

Reseñas

Irma Sandoval Ballesteros (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad* (México, UNAM / Siglo XXI Editores, 2009), 504 pp.

Juan Pablo Guerrero Amparán

Programa de Apoyo a Gobiernos para la Transparencia Presupuestaria y la Participación International Budget Partnership

El libro aborda los cuatro capítulos más importantes del combate a la corrupción a la luz de la experiencia internacional y del análisis de los especialistas: uno, la economía política de la corrupción y, en especial, la relación entre la transparencia y el comportamiento de los servidores públicos; dos, los mecanismos para la denuncia de la corrupción; tres, las instancias para el arbitraje y regulación en sectores de riesgo de captura del estado, y cuatro, el tema del conflicto de interés.

Los expertos muestran a los mexicanos que nuestro sistema institucional favorece la corrupción. Según Susan Rose Ackerman, el trabajo empírico ha mostrado que los sistemas presidenciales son más corruptos que los parlamentarios; los sistemas de representación proporcional son menos honestos que los de mayoría relativa: “los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en los cuales un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir

los privilegios del poder”. Otro aspecto se refiere al grado de centralismo político-administrativo; podría pensarse que la descentralización limita la corrupción al facilitar el monitoreo ciudadano a los funcionarios. Pero la investigación dice lo contrario: “los estados federalistas tienden a ser más corruptos que los centralistas”. La autora aborda luego el tema de la burocracia pública: malos sistemas de incentivos y procesos de monitoreo ineficaces facilitan la corrupción. Además, para tener un país de gobierno honesto, se requiere un sistema judicial honesto, eficiente y comprometido con la lucha contra la corrupción. Finalmente, los sistemas de investigación, procuración de seguridad y justicia deben funcionar de acuerdo con la legalidad.

Así, bajo los ojos del lector mexicano, la obra explica México como un país corrupto desde los cimientos: por razones de diseño institucional. Si el sistema institucional mexicano favorece, dicen los estudios comparados, la co-

rrupción, ¿qué se puede hacer? ¿Qué reformas son necesarias?

El libro dedica cuatro apartados para dar respuesta a esta pregunta.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CORRUPCIÓN

La primera parte explica cómo funciona la corrupción y aborda en forma especial el impacto de la transparencia en las decisiones y actos de gobierno. El supuesto que subyace en los trabajos de Schamis, Ugarteche, Manzetti, Sandoval, González-Aréchiga y Roberts es que una mayor transparencia favorece una mejor regulación (de privatizaciones, rescates bancarios, políticas de desarrollo económico) e inhibe la corrupción. Es cierto, pero no basta, según reconocen los autores. En primer lugar, hay varios límites al acceso a la información. Además de las múltiples formas de simular transparencia (al dejar registro documental “del deber ser”, pero no de la realidad, por ejemplo), existen las trabas formales. Para temas que tienen que ver con privatizaciones y rescates bancarios, o el dinero público de los sindicatos de trabajadores del gobierno, por ejemplo, está el obstáculo de la información clasificada como confidencial. Los autores coinciden en que falta arrojar luz en múltiples espacios de la vida pública en donde todavía reina la opacidad, por resistencia de los interesados o por deficiencias legales.

LA DENUNCIA

La segunda parte aborda el tema de la denuncia de la corrupción, con autores como Banisar, Villanueva y Vaughin, quienes demuestran que es necesario proteger a los denunciantes, pues el costo de denunciar es intolerable en un contexto de corrupción institucionalizada.

En la actualidad, el sistema normativo y el conjunto de instituciones que se dedican al control de la corrupción no favorecen que el servidor público, testigo o cómplice de irregularidades o actos de corrupción, lleve a cabo una denuncia ante autoridades que sean competentes y efectivas para el control de corrupción. Tampoco facilitan que el denunciante le dé seguimiento como parte interesada en el procedimiento para apoyar la integración del expediente al aportar pruebas y testimonios y, en un momento dado, denunciar la ineficacia de las instancias de investigación ante las cuales denunció. Por el contrario, el sistema legal e institucional vigente desincentiva la denuncia, tanto anónima (pues no genera resultados efectivos) como nominativa, pues además de no garantizar resultados, genera, al valiente que se atrevió a llevar a cabo la denuncia, altos costos por represalias por parte del sistema. Las redes actuales de complicidad en la corrupción generan una colusión involuntaria por parte de servidores públicos honestos e íntegros, a los que habría que invitar a denunciar en condiciones de protección adecuada.

LAS INSTANCIAS DE REGULACIÓN DE MERCADO

La denuncia debe ocurrir ante instancias autónomas, con autoridad para investigar y sancionar, según muestran los trabajos de Levi-Faur/Jordana, Prado y Roldán.

El costo actual de incurrir en actos de corrupción es irrelevante, tanto por las redes de complicidad involucradas como por las dificultades de acreditar la conducta ilegal por parte de las instancias de control, que por lo demás están, aunque indirectamente, subordinadas políticamente a las instancias que revisan. Los investigadores de la Secretaría de la Función Pública están en la actualidad en conflicto de interés en sus labores fiscalizadoras, pues por lo general son beneficiarios, juez y parte de prácticas administrativas inefficientes o claramente corruptas. En todo caso, su seguridad laboral y política está subordinada a los intereses superiores que rigen sobre los resultados finales de sus pesquisas. Lo mismo ocurre con los ministerios públicos, subordinados políticamente al origen de los interese que persiguen...

EL CONFLICTO DE INTERÉS

El libro dedica su cuarta parte al problema del conflicto de interés, tan ajeno a nuestra cultura que premia la lealtad y el espíritu comunitario, frente a la rectitud y la legalidad, la justicia y el indivi-

dualismo. De ello se ocupan Cárdenas, Stark, Arellano/Zamudio y Peele/Kaye.

El concepto del conflicto de intereses apenas se entiende en México. El perfil del servidor público predominante, formado y desarrollado profesionalmente en un sistema que ha favorecido tradicionalmente las lealtades personales e “institucionales”, supone que sostener los intereses propios y de familiares o amistades es algo normal y aceptable. Eso explica que flagrantes conflictos de intereses sean vistos complacientemente por propios y extraños en la administración pública federal, sin mayor consecuencia. Evidentemente, la legislación actual también lo favorece, al grado de que resulta prácticamente imposible probar el conflicto de intereses, así sea contundente.

Todo lo anterior demuestra que la corrupción se explica por las razones de diseño institucional que la favorecen; no es culpa de la ciudadanía ni residen en el genoma mexicano las células de la corrupción. Y el remedio para tener un gobierno honesto y responsable, ante la ciudadanía que lo sufraga, está en una serie de reformas necesarias que los autores describen claramente. Así, se ubica a los responsables de llevarlas a cabo: se requiere de la voluntad de los actores políticos relevantes. Y se requiere también de la oportunidad política, de una coyuntura favorable. En síntesis, no todo está perdido: para la corrupción hay soluciones viables en este libro inevitable para los interesados en la materia.