obligaciones de los servidores públicos, en general para generar mejores condiciones en el desarrollo profesional en la Administración Pública. Por su contenido esta ley representa un aspecto fundamental en la formación de una nueva cultura del servicio público, en condiciones de profesionalización, especialización y el mérito de los servidores públicos:

“La ley de profesionalización es un buen paso, a pesar del retraso en comparación con otros países desarrollados que desde hace muchos años que la tienen, pero más vale tarde que nunca, a pesar de que no se le dio mucho vuelo en los medios de comunicación. La ley es una gran cosa para contrarrestar el amiguismo, compadrazgo. Con la nueva ley habrá un camino alternativo para llegar, para ascender, para mantenerse en el sector público con base en el mérito estrictamente”. SFP, Director.

En las percepciones de la Ley del Servicio Profesional existen una relación comparativa con respecto al pasado de la administración pública, desde las cuales se pueden establecer inferencias importantes para observar algunos rasgos de la cultura del servicio público. Al respecto se puede señalar que la cultura del servicio público en México ha estado influenciada por una serie de prácticas y tradiciones provenientes de la cultura política que en la actualidad y bajo los nuevos contextos de la administración pública tienden a modificarse. De acuerdo al contexto histórico y las condiciones recientes del servicio público en México se puede decir que el peso de relaciones tradicionales en el ámbito público, como el amiguismo y las relaciones de compadrazgo generaron círculos viciosos en las tareas de los servidores públicos, se generaba condiciones de ineficiencia y riesgos de corrupción, frente a las cuales se levantaba la exigencia de un servicio civil de carrera como alternativa.

La manifestación de relaciones de compadrazgo en la administración pública, predominó en el pasado como rasgo de movilidad política. Por ello al preguntar por las ventajas de esta ley se responde positivamente:

“Todo es ventaja, porque este Servicio lo que tiene ahora es un conjunto de subsistemas y te va a permitir tener a la mejor gente en el servicio público, desde su entrada, su estadía, su evaluación del desempeño hasta su salida, permitirá que esto sea monitoreado por un conjunto de procedimientos perfectamente establecidos y eliminar el compadrazgo y la política de la búsqueda del “hueso” en la administración pública, se tendrá a la gente que apruebe los exámenes y no importa quién venga como jefe o cuando se vaya, la gente permanecerá en el servicio público y eso tiene muchos efectos. El primero de ellos es que le permite estabilidad a los servidores públicos y les permite concentrarse en su trabajo”. SFP, Director.

Dentro de las expectativas y las ventajas que se observan hacia el futuro, los servidores públicos señalan también las siguientes:

“Una básica es la profesionalización del servidor público, que pueda conservar su puesto, que pueda ascender dentro de la APF a partir de sus méritos, de su capacidad, de su profesionalización y deje atrás esta cultura de la complicitad, del amiguismo, del nepotismo, esto va a generar que haya servidores públicos profesionales que respondan a reglas muy claras y precisas por un lado y por otro lado lo que también se está haciendo es la apertura de la información pública a la que tienen derecho los ciudadanos”. SFP, Director.

En México, uno de los aspectos problemáticos en el servicio público es la falta de continuidad de los proyectos y programas sociales, debido a los relevos de personal por los cambios sexenales, cuyas consecuencias son la falta de atención e incumplimiento a las demandas de los sectores de la población con mayores rezagos. Al respecto se señala que:

“Los ascensos dependerán del desempeño al interior de la organización, permitirá mayor estabilidad a los proyectos y dará continuidad a la administración, se podrá hacer carrera en la administración pública, se pretende tener un gobierno estable, un gobierno que independientemente de quien llegue como titular del ejecutivo, independientemente del partido que sea o de la orientación ideológica que tenga, las funciones sustantivas del gobierno se tienen que seguir haciendo, como los servicios públicos se tienen que garantizar”. SFP, Subdirector.

Un señalamiento importante que se hace es que con esta Ley se sientan nuevas bases en la administración de los recursos humanos, como sistema de recursos humanos en manos de la Secretaría que permitirá estabilidad en los cambios de administración y certidumbre a los servidores públicos. Existe un reconocimiento en cuanto a la necesidad de seguir avanzando respecto de los primeros pasos en cuanto a la legalidad establecida, para complementar el marco legal, estabilidad de los servidores públicos con la continuidad de los proyectos administrativos frente a los cambios políticos.

“Falta mucho por hacer, falta modificar el marco jurídico como para acelerar estos procesos para que sean menos burocráticos, falta darle garantías también a los servidores públicos, que todos sus actos y que todas sus tomas de decisiones va ser respetado en términos de un marco jurídico, certidumbre a los servidores públicos de que cuando haya cambio de administración no habrá cambio de toda la plantilla laboral, faltan muchas cosas pero en términos estructurales se están dando con la ley de acceso, con la ley del servicio profesional”. SFP, Director.

La percepción inicial de la ley ha generado fuertes expectativas en los servidores públicos, frente al pasado dominado por la incertidumbre en el empleo, por el influyentismo, por la falta de mecanismos claros para tener promociones o ascensos, todo ello relacionado con la vieja cultura política burocrática dependiente de las decisiones políticas y los relevos sexenales, en la actualidad está comenzando a modificarse, aún cuando se considera que falta mucho para consolidar una nueva cultura del servicio:

“La ley del Servicio Profesional es algo que le falta mucho todavía, en términos ideales es algo evidentemente necesario, muy necesario, porque el servicio público por lo menos antes de esta iniciativa era un servicio público que con toda razón se sentía también inestable e inseguro, dependía por una parte de influencias, de relaciones, de amiguismo, o de relaciones de compadrazgo, de todo quizá menos de la capacidad del propio servidor público. La consolidación de la Ley, de alguna manera tendrá que consolidar otro tipo de cultura, una cultura basada en lo que los sociólogos llaman los esquemas meritocráticos, eso es algo muy importante y que se debe consolidar. Se están dando los primeros pasos pero creo que sigue siendo incipiente, esperaríamos que para el final del sexenio realmente contáramos con un esquema muy sólido de este planteamiento”. SFP, Director.

A pesar de las diferencias que pueden existir en las opiniones, la percepción general se inclina hacia la generación de expectativas positivas hacia el futuro, respecto de las consecuencias de esta ley. Los señalamientos discordantes con una percepción encaminada a considerar algunas limitaciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, muestra cierto escepticismo, pero puede contribuir a la observación de las debilidades de la ley. Sin embargo, en conjunto las opiniones positivas contribuyen a tener una visión más amplia desde la óptica de la cultura del servicio público, que como se puede inferir está en un proceso de redefinición.

Del mismo modo ante las diversas formas de corrupción, la discrecionalidad y monopolio de la decisión en la administración pública, que desde luego, requiere de mayor transparencia, la ley pone de manifiesto el papel central de los servidores públicos lo que resulta importante para el proceso formación de valores y reglas que finalmente pueden contribuir al arraigo de una cultura del servicio público en correspondencia con los presupuestos de una gestión democrática. Como señala el Jefe de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera en la SFP: “... el Servicio Profesional de Carrera no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado, como lo son la consolidación democrática, un gobierno eficaz y transparente, el combate a la corrupción”¹⁹⁸

En el mismo sentido, se pueden agregar algunos señalamientos sobre los avances y contenidos iniciales que se han propuesto al respecto:

- a.** Instalación del Consejo Consultivo del Sistema y elaboración de su reglamento.
- b.** Emisión del Acuerdo e instalación de los Comités técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF (se cuenta con 83 Comités instalados).

¹⁹⁸ Méndez Martínez, José Luis “Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México”. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004. pp. 5-12.

- c. En el transcurso del segundo semestre de 2003, inició la operación del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).
- d. Se diseñó el concepto @Campusmexico como instrumento o herramienta que facilitará la capacitación de los servidores públicos y que dará cabida a la participación de las universidades e instituciones educativas del país.
- e. Publicación del Reglamento Interior de la SFP, en la que se crea la Subsecretaría de la Función Pública y al interior de ésta la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.
- f. Diseño del modelo conceptual integral de Servicio Profesional de Carrera que instrumentarán las dependencias y entidades de la APF.¹⁹⁹

Durante 2006 el Servicio Profesional de Carrera habrá capacitado a más de 40 mil funcionarios en diversas competencias, definidas como el 'ADN del funcionario público' entre las cuales destacan: "1. Liderazgo, 'porque es muy importante dirigir grupos'. 2. Orientación a resultados, porque ya no 'es importante lo que se hace, sino lo que se logra'. 3. Visión estratégica, porque el funcionario debe saber pensar a largo plazo. 4. Negociación, capacidad definida como 'el costo de transacción' entre las personas para ponerse de acuerdo, y 5. Trabajo en equipo, para que la gente realice su labor con unidad de propósito.

Dichas 'competencias', afirma Luis de la Fuente, uno de los responsables del proyecto y titulara de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se determinaron con base en un muestreo internacional para conocer las principales capacidades directivas que debe tener un ejecutivo. Del conjunto de éstas 'se escogió que en la cultura mexicana eran las cinco más importantes con las cuales se identifica el ADN del funcionario Público" (La jornada, 27- 03-06, p.49).

Los avances en la materia, sin duda, se convierten en el antecedente de la formación de la cultura del servicio público cuyos rasgos están en proceso de redefinición, que seguramente tendrán implicaciones en el servicio público, así como en las expectativas abiertas hacia esquemas de gestión gerencial en el campo de la Función Pública.

¹⁹⁹ Méndez Martínez, José Luis, Ob. Cit. Pp. 7

7.2 Perspectivas hacia la cultura de la transparencia y profesionalización

La evolución política del Estado ha requerido de la presencia de un cuerpo de funcionarios y servidores públicos, sin embargo, las modalidades de su intervención ha ido variando de acuerdo a la propias características de los gobiernos y la organización de su administración, bajo esquemas autoritarios y democráticos. En cuanto a las formas de administración y a propósito de sus funcionarios, resulta relevante referirnos a dos aspectos del problema y que sirven como referentes para analizar el caso de México.

La tradición de las gratificaciones y cargos por lealtad en el servicio. “En el pasado, los príncipes, conquistadores o jefes de partidos triunfantes premiaban a sus seguidores con peculiares remuneraciones, que consistían en feudos, donaciones de tierras, prebendas de toda índole y, más adelante, con el desarrollo de la economía monetaria, en las gratificaciones privativas, que vienen a ser lo que hoy en día dan los jefes de partido, en cargos de toda índole en partidos, diarios, hermandades, cajas de seguridad social, organismos municipales o estatales, en calidad de pago a la lealtad demostrada en el cumplimiento de servicios. En toda lucha entre partidos siempre se persigue, además del fin objetivo, y primordialmente, el control de la distribución de los cargos”. A lo anterior se agrega el papel del funcionario profesional y las posibles consecuencias que provocaría su inexistencia: “Sin embargo, a tal tendencia se contrapone el espíritu evolutivo de los funcionarios modernos, que se van transformando en un conjunto de trabajadores intelectuales excelentemente especializados gracias a una intensa preparación, así como con un honor estamental muy perfeccionado, con el altísimo valor de la integridad. De no existir este tipo de funcionarios, cernería sobre nosotros el riesgo de una tremenda corrupción y una general incompetencia e, inclusive, peligraría gravemente la positiva actuación técnica del aparato estatal, que alcanza suma importancia para la economía, a la que vemos crecer de continuo, y que seguirá creciendo más y más gracias a la socialización acelerada. La administración de aficionados, apoyada en el *spoils system*, la cual daba facilidad de subsistir, en Estados Unidos de Norteamérica, cientos de miles de funcionarios, comprendidos hasta los repartidores de Correos, conforme a los resultados de la elección presidencial, ignorando la existencia de funcionarios profesionales vitalicios, se encuentra muy debilitada por la Civil Service Reform. Tal evolución se ve estimulada por las ineludibles necesidades de la administración. Con simultaneidad a la línea ascendente del funcionario profesional, marcha la evolución del político dirigente, aún cuando resulta menos perceptible (Weber;1986:18).

Con relación a la cultura del servicio público, los aspectos problemáticos de la administración pública en México, provenían de un conjunto de relaciones derivadas del burocratismo tradicional, el patrimonialismo, el monopolio de los cargos y puestos en el servicio público por parte del grupo gobernante, así como la manifestación de actos de corrupción, que en conexión con las formas del poder político configuraban el sistema tradicional de reparto de los cargos públicos en el Estado, en el cual el

gobierno en turno tenía el control y el partido oficial era una especie de agencia de colocaciones. La administración burocrática, con cadenas de jerarquías autoritarias se conjugaba con una cultura política tradicional que no permitía el servicio civil de carrera. Existía la necesidad de la profesionalización de los funcionarios y el servicio civil era una exigencia para la administración pública, esta se fue concretando en la medida en que se fue dando cabida a la pluralidad política y la apertura democrática.

En el marco de la regulación de los comportamientos sociales, el papel del Estado resulta de gran significación y específicamente el desarrollo del Estado de derecho está en estrecha relación con el entorno social y la existencia de una cultura ciudadana. Toda ley, puede tener limitaciones o debilidades en cuanto a sus alcances, como las dos leyes que hemos señalado, de cuyas percepciones se deduce la existencia de fuertes expectativas a pesar de la diferencias.

En las últimas décadas de la vida política del país, la demanda de democratización alcanzó mayor fuerza, debido a que había existido una fuerte brecha entre la marcha de los gobernantes y las necesidades sociales de la ciudadanía. La transición política sentó nuevas bases para el desarrollo de la función pública, sin embargo, tanto la democracia como los mecanismos de gestión pública requieren del mejoramiento de su calidad. En ello desde luego ocupa singular importancia la transparencia y la rendición de cuentas, tanto de los poderes públicos y sus actores, como de las instancias encargadas del servicio público, además de apegarse a la legalidad, deben convertirse en entes sujetos al escrutinio ciudadano.

La transparencia es un punto clave para el funcionamiento de la democracia, contribuye a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, acceder a la información pública es un primer paso en el interés del ciudadano respecto de sus representantes y autoridades públicas, contribuye a romper con el secretismo y la actuación tras bambalinas de los actores políticos.

En el contexto actual resulta importante señalar que existen avances importantes en dicho rubro. Según los datos del IFAI, en 2005, la Administración Pública Federal recibió un total de 50,127 solicitudes de información, con un promedio de 4,177 solicitudes mensuales.

Las 15 dependencias con mayor número de solicitudes recibidas a partir del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2005.

DEPENDENCIA/ENTIDAD	TOTAL DE SOLICITUDES	% DE SOLICITUDES CON RESPUESTA TERMINAL
Instituto Mexicano del Seguro Social	7,161	89.5
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5,885	94.8
Secretaría de Educación Pública	4,516	83.8
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3,896	86.0
Secretaría de la Función Pública	3,420	77.9
Procuraduría General de la República	3,190	83.8
Secretaría de Gobernación	3,111	87.4
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2,897	84.7
Secretaría de Salud	2,644	83.2
Servicio de Administración Tributaria	2,396	86.0
Comisión Federal de Electricidad	2,313	93.2
Secretaría de la Defensa Nacional	2,205	96.1
Secretaría de Relaciones Exteriores	2,200	91
Presidencia de la República	2,177	92.2
Comisión Nacional del Agua	1,965	89.8

Fuente: Tercer Informe de labores. IFAI, 2006, p.11.

Entre los sectores que han incidido en las solicitudes de información predominan el sector académico con un 33.9 %. Entre los temas que son objeto de las solicitudes, sobresale el referido a la Información generada por las dependencias, que incluye datos referidos a los trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas de las dependencias públicas. Asimismo resulta importante señalar que el número de recursos interpuestos ante el IFAI fue de 635 en 2003, de los cuales el IFAI resolvió 442; en 2004 de 1,431 recurso presentados, se resolvieron 1,306 y de 2,639 recurso presentados en 2005 se resolvieron 2,325. (Tercer Informe de labores. IFAI, 2006, p.15-19).

La transparencia es un valor que fortalece la cultura democrática. La cultura basada en la transparencia se apoya en normas y reglas, a pesar de las limitaciones de la Ley en cuanto a los sujetos obligados, la difusión del valor de la transparencia debe afirmarse y ampliarse en los siguientes ámbitos:

a) En la administración pública y en los distintos niveles de gobierno, sometiendo a escrutinio público la información sobre la actividad administrativa y el uso de los recursos públicos con mecanismos de contraloría ciudadana.

b) En los procesos electorales, mejorando los mecanismos de fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos, monitoreando los gastos en medios impresos y electrónicos, combinado los mecanismos de auditoría directa con la información indirecta y las denuncias ciudadanas sobre los métodos clientelares y el uso de los recursos de programas sociales.

c) Al interior de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, así como en las organizaciones de la sociedad civil, a este respecto existen aún limitaciones en la Ley, sin embargo, los distintos órganos encargados de la transparencia deben coordinar esfuerzos para que lo establecido hasta ahora, camine hacia el fortalecimiento de una cultura democrática en la cual la transparencia y la legalidad son valores fundamentales.

Con lo anterior y en la medida en que se avance en la transparencia se fortalecerán los procesos específicos que contribuyan a la consolidación democrática, como son la formación y construcción de la ciudadanía participativa, la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, así como la rendición de cuentas, fortalecerán la confianza en las mismas, aunque ello debe combinarse con los resultados de la actividad pública de frente a los problemas que padece la ciudadanía, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de la función pública. La transparencia coadyuva a la participación ciudadana, como comenta Cárdenas Gracia: "...sólo diseñando más y mejores canales participativos, fortaleciendo la educación política y cívica de la sociedad, será posible enfrentar los abusos de quienes se mantienen ilegítimamente en el poder.

En este escenario ciudadano es donde tiene una gran relevancia la maximización de la información. Los casos PEMEX y amigos de Fox también fueron una batalla por el derecho a la información. Capítulo no cerrado en México. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental, con sus ventajas indudables, es muy condescendiente con la clase política. Ahí está el ejemplo de los artículos 11 y 14 de la misma, que vedan el escrutinio público de asuntos públicos en donde están inmersos recursos públicos o entidades de interés público" (Cárdenas;2004:182).²⁰⁰

²⁰⁰ Los artículos a que se hace referencia dicen lo siguiente. Art. 11.- Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

El problema de la legalidad es un debate abierto en nuestro país, no sólo en términos de los alcances de las leyes, sino también y sobre todo, su respeto y aplicación, lo que refleja un aspecto importante de la cultura política y la necesidad de reforzar el Estado de derecho.

En cuanto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, representa la posibilidad de contar en la administración pública con servidores públicos de carrera, con un alto nivel de especialización para el ejercicio de la función pública, lo que implica el fortalecimiento del recurso humano bajo un sistema que abarca el ingreso, la capacitación certificada, el desarrollo y promoción profesional, la evaluación del desempeño, así como la separación. La entrada en vigor de dicha Ley conlleva a la redefinición de las reglas y estructuras del servicio público con base a los principios del mérito y la igualdad de oportunidades, lo cual representa remontar viejas prácticas derivadas de la cultura tradicional del burocratismo, las relaciones de compadrazgo, el influyentismo y la corrupción.

La cultura del servicio público tiene en la Ley del Servicio Profesional de Carrera uno de sus fundamentos jurídicos, con dicha ley se establecen los criterios normativos para la profesionalización del servicio público, como parte de la regulación de la actividad de los servidores públicos que desempeñan una función pública, es decir, encargados de la administración pública para la concreción de los fines o funciones del Estado ante la sociedad. Ésta ley conlleva al establecimiento de un sistema de ingreso, permanencia, promoción y separación de la administración pública, basado en el mérito, en la capacitación y evaluación de sus integrantes. Teniendo como sustento los principios de: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, lo que se convierte en la base para una nueva cultura del servicio público, en cuyo rasgo distintivo se encuentra la garantía de igualdad de oportunidades y la profesionalización de la carrera administrativa, estableciendo los derechos y obligaciones de los servidores públicos pertenecientes a dicho sistema.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Art. 12.-También se considerará como información reservada: I. la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, u otro considerado como tal por una disposición legal; III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; V los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refiere las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. IFAI, México, 2003).

Con el sistema del servicio profesional se busca beneficiar a los servidores públicos hacia el interior de la administración pública, garantizando sus derechos y evaluando su desempeño acorde con sus obligaciones. Sin embargo la profesionalización debe conllevar al mejoramiento permanente de la calidad de la administración pública, en términos de sus procesos, haciéndolos más eficientes y más transparentes frente a las demandas de la ciudadanía. El servicio profesional de carrera se constituye en mecanismo para brindar estabilidad a los servidores públicos, lo cual permitirá aprovechar las capacidades y la competitividad a favor de la continuidad de los programas gubernamentales, pero sobre todo a brindar soluciones.

La profesionalización es el inicio de un largo proceso encaminado a proporcionar, con eficacia y eficiencia, los servicios que la sociedad demanda, la experiencia apenas comienza. En tal sentido se puede recordar lo que en 1887 dijo Woodrow Wilson en el contexto de Estados Unidos: “Por esta razón, debemos considerar la reforma del servicio civil en sus actuales etapas como mero preludio a una reforma administrativa más completa. Hoy estamos rectificando los métodos para hacer nombramientos; debemos seguir adelante para ajustar mejor las funciones ejecutivas y para prescribir mejores métodos de organización y acción ejecutivas. Por ello, la reforma del servicio civil sólo es una preparación moral para lo que ha de seguir. La reforma está aclarando la atmósfera moral de la vida oficial al establecer la santidad del cargo público como un depósito de la confianza pública y, al hacer que el servicio esté libre de partidismos, está abriendo el camino para realizarlo de manera objetiva” (Wilson, Shafritz-Hyde;1999:85).

En México, tanto la Ley de Transparencia y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, son aspectos centrales en las normas que rigen la Administración Pública Federal, forman parte del nuevo andamiaje jurídico institucional que le da sustento a la función pública, generando expectativas de certeza, transparencia, profesionalización, en los mecanismos de control de la corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas de los servidores públicos. Estos aspectos representan los primeros escalones hacia la formación de una nueva cultura del servicio público, que en la medida que se consolide favorecerá las tareas de la administración pública desde las exigencias de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, también resulta importante señalar que la cultura del servicio público está en proceso de redefinición, el cual está influenciado por el contexto económico general prevaleciente, por las características que se le asigna a las políticas gubernamentales, incluyendo sus formas programáticas e ideológicas, la mística y las prácticas de los encargados de la administración pública. El carácter público de la cultura del servicio se ve acotado no sólo en sus aspectos internos y organizacionales, sino en su sentido político frente al carácter privado de la economía, los riesgos de mercantilización y corrupción política, contexto en el que se expresan los rasgos y tendencias estratégicas, políticas, económicas y culturales frente a los problemas del país, que en la actualidad dependen de los avances de la democracia y la gobernabilidad en condiciones de legitimidad, eficiencia y transparencia.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas” (J. Rawls).

1. Aspectos centrales de la problemática planteada en la investigación

En nuestro estudio se plantearon los referentes cognitivos de la cultura política de los servidores públicos para elaborar una interpretación sobre los problemas que existen en el ámbito de la función pública, bajo el concepto de cultura del servicio público, nuestra atención se centro en el fenómeno social de la corrupción, las dificultades para su estudio, sus manifestaciones y consecuencias, en el campo institucional del Estado y en relación con la democracia.

Para ello se establecieron los fundamentos analíticos desde una perspectiva interdisciplinaria proveniente de la sociología y ciencia política, retomando los aspectos de la cultura política y sus referentes con respecto a los valores institucionales. Considerando que dichos valores, como principios arraigados, definen, identifican y diferencian lo que es preferible, deseable, delimitan lo bueno y lo justo para la organización o el grupo de referencia frente a los aspectos perjudiciales. Al sostener que en la vida social y en las organizaciones la influencia de las normas, la tradición y la experiencia hacen posible el entendimiento y la realización de actividades, se observó que el entrelazamiento de las normas y valores propician las orientaciones, los supuestos o preconcepciones, creencias relacionadas a la forma de percibir y evaluar el entorno social, sus problemas y soluciones.

El estudio resultó significativo en el ámbito de la función pública, que bajo la categoría de cultura del servicio público, aclara los aspectos de la corrupción, su relación con el contexto del sistema político y los rasgos de la cultura política predominante, sin dejar de observar las condiciones económicas del mercado que impactan la organización del Estado. Cuyas expresiones se reflejan en las políticas de desregulación y privatización, la competencia económica, que al no estar claramente reguladas conllevan riesgos de corrupción. Dichas tendencias afectan la concepción de lo público estatal y la función pública en su sentido social, debilita las funciones de seguridad y protección social, provoca la debilidad y deficiencias de las instituciones estatales, tanto para satisfacer necesidades sociales como para controlar la trasgresión de las normas y los comportamientos antisociales.

Las debilidades de las instituciones del Estado, se ven reflejadas en la falta de capacidad para contrarrestar las mafias del narcotráfico, la inseguridad y la violencia, además de la persistencia de condiciones estructurales que provocan el deterioro sociocultural en la población. Se puede sostener que todo gobierno democrático tiene entre sus responsabilidades y funciones el proporcionar seguridad e impartir justicia, sin embargo, la persistencia de costumbres relacionadas con la cultura política de raigambre patrimonialista, elitista, discrecional y autoritaria, así como la manifestación de ilegalidad e impunidad, han afectado la gobernabilidad y la función pública en México y los rasgos de la cultura política.

La existencia de una institucionalidad deficiente y de la cultura política autoritaria se convierten en factores explicativos del uso y abuso del poder público para obtener ganancias y beneficios privados, lo que tuvo sus manifestaciones durante la fase de transición política y que persiste en la actualidad como parte de las deficiencias de la democracia.

De las percepciones registradas sobre la corrupción se infiere que el problema tiene diferentes manifestaciones, tanto en el ámbito público estatal como en los espacios de los negocios privados, incide en la interacción entre ambas dimensiones en perjuicio de lo público. Los riesgos persisten en los distintos niveles de gobierno y en las instancias de la sociedad, en cuyas expresiones hay una implicación de funcionarios y ciudadanos involucrados, de donde se puede deducir que la corrupción es un fenómeno relacionado a contextos de anomia social en el país y de opacidad en el ejercicio de gobierno.

La corrupción está determinada por múltiples factores y condiciones: económicas, socioculturales e institucionales en las que se realizan las interacciones sociales. En su dimensión económica se define por la orientación hacia la obtención de ganancias y rentas extralegales en beneficio privado de los involucrados, se desarrolla a través de las relaciones económicas de producción y distribución de mercancías, en la prestación o contratación de servicios como intercambio ilegal en los mercados; en su dimensión política tales comportamientos se orientan hacia la obtención, uso y abuso del poder público o cargo político en beneficio personal o de grupo, afectando el interés público. Se expresa como corrupción política en las actividades relacionadas con el poder político, el gobierno y el Estado: en el financiamiento ilegal en la competencia por los cargos de elección popular, el ejercicio de dichos cargos como uso y abuso del poder, de forma más específica se expresa como corrupción administrativa, fraudes, sobornos y 'mordidas' relacionados con la administración de los recursos y la prestación o contratación de los servicios públicos del Estado. Es un problema de conductas anormales con la intención de obtener beneficios personales en forma extralegal y en perjuicio de las instituciones, cuyo riesgo existe en toda actividad o interacción con bajo nivel normativo, en circunstancias de falta de vigilancia y transparencia o en condiciones del monopolio del poder.

Entre las consecuencias generales que provoca la corrupción, se encuentran las acciones que distorsionan el sentido de la función pública: malversación de los recursos públicos, afectación del interés público y las políticas sociales, genera desconfianza institucional y problemas de gobernabilidad. Entre dichas manifestaciones se observan: la falta de confianza y credibilidad ciudadana hacia los políticos y servidores públicos, la falta de respeto a la legalidad y aumento de la impunidad, la falta de confianza en el Estado de derecho. De donde se puede inferir que es un fenómeno perjudicial al funcionamiento de las instituciones de la democracia y tiene efectos negativos para el desarrollo económico con equidad social.

Desde la cultura política de los servidores públicos, en cuanto a las alternativas de solución, existe la percepción positiva sobre la necesidad de su control y prevención, para lo cual se han establecido programas, políticas y orientaciones, se reconoce que sus causas tienen un alto nivel de complejidad, en el que intervienen diversos factores que se pretenden contrarrestar desde la perspectiva institucional de la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto se puede agregar que los esfuerzos realizados se deben complementar y tendrán mayor eficacia en la medida en que se desarrolle una visión estratégica hacia la construcción de esquemas de justicia e igualdad de oportunidades en la sociedad. Una estrategia de democratización de la gestión pública que rediseñe la función pública desde los contenidos sociales de la democracia, teniendo como soportes: un gobierno responsable, transparente y con rendición de cuentas, un estado de derecho justo y eficaz para hacer realidad los derechos políticos y sociales, una estructura económica firme con capacidad para generar crecimiento y bienestar en la población, sólo en dicha perspectiva se puede generar gobernabilidad democrática y confianza institucional, de lo contrario la política y sus actores seguirán viéndose con desconfianza y como mero espectáculo político lleno de escándalos.²⁰¹ Lo que se convierte en una situación preocupante por su significación cultural y política en condiciones en que se busca la consolidación de una democracia con mejor calidad social.

El análisis desarrollado, bajo la configuración de la cultura del servicio público en México, al considerar algunos antecedentes y sus expresiones actuales, resulta apenas una aproximación hacia la reflexión crítica más profunda, sobre los problemas de la función pública democrática, cuyo acercamiento sin embargo, nos demuestra la importancia de la función pública, sus valores, el sentido y los aspectos trascendentales para la conducción y procesamiento de las políticas públicas en un régimen democrático.

²⁰¹ Como plantea Thompson “Este fenómeno ya no se ve como una ocurrencia rara y excepcional: en vez de eso, se ha convertido en una característica endémica de la cultura política occidental contemporánea y así se le considera habitualmente” (Thompson;2001:163-164).

La cultura del servicio público comprende la dimensión cultural de la organización y actividad de los servidores públicos del Estado, cuyo contenido esencial refiere al sentido de servir al público desde las instancias del Estado, con base a los esquemas de orientación política y cultural en la administración del Estado.²⁰² En tal sentido es una cultura administrativa del Estado, sin embargo, resulta pertinente enfatizar el carácter público del servicio y las tareas de los servidores públicos del Estado, considerando que hay una correspondencia con el lenguaje jurídico y político con la actividad, los valores y la normatividad del servicio público. En tal sentido, dicho concepto refiere al conjunto de valores, predisposiciones, patrones de conducta, reglas y estrategias, que bajo diversos esquemas o sistemas organizativos se concretan en planes, programas y objetivos del Estado. Los cuales no escapan a los lineamientos político-ideológico dominantes, los criterios normativos y éticos que influyen en el comportamiento de los servidores públicos.

La situación actual, respecto de la cultura del servicio público, presenta una disyuntiva entre el estancamiento o el avance, lo que implica una resolución hacia la transformación de un conjunto de características perjudiciales a la sociedad, entre las cuales se encuentran la ineficiencia burocrática y la corrupción política.

Dicha cultura es un sistema de orientación con respecto a la función pública, cuyo estudio se relaciona con el análisis de la cultura política y los valores de los servidores públicos, reflejadas en sus opiniones y evaluaciones que hemos registrado con respecto a la corrupción y la democracia. La cultura política de los servidores públicos está sustentada en valores de la cultura general, desde los cuales interpretan la corrupción, la democracia y el sentido de la función pública, sin embargo, en el momento actual y con referencia al objetivo de nuestro estudio se obtiene que el sistema cultural conformado desde la instancia institucional tiende a:

La promoción de valores y prácticas relacionadas con la profesionalización y la transparencia en la función pública, en tal sentido, tiene entre sus prioridades la lucha contra la corrupción en la administración pública federal. Dentro de sus orientaciones se busca promover la confianza ciudadana hacia las instituciones, basada en la promoción de la organización, la disciplina, la ética de servicio y la honestidad, la confianza, la calidad, la rendición de cuentas; valores que buscan convertirse en un sistema de orientación de la actividad de los servidores públicos. Influye en los procesos de definición de la actividad pública en sus aspectos administrativos, en términos sistémicos y funcionales con una orientación moderna, sustentada en jerarquías de tipo racional-burocrática, apoyada en esquemas tecnológicos.

²⁰² Resulta importante señalar el sentido del concepto administrar, como se ha planteado por algunos especialistas: “administrar no es cosa de oprimir un botón, tirar de una palanca, dar ordenes, estudiar estados de pérdidas y ganancias, promulgar leyes y reglamentos. *Administrar* es más bien tener la facultad de determinar lo que vaya ocurrir con las personas y la felicidad de pueblos enteros, el poder de dar formas al destino de una nación y al de todas las naciones que forman el mundo. La labor ejecutiva, por lo tanto, es tarea del hombre de Estado y las técnicas que el funcionario emplea son sólo consecuencia de las fuerzas que pone en movimiento y que ayuda a dirigir” (Dimock, Marshall, Principios y normas de administración, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 163. Citado por Omar Guerrero en *La ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. Análisis y comentarios*. IJ-UNAM, México, 2003, p. 92).

Es una cultura organizacional innovadora, promueve el cambio en sentido técnico gerencial y se orienta por principios de profesionalismo basada en el mérito y la competencia de los funcionarios.

Al respecto, se observó que existe en la percepción de los servidores públicos una perspectiva que valora positivamente el ámbito de lo público y la función pública, que a partir de los aspectos cognitivos de la corrupción se plantean alternativas de solución.

Del mismo modo se registró la percepción con respecto a la democracia como el régimen existente en nuestro país, que derivado de un proceso de transición ha alcanzado su desarrollo en el campo electoral, pero que aún requiere de un proceso de profundización para su consolidación social. Observando también que aún prevalecen diferentes aspectos problemáticos que se están enfrentando, relacionados con la corrupción, el burocratismo, las deficiencias ante las demandas sociales y la desconfianza hacia las instituciones públicas.

En tal sentido, se puede plantear que la existencia de una interacción de las instancias del Estado y el gobierno, con respecto a las exigencias de la ciudadanía, demuestra que existen deficiencias técnicas en las estructuras de organización, sin embargo, la persistencia de la corrupción tiene un aspecto referido al factor del capital humano relacionado con la calidad ética y cultural de los servidores públicos. Lo que demuestra la importancia del factor cultural en el ejercicio de la función pública, en términos de la formación de los encargados del servicio público y sus relaciones con la población, en cuanto a la conciencia de servir al público desde el gobierno y el Estado y no de aprovechamiento para la obtención de beneficios personales, reflejado en el riesgo de convertirse de servidores del Estado en vividores del mismo. De ello se infiere la necesidad de fortalecer las estructuras organizativas y los esquemas transparentes de rendición de cuentas pero al mismo tiempo reforzar el desarrollo del capital humano con esquemas de profesionalización y ética aplicada a los procesos del servicio público.

En nuestro análisis se señala que la corrupción es parte de la problemática que afecta la vida del país, que como asunto público se convirtió en objeto de política gubernamental, que existen antecedentes al respecto y que las medidas tomadas desde el gobierno se establecieron en un Programa Nacional a cargo de la Secretaría de la Función Pública, que en coordinación con otras instancias como la Comisión Intersecretarial de Lucha Contra la Corrupción, se derivaron las estrategias y tareas al respecto, y que registran algunos aspectos relacionados con la cultura del servicio público. Por lo que se hizo mención de algunos puntos de la política anticorrupción para enfrentar el problema en la Administración Pública Federal, que coinciden con la perspectiva general de una nueva cultura del servicio público.

Se puede señalar que este conjunto de planteamientos, tanto del PND, del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, muestran los propósitos de la política del gobierno y los compromisos que involucran tanto a las instancias del gobierno federal, a los servidores públicos, así como a organismos de la sociedad civil. De donde se infiere que dichos aspectos están condicionados por las características del modelo económico adoptado y que impacta el sentido de la Administración Pública Federal, lo que se refleja en las percepciones de los servidores públicos en torno al régimen democrático, el ejercicio de la función pública y el marco normativo existente.

En este sentido, se registraron las opiniones y expectativas de los servidores públicos con respecto al establecimiento del Servicio Profesional de Carrera y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De acuerdo al análisis desarrollado, se puede decir que en las percepciones de los servidores públicos predomina las expectativas positivas sobre el nuevo marco normativo. Sin dejar de señalar algunas preocupaciones que aún quedan pendientes y que pueden mejorarse. De donde se puede inferir que existe una tendencia general que busca el mejoramiento normativo de la Administración Pública Federal, a través de reformas y el establecimiento de nuevas bases jurídicas para regular la actividad de los servidores públicos, así como la creación de las instancias encargadas de su aplicación, lo que nos habla de mejores condiciones generales para el combate a la corrupción. Sin embargo, de ello, y considerando las circunstancias actuales, también se deduce que existe la necesidad de complementar dichos aspectos institucionales con la consolidación de una cultura del servicio público que promueva la legalidad, la transparencia, la profesionalización, la rendición de cuentas y la ética del servicio público en todos los niveles de gobierno.

El servicio profesional de carrera es un sistema de administración de personal que sienta nuevas reglas para el ingreso permanencia y retiro de los servidores públicos. Con ello se contribuye a controlar la discrecionalidad y la corrupción en los cargos públicos, se propicia una atmósfera de credibilidad y confianza en la administración y en los servidores públicos, que en el contexto de democratización se convierte en condición positiva para el logro de otros objetivos fundamentales hacia la sociedad, como el de prestar el servicio y función pública con mayor calidad y eficiencia para la rendición de cuentas. Su integración funcional requiere avanzar hacia la promoción y consolidación de una nueva cultura y valores de los servidores públicos, transitar de la vieja cultura hacia una nueva cultura. En este proceso se presenta la contradicción entre valores y antivalores. Entre honestidad frente a la corrupción, transparencia frente a opacidad y discrecionalidad, finalidad institucional frente a lealtades y propósitos personales, confianza frente a desconfianza, calidad frente a deficiencia, mística de servicio y rendición de cuentas frente a la ambición de poder y enriquecimiento ilícito, responsabilidad y compromiso frente a irresponsabilidad y desinterés.

En nuestra interpretación se trata de innovar y fortalecer nuevos esquemas culturales y organizativos hacia el interior de la función pública, cuya perspectiva de profesionalización se convierte en una condición necesaria frente al atraso y las deficiencias de la administración, en cuanto a su sentido de continuidad presenta mejores condiciones y oportunidades para los servidores públicos, contrarresta los sistemas de botín partidista y las prácticas de camarillas, y el compadrazgo. Hacia el exterior contribuye a reducir la corrupción, a brindar un mejor servicio público a la población, y contribuye a fortalecer la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas, condiciones necesarias para el desarrollo económico. Por ello, consolidar el servicio profesional de carrera no debe reducirse a los esquemas organizativos internos, sino debe plantearse en función de los objetivos fundamentales que el país demanda, debe estar conectado a los intereses colectivos y a las demandas sociales.

En el contexto de la democratización el servicio profesional de carrera debe compaginarse con la visión estratégica de resolución de problemas de la función pública, entrelazando las reformas institucionales, los esquemas de innovación organizacional y tecnológica con la razón de ser del servicio público, servir al pueblo y al país.

En cuanto a la Ley de Transparencia también se reflejan percepciones positivas y expectativas hacia el avance de la lucha contra la corrupción y mayor transparencia en el gobierno, que representa un fuerte avance respecto al pasado, establece nuevas reglas respecto al derecho a la información, que en el país abrió las posibilidades de exigir un derecho público, el acceso a la información y conocimiento ciudadano sobre el quehacer gubernamental y el ejercicio de la función pública. De donde se deduce que existe correspondencia con el proceso de democratización, como aspecto que contribuye a la lucha contra la corrupción y a la rendición de cuentas y que responde a un esquema básico de legitimidad democrática. La extensión y alcance de este marco jurídico se puede fortalecer con la promoción de sus esquemas normativos y el fortalecimiento de las atribuciones del órgano encargado, así como la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, con la finalidad de responder al interés público y la responsabilidad gubernamental.

Resulta significativo observar que los aspectos problemáticos que se presentan en la administración del Estado, así como las tareas encaminadas a su superación, forman parte de un contexto general derivado del sistema político en el cual se pone a debate la calidad de la democracia. Al respecto, existe en la cultura política de los servidores públicos la percepción de los problemas en la función pública, el interés por promover los valores democráticos, sin embargo, se muestran también las limitaciones en cuanto a los alcances de la propia institución para incidir en la dimensión global del problema de la corrupción, considerando que existe la división de poderes, atribuciones y funciones con respecto a otras instancias públicas y frente a los partidos políticos.

En referencia a la cultura política y los valores de los servidores públicos en dicho ámbito se presenta con una orientación democrática-liberal que busca legitimar el gobierno. En sus condiciones de desarrollo, aún se encuentra en una fase de transición cultural, de donde se deriva la necesidad y los retos hacia un proceso de promoción y socialización de los valores y orientaciones que incluya a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno con esquemas de interacción con las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo a dichas expresiones la cultura del servicio público está en proceso de redefinición hacia la gestión democrática, la cual dependerá en gran medida del arraigo que tengan los valores y orientaciones democráticas en el servicio público, del arraigo y socialización de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, de la existencia y consolidación de una infraestructura ética que se corresponda con la institucionalidad democrática y las prácticas de legalidad.

De la correspondencia que se establezca entre los propósitos del cambio institucional, la renovación de la cultura en el servicio público y el logro de objetivos fundamentales de la función pública, dependerá la transformación que requiere el desarrollo del país.

Por lo que se puede plantear que la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad en la actualidad cobra mayor importancia frente al peligro de la corrupción. La magnitud y control del problema implica un esfuerzo común, un trabajo que complemente las tareas institucionales del gobierno, el compromiso y la voluntad de los partidos y la sociedad civil para conducirse con probidad, transparencia y legalidad, es decir, en la perspectiva de un Estado social de derecho. Se trata de hacer coincidir dicho esfuerzo en un proyecto sociocultural con mayor contenido ético, dándole mayor importancia a la infraestructura cultural tanto en los espacios del servicio público y la administración pública, como en los diversos procesos de interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos, reforzando los mecanismos e instrumentos técnicos de calidad para los procesos administrativos, haciendo coincidir lo anterior en una visión general que se apoye en la racionalidad democrática y en los valores sociales que reditúen en beneficio del interés general y el bienestar colectivos.

Las condiciones actuales conllevan a la necesidad de plantear esquemas administrativos funcionales en congruencia con un proceso de renovación institucional y cultural determinado por el propósito fundamental de servir a los intereses del país. Bajo la formulación de una democracia transparente, con responsabilidades compartidas, para propiciar el crecimiento económico y para generar esquemas justos de distribución de sus resultados. Por lo que el trabajo de control y prevención de la corrupción requiere de un esfuerzo mayor de los actores interesados en la democracia, en la calidad de sus procedimientos y resultados. En tal sentido, la lucha contra la

corrupción en la función pública conlleva al fortalecimiento de su control inmediato en conjunción con esquemas de largo alcance, haciendo realidad la ética del servicio público hacia la consecución de una sociedad más justa.²⁰³

Por tanto, la responsabilidad ética se convierte en parte esencial en el fortalecimiento de la cultura del servicio público hacia un esquema rector de organización y difusión de valores, relacionados con la evaluación de la función pública, sus estructuras y resultados. Al respecto se han dado los primeros pasos con los códigos éticos, sin embargo, ello requiere de esquemas organizativos con mecanismos de interacción entre el gobierno y las organizaciones sociales para dar seguimiento a los programas y el desempeño gubernamental, poniendo mayor atención en las condiciones de transparencia, eficiencia y calidad, así como en los objetivos planteados, las políticas aplicadas y sus resultados. En concordancia con los esquemas de control y prevención se deben fortalecer los espacios educativos desde una perspectiva cultural y ética, definidas como aspectos esenciales de nuevas estructuras y prácticas socioculturales.

La corrupción forma parte de la situación social compleja en que se encuentra nuestro país, la cual, como la experiencia histórica y reciente demuestra, puede infectar las relaciones de convivencia social, los espacios de la política y la función pública, provocando consecuencias perjudiciales hacia la credibilidad en el gobierno, la confianza en las instituciones y en los actores políticos, perjudiciales a la inversión y crecimiento económicos, aspectos que plantean poner mayor atención en los esquemas de gobernabilidad y los procedimientos de legitimación de la representación política, en el principio de división y equilibrio de poderes, así como en los esquemas de rendición de cuentas. En tal contexto resulta fundamental replantear la perspectiva de la función pública en congruencia con el desarrollo democrático asignándole un contenido social, estableciendo la necesaria compaginación entre las reformas de las instituciones del Estado, para la realización de la justicia y el funcionamiento efectivo en tanto Estado de derecho social sustentado por servidores públicos que asuman las prácticas y los valores de la cultura política democrática.

²⁰³ Como propone Laurence Whitehead. “Los que están seriamente interesados en combatir la corrupción necesitan la claridad para entender y la firmeza de propósito para sostenerse a través de un esfuerzo largo y difícil. Para ello también necesitan demostrar congruencia y construir alianzas con grupos de mentalidad afín en todo el mundo, y necesitan asumir su parte de responsabilidad por las consecuencias adversas de sus campañas. También las ‘islas de integridad’ dentro de cada sistema político necesitan trabajar con y no en contra. ¿Qué exigiría un impulso anticorrupción como éste?. Las estructuras de incentivos fundamentales tendrían que remodelarse y reforzar la vigilancia de la anticorrupción. Habría que alimentar una ética de responsabilidad pública... Esas redes de anticorrupción sólo serían duraderas, creíbles y eventualmente exitosas si están dispuestas a desafiar intereses afianzados y prácticas opuestas a su programa que acechen donde sea, tanto dentro como fuera del país...” (Whitehead;1999:17).

2. Reflexiones generales sobre la necesidad de la consolidación de la democracia, sus prácticas y valores culturales

El debate sobre la democracia en la actualidad conlleva diversos matices, sin embargo, dentro de las definiciones más conocidas de la misma se pueden observar algunas coincidencias: el considerar la democracia como reglas de procedimiento para la elección de gobiernos, lo que se puede plantear como condición básica, para presentar otros requisitos, por lo que a continuación se presentan algunos argumentos a favor de la democracia en el marco de una concepción sociopolitológica con un enfoque de teoría crítica de la cultura política.

En diversas tradiciones de pensamiento se plantea que originalmente la política era la actividad por medio de la cual los ciudadanos resolvían los asuntos de la comunidad, es decir, se constituía en el procedimiento público de la actividad de los ciudadanos, que reunidos en asambleas elegían el gobierno de la polis, el poder del pueblo, a lo que se dio el nombre de democracia. La razón de ser de ese poder era el pueblo mismo, en ello radicaba su soberanía, es decir, el poder se organizaba para la defensa de los ciudadanos de la polis, el bien común, la justicia y la felicidad de los miembros de la comunidad política. Bajo el contexto histórico del capitalismo surgieron diversas teorías políticas que interpretaron las ideas y los hechos históricos desde distintas perspectivas, las cuales conforman la cultura teórica de la política. En este proceso la sociología y la ciencia política como disciplinas especializadas se fueron separando de la filosofía, haciendo a un lado el estudio de la ética y la moral, sin embargo, en la actualidad y frente a la crisis social, las ramas del saber político están reconsiderando sus aspectos disciplinarios bajo la necesidad de una mayor cooperación en la formulación de sus objetivos y programas de investigación.

La teoría crítica de la cultura política tiende a establecer nuevos puentes de colaboración y de crítica entre las disciplinas del saber político. Al mismo tiempo, representa una respuesta teórico-práctica a los problemas de la realidad social, vista desde un enfoque multidimensional, por ejemplo, no se detiene en la cuantificación de percepciones, busca explicar sus causas profundas, ante la idea general de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno, propone y puede proceder por la crítica de los aspectos negativos prevalecientes en el sistema político, así como de la crítica de las posiciones, conformistas o cínicas de la política, para la consolidación de nuevos esquemas de pensamiento y orientación práctica.

Una concepción crítica de política se aproxima a su objeto de estudio retomando la historia de las ideas, las teorías de las formas de gobierno, así como el análisis de los rasgos culturales que inciden en la política y los procesos de transformación del sistema político. En tal sentido, considera la importancia de las ideas en los procesos políticos, sostiene que la base de toda forma de gobierno está dada por las características de las relaciones sociales existentes en ciertos periodos históricos y por

la configuración cultural e ideológica en que sus miembros procesan y participan en dichas relaciones. Así, la democracia es una forma de gobierno sustentada en ciertos procedimientos considerados como legítimos, pero que son criticables o perfectibles, es una forma histórica de organización política acorde con las relaciones existentes en la sociedad, que ha evolucionado a través de procesos que ponen a prueba sus atributos e ideales.

Bajo las condiciones de la economía mundial los procedimientos de la democracia se han convertido en el ideal para la organización política de las sociedades, sin embargo, su estudio desde la teoría crítica de política, conlleva a la observación de la existencia de la desigualdad social, el predominio del intercambio desigual de los mercados, la situación de confrontación de intereses y la lucha por el control de los recursos del Estado-nación, lo que influye en las percepciones y orientaciones de la política, así como en los alcances de la democracia. Las expresiones de dicha situación tienen un punto de explicación en la división jerarquizada de la sociedad capitalista que genera desigualdad en otros campos sociales, las gradaciones estructurales en la población y las relaciones sociales mercantilizadas se constituyen en rasgos esenciales sobre los cuales se organiza el Estado, campo de confluencia de las fuerzas políticas que intentan imponer su dominio ante las contradicciones sociales.

El capitalismo como formación social y económica desarrollada a nivel mundial, surgió y se ha desarrollado sobre la base del conflicto de intereses, en su evolución de formas simples a sus formas más complejas, los capitales han pasado de las relaciones coloniales de dominación imperialista, al crecimiento bajo el dominio de los centros y países de la periferia, a la competencia desenfrenada de las empresas transnacionales en todos los países, reproduciendo sus capitales pero generando mayor pobreza, sobre esas bases se presenta la confluencia pero también las contradicciones del mercado y la democracia, como componentes del sistema-mundo de hoy. Es a partir de ello que se puede explicar la subordinación de la política al mercado económico como un conflicto de interés entre lo público y lo privado, en el que la falta de reglas claras y de instituciones reguladoras se sobrepone a la búsqueda de las ganancias y beneficios privados, aún a costa de lo público. Lo que contribuye a la comprensión general del problema de la corrupción como un fenómeno social que se entrelaza a las relaciones económicas dominantes que subordinan las interacciones sociales y políticas a la lógica de obtención de ganancias privadas en todos los espacios de la vida social.

La historia, hoy desdeñada por algunos ideólogos y políticos, es una rama del conocimiento que ayuda a comprender la importancia de los acontecimientos y hechos ocurridos que cuestionan el funcionamiento de la sociedad desde la racionalidad del capitalismo salvaje, muestra las consecuencias negativas que ha tenido para la humanidad, entre ellas la desvalorización de la vida misma y la destructividad de la naturaleza en todas sus formas.

La democracia enfrenta contradicciones y consecuencias económicas generadas en la sociedad, en cuyo radio de acción se ve limitada en términos de eficacia para la acción inmediata, tanto por los mecanismos de decisión como para instrumentar las alternativas. Por una parte, los esquemas de administración de las empresas y los Estados nacionales a través de la visión elitista, provoca que los alcances de las políticas públicas, a pesar de los avances de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos, se vean restringidos a favor de las ganancias capitalistas, lo que profundiza la desigualdad, la pobreza y sus consecuencias sociales.

Por otra parte el desarrollo de acciones de inconformidad social contra la política gubernamental y los movimientos sociales que buscan instrumentar nuevos proyectos políticos, reflejan el descontento frente a las limitaciones de los resultados de la economía y el funcionamiento de la democracia. Los esquemas restringidos en el campo de las decisiones públicas, los derechos de asociación y organización, las libertades de libre expresión y manifestación de las ideas, de autonomía en la organización sindical, la lucha por mejores condiciones de trabajo y de vida, nos hablan de las insuficiencias en el desarrollo político y plantea la necesidad de nuevos procesos de reforma en diferentes aspectos de la vida social, no sólo en el campo electoral, la transformación en otros campos de la sociedad por medio de la política democrática, pasa por la redefinición del poder político y sus funciones públicas con un sentido social.

Las tendencias económicas generales influyeron en la reorganización del Estado mexicano, las últimas tres décadas dan cuenta de ello, por una parte se fortaleció un modelo económico acorde con las exigencias del mercado internacional de mayor competencia y al mismo tiempo se buscó la transición hacia la democracia, sin embargo, en ambos procesos se observan problemas de corrupción, el intercambio entre mercado económico y mercado político ha estado inmerso en la tendencia general de privatización de lo público estatal, reflejada en la política de los últimos gobiernos. Esta situación ha condicionado los rasgos de la cultura del servicio público en México, restringiendo el carácter social del Estado y su administración bajo el esquema de las privatizaciones y las reformas neoconservadoras que buscaban la modernización y la eficiencia. Los resultados están a la vista, se redujo el Estado pero no es más eficiente, aumentaron los problemas sociales que se querían resolver, ejemplos como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad, el narcotráfico, por mencionar algunos, así lo demuestran.

En la actualidad la democracia se ve acotada por las condiciones de la competencia económica y la competencia electoral, en cuyas características se ha introducido el marketing político con riesgos de mercantilizar la política, al grado tal de convertirla en la fórmula de intercambio intereses de los beneficiarios de ganancias económicas vía control de los cargos públicos, y por ende del Estado para la realización de negocios y obtención de beneficios privados, es decir, la corrupción política como realidad legalizada, estrategia en la que intervienen las grandes empresas nacionales y

extranjeras que presionan a los políticos y al gobierno para seguir sus lineamientos, sea por la vía de la privatización de los bienes públicos o por la concesión de condiciones de privilegio para la obtención de ganancias. En todo ello, la actividad de los servidores públicos, al igual que la representación política, respecto a la defensa del interés general de la sociedad, corren el riesgo de ser pervertidos y distorsionados por la corrupción del interés privado de los grandes capitales que apoyan una democracia a su imagen y semejanza, es decir, que sus intereses no se vean afectados, por el contrario se vean beneficiados, siempre buscarán ejercer influencia y determinar las políticas de los gobiernos, su poder económico tiende a imponerse al poder político, la democracia y el mercado representa para ellos, nada menos que la plataforma para la realización de su capital.

Las condiciones económicas y políticas específicas de nuestro país forman parte del contexto internacional y en la era de la globalización ha entrado también al concierto de las naciones democráticas. Después de varias décadas de gobiernos provenientes del mismo partido político, recientemente se comenzó hablar de la existencia de la democracia, cuyos avances se reflejan en la competencia electoral y la conformación plural de la representación política, sin embargo, la experiencia histórica demuestra que la democracia en México aún presenta diversos problemas con respecto a sus procesos y resultados, por problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas, lo que limita el desarrollo de la cultura del servicio público en condiciones de transparencia.

Este proceso se explica como resultado de las contradicciones existentes al interior del país, en términos de la gobernabilidad y la falta de correspondencia entre las necesidades de la sociedad y las respuestas gubernamentales, las tradiciones autoritarias y la corrupción política en el ejercicio del poder no desaparecieron, por el contrario, persisten y se han generado nuevas formas que convierten la actividad política y la función pública en plataforma para la realización de negocios privados, los grupos económicos dominantes se han adaptado a las nuevas circunstancias y buscan impedir a los ciudadanos la posibilidad de participar en los asuntos públicos. En tales condiciones se presenta una visión mercantilista de la democracia, convirtiéndola en la fórmula política para realizar negocios privados, viendo en el gobierno la instancia de colocación de funcionarios para proteger sus intereses, corrompiendo la actividad pública del Estado, de ser éste la organización para la protección de los intereses generales de la sociedad y brindar certidumbre para la convivencia y el desarrollo, se pervierte la naturaleza del mismo, y por lo tanto se distorsiona la función y el servicio público.

Las instituciones de la democracia son constantemente asediadas por los riesgos de corrupción e involución hacia formas autoritarias, con prácticas que pretenden la realización de las ganancias privadas, los propios procedimientos electorales tienden a corromperse, cuando no existe transparencia en el uso de los recursos y los medios utilizados en los procesos de campaña o precampañas, existe la tendencia del control y la captura hacia las instituciones y dirigentes políticos por parte de los representantes de las empresas privadas.

La transición política hacia la democracia se fue concretando con diversas reformas hasta el logro de la alternancia partidista en la Presidencia de la República, las expectativas hacia el desarrollo de la democracia se ampliaron, sin embargo, la continuidad del modelo económico de los gobiernos anteriores y la falta de concreción de las reformas estructurales, el incumplimiento de promesas políticas, la permanencia de los rezagos sociales, desempleo, pobreza, violencia, narcotráfico, corrupción e impunidad, que a pesar de las políticas aplicadas, ha conllevado a percepciones sociales de insatisfacción, provocando desconfianza problemas de credibilidad hacia el gobierno y los políticos.

En el contexto actual, no se puede seguir avanzando hacia un estadio superior de desarrollo en el proceso de democratización sin replantear ciertas condiciones mínimas en la política y las finalidades de la democracia. Por ello resulta fundamental dar un paso hacia la consolidación de la democracia, para salir del estancamiento en que se encuentra el país, desde la deliberación de las concepciones sobre la organización del Estado y la sociedad, con miras a la consecución real de la justicia, la libertad y la igualdad.

Tal proceso de deliberación implica una evaluación del modelo económico y las políticas aplicadas por los tres últimos gobiernos, una revaloración del papel del Estado frente a las exigencias del contexto internacional y las demandas de la sociedad. Desde el análisis de la cultura política se puede señalar la importancia de la política como la actividad que se concreta en el logro de objetivos sociales bajo principios y procedimientos democráticos. Lo anterior implica establecer el nexo directo entre objetivos y procedimientos democráticos con las finalidades sociales, que en esencia deben estar determinados por el interés mayoritario de la sociedad, la democracia será efectiva en la medida que tenga como razón de ser el interés de la mayoría y el beneficio de toda la sociedad.

El análisis de la cultura del servicio público en México muestra la existencia de una crisis de credibilidad institucional, que la lucha por crear confianza y certeza ha tenido limitaciones, sin embargo, ello no debe convertirse en el rechazo de los procedimientos democráticos y el regreso al autoritarismo, replantea nuevas finalidades, superar el incumplimiento de los objetivos sociales en diversos campos. Entender la política bajo el interés mercantil de la realización de las ganancias privadas y dejar que sigan corrompiendo las funciones públicas del Estado, es conceder y olvidar las finalidades del desarrollo para el bienestar social.

La renovación del gobierno y la sociedad a través de la democracia es un camino que exige mejores formas de hacer política y mejores contenidos para atender las desigualdades sociales. Por ello resulta significativo señalar que el perfeccionamiento de la democracia, en cuanto a sus procedimientos y resultados está en relación directa con la equidad y la justicia, de ello depende en gran medida la legitimidad democrática.

De nuestra investigación se deduce que la sociedad tiene en la política democrática una fuente de participación para la realización de sus objetivos: la libertad y la igualdad, pero al mismo tiempo inferimos la necesidad de hacer realidad dicha participación en las decisiones, abriendo espacios y estableciendo los mecanismos para su realización, con posibilidades de interacción con los representantes en conjunción con las formas de democracia participativa, sólo en esa perspectiva la democracia podrá ser la base para el desarrollo de la convivencia social. El paradigma de una buena sociedad tiene que coincidir con una buena democracia, por ello ambas deben sustentarse en un estado de derecho, división y equilibrio de poderes, libertades y derechos políticos, rendición de cuentas del gobierno y funcionarios públicos, fiscalización ciudadana hacia los órganos de representación política, con objetivos sociales que garanticen mejores oportunidades de vida a todos los miembros de dicha comunidad política. Una democracia de calidad debe tener entre sus requisitos la transparencia en sus procesos formativos y decisorios, es decir en sus procedimientos electorales, pero en el mismo sentido requiere de otros atributos funcionales, como el ejercicio de la rendición de cuentas (accountability). Como señalan algunos especialistas: “en esencia, en el ámbito político afirmamos que la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”.²⁰⁴

Lo anterior tiene diversas implicaciones con respecto al ejercicio del poder y de las tareas de la función pública, conlleva al escrutinio público, obliga al gobierno y sus funcionarios a informar, dar razones de las políticas y acciones aplicadas, abre las posibilidades de una atención y vigilancia de los ciudadanos hacia los asuntos públicos, en general se convierte en una condición democrática para prevenir el uso y abuso del poder, por ende contribuye a la transparencia pública contra la corrupción. La aplicación de la rendición de cuentas tiene un sentido de interacción entre gobierno y ciudadanía, por una parte la exigencia ciudadana frente al gobierno y por otra la obligación del gobierno ante la ciudadanía, con lo que se fortalece la corresponsabilidad y la gobernabilidad democrática. Dichos aspectos se constituyen en rasgos de la cultura del servicio público, la cual refleja contradicciones, entre una función pública corrupta y una que busca ser transparente. La cultura del servicio público deriva de los procesos de modernización y globalización económica, que han impactado las formas de producción social y la organización sociocultural, cuyos efectos negativos como la desigualdad social y la pobreza se buscan controlar, sin embargo los esfuerzos realizados han sido insuficientes. Para ubicar la dimensión y el contexto en el que se han desarrollado las políticas gubernamentales, así como la necesidad de proyectarlas desde una perspectiva democrática, es importante mencionar que no se trata de regresar al pasado. La perspectiva de la modernización y el desarrollo industrial del país en el siglo pasado, tuvo sus efectos, la población se convirtió en mayoritariamente urbana, crecieron las ciudades y la demanda de mayores servicios públicos, la participación del gobierno y el Estado tuvo una fuerte

²⁰⁴ Schedler, Andreas *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*. IFAI, México, 2005, p.12

presencia. Sin embargo, en el último cuarto de siglo se expresaron nuevas contradicciones económicas y políticas, problemas de distribución del ingreso, crisis con respecto a la deuda externa, ineficacia y corrupción de la burocracia de Estado, autoritarismo y falta de espacios de participación política, todo ello impactó el desarrollo de la cultura del servicio público limitando su sentido social desde las elites gobernantes.

El proceso anterior llevó a redefinir la gestión gubernamental, en el contexto de una reforma del Estado, buscando combinar la eficiencia y racionalidad económica con el proceso de ampliación de la participación democrática en lo político, en conexión con la necesidad de modernizar los sistemas de administración y superar las viejas trabas de la ineficiencia burocrática. Dichos cambios se pueden englobar dentro de los factores que han influido en el proceso caracterizado como transición política, en el que las reglas del juego en lo electoral se fueron modificando como aspectos de la democracia y la recomposición del modelo económico que comenzó a desarrollarse en la década de los ochenta, condujo a una mayor apertura hacia el exterior y una redefinición del Estado.

En las condiciones actuales del país, existe la necesidad de profundizar el proceso de democratización no sólo en sus estructuras administrativas institucionales, sino hacia el proceso de socialización de la cultura política democrática. Bajo la comprensión de que la democracia debe consolidar sus instituciones, pero al mismo tiempo se requieren formas culturales que orienten la convivencia social, nos encontramos en una situación en que se hace necesario la afirmación de los valores culturales en la sociedad. Como se ha planteado: “La democratización de la democracia depende también del fomento de una cultura cívica sólida. Los mercados no pueden crear esa cultura. Y tampoco un pluralismo de grupos de interés. No debemos pensar que sólo hay dos sectores en la sociedad –el Estado y el mercado, o lo público y lo privado-. En medio está la esfera de la sociedad civil, que incluye la familia y otras instituciones económicas. Construir una democracia de las emociones es parte de una cultura cívica progresista. La sociedad civil es el terreno en el que han de desarrollarse las actitudes democráticas, incluida la tolerancia. La esfera cívica puede ser fomentada por el sistema pero es, a su vez, su base cultural” (Giddens;2000:90)

Por tanto, para enfrentar la situación problemática, incluyendo las debilidades del funcionamiento de la democracia, las formas de organización y las estructuras normativas del Estado, el desarrollo de las funciones públicas y la atención de las demandas sociales, resulta imprescindible plantear una perspectiva estratégica hacia la cultura cívica, que incida en la ciudadanía para su participación en la formulación de políticas públicas, como parte de la corresponsabilidad de la sociedad con las instancias del Estado con una visión cultural que revalore el sentido público del servicio a la sociedad.

En las condiciones económicas y políticas complejas del país resulta relevante señalar el papel del Congreso y los legisladores, que por mandato constitucional y popular tienen la gran responsabilidad de procesar los temas de la agenda pública y legislar al respecto, la ciudadanía espera una mayor productividad de los mismos, con nuevos mecanismos e instancias de relación entre los Poderes, que posibiliten la generación de acuerdos, para evitar situaciones de estancamiento legislativo y problemas de ingobernabilidad.

El funcionamiento de las instituciones del Estado depende en gran medida de los partidos políticos, los procesos electorales fundamentan la legitimidad democrática, sin embargo, los hechos de corrupción política han llevado a la desconfianza y el descrédito de dichas instituciones, lo que se convierte en motivo de mayor preocupación en la perspectiva de la consolidación y mejoramiento de la calidad de la democracia. A este respecto existe debilidad en el funcionamiento del Estado de derecho, así como en los mecanismos de control y evaluación ciudadana hacia sus representantes, la legitimidad obtenida en las urnas debe complementarse con mecanismos de cabildeo transparentes y de contraloría social sobre el desempeño de la responsabilidad pública. Ello fortalecería la cultura del servicio público como expresión republicana de la democracia representativa, en la cual se revalora el sentido de la justicia y la cultura cívica.

En las relaciones de la sociedad civil con las formas de construcción de la representación política se observa un excesivo nivel de promesas incumplidas, falta de apego a la legalidad, expresión de la cultura de la desconfianza y la falta de transparencia entre los actores participantes, lo que se contrapone a los propósitos del servicio público y a sus fines como responsabilidad democrática.

Las formas de participación frente a la problemática de la corrupción, que involucra al gobierno y a la sociedad civil, están determinadas en gran medida por la cultura política prevaleciente, por tanto para enfrentarla con mayor eficacia se puede proponer un proyecto de socialización que englobe el sistema normativo, el sistema ético y el sistema cultural para orientar los comportamientos sociales. Lo que plantea algunos retos en la perspectiva para la consolidación de la democracia, como la de cimentar una cultura del servicio público basada en la transparencia, la legalidad y el profesionalismo en concordancia con la cultura democrática, la participación social para sobreponerse a la indiferencia y la desconfianza con miras a la administración imparcial de la justicia.

Lo anterior pasa por la construcción de una ciudadanía democrática, proceso mediante el cual se puede afirmar la ampliación y ejercicio efectivo de los derechos políticos y sociales, en un esquema de corresponsabilidad y mayor interacción con las instituciones del Estado para fortalecer la vida democrática y la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En el contexto de la democratización la significación y contenido de las políticas anticorrupción, así como las estrategias de gobierno, implica necesariamente una relación de correspondencia con las demandas sociales, sólo así se podrá mejorar la gobernabilidad democrática y la legitimidad institucional.

En la perspectiva de consolidación de la democracia y el mejoramiento de su calidad social resulta significativo tener presente que: “La democracia es el gobierno de las leyes por excelencia”,²⁰⁵ como esquema general de la existencia y funcionamiento del Estado de derecho. Sin embargo, el panorama general de inseguridad, de violencia e impunidad conllevan a plantear que existen debilidades en el funcionamiento del Estado de derecho y en el esquema de aplicación de la justicia, condicionado por viejas estructuras y esquemas jurídicos, por las circunstancias y el riesgo de politización de los procesos, por viejas tradiciones y prácticas que van en contra de la certeza, la imparcialidad y la falta de apego a la legalidad. Con lo que se genera un círculo vicioso debido a que en la percepción ciudadana existe desconfianza hacia la autoridad por no respetar y hacer cumplir la ley, entonces el ciudadano tampoco se siente obligado a actuar con apego a la legalidad, lo anterior no es más que reflejo de las deficiencias institucionales y de la precariedad de la cultura política existente.

La democracia exige transparencia del poder y las decisiones políticas que se toman. Sin embargo, existe un contexto de crisis con características anómicas, expresada en la fragmentación y degradación social, la presencia de grupos extraparlamentarios, mafias del narcotráfico, la inseguridad en sus diversas formas; si a ello se agrega la falta de acuerdos y resultados de los actores, la ineficacia frente a la problemática social, la influencia de ‘poderes invisibles’ relacionados con el problema de la corrupción, entonces se cuestiona la calidad del Estado y sus instituciones. Por lo que la democracia y la gobernabilidad democrática en nuestro país exige mayor transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos y el Estado de derecho en cuanto a la legalidad y la justicia, como ha señalado Bobbio en la tradición liberal: “¿Quién cuida a los cuidadores?”. Respondiendo que: “Si no se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia como advenimiento del gobierno visible, está perdida”.²⁰⁶ De donde se infiere que la democracia requiere de mejores controles y equilibrios en sus instituciones, como parte del funcionamiento transparente del poder político y la actividad de sus actores.

Una democracia transparente se corresponde con una cultura del servicio público que se apega a la verdad y la justicia. Lo que plantea la necesidad de una defensa de los procedimientos funcionales con el respaldo de los valores que le dan sustento legítimo, entre ellos el de la igualdad en derechos, la libertad y la justicia, pero también la transparencia, la certeza, la objetividad y la verdad de palabra y acto, como aspectos fundamentales para la convivencia, en condiciones de una cultura pública democrática

²⁰⁵ Bobbio, N. *Ibid.*, p. 136.

²⁰⁶ Bobbio, N. *Ob. Cit.*, p. 24.

o que se precie de ser decente. Como señala Michael P. Lynch: “...el interés democrático liberal por la verdad justifica la demanda de que un gobierno democrático sea tan transparente como sea posible, es decir, que ofrezca a sus ciudadanos información adecuada y, en lo posible, completa acerca de sus acciones” (Lynch; 2005:212)

La cultura democrática se opone a la visión del gobierno monocrático, las formas aristocráticas y elitistas de organización en el ejercicio del poder, se basa en una sociedad sustentada en la poliarquía y en la defensa del interés común, esta imagen policrática y pluralista es uno de los cimientos culturales para el desarrollo institucional de los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, como se viene señalando: “El argumento contra la tiranía no es tampoco el único argumento útil que cabe aducir en pro de la importancia de la transparencia y la sinceridad gubernamentales. Una razón más simple es que, para que funcionen, las democracias liberales necesitan que los ciudadanos de una nación, en particular aquellos ciudadanos elegidos para actuar como representantes políticos del resto de nosotros, han de ser tan veraces como sea posible en lo que atañe a los por qué, los qué, y los dónde y los cómo del gobierno. Sin esa sinceridad pública, el ciudadano de a pie no puede, por ejemplo, tomar una decisión acertada sobre el candidato que mejor representa sus intereses. Y, en la medida en que no puedan tomarse esas decisiones, el proceso democrático resultará ilusorio y el ‘poder del pueblo’ quedará reducido a un mero eslogan” (Lynch; 2005:216).

Con ello se refuerza la perspectiva de una democracia de calidad, transparente y con mayor eficacia en la resolución de los problemas que aquejan al país, contexto general para una cultura del servicio público con rendición de cuentas, que combine dichos esquemas con la contraloría y fiscalización social de los recursos públicos para prevenir hechos de corrupción. La situación en este sentido, presenta condiciones positivas, los primeros pasos se han dado con el establecimiento de la Ley de Transparencia y el IFAI, lo que ha sido de gran significación para la institucionalidad del país.

Sin embargo, el discurso sobre la democracia y la transparencia tiene que hacerse realidad y concretarse en el ámbito de actividad del gobierno federal y los gobiernos estatales, en el desarrollo de la justicia con respecto a la condición ciudadana de igualdad ante la ley, en correspondencia con la equidad social y el fomento de la igualdad de oportunidades. Las condiciones actuales exigen mayor autonomía del poder judicial, eficiencia e imparcialidad en los tribunales, en congruencia con una cultura de la legalidad que se apoye en la ética de los servidores públicos, los jueces y magistrados para transparentar los procesos judiciales.

De acuerdo a la perspectiva de una cultura que busca profundizar el proceso de cambio democrático en concordancia con un Estado social de derecho, resulta fundamental considerar que: “La democracia no se basa únicamente en leyes sino sobre todo en una cultura política” (Touraine;1995:25). Ello implica la necesidad de compaginar la legalidad formal con las prácticas democráticas, un gobierno de leyes con rendición de cuentas, una cultura del servicio público que sea consustancial a la república democrática, que brinde certeza y confianza en sus procesos y resultados, sólo en esa perspectiva se puede consolidar la institucionalidad y la calidad de la democracia.

En tal sentido se puede inferir que la cultura democrática reúne una serie de principios y valores que pueden definirse en su sentido general como: “la concepción del ser humano que opone la resistencia más sólida a toda tentativa de poder absoluto – incluso validado por una elección- y suscita al mismo tiempo la voluntad de crear y preservar las condiciones institucionales de la libertad personal. Importancia central de la libertad del sujeto personal y conciencia de las condiciones públicas de esa libertad privada son hoy en día los dos principios elementales de una cultura democrática” (Touraine;1995:165).

En México, la situación actual exige una perspectiva de socialización y afirmación de los principios y valores de la cultura democrática. La visión democrática de la política establece los equilibrios necesarios entre la sociedad, el Estado y el mercado en condiciones de justicia y de libertad. Es una cultura que orienta la sociabilidad de los ciudadanos hacia la participación y el compromiso responsables, hacia la confianza y cooperación social, hacia el respeto y la tolerancia de las diferencias; es una cultura que se sustenta en valores ético políticos, suscribe la idea de democracia no como el fin absoluto, sino como una estructura sociopolítica básica, sustentada en una institucionalidad que propicia la cooperación social en condiciones de equidad y en condiciones de igualdad de oportunidades para el desarrollo pleno de los individuos. Por ello la cultura democrática es parte de la energía social que puede generar y orientar el quehacer de los actores sociales en la lucha por la construcción de una sociedad más humanista, más libre, más justa y por supuesto más democrática.

De lo anterior se deduce la necesidad de una perspectiva estratégica de correspondencia en el desarrollo organizativo de las estructuras institucionales con el andamiaje cultural, sus valores y principios éticos aplicados al campo económico y político, de donde se deriva la necesidad de reforzar los procesos de socialización de las prácticas de transparencia en los ámbitos de la función pública. En el mismo sentido reconocer la existencia de un proceso de transición en el servicio público, el paso de la cultura burocrática hacia la cultura de la transparencia y de combate a la corrupción, con avances importantes en la especialización y profesionalización de la función pública, pero que aún queda mucho por realizar, no se puede afirmar todavía que el ethos democrático y la cultura de la transparencia estén suficientemente arraigados, por el contrario es un proceso formativo que está en sus primeros escalones hacia la cultura democrática.

La revaloración de la política significa tener una visión de corresponsabilidad en su desarrollo como praxis de cooperación social con el objetivo de servir al interés público. Dicha corresponsabilidad sugiere la promoción del diálogo y la tolerancia, la crítica constructiva, el trato recíproco y el respeto entre los actores participantes para resolver los problemas. Así, la política se convierte en compromiso democrático ante la nación, fortaleciendo su eficacia para la gobernabilidad democrática y no sea mero espectáculo de simulación o confrontación.

3. Algunas tareas para la gobernabilidad democrática y la cultura del servicio público

- 1 Consolidar los avances normativos y las bases jurídicas que se han establecido con respecto a la nueva cultura del servicio público como son: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el IFAI, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera, sin embargo, la experiencia reciente plantea la necesidad de realizar nuevas reformas encaminadas a su aplicabilidad hacia todos los niveles de la administración pública, federal, estatal y municipal, en conjunción con la afirmación de la autonomía y ciudadanización de los órganos encargados de su funcionamiento, así como el reforzamientos de los procesos educativos, ético-culturales y normativos en el ámbito de interacciones con la sociedad.
- 2 Promover la deliberación encaminada a un proceso de reforma del Estado y la función pública en correspondencia con los esquemas de representación y gobernabilidad democráticas, para hacer efectivo los principios de división y equilibrio de poderes, rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos públicos, y propiciar los esquemas de mayor autonomía e imparcialidad del Poder Judicial para fortalecer el Estado democrático de derecho y la aplicación de la ley frente a la impunidad. Una justicia expedita implica mejorar los esquemas de administración de la misma, perfeccionando los procesos judiciales y los juicios entre las partes en conflicto, haciéndolos públicos y transparentes. Existen diversos puntos en lo que se requiere de un proceso de renovación, que en el contexto de la reforma del Estado pueden corresponder a ciertos temas de la agenda general: temas de la reforma de los poderes públicos, para la reforma electoral, seguridad pública, prevención del delito y readaptación social, procuración e impartición de justicia, protección de derechos humanos y lucha contra la discriminación, régimen de comunicación social y esquemas culturales, federalismo y coordinación gubernamental. Desde luego en ello, se requiere de la voluntad y disposición de los actores para el diálogo en el proceso de renovación.
- 3 Desde la perspectiva de nuestro estudio y con la intención de contribuir a la deliberación de las alternativas de solución frente al problema de la corrupción, se sugiere una agenda estratégica para discutir el combate a la corrupción y promover la transparencia democrática.

1) Reforma institucional y administrativa que propicie:

Un gobierno responsable con rendición de cuentas

Descentralización y autonomía de los órganos de fiscalización y auditoría

Autonomía y ciudadanización plena del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Mecanismos de participación social en la evaluación del gobierno

Sistema autónomo de Servicio Profesional de Carrera en toda la Administración Pública Federal y de los estados

Desarrollo de programas para el arraigo de la cultura ética en el servicio público

2) Reforma del Poder Judicial y consolidación del Estado social de derecho

Autonomía de los órganos del poder judicial y participación ciudadana

Esquemas centralizados y transparentes para combatir la impunidad, la violencia y el narcotráfico

Desarrollo de programas de difusión de la cultura de la legalidad y la justicia

3) Reforma estructural de la economía hacia el desarrollo con equidad

Fortalecimiento de los proyectos productivos de la nación con perspectiva social

Transparencia y fiscalización de los recursos públicos con participación ciudadana

Desmonopolización y desprivatización de los bienes de la nación

Políticas de cooperación entre el sector privado y el Estado frente a la pobreza

Renegociación del TLC y la reforma migratoria

Desarrollo de programas para consolidar la cultura de transparencia

4) Reforma política-electoral y gobernabilidad democrática

Redefinición de los tiempos de campaña y precampañas electorales

Gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas de actores políticos

Redefinición de los mecanismos y uso de los tiempos en medios electrónicos

Desarrollo de programas para promover la cultura democrática

5) Participación democrática de la sociedad

Mayores oportunidades de participación en la elaboración de las políticas públicas

Creación del órgano autónomo para la evaluación de la gestión y la función pública

Renovar los esquemas de prevención de la violación de los derechos humanos y libertades políticas

Desarrollo de programas para la cultura de los derechos humanos y contra la discriminación.

- En los esquemas de renovación de la administración pública insistir en el carácter social del servicio público, en ello, promover la competitividad, la simplificación de trámites, calidad y regulación de los procesos de intercambio entre el sector público y el sector privado. Revalorar la actividad de fiscalización, auditoría, revisión y control en la función pública, estableciendo mecanismos ágiles de coordinación institucional en los tres niveles de gobierno para combatir la corrupción. La democracia y el desarrollo social exigen una mayor coordinación entre los organismos de control interno y externos, para responder a los nuevos tiempos de la pluralidad, participación y resolución de los problemas sociales, relacionados con los mecanismos de rendición de cuentas

vertical y horizontal de los gobernantes y los funcionarios públicos, por lo que se puede reforzar el esquema de control y fiscalización desde la Secretaría de la Función Pública y sus órganos al interior de la administración pública en coordinación con la actividad de la Auditoría Superior de la Federación, pero ambas instancias requieren del rediseño institucional para que puedan tener mayores atribuciones, determinar daños y perjuicios, así como el fincar responsabilidades, delimitando los espacios de coordinación, de independencia y de autonomía. Cuyas actividades o resoluciones deben combinar la imparcialidad, legalidad, eficiencia y transparencia, con un esquema de servicio profesional de carrera autónomo al control partidista.

- Establecer y reforzar los mecanismos de coordinación entre los órganos y las instancias relacionadas con el combate a la corrupción, para difundir y socializar la cultura del servicio público, basada en principios de certeza, objetividad, transparencia, legalidad, profesionalización y en la ética de servicio; generando los mecanismos de vigilancia y prevención para desincentivar la corrupción política relacionada con los intereses partidistas y la promoción electoral en el ámbito de la Administración Pública.
- Promover y consolidar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en toda la Administración Pública Federal y en los niveles estatales de gobierno; reforzando la perspectiva de autonomía de los sistemas y órganos de control, fiscalización y prevención de la corrupción, así como la coordinación, vigilancia y transparencia del sistema del Servicio Profesional de Carrera en el nivel federal y estatal de la administración pública, con base en principios de autonomía, transparencia, resultados positivos de gestión, ética y méritos de servicio.
- Rediseñar la legislación para reforzar mecanismos de fiscalización y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos antes y después de las campañas electorales, convirtiéndolos en sujetos obligados para el escrutinio público, en cuanto a la recepción, aportación y uso de recursos económicos; fortaleciendo los órganos de fiscalización y prevención de delitos electorales con la participación organizada de la sociedad civil; reglamentando con mayor transparencia la actividad de los candidatos, de los diputados y de los senadores; con la profesionalización de la carrera parlamentaria que incluya mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización social, evaluación de rendimiento y posibilidades de un periodo de reelección o en su defecto de revocación de mandato.
- Promover la cultura de la legalidad para hacer efectiva la aplicación imparcial de la ley, en un esquema de autonomía de los órganos del Poder Judicial para la administración de la justicia, incluyendo el juicio político de funcionarios públicos que hayan incurrido en responsabilidad por problemas de corrupción, y en el marco de la reforma del Estado, crear una comisión de la verdad, la justicia y la reconciliación nacional.

- Bajo el contexto de alta competencia política y de crispación social, pueden presentarse riesgos de intolerancia y confrontación, en cuya desactivación y prevención se hace necesaria la figura legal de autoridades ciudadanas de reconocido prestigio, fiscalías y del ombudman, cuya intervención y recomendaciones contribuiría a la resolución de controversias relacionadas con las irregularidades y problemas de corrupción.
- Promover e incentivar convenios de colaboración entre las instancias de la Administración Pública e instituciones de educación superior para realizar tareas pedagógicas y de difusión cultural con respecto a la lucha contra la corrupción, el fomento de los valores y prácticas ciudadanas para generar el ambiente cultural propicio al ejercicio de relaciones e interacciones públicas con transparencia, en concordancia con los esquemas de eficacia, calidad y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno.
- Definir los instrumentos legales para establecer mecanismos de colaboración entre las instancias del gobierno, la sociedad civil y los órganos de representación de las empresas privadas para transparentar los procesos de licitación pública con respecto al mercado de bienes y servicios, bajo esquemas de inspección y contraloría social. Entre dichos mecanismos deben legislarse las formas de participación y rendición de cuentas, promover los reportes de actividades realizadas para la discusión y evaluación pública.
- Crear y fortalecer las instancias de la administración pública para promover programas de educación cívica hacia los servidores públicos acorde con sus competencias y como expresión de una nueva cultura del servicio público fundada en valores democráticos, en la legalidad, la imparcialidad y la transparencia, en la certeza jurídica para impartir justicia, que promueva la honestidad y la rendición de cuentas, que fortalezca la lealtad y confianza institucional, la vocación de servicio y la solidaridad social, que oriente y propicie la interacción y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el acceso a la información pública, en el escrutinio y fiscalización de los programas y políticas sociales del gobierno.
- Para mejorar la calidad de la democracia y la función pública resulta urgente proponer la creación de una instancia federal autónoma, cuya atribución legal tenga el alcance para evaluar y dar seguimiento a la gestión de los poderes públicos y sus representantes, en forma pública y transparente. Ello permitiría el fortalecimiento de los esquemas de rendición de cuentas para el funcionamiento eficaz de las instituciones, podría generar estímulos de responsabilidad ética en los servidores públicos y propiciaría la entrega de resultados sociales positivos para beneficio del interés general del país.

- En un gobierno democrático el control y prevención de la corrupción debe ser integral, lo que implica diversos esquemas de acoplamiento entre las tareas específicas y el marco general de los programas que fomenten el crecimiento económico, el desarrollo y la seguridad social, el combate a la pobreza y el desarrollo cultural, por lo que toda política pública y su instrumentación debe tener el ingrediente sociocultural de la transparencia, evaluación y rendición de cuentas.
- El sistema del servicio público, programas, planes, estrategias y la política anticorrupción deben apoyarse en los principios de eficiencia, transparencia y bienestar social, abarcando las fases de investigación-prevención, investigación-control, procesos de capacitación-educación, seguimiento de procesos de denuncia y responsabilidades, procesos de sanciones bajo esquemas públicos y transparentes, para ello se pueden establecer mecanismos de colaboración con grupos de la sociedad civil y grupos de cooperación de organismos internacionales.
- México, puede dejar de ser el país de la corrupción y convertirse en el país de la democracia transparente, si sus actores entienden cuáles son las causas profundas que originan sus problemas, la raíz de nuestros males está en nosotros mismos y la solución también. En éste trabajo hemos señalado apenas algunos aspectos del malestar social, desde las deficiencias institucionales y la necesidad de procesos de renovación, pero con la convicción de haber presentado los argumentos necesarios para llamar la atención sobre algunas alternativas de solución.
- En los escenarios de la coyuntura reciente vale la pena insistir en algunos aspectos de la agenda de renovación institucional. El esfuerzo de proyección hacia un país mejor plantea la redefinición del modelo económico y la distribución del ingreso, fortaleciendo el mercado interno, la competencia en el mercado internacional y los estándares de bienestar social bajo la regulación del Estado. Una política democrática es aquella que fortalece la confianza sobre la base de resultados benéficos para el país, es aquella que se sustenta en la legalidad y la justicia. Por lo que en un esquema de gobernabilidad democrática deben plantearse un conjunto de tareas inmediatas en congruencia con las estrategias de largo plazo, entre las cuales pueden mencionarse, la restitución del papel del Estado en la economía para el combate a la pobreza, un programa inmediato de inversiones productivas en el campo y la ciudad, un programa emergente de empleo, un plan inmediato de combate a la inseguridad y un plan emergente que promueva las exportaciones.
- El impacto inmediato de dichas tareas será mostrar la voluntad y el compromiso democrático de los actores políticos para realizar transformaciones en beneficio de la sociedad y el país, brindará confianza a la ciudadanía y a los inversionistas, demostrará que los poderes públicos y sus recursos económicos al ser utilizados con transparencia generan buenos resultados en la vida de la

población. Por ese camino se podrá decir que el gobierno y los actores políticos contribuyen a la democracia y al desarrollo en beneficio de la sociedad, de lo contrario la desconfianza y el desencanto sobrevendrán, generando riesgos de inseguridad y violencia. Dependerá del compromiso que asuman dichos actores, pero también de la participación consciente y razonada de la ciudadanía. El país ya no puede quedarse a la deriva, requiere de transformaciones profundas, el camino abierto por la democracia presenta la oportunidad histórica para el renacimiento y la grandeza de la sociedad mexicana.

- Resulta significativo plantear la importancia del trabajo cultural, en ello quisiera señalar el papel de la educación, como base de la generación de un proyecto integral sobre la cultura, considerando que en este campo radica en gran medida la fortaleza de la renovación de la sociedad mexicana. La cultura y sus actores están llamados a jugar un papel importante para el renacimiento y grandeza que requiere nuestra nación, en la cual todos podemos estar comprometidos. La educación en y para la democracia necesita de mejores condiciones en todos los niveles, la precariedad actual plantea la exigencia de una deliberación sobre sus contenidos programáticos, en correspondencia con el mejoramiento de las condiciones en que sus actores realizan sus actividades docentes, de investigación y administrativas, de ello dependerá en gran medida la renovación cultural como plataforma y soporte del desarrollo integral del país.

- En estos tiempos de movimientos hacia nuevas formas de conciencia se puede recordar que: *“Una nación, una colectividad humana vive y cree en la plenitud de su fuerza cuando la impulsa la fe en sí misma y en el buen sentido y la belleza de su vida cultural; o sea, cuando no se contenta con vivir sino que vive de cara a una grandeza que vislumbra, y encuentra satisfacción en su éxito progresivo por traer a la realidad valores auténticos y cada vez más altos. Ser un miembro digno de tal colectividad humana, trabajar junto con otros a favor de una cultura de este orden, contribuir a sus más sublimes valores, he aquí la dicha de quienes practican la virtud, la dicha que los eleva por sobre sus preocupaciones y desgracias individuales” (E. Husserl).*

De vita et moribus de viris, errare humanum est.

Ad gloriam, acta est fabula et quod erat demonstrandum.

ANEXO I

PROTOCOLO DE ENTREVISTAS CUALITATIVAS SOBRE: “CULTURA POLÍTICA Y VALORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SFP”²⁰⁷

OBJETIVO DE LAS ENTREVISTAS

Captar las percepciones de los servidores públicos de la SFP sobre la cultura del servicio público con base en cuatro variables básicas: la democracia; la función y el servicio público; la corrupción; y aspectos de la gobernabilidad como referentes de la cultura política y los valores en que se sustenta el desarrollo de la función pública.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS INFORMANTES

Para recabar la información que pudiera ser útil a los aspectos planteados sobre la cultura del servicio y el problema de la corrupción, se buscó obtener las percepciones de los funcionarios de las áreas de la SECODAM-SFP que en sus funciones tienen mayor relación y conocimiento de dicha problemática, por lo que las entrevistas tienen un carácter selectivo de acuerdo a dicho perfil.

En tal sentido, se solicitó a la institución la información respectiva sobre la composición de las áreas establecidas en el organigrama general de la Secretaría, así como la distribución de los servidores públicos y sus categorías. De acuerdo a ello y previa consulta se seleccionaron las siguientes áreas:

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública

Unidad de Auditoría Gubernamental

Unidad de Vinculación para la Transparencia

Dirección general de Operación Regional y Contraloría Social.

Una vez realizada la selección de las áreas se decidió entrevistar a tres funcionarios en cada una de ellas, lo que en total suman 15 entrevistas.

²⁰⁷ Durante el desarrollo de la investigación se registró el proceso de transición en el nombre y las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

CONCERTACIÓN DE LA ENTREVISTA

1. Se tramitó la solicitud del permiso oficial ante la SECODAM-SFP para el acceso a sus instalaciones para la realización de las entrevistas a sus servidores y funcionarios públicos seleccionados, informando de los propósitos de la investigación.
2. La concertación de la entrevista con los servidores públicos se realizó con antelación, vía telefónica y también de forma directa.
3. Al concertar la entrevista se informa al entrevistado brevemente sobre el propósito del estudio que se está realizando y el objetivo de la entrevista, con la observación siguiente: *“Soy estudiante del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y estoy elaborando mi Tesis de Maestría sobre la cultura del servicio público, tomando como referente la experiencia de la SECODAM-SFP, por lo que le solicito una cita para conocer y registrar sus opiniones al respecto, la entrevista duraría entre 25 y 30 minutos, aproximadamente. ¿Podría contar con su colaboración?”*
4. Comentar que se solicitó y obtuvo el permiso oficial para poder realizar la entrevista, que será grabada y que se mantendrá el anonimato sobre el entrevistado.
5. Al concertar la cita anotar los datos que sean posibles en una Hoja de Registro y completar los faltantes después de la entrevista.

ASPECTOS TÉCNICOS Y CONVENCIONES DE REGISTRO

Utilizar minigrabadora de reportero. Una vez realizadas las entrevistas, realizar la transcripción de los contenidos en computadora para su procesamiento e interpretación.

Para tener un control sobre los instrumentos y el proceso de las entrevistas, asignar un código a cada cassette que se vaya a utilizar, considerando los siguientes puntos: Identificación del proyecto (2 caracteres alfabéticos); Entrevistador (1 carácter alfabético); Día (dos dígitos); Mes (dos dígitos); Año (dos dígitos); Número de cinta (un dígito); Separar estos datos con puntos. Ejemplo: CS.P.15.03.03.1; Los primeros dos caracteres que identifican el proyecto, serán siempre CS; El número de cinta designa a las cintas que se utilizan (o se empezaron a utilizar) en la misma fecha; Anotar el código correspondiente en el cassette; Antes de iniciar una entrevista, anotar en la Hoja de Registro el código correspondiente al cassette que se vaya a emplear y anotar los datos que se requieren.

NORMAS ÉTICAS

Antes de iniciar la entrevista, se debe comentar al entrevistado que:

La información de las entrevistas se utilizará para el trabajo de tesis profesional

Las citas o referencias a los servidores públicos en la redacción del trabajo se hará respetando el anonimato de los entrevistados.

Los datos personales se recaban sólo para reforzar aspectos técnicos y metodológicos de la investigación.

DISEÑO DE LA GUÍA DE ENTREVISTA CUALITATIVA

La guía de entrevista se estructuró en cinco partes, cada una responde a la temática de las variables. La primera encaminada a captar las percepciones sobre la democracia; la segunda contiene preguntas relacionadas con la función pública, la tercera se centra en el tema de la corrupción, la cuarta parte contiene preguntas relacionadas con la gobernabilidad y en la última se registran algunos datos básicos sobre el entrevistado con fines de control metodológico del estudio. Asimismo en cada sección se ha establecido un objetivo específico como guía temática; se establecieron 25 preguntas abiertas con la posibilidad de agregar o realizar preguntas más específicas en el proceso de la misma entrevista para profundizar en el contenido de los temas y se agregaron nueve preguntas en el último apartado, lo que en total suman 34.

GUÍA DE ENTREVISTA

PRIMERA PARTE. TEMA DEMOCRACIA

Objetivo: registrar la opinión del servidor público sobre la democracia y sus valores, la evaluación que manifieste sobre el régimen político y el gobierno.

- 1.-Para usted ¿qué es la democracia? ¿Cómo la definiría?
- 2.-¿En un país como México, en que más de 40 por ciento de los mexicanos viven en situación de pobreza, podemos hablar o no de la existencia de un régimen democrático?
- 3.-¿Considera que el régimen democrático ha contribuido o no ha contribuido al mejoramiento económico del país?
- 4.-¿Ahora dígame dos valores fundamentales que relacione con el funcionamiento de un régimen democrático?
- 5.-En la población siempre ha existido desconfianza hacia los políticos y hacia los servidores públicos. Antes de julio del 2000 y después también, ¿Qué puede decirme acerca de esto?

SEGUNDA PARTE. TEMA FUNCIÓN PÚBLICA

Objetivo: captar las percepciones sobre los aspectos valorativos en el desarrollo de la función pública, en términos de su eficiencia, así como de la ética del servicio.

- 6.-Para usted ¿Qué es lo público, en qué se distingue de lo privado? y ¿Qué es el interés público?
- 7.-Podría decirme, ¿Qué entiende por ética o moral pública? y ¿Qué entiende por ética del servicio público?
- 8.-¿Cuáles diría usted que son las prácticas más generalizadas de los servidores públicos que afectan la eficiencia de la función pública?
- 9.-¿Cuál sería su recomendación para mejorar la calidad y eficiencia de la función pública de frente a los problemas del país?

10.-Si de usted dependiera mejorar la transparencia en el servicio público, ¿Cómo lo haría? ¿Cuáles son los aspectos clave de la transparencia?

11.-¿Qué importancia tiene un código de ética y que valores deben reforzarse para consolidar la cultura de la transparencia?

12.-¿Qué implicaciones tiene la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental?

13.-¿Qué opina usted del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal? ¿Cuáles son las principales ventajas y desventajas de esa medida?

TERCERA PARTE. TEMA CORRUPCIÓN

Objetivo: captar la percepción que se tiene sobre el problema de la corrupción así como de sus manifestaciones e implicaciones.

14.-Dígame ¿cómo define usted la corrupción?

15.-¿Cuál es la forma de corrupción que con más frecuencia se da en la Administración Pública Federal?

16.-¿Para usted cuál es la causa principal por la que se cometen actos de corrupción en el sector público?

17.-¿Dónde se origina la corrupción, en los funcionarios o en los ciudadanos?

18.-¿En qué sector de la administración pública se han encontrado los niveles más altos de corrupción?

19.-En la actualidad, ¿en qué sector se presentan los mayores riesgos de corrupción?

CUARTA PARTE: TEMA GOBERNABILIDAD

Objetivo: captar la evaluación que se tiene sobre la capacidad de respuesta institucional frente a la corrupción, los mecanismos de control y supervisión, en términos de su eficiencia y transparencia.

20.-Por lo que usted ha visto, ¿cómo se crea la confianza ciudadana hacia una institución que proporciona servicios públicos?

21.-La denuncia de los actos de corrupción sobre el financiamiento ilícito de las campañas electorales del 2000, ¿disminuye o fortalece la confianza en el gobierno?

22.-¿Usted que opina de la eficacia y capacidad de respuesta de las instancias encargadas de esclarecer los hechos de corrupción?

23.-¿Qué debemos entender por rendición de cuentas y cuál es la situación que prevalece en la Administración Pública Federal?

24.- ¿Qué hace falta para consolidar una cultura de la transparencia entre los servidores públicos?

25.-Con respecto a los instrumentos de control y supervisión que se aplican en la Administración Pública ¿son eficientes y eficaces o deben corregirse y mejorarse?

ÚLTIMA PARTE. DATOS DEL ENTREVISTADO

Objetivo: registrar algunos datos generales sobre el entrevistado para el control técnico-metodológico del estudio.

26.-Sexo	Hombre (01) Mujer	(02)
27.- ¿Cuántos años cumplidos tiene usted?		
_____	NC	(99)
28.-¿Cuál es su grado de estudios concluidos?		
Preparatoria o carrera comercial		(01)
Licenciatura		(02)
Maestría		(03)
Doctorado		(04)
Otro		(05)
NC		(99)
29.-¿Cuál es su antigüedad en el empleo?		
De uno a tres años		(01)
De 4 a nueve años		(02)
De diez o más años		(03)
NC		(99)
30.-En dónde trabajaba anteriormente (si es de 3 años o menos)	-----	

31.-¿Cuál es su nivel de ingreso mensual neto?		
De 10 a 20 mil pesos		(01)
De 21 a 30 mil pesos		(02)
De 31 a 40 mil pesos		(03)
De 41 a 50 mil pesos		(04)
De 51 a 60 mil pesos		(05)
De 61 mil pesos o más		(06)
NC		(99)
32.-¿Cuál es su estado civil?		
Soltero (a)		(01)
Casado (a)		(02)
Divorciado (a)		(03)
Unión libre		(04)
Otro		(05)

NC	(99)
33.-¿Cuál es su preferencia recreativa?	
La lectura	(01)
Ver Televisión	(02)
Escuchar música	(03)
Salir de paseo con su familia	(04)
Hacer deporte	(05)
Ir al cine	(06)
Ir al teatro	(07)
Reunirse con los amigos	(08)
Otra (Especificar)	(09)
NC	(99)
34.-¿Cuál es su compromiso de participación ciudadana?	
Con una Asociación de Profesionales	(01)
Con una Agrupación de Vecinos	(02)
Con una Organización No Gubernamental	(03)
Con un Partido Político Nacional	(04)
Con una Agrupación Política Nacional	(05)
Otro (Especificar)	(06)
Ninguno	(07)
NC	(99)

ANEXO II

ESTUDIO DE CAMPO Y PERFIL DE ENTREVISTADOS

En cuanto al estudio de campo y la aplicación de las entrevistas se realizaron considerando la definición del ámbito específico del problema, a partir de la revisión del organigrama de la Secretaría de la Función Pública y de la información obtenida en cuanto sus tareas institucionales, seleccionando las áreas con mayor relación respecto de la lucha contra la corrupción.

La guía de entrevista.- Se estructuró en cinco secciones, con base a cuatro variables temáticas, la primera encaminada a captar las percepciones sobre la democracia; la segunda contiene preguntas relacionadas con la función y el servicio público, la tercera parte esta centrada en preguntas sobre la corrupción, en la cuarta parte se realizan preguntas relacionadas con la gobernabilidad, se agregó una sección para registrar algunos datos del entrevistado para fines de control metodológico del estudio. En cada una de las partes de la guía de entrevista se estableció el objetivo para la información requerida en congruencia con las preguntas.

Todas las preguntas derivadas de las variables son abiertas, las cuales fueron planteadas así con la intención deliberada de profundizar en cada respuesta del entrevistado, haciendo pequeñas variaciones o comentarios en el momento de aplicación, con excepción de la última sección que contiene preguntas con opciones y que respondía a cuestiones de control técnico metodológico de las entrevistas.

Se realizaron los tramites correspondientes para la solicitud y autorización oficial ante la Dirección General de Administración de la entonces SECODAM para tener acceso y poder realizar las entrevistas a los servidores públicos. Una vez obtenida la autorización se estableció contacto con la Unidad de Vinculación para la Transparencia como instancia asignada por la institución para la relación con los entrevistados, se hizo una exploración bajo el criterio de que fueran servidores públicos de las áreas con experiencia o relacionadas a la lucha contra la corrupción y se aplicaron 15 entrevistas. El proceso de aplicación se realizó en el segundo semestre de 2003, de acuerdo a las áreas seleccionadas:

3 en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

En la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública:

1 en la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública

3 en la Unidad de Auditoría Gubernamental

1 en la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

4 en la Unidad de Vinculación para la Transparencia

1 en Comunicación Social

En la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad

2 en la Dirección General de Atención Ciudadana

En cuanto al perfil de los entrevistados, en la última parte de la guía de entrevista se obtuvieron algunos datos generales de los servidores públicos para tener un registro general, que de alguna manera fuera un referente metodológico de las entrevistas realizadas, sin pretensiones cuantitativas o de inferencias sino más bien como un complemento al contenido de las otras secciones de la entrevista, pero que sin duda resultan importantes en términos de la investigación general. Se presenta, de tal forma que se cuidara la identidad personal de los entrevistados por ser parte del compromiso previamente adquirido para realizar la investigación, aunque cabe aclarar que varios de ellos inclusive manifestaron no tener inconveniente en que se hiciera de manera abierta. Sin embargo, se trató de respetar la primera consideración.

Por otra parte el tipo de investigación así como la metodología en que se apoya pone mayor atención en otros aspectos, pero sin dejar de lado dicho referente se incluyen dichos datos de manera resumida en el siguiente recuadro.

Núm. de Entrevista	Sexo ²⁰⁸	Edad	Estado Civil	Grado de estudio	Posición en el trabajo	Área de Trabajo	Nivel de ingreso mensual ²⁰⁹	Antigüedad laboral ²¹⁰	Trabajo anterior	Compromiso de participación
1	M	32	Casada	Maestría	Directora	U. V. T ²¹¹	C	1	SEGOB	Asociación de exalumnos
2	M	34	Casada	Licenciatura	Directora	U. V. T	D	1	C.E. PAN	Partido Político Nacional
3	H	28	Casado	Maestría	Director	U. V. T	C	1	Poder Legislativo	Ninguno
4	H	42	Casado	Licenciatura	Director	C. I. T. C. C. En la APF ²¹²	C	2	UIA	Agrupación de vecinos
5	H	31	Casado	Maestría	Director	C. I. T. C. C. En la APF	D	2	SECODAM	Asociación de profesionales
6	H	52	Casado	Maestría	Director	C. I. T. C. C. en la APF	E	1	Gobierno de Chihuahua	Ninguno
7	M	32	Unión Libre	Maestría	Subdirectora	U. V. T	B	1	Sec. Privado	Ninguno
8	H	29	Soltero	Maestría	Subdirector	Subs. Control y Auditoría	B	1	SEGOB	Partido Político Nacional
9	H	38	Casado	Maestría	Director	Comunicación Social	C	1	IMEP	Ninguno
10	H	32	Soltero	Licenciatura	Director	Contraloría Social	C	1	Sec. Privado	ONG
11	H	40	Casado	Licenciatura	Subdirector	D. de Atención Ciudadana	B	1	Poder Judicial Federal	Ninguno
12	H	42	Casado	Licenciatura	Director	D. de Atención Ciudadana	F	2	Sec. Privado	Ninguno
13	H	40	Casado	Licenciatura	Subdirector	Auditoría Gubernamental	B	1	SEGOB	Ninguno
14	H	46	Casado	Licenciatura	Subdirector	Auditoría Gubernamental	B	1	PGR	ONG
15	H	26	Soltero	Licenciatura	Subdirector	Auditoría Gubernamental	A	1	Sec. Privado	Ninguno

²⁰⁸ H = Hombre; M = Mujer.

²⁰⁹ El nivel de ingreso se clasificó del siguiente modo: A, representa ingresos de entre 10 mil y 20 mil pesos; B, de 21 mil a 30 mil pesos; C, de 31 mil a 40 mil pesos; D, de 41 a 50 mil pesos; E, de 51 mil pesos a 60 mil pesos y F, de 61 mil pesos o más.

²¹⁰ 1= de uno a tres años; 2 = más de tres años.

²¹¹ Unidad de Vinculación para la Transparencia.

²¹² Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

Estos datos generales de los servidores públicos entrevistados, se obtuvieron de la última parte del cuestionario, sin comprometer la identidad personal de los mismos, pero que pudieran servir como un referente metodológico: sexo, edad, grado de estudio, antigüedad y antecedente laboral, nivel de ingreso, estado civil, compromiso de participación.

En tal sentido, se presentan a continuación la información más relevante:

Los servidores públicos entrevistados fueron 15, 3 mujeres y 12 hombres.

En cuanto a la categoría o puesto de los entrevistados fue: 6 Subdirectores y 9 Directores en las áreas seleccionadas.

El estado civil de los mismos fue: 10 casados, 4 solteros y una unión libre.

La edad de los entrevistados fluctúa entre 26 y 52 años en los hombres, y entre 32 y 34 en las mujeres.

El grado de estudio de los servidores públicos fue: 8 con nivel licenciatura y 7 con maestría.

En cuanto a la antigüedad laboral en la Secretaría de la Función Pública: 12 tenían de uno a tres años y 3 tenían más de 4 años al momento de ser entrevistados.

Al registrar la procedencia laboral y la antigüedad, se obtuvo que de los 12 que tenían de uno a tres años de antigüedad, 10 provenían del sector público y dos del sector privado; de los tres que tenían entre 4 y nueve años de antigüedad, 2 provenían del sector público y 1 del sector privado.

En cuanto al nivel de ingreso mensual de los entrevistados: 5 dijeron tener un ingreso mensual neto que estaba entre 21 mil y 30 mil pesos, 4 tenían un ingreso entre 31 mil y 40 mil pesos, los otros se ubican del siguiente modo: 1 en el nivel de menos de 21 mil pesos mensuales y 5 en niveles más altos a 40 mil pesos mensuales.

En cuanto al compromiso de participación ciudadana de los entrevistados: 7 dijeron tener compromiso de participación en alguna organización o partido político y 8 manifestaron no tener ningún tipo de participación.

ANEXO III

ALGUNOS CRITERIOS DE ANÁLISIS, ORDENACIÓN DE VARIABLES Y CATEGORÍAS

En las investigaciones cualitativas existen diversas recomendaciones para sistematizar la información obtenida, en tal sentido, se retomaron los siguientes planteamientos: “El análisis de los datos, como vemos implica ciertas etapas diferenciadas: identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones. La segunda fase, que típicamente se produce cuando los datos ya han sido recogidos, incluye la codificación de los datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. En la fase final el investigador trata de relativizar sus descubrimientos, es decir, de comprender los datos en el contexto en que fueron recogidos” (Taylor y Bogdan;1987:159).

En nuestro caso se procedió del siguiente modo: se retomó el orden y la división general de las preguntas y respuestas de acuerdo a las variables establecidas: la democracia; la función pública; el problema de la corrupción y el problema de la gobernabilidad.

Se capturó el contenido de la conversación gravada en situación de entrevista, para tener un texto general, con el cual se realizó la búsqueda de “temas emergentes” en las respuestas de los entrevistados, ordenando sus “conceptos y categorías”. Estableciendo un listado general de dichas categorías en correspondencia con el contenido de los párrafos como referentes para el análisis.

El texto sobre las expresiones de los entrevistados sirvió de base para establecer una subdivisión temática específica, desde donde se clasificó la información y se realizó el proceso de selección de los contenidos, de acuerdo a las siguientes variables y categorías:

Ordenación de variables y categorías

PRIMERA PARTE. V1. DEMOCRACIA

1.1 Percepciones de la democracia

1.2 Evaluaciones sobre pobreza y régimen democrático

1.3 Evaluaciones sobre el régimen y mejoramiento económico del país

1.4 Valores del régimen democrático

1.5 La desconfianza ciudadana hacia los políticos y los servidores públicos

SEGUNDA PARTE. V. 2. TEMA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 Percepción de lo público y la importancia de la función pública

2.2 Ética del servicio público y valores de la cultura del servicio

- 2.3 Las prácticas y aspectos problemáticos de la función pública
- 2.4 Calidad y eficiencia de la función pública
- 2.5 Políticas de combate a la corrupción, mecanismos de control internos y externos
- 2.6 La transparencia en el servicio público
- 2.7 Código de ética y valores para la cultura de la transparencia en el servicio público
- 2.8 Opiniones sobre la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- 2.9 Opiniones sobre el servicio profesional de carrera en la administración pública federal

TERCERA PARTE. V3. TEMA CORRUPCIÓN

- 3.1 Percepciones de la corrupción
- 3.2 Formas de corrupción en la administración pública federal
- 3.4 Causas de la corrupción
- 3.5 Origen de la corrupción: responsabilidad de funcionarios y ciudadanos
- 3.6 Sectores con riesgos de corrupción

CUARTA PARTE. V4. TEMA GOBERNABILIDAD

- 4.1 Generando confianza hacia las instituciones: credibilidad y confianza
- 4.2 Denuncia de los actos de corrupción y la confianza en el gobierno
- 4.3 Eficacia y capacidad institucional frente a la corrupción
- 4.4 Rendición de cuentas en la administración pública federal
- 4.5 Retos para consolidar una cultura de la transparencia en los servidores públicos
- 4.6 Mejorando la eficacia y calidad

Se realizó la ordenación de la información en correspondencia entre preguntas y las variables, clasificándola desde dichos referentes, seleccionando las respuestas en forma de párrafos textuales significativos, buscando conceptos y temas emergentes para establecer una subdivisión específica y en correspondencia a nuestros criterios de análisis planteados.

Para la exposición final se realizó un reordenamiento de dichas variables para darle mayor consistencia a la estructura general del trabajo en forma de descripción temática, reforzada con observaciones, comentarios e interpretaciones propias. El trabajo de análisis se conjugó con la labor teórica de investigación a través de diversas fuentes, la cual se entrelazó con los resultados del trabajo empírico, reforzado con información general bibliohemerográfica, cuya exposición descriptiva y etnográfica en forma temática posibilitó la inferencia interpretativa con respecto a las hipótesis planteadas, así como el establecimiento de algunas conclusiones y reflexiones.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Abed, George T. And Gupta Sanjeev (Editors) (2002) *Governance, Corruption, & Economic Performance*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Abric, Jean-Claude (2001) *Prácticas sociales y representaciones*. Ediciones Coyoacán-Embajada de Francia, CCC, IFAL. México
- Acebedo Ibáñez, Alejandro y López M. Alba Florencia A. (1996) *El proceso de la entrevista*. Limusa, México.
- Ackerman, John M. (2005) “La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos”. *Gestión y Política Pública*. Volumen XIV, Núm. 2, CIDE, México.
- Ackerman, John M. (2006) “Democratización: pasado, presente y futuro”. *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 28, Julio – Diciembre. FLACSO, México, pp.117-157.
- Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. (2005) *Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de transparencia, 07*. IFAI, México.
- Ai Camp, Roderic (1995) *La política en México*. Siglo XXI, México.
- Alduncin Abitia, Enrique (1989). *Los valores de los mexicanos. T –I. México entre la tradición y la modernidad*, Fomento Cultural Banamex, A.C. México.
- Alduncin Abitia, Enrique (1991). *Los valores de los mexicanos. T –II. México en tiempos de cambio*, Fomento Cultural Banamex, A.C. México.
- Alduncin Abitia, Enrique (1993). *Los valores de los mexicanos. T –III. En busca de una esencia*, Fomento Cultural Banamex, A.C. México.
- Alexander Jeffrey C. (1995) *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis multidimensional*. Gedisa, España.
- Alexander Jeffrey C. (2000) *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas* FLACSO-Anthropos, Madrid.
- Aguilar Camín, Héctor (1989) *Después del milagro*, Cal y Arena, México.
- Aguilar Camín, Héctor (2000) *México. La ceniza y la semilla*. Cal y Arena, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1983). “Estado, Régimen y Sistema Político” en Juan E. Vega (Comp.) *Teoría y Política en América Latina*, CIDE, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000) *Antología de Política Pública*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Almond, G. Gabriel (1999) *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.
- Almond, G. y Verba, S. (1963) *The civic culture*, Princeton. (USA).
- Almond, G. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid
- Almond, G. y Powell G.B. (1972) *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires.

- Alonso, Jorge (Coord.) (1994). *Cultura Política y Educación Cívica*, CIIH-Miguel Angel Porrúa, México.
- Ansart Pierre. (1983) *Ideología, conflictos y poder*, Ed. Premia, México.
- Aranguren, José Luis L. (1999) *Ética y política*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- Arendt Hannah (1997) *¿Qué es la política?*. Paidós-ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Aristóteles (1992). *Ética nicomaquea*, Porrúa, México.
- Aristóteles (2000) *Política*. UNAM, México
- Aristóteles (2001) *Ética*. Obras selectas, Edimat, Madrid, España.
- Aureano Guillermo R. y Ducatenzeiler Graciela (2002) "Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino". *Revista mexicana de sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, Núm. 1, Enero-marzo.
- Bartra R. (1987) *La jaula de la melancolía*, Era, México.
- Barry Bryan (1974) *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. Amorrortu, Argentina.
- Bauman, Sygmunt (1999) *La globalización. Consecuencias humanas*. FCE. México.
- Bautista, Oscar D. (2001) *La ética en los servidores públicos*. UPN, México.
- Beltrán, Ulises y Otros, (1996) *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México.
- Bell, Daniel (1994) *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza, México.
- Berger P. L. y Luckmann (1995). *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Argentina.
- Bernecker, Walter L. (Comp.), (2004) *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. Colegio de México-Facultad de Filosofía y Letras, UNAM-Servicio Alemán de Intercambio Académico, México.
- Bertok, Janos (2001) "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE". *Gestión y Política Pública*, Vol. X, Núm. 2, CIDE, México.
- Beetham, David (2005) "Calidad de la democracia : el gobierno de la ley". *Revista Metapolítica*, Vol. 9, Núm. 39, enero-febrero. Ed. Jus-CEPCOM, México, pp. 89-97.
- Beuchot, Mauricio (2000) *Tratado de hermenéutica analógica*. Itaca, México.
- Bobbio, N. y Matteucci (1981-1982). *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México. T. I y T.II.
- Bobbio, N. y Bovero, M. (1985) *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México.
- Bobbio, Norberto (1989 a) *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- Bobbio, Norberto (1989 b) *Estado, Gobierno y Sociedad*. FCE, México.

- Bonfil, Batalla Guillermo. (1990) *México profundo*, CNCA, México.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1991) *Pensar nuestra cultura*, Alianza, México.
- Bourdieu, Pierre (2001) *¿Qué significa hablar?*, Akal, Madrid.
- Bourdieu, Pierre (2002) *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus, México.
- Bourdieu, Pierre (2003) *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Anagrama, Barcelona.
- Brüner, José Joaquín (1999) *Globalización cultural y posmodernidad*. FCE, México.
- Cabo de la Vega, Antonio (1997) *Lo público como supuesto constitucional*. IJ-UNAM, México.
- Caiden, Gerald (2001) "Tendencias actuales en la ética del servicio". *Gestión y Política Pública*, Vol. X, Núm. 2, CIDE, México.
- Cansino, César (2005) "Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas". *Revista Metapolítica*, Vol. 9, Núm. 39, enero-febrero. Ed. Jus-CEPCOM, México, pp. 99-108.
- Camou, Antonio (1995) *Gobernabilidad y democracia*, IFE, México.
- Carbonell M., Orozco W., Vázquez (coords.) (2003) *Poder, derecho y corrupción*. Sig. XXI, IFE, ITAM, México.
- Carbonell M., Orozco W., Vázquez (coords.) (2002) *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Sig. XXI-IJ de la UNAM-ITAM, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2004) *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. IJ, UNAM. México.
- Carrillo M., Lujambio A., Navarro C. y Zovatto D. (Coords.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. IFE-FCE, México.
- Castellanos, Rosario y otros (1970) *La corrupción*. Nuestro tiempo, México.
- Cepcom-Editorial Jus (2006) *Metapolítica*. Vol. 10, Núm. 45, enero-febrero.
- Cerroni, Umberto (1991) *Reglas y valores de la democracia (Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura)*, CONACULTA-Alianza, México.
- CIDE. (2001) *Revista: Gestión y política pública*. Núm. 2, Segundo semestre.
- COLMEX (2002) *Revista: Foro Internacional*. Núm. 4, Octubre-Diciembre.
- Comte, Augusto (2002) *Primeros ensayos*. FCE, México.
- Concha Cantú, Hugo A. y otros (2004) *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*. IJ-UNAM, TEPJF, COFEMER, México.
- Cot, J.P. y Mounier, J.P. (1978) *Sociología política*, Blise, Madrid.
- Cordera, Rolando y Reyes Heróles, Federico (2002) "Entrevista con Juan Ramón de la Fuente". *Este País*, núm. 42, julio.

- Cortina, Adela (1993) *Ética aplicada y democracia radical*. Técnos, Madrid.
- Dahl, Robert A. (1991) *Dilemas del pluralismo democrático*, Alianza-CONACULTA, México.
- Dahl, Robert A. (1993) *La Poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México.
- Del Castillo, Arturo (2001) "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción" en: *Gestión y Política pública*, Núm. 2, CIDE, México, pp. 375-402.
- Del Castillo, Pilar y Crespo, Ismael (Edits., 1997) *Cultura política*. Tirant lo blanch, Valencia, España.
- Diamond Larry y Plattner Marc F. (1996) *El resurgimiento global de la democracia*. IIS-UNAM, México.
- Durand Ponte, Victor Manuel (2004) *Ciudadanía y cultura política*. México 1993-2001. Siglo XXI. México.
- Durkheim Émile (2000) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Colofón, México.
- Durkheim Émile (1987) *Las reglas del método*, Premiá, México.
- Easton, David (1996) *Esquema para el análisis político*. Amorrortu, Argentina.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1989) "La corrupción política. Apuntes para un modelo teórico". *Foro Internacional*, Num. 2, Vol. XXX, Oct./Dic. Colmex.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1998) *Ciudadanos imaginarios*, Colmex, México
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2004) *El derecho a la privacidad. Cuadernos de transparencia, 02*. IFAI, México.
- Farrad Rogers, John y Corona Martínez, Rocío. (2000) *Sobre la realización de entrevistas*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México.
- Fernández Ruíz, Jorge (2002). "Derecho administrativo". *Enciclopedia jurídica mexicana*. IJ-UNAM-Porrúa, México.
- Fernández Santillán, José (1996) *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. (Antología). FCE, México.
- Freud Sigmund (1989) *El malestar en la cultura*, Alianza, México.
- Flores D. Julia y Yolanda Meyemberg (2000). *Ciudadanos y cultura de la democracia en México*. IIS - IFE, México.
- Gadamer, Hans-Georg (1999/2000) *Verdad y método*. Ediciones Sígueme, Salamanca.
- Garzón Valdés, Ernesto (2005) *Lo íntimo, lo privado y lo público. Cuadernos de transparencia, 06*. IFAI, México.
- Garzón Valdés Ernesto (1997) "Acerca del concepto de corrupción" en: Laporta, F. y Álvarez S; *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 39-69.
- Garretón M. Manuel Antonio (1991) "Cultura política y sociedad en la construcción democrática", en *Transición a la democracia en Europa y América Latina*, Carlos Barba

- Solano et. al. (Comp) Universidad de Guadalajara, Grupo ed. Miguel Angel Porrúa, FLACSO, México. pp. 371-386.
- Garretón M. Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, Chile.
- Geertz, C. (1987) *La interpretación de las culturas*, Gedisa, México.
- Giddens, Anthony y otros (1990) *La teoría social hoy*, Alianza, CONACULTA, México.
- Giddens, Anthony (1994) *Consecuencias de la modernidad*, Alianza universidad, Madrid, España.
- Giddens, Anthony (1998) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu, Argentina.
- Giddens, Anthony (2000) *Un mundo desbocado. El efecto de la globalización en nuestras vidas*. Taurus, España.
- Giner, Salvador (coord.) (2000) *La cultura de la democracia: el futuro*. Ariel, España.
- Giménez Montiel, Gilberto (2005) *Teoría y análisis de la cultura*. CONACULTA-ICOCUL. México, 2 Volúmenes.
- González Casanova, Pablo (1981) "La cultura política de México", *Nexos* No. 45, Septiembre, pp. 13-21.
- González Casanova, Pablo (1985) *El Estado y los Partidos Políticos*, Era, México.
- González Casanova, Pablo (1993) *La democracia en México*, Era, México.
- González Pérez, Jesús (1996) *La ética en la administración pública*. Ed. Civitas, Madrid, España.
- Gutiérrez López, Roberto (1988) "Cultura y política en el nacionalismo revolucionario" en *Revista A* No. 23-24, Enero-Agosto. UAM-AZC. pp. 39-52.
- Gutiérrez López, Roberto (1993) "El campo conceptual de la cultura política", *Rev. Argumentos* Núm. 18, Abril, UAM-X., pp. 73-79.
- Gutiérrez López, Roberto (1996) "La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología" en *El Estudio de la Cultura Política en México (Perspectivas disciplinarias y actores políticos)*, Esteban Krotz (coord.), CONACULTA-CIESAS, México, pp. 39-72.
- Gutiérrez López R. y Gutiérrez Espíndola J. L. (1993) "En torno a la redefinición del nacionalismo mexicano", *Sociológica*, Núm. 21, UAM-Azc., pp. 77-90.
- Guerrero Omar (2003) *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*. IIJ, UNAM. México.
- Habermas, Jürgen (1999) *Teoría de la acción comunicativa*, 2 v, Taurus, Madrid España
- Habermas, J. (1994) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Planeta-Agostini. España.
- Hansen, Roger (1993) *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México.

- Hammersley Martín y Atkinson (2001) *Etnografía. Métodos de investigación*. Paidós, España.
- Haro Bélchez Guillermo (2000) *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*. INAP-Miguel Angel Porrúa, México.
- Heidenheimer, Arnold (1978) *Political corruption. Readings in comparative analysis*. Transaction books. New Brunswick, Jersey, USA.
- Heller, Herman (1987) *Teoría del Estado*. FCE, México.
- Hernández, A. y Narro, L. (1987) *Cómo somos los mexicanos*, CEE-CREA, México.
- Hernández Sampieri, Roberto y otros. (2004) *Metodología de la investigación*, Mc Graw-Hill/Interamericana, México.
- Hirsh Adler, Ana (1999) *México: valores nacionales. Visión panorámica sobre las investigaciones de valores nacionales*. Gernika, México.
- Hobbes Thomas (1980) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil* FCE. México.
- Horkheimer M. y Adorno T. W. (2001) *Dialéctica de la ilustración*. Trotta, Madrid, España.
- Husserl, Edmund (2002) *Renovación del hombre y de la cultura*. Anthropos-UAM-Iztapalapa, México.
- IFE-IIS-UNAM (1996) *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, México.
- Ianni, Octavio (1998) *Teorías de la globalización*. Siglo XXI-CIICH, UNAM. México.
- Inglehart, R. (1977) *The Silent Revolution. Changing values and political Styles Among Western Publics*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA.
- Inglehart, R. (1988) "The Renaissance of Political Culture" en *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, 1203-1230.
- Jodelet, Denise y Guerrero Tapia, Alfredo (coord.) (2000) *Develando la cultura. Estudios en representaciones sociales*. Facultad de Psicología, UNAM. México.
- Johnston, Michael (2004) *Mexico's Corruption in Transition?*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Corrupción, organizado por el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción, IIS-UNAM. México, noviembre de 2004.
- Johnston, Michael (2005) "Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma? en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 2, Abril-junio de 2005, pp. 356-377.
- Juárez Gonzáles, Leticia (2004) "¿Tenemos remedios en asuntos de corrupción e impunidad?", *Nexos*, núm. 318. Junio, pp.22-27.
- Khan, Mohammad Mohabbat (2001) "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción" en: *Gestión y Política Pública*, Núm. 2, CIDE, México, pp. 253-273.
- King Gary, Keohane Robert O. y Verba Sidney (2000) *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza, Madrid.

- Klitgaard, Robert (1994) *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Klitgaard, R. Maclean-Abaroa R., Parris H.L. (2000) *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. ICS, Press. Institute for Contemporary Studies, Okland, California- World Bank Institute, Washington, D.C. USA.
- Krotz, Esteban (Coord.) (1996) *El estudio de la cultura política en México. Perspectivas disciplinarias y actores políticos*. CIESAS-CONACULTA, México.
- Lahera Parada, Eugenio (2002) *Introducción a las políticas públicas* FCE, Chile.
- Lagroye Jacques (1994) *Sociología Política*, FCE. México.
- Landi, Oscar (1988) "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en Norbert Lechner (Comp.) *Estado y política en América Latina, siglo XXI*, México. pp. 172-198.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987) *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*. FCE. México.
- Laporta, Francisco J., y Silvina Álvarez (Eds.) (1997) *La corrupción política*. Alianza, Madrid, España.
- Lascoumes, Pierre (2000) *Corrupciones. El poder frente a la ética*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, España.
- Laurin-Frenette, Nicole (1993) *Las teorías funcionalistas de las clases sociales. Sociología e ideología burguesa*. Sig. XXI. España.
- Lechner, Norbert (1987) "Presentación" a *Cultura Política y democratización*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Lijphart, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, España.
- Lipset, Seymour Martin (1993) *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Rei, México.
- Linz, Juan (1963) "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España, sociedad y política en España. Siglo XX, Madrid.
- Linz, Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. CNCA-Alianza editorial mexicana. México.
- Lomnitz, Claudio (coord.) (2000) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. CIESAS-Miguel Ángel Porrúa. México.
- López Presa, José Octavio (Coord.), (1998) *Corrupción y cambio*. FCE. México.
- Lozano Aguilar, José Félix (2004) *Códigos éticos para el mundo empresarial*. Trotta. Madrid, España.
- Lynch Michael P. (2005) *La importancia de la verdad para una cultura pública decente*, Paidós, España.
- Macpherson, C. B. (1982) *La democracia liberal y su época*. Alianza. Madrid, España.
- Malem, Señá Jorge F. (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Gedisa, España.

- Malem, Seña Jorge F. (2002) *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa, España.
- Maquiavelo, Nicolás (1993) *De principatibus*. Trillas, México.
- Méndez, José Luis (Compilador), (2000) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, México.
- Merino Huerta, Mauricio (1993) *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, FCE, México.
- Merton Robert K. (1984), *Teoría y estructura sociales*. FCE, México
- Merton Robert K. (1994) "The normative structure of science" en Alexander Jeffrey C. y Steven Seidman, *Culture and society. Contemporary debates*. Cambridge University Press. USA.
- Moreno, Alejandro "Encuesta mundial de valores 2000", *Periódico Reforma*, 10, 12 y 13 de mayo de 2000.
- Morin Edgar (2000) *Sociología*. Tecnos, Madrid, España.
- Morlino, Leonardo (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Morlino, Leonardo (1998) *Democracy Between consolidation and crisis. Parties, groups, and citizens in southern Europe*. Oxford University Press, N.Y. USA.
- Morlino, Leonardo (2005) *Democracias y democratizaciones*. Ediciones Cepcom. México.
- Morlino, Leonardo (2005) "Calidad de la democracia. Notas para su discusión". *Revista Metapolítica* Vol.9, Núm.39, enero-febrero de 2005. Ed. Jus-CEPCOM, México, pp. 37-53.
- Morris, Stephen D. (1992) *Corrupción y política en México*. Sig. XXI, México.
- Montesquieu, Baron de (Carlos de Secondat). (2001) *Del espíritu de las leyes*. Gernika. México.
- Nava Negrete, Alfonso (2001) *Derecho administrativo mexicano*. FCE, México.
- Noelle-Neumann, Elizabeth (1995) *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós, Barcelona, España.
- Nosick, Robert (1990) *Anarquía, Estado y Utopía*. FCE, México.
- Páez Díaz de León, Laura (2003) *La sociología estadounidense. Ensayos y textos*. ENEP Acatlán, UNAM, México.
- Paoli Bolio, Francisco. (1988) "Providencialismo, rasgo de la cultura política mexicana", *Revista "A"* Núms. 23-24, Enero-Agosto, UAM-Azc.
- Parsons, Talcott (1979) "Sistemas sociales" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 9, Ed. Aguilar, España.
- Parsons, Talcott (1999) *El sistema social*. Alianza. Madrid, España.
- Paz, Octavio (1996) *El laberinto de la soledad*, FCE, México.

- Peschard Jacqueline (1978) *El sistema político mexicano visto desde el enfoque de la Cultura Política*, Tesis de licenciatura, UNAM.
- Peschard Jacqueline (1994) *La cultura política democrática (Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática No. 2)* IFE. México.
- Peschard, Jacqueline (coord.), (1996) *La cultura política (Congreso Nacional de Ciencia Política)*. UAM-IFE-CNCPyAP, México.
- Powell, G. Bingham (2005) "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad". *Revista Metapolítica*, Vol. 9, Núm. 39, enero-febrero. Ed. Jus-CEPCOM, México, pp. 77-86.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.
- Pye Lucian (1975) "Cultura Política" En *Enciclopedia Internacional de Las Ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid. pp. 323-329.
- Ramos, Samuel (1996) *El perfil del hombre y la cultura en México*, ESPASA-CALPE, México.
- Rawls, John (1995) *Teoría de la justicia*. FCE, México.
- Rawls, John (2002) *La justicia como equidad. Una reformulación*. Paidós, España.
- Raz, Joseph (2001) *La ética en el ámbito público*. Gedisa, España.
- Reisman, W. Michael (1981) *¿Remedios contra la corrupción?. Cohecho, cruzadas y reformas*, FCE. México.
- Reyes Heróles, Federico (2004) *Corrupción: de los ángeles a los índices. Cuadernos de transparencia, 01*. IFAI, México.
- Ricoeur, Paul. (2002) *Freud: una interpretación de la cultura*. Sig. XXI, México.
- Ricoeur, Paul (2003) *El conflicto de las interpretaciones. Ensayos de hermenéutica*. FCE, Argentina.
- Riding, Alan (1985) *Vecinos distantes*. Joaquín Mortiz, México.
- Riding, Alan (2000) *Quince años después de Vecinos distantes*. Joaquín Mortiz-Planeta, México.
- Rose-Ackerman, Susan (1978) *Corruption. A Study in Political Economy*. Academic Press. New York, USA.
- Rose-Ackerman, Susan (2000) *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI, España.
- Rousseau, Juan Jacobo (1982) *El contrato social o principios de derecho político*. Porrúa, México.
- Salazar, Luis (1988) "Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global" en *Revista A*, número 23–24, enero–agosto, UAM–Azc. México. pp. 167–179.
- Sartori, Giovanni. (1989) *Teoría de la democracia*, 2v. Alianza Universidad, Madrid.

- Sartori Giovanni (1996) *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE, México. p.209.
- Sartori Giovanni (1987) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Alianza, Madrid.
- SEGOB (1991–1992) *Encuesta nacional de cultura política*, Dirección General de Desarrollo Político, SEGOB, México.
- SEGOB (2001–2002) *Encuesta nacional de cultura política y participación ciudadana*, Dirección General de Desarrollo Político, SEGOB, México.
- SEGOB, SEP, IFE y otros (2002) *Decostruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. SEGOB-Miguel Angel Porrúa, México.
- Segovia, Rafael (1975) *La politización del niño mexicano*, El Colegio de México, México.
- Sills, David (1979) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, España, Vol. 10.
- Schedler, Andreas (2005) *¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de transparencia, 03*. IFAI, México.
- Scott Robert (1965) “Mexico: the established revolution”, en: Lucien W. Pye y Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, pp. 330-395.
- Schmit, Carl (1985) *El concepto de lo político*. Folios ediciones, México.
- Schmitter, Philippe C. (2005) “Calidad de la democracia. Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”. *Revista Metapolítica*, Vol. 9, Núm. 39, enero-febrero. Ed. Jus-CEPCOM, México, pp. 61-73.
- SFP-FCE (2005) *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. SFP-FCE. México.
- Taylor S. J. y Bogdan (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós, España.
- Tezanos, José Félix (2002) *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*. Biblioteca nueva. Madrid, España.
- Tocqueville Alexis de (1996) *La democracia en América*. FCE, México.
- Touraine, Alain. (1995) *¿Qué es la democracia?*, FCE, Argentina.
- Touraine Alain. (1997) *¿Podremos vivir juntos?. Iguales y diferentes*. FCE, Argentina.
- Thompson, Dennis F. (1999) *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Gedisa. Barcelona, España.
- Thompson, John B. (1998) *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. UAM-X, México.
- Thompson, John B. (2001) *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Paidós, España.

- Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (1999) *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM – Plaza y Valdés, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2000) *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM–Plaza y Valdés, México.
- Varios autores (2004) Revista: *Servicio Profesional de Carrera* Vol. 1, núm.1, primer semestre y núm. 2 segundo semestre. Publicación de la Red Mexicana de Servicio Profesional A.C., México.
- Vázquez Cano, Luis (1994) *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. FCE, México.
- Villoria Mendieta, Manuel (2002) “Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio”. Revista: *Foro Internacional*, Vol.XLII, núm. 4, Oct./Nov.
- Walzer Michael (1997) *Las esferas de la justicia*. FCE, México.
- Wallerstein Immanuel (2004) *Las incertidumbres del saber*. Gedisa, Barcelona.
- Weber, Max (1983) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Premiá, México.
- Weber, Max (1984) *Economía y sociedad (esbozo de sociología comprensiva)* FCE, México.
- Weber, Max (1986) *El político y el científico*. Premia, México.
- Weber, Max (2001) *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Argentina.
- Winocur, Rosalía (2002) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. IFE-FLACSO-Miguel Angel Porrúa, México.
- Whitehead, Laurence (1999) “Para combatir la corrupción”. *Este país*, núm. 94, Enero.
- Woldenberg, J. (1988) “Elecciones y Cultura Política”, *El Cotidiano*, Núm 26. UAM-AZC.
- Woldenberg, J. (1992) “De la revolución a la democracia”, *Nexos* No. 173, Mayo.
- World Bank (2000) *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank. Washington, D. C. USA.
- Wuthnow Robert y otros (1988) *Análisis cultural. La obra de Peter L. Berger, Mary Douglas, Michel Foucault y Jurgen Habermas*. Paidós, Argentina.
- Yankelovich, Daniel (1995) *Para alcanzar un criterio Público. Cómo lograr que la democracia funcione en un mundo complejo*. Publigráfico, México.
- Zabludovsky, Gina (1988) *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*. FCE-UNAM. México.
- Zorrilla Strother, Ramón y otros (1999) *Ensayos sobre corrupción*. División de Estudios Economicos y Sociales. Grupo Financiero Banamex Accival. México.