

.....  
RESEÑA DE LIBROS

*Responsabilidad de los servidores públicos  
y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO\*

I.  
La idea en la cual se sostiene el diseño constitucional y legal del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de los sistemas nacionales complementarios remite a identificar a la corrupción como un problema multifactorial, de manifestaciones diversas, que debe ser atendido en sus causas, distinguiendo las consecuencias, con la finalidad de evitar diseñar estrategias de política pública que fracasen en atajar el fenómeno.

Esa idea es la base de la construcción legal —también teórica— de diversas propuestas encaminadas a proponer acciones concretas no sólo para implementar las reformas anticorrupción, sino también para introducir un nuevo paradigma en la admi-

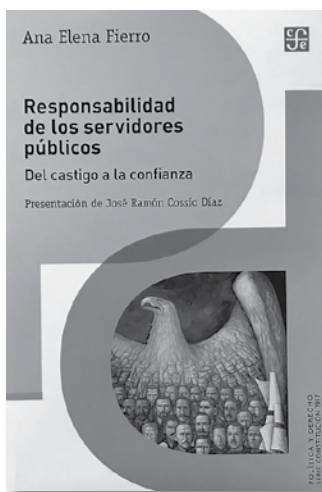
.....

\*Jaime Hernández Colorado. Coordinador del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: jaime.hernandez@ucea.udg.mx).

nistración pública mexicana. El concepto de la responsabilidad activa es de la mayor relevancia para el diseño de políticas públicas de combate a la corrupción, pues engloba no sólo la aclaración de los mandatos, atribuciones y procedimientos institucionales e individuales en las administraciones públicas, sino también mecanismos de profesionalización que, según Ana Elena Fierro, debe entenderse como el principio de responsabilidad que

requiere de servidores públicos con capacidad plena, lo que conlleva ciertos derechos y garantías para el desempeño de sus cargos. Además, hace necesaria la existencia de principios que conduzcan la actuación de los servidores públicos hacia el interés público, de modo que realmente puedan ser responsables de las consecuencias de sus actuaciones.

Las obras de Fierro y Merino que ocupan este breviarío tienen en común el tema



Ana Elena Fierro (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.

.....

central: la corrupción como fenómeno en torno del cual es necesario aclarar y definir conceptos. En sentido general, el breve libro de Merino ofrece una visión panorámica de la discusión teórica de larga data sobre la corrupción, al tiempo que distingue concepciones equivocadas o limitadas de dicho problema, con el interés de despejar los porqués del diseño constitucional y legal del SNA. Es decir, la labor de Merino en el volumen es desentrañar las bases conceptuales míni-



Mauricio Merino (2018), *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. México: INAI-Red por la Rendición de Cuentas.

.....

mas necesarias para entender el fenómeno de la corrupción para, en una etapa posterior, entrelazar esa explicación teórica con la exposición de los pormenores del SNA. En ese tenor, el texto de Merino puntualiza que la corrupción, en tanto captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas, debe atajarse en sus causas —sin dejar de lado la atención de las consecuencias—, para lo cual es necesario tener en claro dos líneas de política que no son triviales:

1. Aclaración de mandatos. Es decir, que cada institución y funcionario sepa lo que le corresponde hacer, cuándo y cómo. Remite a aclarar también cuáles son las atribuciones y procedimientos administrativos que traducen los mandatos otorgados a los servidores públicos, y

2. Profesionalización. Remite a la urgencia de construir, al menos, los elementos básicos de cuerpos administrativos profesionales, sustentados en el mérito y las capacidades profesionales de sus funcionarios.

Estas dos líneas de política entrelazan el volumen de Merino con el de Ana Elena Fierro. El paradigma de la responsabilidad activa, como se evidencia, traduce esas dos vertientes en una nueva forma de hacer la administración pública. El libro de Fierro tiene el mérito de exponer puntualmente la situación que guarda el sistema de responsabilidades administrativas en el país actualmente, para contrastarlo con propuestas que se sustentan en la urgencia de modificar aquello que Weber denominó la personalidad burocrática, es decir, las formas de comportamiento propias de los cuerpos administrativos mexicanos, en consonancia con las obligaciones legales de rendición de cuentas y combate a la corrupción que ya se encuentran vigentes. La argumentación de Fierro sobre la responsabilidad activa no sólo dirige a las dos vertientes de política se-

ñaladas arriba, sino también a un tercer pilar para transformar el ejercicio de la administración pública en México: una práctica del control interno que sea distinta a la que ha campado en las oficinas públicas del país hasta el momento; un modelo que esté encaminado a la vigilancia, prevención y mejora de la gestión y no al castigo del modelo burocrático clásico, en el cual el respeto de las reglas de la administración se exige por sí mismo, sin que el cumplimiento de esas reglas necesariamente conduzca a algún resultado, ni su transgresión a una afectación. Es decir, la regla por la regla misma. No es este el modelo de control interno que prefigura Fierro como tercer pilar del paradigma de la responsabilidad activa.

## II.

La naturaleza de la corrupción, como fenómeno, se puede considerar, según Mauricio Merino, como consecuencia de tres mecanismos de captura: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de los recursos públicos. Esta idea de la corrupción como problema público establece, de origen, que debe atenderse en sus causas —la captura— y no únicamente en sus consecuencias. De ahí que la visión punitiva se considere limitativa como estrategia de combate a la corrupción, pues si se equipara combatir la corrupción con el estableci-

miento de castigos, entonces se deja fuera un cúmulo de conductas que, por suceder dentro de los márgenes de las leyes, no tienen sanción y, como se sabe, si una conducta no tiene sanción, entonces no puede considerarse falta ni delito.

La corrupción, en la definición de Transparencia Internacional (TI), es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados”. Se ha discutido mucho al respecto, pero no sobra enfatizar que esa definición resulta, actualmente, insuficiente para abarcar la diversidad de formas en que se manifiesta la corrupción, pues, como sucede en la visión punitiva a la que se ha hecho referencia, coloca la atención en el problema de la corrupción una vez que se han verificado los actos deshonestos, es decir, limita la comprensión del fenómeno únicamente a las etapas posteriores a los actos que se consideran corruptos. En ese punto queda claro que la transparencia por sí misma es incapaz de atajar a la corrupción, pues el cometido central de una política de esa naturaleza es el de poner información a disposición de la ciudadanía. No es menor el ejemplo reciente de las investigaciones periodísticas acerca de algunas empresas contratistas de gobiernos estatales, como el de Veracruz. En esos reportajes queda claro que los mecanismos de transparencia y acceso a la información son útiles para que los

ciudadanos interesados hurguen en las acciones de los gobiernos. La paradoja es que, aun siendo diáfanos los ilícitos —con base en la evidencia obtenida mediante los cauces legales de transparencia, es difícil que esa información, que está al alcance de cualquier individuo, se traduzca en base para procesos de sanción. En segundo lugar, la definición de TI también reduce el espacio conceptual, pues se puede interpretar como que la corrupción es un asunto que atañe solamente a los individuos que abusan de los medios que tienen a la mano.

Merino señala que en el debate público en México suelen discutirse dos concepciones de corrupción que son erradas, porque limitan tanto el problema que las soluciones posibles parecen sencillas. Una de esas visiones es la que se puede llamar ‘individualista’, que hace énfasis en los individuos como origen de la corrupción. En esta visión, no existen sistemas capaces de inhibir la corrupción, pues en ellos están inmersos siempre individuos que se corrompen irremediablemente. Las vías de solución de la corrupción, según esta visión, pasan por ajustes éticos y morales para alterar los valores de los integrantes de las administraciones públicas, con el cometido de influir en sus conductas —llevándolas hacia «lo bueno». Esos ajustes tienen el peligro de que la definición de los valores y, en suma, de la “nueva” moral y la

«nueva» ética dependen de la discrecionalidad de quien califica «lo bueno». La consecuencia más peligrosa sería la de llevar los términos de «lo bueno» a extremos que ya conoce la historia universal, excluyendo, castigando o eliminando a aquellos considerados «malos» —según la «nueva» moral—, teniendo como máxima el supuesto de que la corrupción se termina obligando a cambiar a los individuos corrompidos o prescindiendo de ellos.

La otra concepción de la corrupción a la que Merino hace referencia es la que podría denominarse «burocrática», pues asimila a la corrupción como un fenómeno que puede combatirse a partir de las consecuencias administrativas que genera, es decir, siguiendo «la ruta de la ambulancia» o «el rastro de papel» de los actos deshonestos. De nuevo, esta concepción de la corrupción se limita a esperar que la corrupción haya sucedido y haya producido efectos perversos, para entonces proceder a castigar a quien haya cometido esos actos, a fin de que «repare» el daño causado sobre los bienes y el espacio público. Uno de los problemas que sostiene esta visión es que considera que la devolución de los recursos defraudados es la «reparación del daño», cuando no es así. La devolución del dinero es literalmente eso, vuelta a las arcas públicas de los beneficios económicos obtenidos con actos de

corrupción. Eso establece una imposibilidad de sancionar efectivamente a quienes hayan obtenido beneficios diferentes a los económicos, a la vez que ignora que la verdadera reparación del daño es prácticamente imposible si se considera que el daño se causa sobre lo público, en general. Las acciones corruptas afectan no sólo las arcas públicas, sino la legitimidad, credibilidad y fortaleza de las instituciones, es decir, del Estado mismo. Ambas visiones dejan de lado aspectos esenciales del problema, al centrarse una en los valores de los individuos y la segunda en la estructura de castigos, que siempre son posteriores al hecho de corrupción.

La instrumentación de un esquema de castigos a los responsables de actos de corrupción es una condición deseable y muy necesaria, a la vez que deben establecerse incentivos para inhibir esos actos, sin embargo, la visión burocrática remite, de forma maniquea, a los protocolos establecidos para los procedimientos administrativos como único criterio para identificar actos presuntos de corrupción. Esta visión tiene dos consecuencias identificables en el paradigma administrativo anterior al SNA en México. En primer lugar, se asume que el sistema de reglas y procedimientos administrativos fue diseñado desde una posición neutral. Esto tiene como consecuencia que el corrupto sea aquel que rompió el sistema de reglas, sin

cuestionar la naturaleza de éstas. En segundo término, la idea de la corrupción como ruptura de procedimientos burocráticos ha deformado el concepto de control interno en México y la labor de las instancias de vigilancia en la materia se desvió a la revisión puntillosa del cumplimiento de las reglas administrativas. Las dos visiones se caracterizan por identificar a la corrupción como una anomalía dentro de un orden establecido en el cual, si no existieran los corruptos, el engranaje administrativo funcionaría a la perfección.

Hay un tercer problema que provoca la visión burocrática de la corrupción. Concluye que un corrupto es aquel individuo que no sólo actúa al margen de las reglas establecidas para la función pública, sino presupone que ese individuo debe producir evidencia suficiente para ser señalado y sancionado. Lo más importante de este segundo supuesto remite, de nuevo, a la imposibilidad de que la transparencia y el acceso a la información solucionen el problema. En esta idea, si el corrupto actúa al margen de las reglas, pero tiene la precaución de no producir evidencia suficiente, entonces la sanción no puede existir, aunque esté a la vista de cualquiera la información gubernamental que insinúa un acto de corrupción. Así, aquel que se ciñe a las reglas y no produce evidencia suficiente sobre el beneficio personal que

se obtiene con la corrupción no puede ser castigado. De otro lado, como consecuencia de un cierto extremismo de la visión burocrática, podrían sancionarse conductas al margen de las reglas que, en cambio, no hayan producido beneficios privados o que, en suma, tengan origen en cualquier causa menos la corrupción. Esta visión consideraría exitoso sancionar a los funcionarios que rompen las rutinas, aunque esos no sean los corruptos. De suerte que esta forma de entender a la corrupción es omisa ante los abusos que pueden cometerse sin faltar a los procedimientos.

### III

El resultado de la lectura paralela de estos dos volúmenes, que se imbrican a la perfección en el interés por proponer argumentos para desmenuzar el problema de la corrupción y anticipar propuestas para atajarlo, es la comprensión mínima de que el fenómeno de la corrupción no puede atenderse de forma eficiente si no es atacando sus causas. A la corrupción se deben oponer acciones de combate que modifiquen comportamientos y estructuras y, a la vez, medios de sanción, de transparencia, de alumbramiento de áreas grises y, sobre todo, de vigilancia ciudadana a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental.