



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Barrios Dávalos, Victorino

La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)

Espacios Públicos, vol. 15, núm. 34, mayo-agosto, 2012, pp. 120-137

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)

Fecha de recepción: 09 de febrero de 2012

Fecha de aprobación: 12 de abril de 2012

*Victorino Barrios Dávalos**

RESUMEN

La transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han visto agudizados en las tres últimas décadas de la democracia mexicana porque los sistemas de control y contrapeso fueron creados como una exigencia de aspectos legales recientes, y no como una práctica que fuera propia a los grupos que detentan el poder. La opacidad y la secrecía benefician a los detentadores del capital financiero y perjudican a la mayoría de la población, según se consigna en cifras de la economía y del desarrollo social del país. Ante tal situación, este trabajo se plantea analizar que si bien existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, éstos no han sido eficaces para atacar la corrupción. Asimismo, se propone una serie de medidas, entre las que se incluyen: una ciudadanía que exija cuentas, modificaciones a las leyes,

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor de la Facultad de Economía, UAEM y Contralor del Poder Legislativo del Estado de México.

y medidas más severas para ser cumplidas por los poderes públicos, los ayuntamientos y los órganos autónomos, reconociendo que las restricciones institucionales existentes son necesarias pero no suficientes para equilibrar la relación de desventaja de la sociedad con el Estado.

PALABRAS CLAVE: transparencia, rendición de cuentas, corrupción pública, fiscalización, sistemas de control.

ABSTRACT

Transparency, accountability and fighting corruption have been exacerbated in the last three decades of Mexican democracy. The systems of control and balances were created as a requirement of recent legal aspects, and not as a normal practice of the groups in power. Opacity and secrecy benefit the holders of financial capital and hurt most of the population, as reflected in economic and social development national data. The existing institutional constraints are necessary but not sufficient to balance the relationship of disadvantage between society and state. Thus, this paper proposes a series of measurements, which include: citizens asking for results to governments, amendments to laws, and tougher procedures to be accomplished by governments, municipalities and autonomous organisms.

KEY WORDS: transparency, accountability, public corruption, control, control systems.

INTRODUCCIÓN

En la ciencia política y en la sociología política reciente, la transparencia ha devenido una categoría y un propósito ligado al carácter representativo de las democracias modernas. Por ello, es un contrasentido que las clases gobernantes se pronuncien por la no publicidad de los documentos públicos. La transparencia se caracteriza por un carácter multidimensional, por lo que muchas veces su manejo puede resultar poco asequible, circunstancia que aumenta al ser un tema de reciente aparición pública.

La problemática de la corrupción es una de las cuestiones más importantes para la ciencia política contemporánea, es decir, se presenta con un gran peso en la ciencia política occidental y ocupa un lugar muchas veces decisivo en las relaciones políticas y económicas actuales.

Desde hace décadas, la ciencia política ha abusado de los métodos cuantitativos, econométricos, psicométricos y estadísticos, ya que éstos acentúan la evaluación cuantitativa en detrimento de una reproducción totalizadora, pues, como se consigna en el texto *El estudio de la nueva ciencia política*: “Existen opiniones opuestas que le otorgan validez sólo a un enfoque, mientras que otros los consideran complementarios, ya que las perspectivas, la cualitativa y la cuantitativa, pueden aplicarse conjuntamente y su empleo depende de diversos factores que son decisivos como el objeto de estudio,

el nivel de conocimiento disponible y el problema científico en particular, los objetivos propuestos y los resultados que se pretende alcanzar” (Fung, *et al*, 2006: 22). Por lo mismo, la ciencia política no debe atarse a las perspectivas provenientes del norte académico. Las condiciones de América Latina no sólo son distintas, sino en esencia, asimétricas.

Si examinamos el estado del arte de la literatura politológica sobre esta cuestión, pocos trabajos abordan el tema de la corrupción con la necesidad de modificar el modelo económico neoliberal-financiero. Es obvio que la transparencia y el combate a la corrupción sirven para fortalecer los procesos de democratización, y ello implica que los grupos que detentan el poder atiendan esta exigencia como parte de su ejercicio gubernamental.

A principios de los años noventa del siglo xx, si bien el eje de preocupación de los gobiernos así como de organismos internacionales y académicos, oscilaba en torno al papel de las instituciones económicas y políticas, poco se reparaba en la lucha contra la corrupción y a favor de la rendición de cuentas y la transparencia, dado que eran asuntos que ya habían sido incorporados en el sistema legal e institucional de los países desarrollados. Sin embargo, en países en vías de desarrollo, los sistemas de controles y contrapesos lejos estaban de haberse institucionalizado, debido a la deficiente capacidad de gobierno y a la presencia de

regímenes autoritarios. A principios de los noventa, en el auge de la globalización financiera, la falta de transparencia comenzó a plantearse con mayor énfasis, toda vez que la información económica era de uso exclusivo de las autoridades políticas y financieras en varios países, entre ellos, México.

La transparencia aparece como una necesidad del mercado, fundamentalmente, ya que las reformas económicas instrumentadas en los años noventa vieron truncado su accionar debido a la opacidad, los abusos y excesos en que incurrieron los sistemas políticos autoritarios, los cuales gozaron del apoyo de las mismas instituciones que patrocinaron dichas reformas. Se hizo patente que la acción del mercado en contextos de opacidad y secrecía, benefician la rentabilidad del capital financiero y perjudican el bienestar de la mayoría de los trabajadores. En el pasado y en el presente, la combinación entre “gobiernos corruptos y autoritarios establecieron una suerte de globalización del peculado, de tal forma que la financiación de instituciones internacionales para el desarrollo, en muchos casos, fue desviada para beneficios personales” (Caballero, s/f).

México ha sido, en 2002, uno de los últimos países en subirse al discurso de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, y aún la sociedad mexicana no percibe un avance sustancial en la lucha contra la opacidad y la corrupción.

Esta investigación pretende explicar por qué el Estado de México puede ser un

laboratorio de análisis de los problemas sociales que subyacen en la cultura política mexicana, problemas que las universidades de América Latina y el Caribe están obligadas a debatir.

Muchas preguntas suscita esta realidad. Sin embargo, el acercamiento a este tema se realizará sustituyéndolas por un solo y general planteamiento que nos formulamos como problema científico: ¿Pueden la transparencia y la rendición de cuentas atacar con eficacia la corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México?

Como objetivo general (hipótesis) se plantea que la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos capaces de atacar, con eficacia, la corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México. Tanto una como otra son mecanismos creados por el estado, ante las demandas de la sociedad civil y la ciudadanía, para combatir la corrupción; sin embargo, no han demostrado eficacia.

ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS SOBRE LA CORRUPCIÓN

Diversos autores como Giovanni Sartori, Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero han afirmado que la corrupción obstaculiza la democracia liberal y provoca la degeneración del gobierno representativo y republicano. Los significados que entraña la corrupción siguen representando un mal endémico que opera a favor de intereses fácticos.

Dicha práctica constituye el más gravoso de los impuestos tributarios que pagan los mexicanos, por lo que urge una cultura en contra de este tipo de conductas. No sólo es un problema moral o ético sino que opera a su vez como un mecanismo de expoliación y explotación de la población, en particular, de la que menos tiene.

Una definición básica de la corrupción indica “Acción y efecto de corromper. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. En las organizaciones públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores” (DRAE, 2001: 668). Pero también significa viciar, pervertir o estropear una cosa inmaterial como el lenguaje. Federico Reyes Heróles señala que “la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad” (2005: 12).

La corrupción se encuentra entre los más universales y viejos vicios humanos. A finales del siglo xx, diversos países en desarrollo se han visto infestados por ella lo que ha traído consecuencias económicas devastadoras para los conglomerados sociales. Dichas crisis se han originado en las cúpulas del poder político-financiero debido a que las privatizaciones emprendidas durante los años noventa del siglo xx terminaron siendo un mal negocio para los detentadores del capital privado, pero donde los fondos estatales sirvieron como instrumentos de rescate de accionistas y defraudadores.

Históricamente, la corrupción se encuentra ligada al secretismo o mejor dicho, al abuso del secreto, lo cual no es privativo de ningún sistema político. Los líderes políticos mundiales en su momento se dieron cuenta de la importancia de rendir cuentas y transparentar el sistema político.

La corrupción administrativa responde a motivaciones personales, políticas y culturales. La impunidad se presenta como el principal ingrediente para que exista corrupción. En este sentido, el desarrollo del capitalismo europeo de los siglos XVIII y XIX, y particularmente del estadounidense del siglo XX, actualizaron en mucho las formas impuras y corruptas de gobierno que ya se conocían desde la Grecia clásica.

La corrupción política y administrativa constituye una fuente de acumulación de capital que se alcanza por medios ilícitos. En estricto sentido, la corrupción implica un proceso de expropiación y expoliación de la riqueza que un conglomerado social ha generado con el trabajo productivo. El presupuesto público, cuya redistribución es fundamental para reducir la desigualdad y la pobreza, es empleado para la ampliación de los activos y fortunas de la oligarquía gobernante.

Podría decirse que la democracia y el capitalismo viven en permanente tensión, ya que las instituciones que utilizan acciones correctivas para sancionar la corrupción conviven en un sistema económico que por naturaleza es estructuralmente excluyente,

lo cual hace imposible la distribución equitativa de la riqueza. Así, “la corrupción con frecuencia invoca alguna noción de ilegalidad, el cohecho tiene lugar privado, en una oficina pública, pero de ganancia privada” (Leite y Wiedman, 1999: 137).

Giovanni Sartori señaló, en el marco de *Los retos de la democracia* organizado por la UNAM en abril de 2007, que la fuerte corrupción endémica del sistema mexicano —que viene del pasado—, obstaculiza la democracia, lo cual podría decirse que es una sentencia condenatoria, dada la manera en que la cultura de la corrupción ha hecho metástasis en el tejido institucional, político y social de México.

¿Qué significados políticos y económicos encierra la corrupción? Una primera respuesta en términos de la economía política sugiere que la obtención de rentas ilícitas por parte de los funcionarios de distintos ámbitos de gobierno, vía salarios elevados, tráfico de influencias, desvío de recursos, gratificaciones improcedentes, tiene lugar en detrimento de todos los grupos, en particular de los de medianos y bajos ingresos.

Entre las manifestaciones de corrupción política más frecuentes se encuentran: 1) el cohecho, identificado como el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario; 2) el nepotismo, o la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base relaciones de parentesco y no de mérito; 3) el peculado, es decir, la asignación de fondos públicos para uso privado.

Susan Rose-Ackerman (s/f) ha señalado que las estrategias para combatir la corrupción “deberían centrarse en políticas que reduzcan el papel del gobierno en la economía, en reformar políticas normativas del gobierno para incorporar análisis basados en el mercado y en mejorar la vigilancia de la aplicación de las normas y el sistema administrativo con el fin de aumentar la disuasión”. Así, el Estado mínimo es visto como solución a un problema de carácter ético, institucional y legal.

Latinoamérica es una región que lucha contra la corrupción a través de un esfuerzo regional como el que representaron: la adopción de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el 29 de marzo de 1996, firmada por 22 países en Caracas, Venezuela; la Convención Interamericana de Derechos Humanos así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual fue aprobada por el Senado el 29 de abril de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2005.

El tráfico de influencias ha sido una práctica recurrente en sistemas políticos en los que prevalece el amiguismo, el nepotismo y el compadrazgo. Consiste en el abuso de funciones, como la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus tareas, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad. Todos estos conceptos han sido plasmados en los códigos penales y en las

leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que rigen tanto al ámbito federal como al estatal y municipal. Sin embargo, su cumplimiento lo calificamos como sumamente alejado en el caso de México, del Estado de México y de la mayoría de los municipios en los cuales dicha legislación es letra muerta, salvo honrosas excepciones.

El poder político puede, pero no está obligado, caer en la mentira, el ocultamiento y la simulación como parte de una función crucial de la acción colectiva. De ahí que la corrupción en sus diferentes manifestaciones se alimente de estos antivalores para afianzarse como instrumento de cooptación y apropiación de grupos, espacios, territorios e instituciones.

Por lo anterior, temas como la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción se enfocan al ámbito municipal. Las cuestiones conceptuales y la descripción de las restricciones institucionales que existen para ejecutar una cabal rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal son necesarias, que no suficientes, para reequilibrar la relación de la sociedad que está en desventaja frente al Estado.

La ortodoxia económica refiere que la apertura comercial, las políticas de inversión y una efectiva carga regulatoria se correlacionan con bajos niveles de corrupción política. Sin embargo, los estados intervencionistas, medidos por el tamaño de su gasto público en relación con su economía, no necesariamente son más proclives a la corrupción.

La ética de lo público no ha sido la piedra de toque que distinga a la actual generación de políticos y funcionarios públicos. Los valores deben adquirir carta de naturalización dentro de los asuntos públicos, porque si no es así, difícilmente podrá prestigiarse el trabajo del poder público y de los tres ámbitos de gobierno.

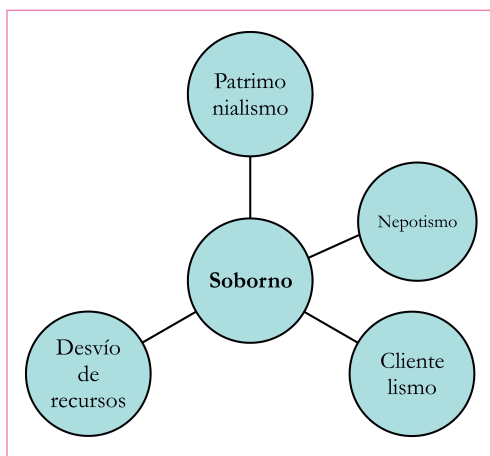
Intelectuales como Michel Crozier (1992) llegaron a hablar de construir un Estado moderno, pero modesto, donde la sociedad participara junto con las autoridades para proveer los bienes públicos. Sin embargo, como bien ha dicho David Ibarra, “un Estado pequeño no necesariamente es más eficiente” (2005: 19).

Los sobornos millonarios, es decir, el pago de “mordidas” que entregan las corporaciones multinacionales¹ o empresarios locales a servidores públicos de la administración federal o local alimenta la percepción social de que el poder del dinero cada vez es más difícil de enfrentar desde el lado de la ética de la responsabilidad y el Estado de Derecho.

Las legislaturas y ciertos sectores de la prensa al dejar de cumplir con su papel de contrapeso y de vigilantes del gobierno, dan pauta para que la democracia electoral sea rehén de las clases gobernantes.

El nepotismo, el patrimonialismo, el clientelismo y el desvío de recursos han alimentado, históricamente, el fenómeno de la corrupción. Su manifestación sería a partir

Figura 1
MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN
QUE ALIMENTAN EL SOBORNO



FUENTE: elaboración propia.

de la contratación de familiares, el uso de recursos públicos de manera privada, o bien, para comprar conciencias, particularmente, de las clases más necesitadas, y la elaboración de programas y acciones sin sustento en algún documento oficial.

Como colofón a este apartado, es posible afirmar que la corrupción no es un fenómeno nuevo, ni se encuentra localizado en un continente o en un país. Es un fenómeno que aparece registrado desde la época de la Grecia clásica y que se ha extendido por todo el orbe, en particular, con la era del capitalismo. Tiene manifestaciones en todos los aspectos de la expresión humana, en lo económico, lo político y, en particular, en la administración pública. La diferencia

estriba en los intereses que se disputan. Se presenta tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Sin embargo, el sector que más sufre con los altos niveles de corrupción es el de los estratos más bajos de la población, quienes al no poder pagar las “mordidas”, no resuelven sus necesidades de empleo, de obtención del permiso, o de una licencia. Y lo que es peor, no poder pagar una sanción económica puede significar el embargo y/o la pérdida de su patrimonio.

LA CORRUPCIÓN, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL EJERCICIO DE GOBIERNO

Otras interrogantes a resolver son las siguientes: ¿Hasta dónde la participación ciudadana puede coadyuvar al combate a la corrupción en la administración municipal?, ¿es responsabilidad exclusiva de los propios órganos de control del ayuntamiento, del Poder Legislativo, de la sociedad civil o de los partidos políticos?, ¿es posible que el trinomio sociedad civil-gobierno-partidos trabaje coordinadamente para abatir la corrupción? Hay corrupción en la sociedad, hecho innegable, notorio y hasta medible, pero ¿cómo combatirla?

La corrupción administrativa no se presenta como fenómeno aislado ni descontextualizado del capitalismo, es un proceso de

explotación y expropiación de la riqueza social que realizan las clases gobernantes contra la clase trabajadora y la población en general. Marx se refirió a ello en los siguientes términos: “Para que algunos posean grandes riquezas, tienen que verse muchos otros desposeídos totalmente hasta de lo más necesario. La riqueza de un país corresponde siempre a su población, y su miseria a su riqueza” (1980: 547).

Este autor, en su disertación sobre la plusvalía, refería que para acumular es forzoso convertir en capital una parte del trabajo excedente, y que sólo se puede realizar ello con objetos susceptibles de ser empleados en el proceso de trabajo, es decir, los medios de producción, y aquellos otros con que pueden mantenerse los obreros, o sea, los medios de vida. “La relación de clase creada por el desarrollo industrial con el alcance del límite de la hegemonía burguesa y el vuelco de las situaciones de clase progresistas induce a la burguesía a no luchar a fondo contra el viejo mundo, sino a permitir subsistir de él aquella parte de fachada que sirve para velar su dominio” (Gramsci, 1985: 119).

Por su parte, Gramsci escribe que “Prácticamente esta crisis se manifiesta en la siempre creciente dificultad de formar gobierno y en la siempre creciente inestabilidad de los gobiernos mismos y tiene su origen inmediato en la multiplicación de los partidos parlamentarios y en las crisis internas (permanentes) de cada uno de estos partidos

(...). Las formas de este fenómeno son también, en cierta medida, de corrupción y disolución moral” (1985: 124).

Las causas de la corrupción son estructurales, pues tienen sus raíces en el funcionamiento del sistema político mexicano y en la forma como se imparte la justicia administrativa, penal y fiscal.

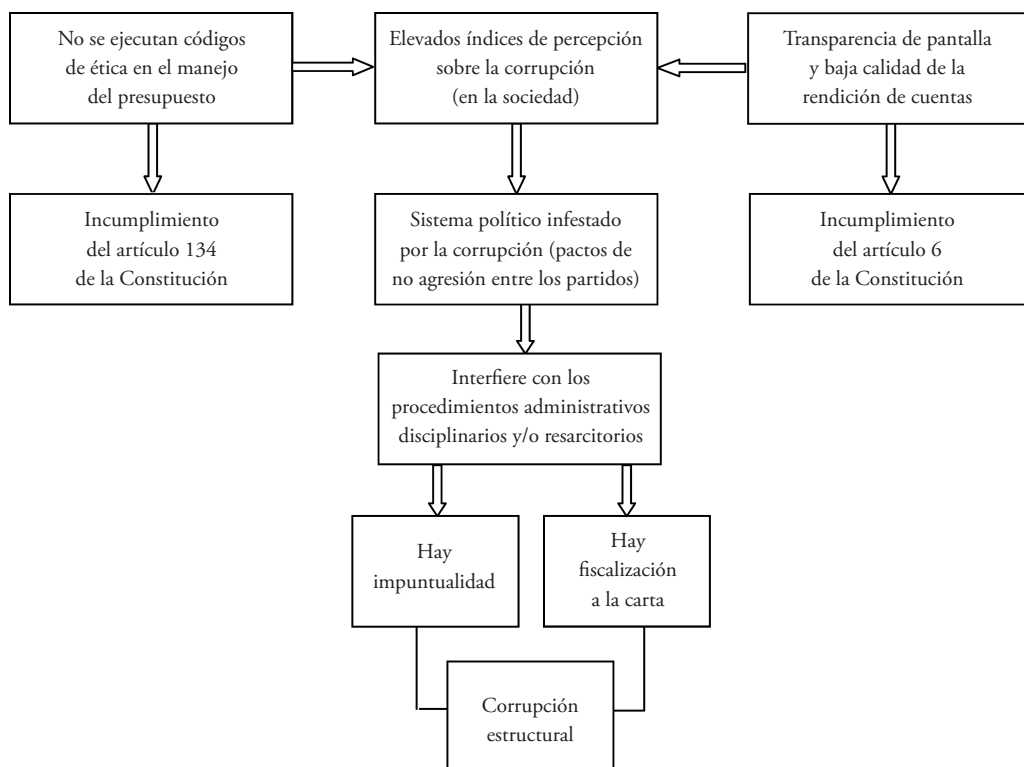
La autonomía e independencia de los órganos de fiscalización no debe ser regateada por la clase gobernante, pues esto equivale

a ser partícipe por omisión. Los elevados índices de corrupción en gran parte tienen su origen en la no aplicación de la ley, en la inexistencia de códigos de ética y en la baja calidad de la rendición de cuentas.

Estas situaciones propician la impunidad y que los procesos de fiscalización sean a la “carta” o dirigidos, para beneficiar o perjudicar intereses personales o de grupo, pero no para impartir justicia, sino como instrumento de venganza política.

Figura 2

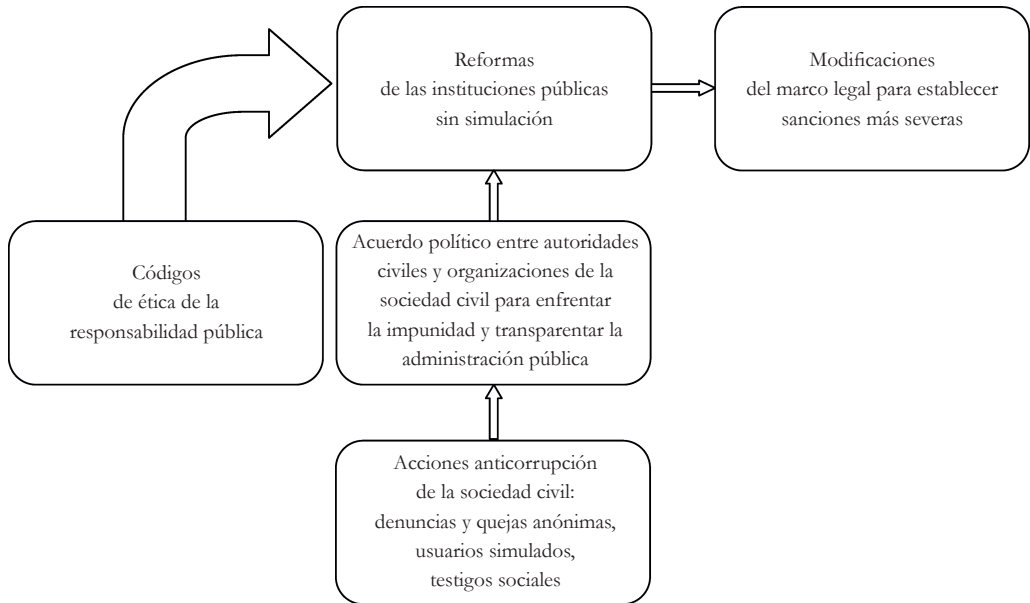
PATRONES SISTÉMICOS DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia.

Figura 3

BASES MÍNIMAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN



FUENTE: elaboración propia.

Por ello es menester impulsar acciones desde lo individual y lo colectivo, es decir, organizarse para la propuesta de las políticas públicas, pues una política pública contra la corrupción no es un trámite administrativo ni un acto de buena voluntad, es el afianzamiento de la capacidad estatal donde la participación ciudadana es clave para generar condiciones de gobernabilidad y credibilidad pública.

Por lo anterior, consideramos que sanciones ejemplares deben instrumentarse como parte de la recuperación de la confianza derruida por la impunidad.

Consideramos un criterio ajustado la posición del politólogo Adam Przeworsky, quien plantea:

La democracia es compatible con la desigualdad, la irracionalidad, la injusticia, el cumplimiento parcial de las leyes, las mentiras, la ofuscación, un estilo político tecnocrático, e incluso con una buena dosis de violencia arbitraria. La vida cotidiana de la política democrática no es un espectáculo que inspire reverencia: una riña sin fin entre ambiciones mezquinas, retórica cuyo propósito es ocultar y engañar, dudosas

conexiones entre el poder y el dinero, leyes que no pretenden siquiera ser justas, políticas que refuerzan el privilegio (2010: 73).

EL ESTADO DE MÉXICO: ¿UN LABORATORIO DE LA CORRUPCIÓN?

Uno de los poderes públicos afectado por la corrupción es el Poder Legislativo del Estado de México. Al respecto, el *Barómetro global de la corrupción 2005* de Transparencia Internacional, capítulo México, encontró que los partidos políticos y las legislaturas son las instituciones más afectadas por la corrupción. Si asumimos que 5 es la calificación con los más altos niveles, dichas instituciones tuvieron calificaciones de 4 y 3.7 respectivamente, lo cual las caracteriza como muy vulnerables a la seducción del dinero y del poder y a las ONG's y entidades religiosas como las de mayor credibilidad y de menos corrupción. Aunque dichas aseveraciones corresponden a 2005, no parece que hayan cambiado en lo esencial.

La rendición de cuentas debe acompañarse de sanciones enérgicas, es posible que así los funcionarios públicos valoren cumplir o no las normas, con conocimiento de las probables sanciones, en caso de incurrir en irregularidades en el uso de los recursos públicos.

Se tiene que destacar que durante la administración 1999-2005 en la entidad mexiquense, la evaluación de las acciones encaminadas al combate a la corrupción no

sólo no tuvieron los resultados deseados sino que la única evaluación que se presentó distaba mucho de haber alcanzado cierto grado de eficacia e impacto en la administración pública.

En esencia, sus acciones se enfocaron a la menor complejidad, y nada que originara grandes desencuentros con los servidores públicos que no entregaban a tiempo su alta y baja del servicio público, incluso se aplaudió el hecho de que a partir de 2004 y 2005 el nivel de cumplimiento en materia de manifestación de bienes a través de Internet fue de 98 y 99%, respectivamente.

Respecto al combate a la corrupción, el *Plan de desarrollo estatal (2005-2011)* solamente contempla medidas sin mayor compromiso, quizá como una fórmula de ampliar su cultura política, lo que se objetivó en “la generalización de códigos de ética para los servidores públicos a nivel estatal y municipal” (Gobierno del Estado de México, 2005: 144).

Los objetivos del Plan de gobierno no necesariamente forman parte de la agenda política del poder público, porque atacar la corrupción de forma frontal sólo sirve, de alguna manera, para develar la propia complicidad estatal o, en el mejor de los casos, para embestir políticamente a algún funcionario.

Los escándalos de corrupción de los últimos años revelan que no se están haciendo bien las cosas en esta materia. Las instituciones encargadas de prevenir y sancionar la corrupción administrativa en el Estado de México tienen la facultad de iniciar procedimientos pero no de sancionar, lo cual

es insuficiente ya que estos órganos no son autónomos para fincar responsabilidades en casos de actos de corrupción.

Las instituciones y órganos técnicos encargados de prevenir y sancionar la corrupción han cargado con los costos que les ocasiona no contar con plena autonomía para fincar responsabilidades en casos de actos de corrupción.

La sociedad mexiquense, al igual que la del resto del país, ha visto crecer el abuso de poder de quienes están al frente de las tareas de gobierno. Lamentablemente, sólo ha sido testigo de la prepotencia y ostentosis con que éstos se conducen que, en esencia, es reflejo de la falta de compromiso social con los gobernados. Los problemas políticos de la alternancia en el Estado de México rondan otra esfera de asuntos los cuales trascienden la competencia del poder público.

La separación de poderes y la falta de autonomía de los órganos de control interno de los ayuntamientos y de los poderes públicos, hace necesaria una reforma administrativa y política de fondo en el Estado de México. Por lo hasta ahora visto, es claro

que la presencia de los gobiernos divididos no es sinónimo de mayor responsabilidad pública por parte de los representantes de estos dos poderes.

Sin embargo, la transición democrática que vivió el Estado de México desde los primeros años del siglo *xxi* no produjo los resultados esperados por parte de la población, la cual, paulatinamente, ha ido alejándose de las urnas. Es difícil suponer que bajo este contexto podrían generarse las condiciones para que exista una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Al parecer, el actual andamiaje institucional está diseñado para que los partidos políticos y el ejecutivo administren el *status quo*.

Aun con estos tres entes en funciones: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM) y Contraloría del Poder Legislativo, el Estado de México se encuentra en el último lugar del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) elaborado por Transparencia Mexicana.

Tabla 1
ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO: ESTADO DE MÉXICO 2001-2007

<i>Posición</i>					<i>Entidad</i>	<i>INCBG 2001</i>	<i>INCBG 2003</i>	<i>INCBG 2005</i>	<i>INCBG 2007</i>
Año	2001	2003	2005	2007	Estado de México	17	12.7	13.3	18.8
	31	30	30	32					

FUENTE: Transparencia Mexicana en los años que se indica.

En estas condiciones, la rendición de cuentas se ha convertido en sólo un trámite, y la transparencia no es desde luego la piedra angular de las políticas de gobierno.

La información estadística disponible es un parámetro cuantitativo, pero no un elemento del cual puedan obtenerse conclusiones definitivas. Constituyen, eso sí, rangos de actuación, ejercicio y dominio de la autoridad. Sin embargo, queda claro que la voluntad política es el principal ingrediente para transformar en una política pública la transparencia y la rendición de cuentas que, como se documentó, están dirigidas y ordenadas en torno a cómo se conciben, no sólo por el poder público sino también por los poderes fácticos los cuales dejan sentir su fuerza cuando alguna iniciativa o ley podría afectarles.

Después de hacer un breve repaso en diarios y revistas existe la sensación de que hay una nueva forma más sutil de dominación y no es exagerado afirmar una nueva forma de esclavitud en este siglo XXI, que tiene su manifestación más clara, desde nuestro punto de vista, en la corrupción.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA ATACAR LA CORRUPCIÓN

Finalmente, se proporcionan algunos instrumentos para construir una ética de lo público, renovada, dado que es imperativo devolver la confianza en las

instituciones, considerado en este trabajo como el principal reto que tiene el gobierno y la administración pública del Estado de México.

La honestidad sigue siendo un valor al que hay que aspirar día con día, y ejercitar en el espacio público o privado en el que nos desempeñemos si pretendemos empezar a modificar la actitud frente a estos asuntos de la vida pública. Según Edmund Burke “el peor error que podemos cometer es no hacer nada por pensar que es muy poco lo que podemos hacer” (1947: 62).

A nadie que realice un ejercicio de gobierno le es desconocido que unos quisieran utilizar solamente el derecho para arreglar los problemas políticos y a otros les gustaría utilizar la política como instrumento único para hacer y ejercer el derecho, es decir, ubicarse donde mayor rentabilidad política y económica reditúe al individualismo.

El periodismo escrito, que desde nuestro punto de vista sería uno de los antidotos fundamentales para denunciar la corrupción administrativa, con frecuencia se aleja de lo ético. Es una costumbre señalar que el político que compra publicidad es benevolente y magnánimo, y quien decide no contratar servicios de medios impresos hay que destruirlo, o por lo menos, no publicarle nada. Existe una confusión entre los fines y los medios que cada actor persigue. Unos quieren denunciar la corrupción pero, a la vez, obtener favores del poder para sobrevivir y beneficiarse de ella.

Estamos en presencia de un claro fenómeno de la privatización de la ética, a todas luces las instituciones públicas del Estado de México han decidido prescindir de ella.

Un debate de lo ético no es improductivo desde el punto de vista de lo jurídico, moral y desde luego, de lealtad al Estado, sino que es un principio general del Derecho que “(...) el legislador no debe crear leyes para beneficiar al sistema, a un grupo de amigos y/o empresarios menos para sí mismo” (Diego, 2009: 41).

Los servidores públicos de elección popular muchas veces se resisten a ciertas reformas administrativas e institucionales que los expone a la crítica y al escrutinio público. Por ejemplo, los servidores públicos para no dar a conocer el monto de las gratificaciones que reciben, argumentan la existencia de la inseguridad existente en el país, la posibilidad de asalto, secuestro, robo, etcétera.

En el Estado de México los grupos empresariales constantemente realizan observaciones relacionadas con el cúmulo de trámites, requisitos y demás requerimientos legales para abrir y mantener en operación una unidad productiva.

En México, los diputados sean federales o locales, critican con frecuencia el gasto de los gobiernos opositores, siendo que “son ellos mismos los creadores de las leyes que permiten la opacidad en juzgados y gobiernos, pero principalmente, en sus bancadas parlamentarias” (*El Universal*, 20/02/2009).

Para el caso de los gobiernos locales del Estado de México es importante la consolidación de estructuras formales de gobierno y órganos de control institucional, para evitar la captura del gobierno por parte de las clases gobernantes así como la construcción de agendas locales que pongan un acento especial en la cuestión social. Es decir, se requiere un gobernante que acepte y practique la democracia sin más adjetivos que una actuación honesta, responsable y participativa.

El primer obstáculo que debemos enfrentar en ese largo y frustrante desarrollo institucional de México, es el secuestro de la democracia por el utilitarismo; el segundo es la operatividad de este derecho fundamental.

Es de suma importancia no sólo desde el punto de vista teórico, sino del ejercicio mismo de la función pública, que la rendición de cuentas consolide sus dos vertientes: por un lado, *la parte horizontal*, esto es, la del escrutinio y vigilancia entre instituciones públicas, o lo que se ha denominado, entre pares; y por otro lado, *la parte vertical*, es decir, aquella donde los ciudadanos sancionan o premian con su voto a los partidos políticos. “Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y decisión” (Rodríguez, 2005: 41).

Preocupante es que gran parte de la ciudadanía haya perdido la confianza en los partidos políticos. La habilidad de los hombres y mujeres que dirigen

cada organización partidista para resolver problemas de la agenda pública sigue estando ausente.

La alternancia política en el Estado de México se ha caracterizado por el equilibrio de fuerzas en la entidad que durante 1996-2009 mantuvo el grado más alto de pluralismo legislativo en la república mexicana. Los gobiernos divididos en las entidades federativas sirven de poco, el pluralismo legislativo no ha sido ni es sinónimo de fortalecimiento del Estado de Derecho.

La falta de conocimiento de la población acerca de las responsabilidades que tiene el Poder Legislativo en materia de fiscalización de los recursos públicos que manejan el Poder Ejecutivo y los municipios, ha llevado a que los partidos representados en la Legislatura se quiten atribuciones en la materia.

El cambio más importante sería una verdadera creación de ciudadanía, ni escépticos, ni súbditos, sino individuos que saben que su voto vale y que tiene un peso a la hora de decidir por las opciones políticas que representan los partidos, con la aclaración de que ser ciudadano no se restringe al solo ejercicio del voto.

Como se puede observar, tanto en el plano nacional como estatal, los enunciados en contra de la corrupción carecen de instrumentos y método y sólo queda en el ámbito de las declaraciones y los buenos deseos. No es práctica común en el gobierno ir más allá de un compromiso retórico que,

por supuesto, está falto de verdad cuando se contrasta con la realidad.

Evidentemente, hablar de erradicar la corrupción en cualquier parte del mundo sería un despropósito. En todo caso, la corrupción debe ser sancionada y minimizada hasta donde sea posible, por leyes más estrictas y sanciones más severas.

Dentro de un posible catálogo de acciones contra la corrupción en el interior del Poder Legislativo, el actuar de los servidores públicos de todos los niveles debe estar en función de la ley y de la ética de la responsabilidad. Estas propuestas, aunque circunscritas al ámbito del Poder Legislativo, bien podrían ser instrumentadas en el Ejecutivo, el Judicial y/o en los 125 municipios del Estado de México, incluso podrían ser aplicables a los Órganos Autónomos.

En este sentido, los instrumentos internacionales no pueden ser sino un marco de referencia importante de la lucha que debe comprender acciones claras en los ámbitos nacional o local y, desde luego, no una transcripción acrítica.

De igual manera, el Poder Legislativo del Estado de México, encargado de mejorar el andamiaje constitucional y legal, actúa en su interior con criterios más políticos que técnicos aun cuando, en su esencia, no debería descuidar lo segundo porque forma parte fundamental de la sistematización de sus acciones, particularmente en lo referente a la fiscalización y la conducta del

servidor público de elección popular estatal y municipal.

Si bien es cierto que la falta de transparencia y de rendición de cuentas es un cáncer que surge con las sociedades diferenciadas en grupos que pueden devenir antagónicos, no necesariamente tiene que ser la patología que haga caer en desánimo a la sociedad, menos aún a quienes tenemos la voluntad de hacer lo que está al alcance para mejorar las condiciones de vida de nuestro entorno.

CONCLUSIONES

El individualismo y el afán de posesión de bienes se ha desarrollado en grupos progresivamente mayores hasta alcanzar un punto máximo en el sistema capitalista en su estadio actual dominado por el hegemonismo neoliberal, de lo cual no se encuentran exentos los funcionarios públicos. Entre los obstáculos para la transparencia persiste la toma de decisiones cortoplacistas y utilitaristas por parte de la clase gobernante para el ejercicio de dicho derecho.

La falta de instrumentos programáticos y legales de los planes de desarrollo estatales y federal han limitado la cultura político-jurídica de los ciudadanos en general y de los votantes. El planteamiento del catálogo de acciones para acceder a la información requiere de voluntad política del poder legislativo, del ejecutivo, de los municipios

y de los órganos autónomos, lo que favorecería la transparencia, y, en particular, su recomendación sobre un conjunto de sanciones ante las faltas administrativas que indiquen corrupción.

La rendición de cuentas no debe confundirse con el control, la fiscalización y la transparencia. De igual manera, se hizo patente que la corrupción no posee un carácter unívoco sino que se manifiesta de formas diversas en escenarios distintos, aunque en dicho fenómeno siempre intervienen, por lo menos, dos entes.

La corrupción propicia la profundización de las diferencias de clase, pues la norma se aplica en función de los intereses económicos y políticos de los participantes.

La rendición de cuentas, como está actualmente legislada en el Estado de México, no permite poseer certidumbre sobre el cumplimiento o no de dicho proceso, lo cual impide tomar medidas contra sus posibles infractores.

La transparencia y la rendición de cuentas en el Estado de México se asientan sobre el modelo neoliberal, por tanto, sus actuaciones se rigen por el pensamiento único de que sólo es viable el sistema político capitalista y con él, sus normas y formas de comportamiento. Sólo la voluntad política puede transformar la transparencia y rendición de cuentas en mecanismos políticos adecuados **para el combate contra** el burocratismo, la opacirracia y la corrupción resultante.

El cambio de composición partidaria del poder legislativo propició la sustitución del equilibrio político partidario dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hacia otros partidos. Sin embargo, se afianzaron nuevos obstáculos a la transparencia informativa y a la rendición de cuentas.

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son mecanismos para combatir el fenómeno de la corrupción, sin que éstos hayan sido capaces de atacarlas, con relativa eficacia, en el Estado de México; ambos funcionan como paliativos, pero en la práctica sostienen el *status quo* y sirven a la reproducción del sistema.

Aunque son mecanismos de reproducción de dicho *status quo* de la sociedad política y de la sociedad civil, su utilización sistemática favorecería el incremento de la cultura política de los ciudadanos respecto al papel del gobierno y el Estado en relación con la sociedad mexicana en general y las sociedades mexicanas estatales.

Sería conveniente que los Órganos de Control formaran parte de un organismo público autónomo a los efectos de una mayor credibilidad en las instituciones por la ciudadanía.

En la coyuntura actual, en la cual un solo partido posee la mayoría relativa y absoluta con sus aliados en el Congreso, podría favorecer que el Estado aplicara políticas públicas que propiciaran una mayor transparencia y rendición de cuentas.

NOTA

- ¹ El 22 % de las firmas reconoce dar pagos a los funcionarios para agilizar sus trámites en México; en Brasil, informan que dicha erogación constituye 9.7%. En dichas estadísticas, Cuba aparece sin datos (Foro Económico Mundial (FEM) en *La Jornada*, 13/04/2010).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Przeworsky Adam (2010), "La democracia y sus límites Una memoria personal", en *Nexos*, núm. 387, México.
- Burke, Edmund (1947), *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Caballero, Carlos R. (s/f), *Democracia y Globalización*, en <http://www.revistaprobidad.info/010/art08.html>, consultado en diciembre 2011.
- Crozier Michel (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.
- DRAE (Diccionario de la Lengua Española) (2001), *Corrupción*, España, pp. 668.
- Diego Bautista, Oscar (2009), "Ética para Legislar", en *Colección Cuadernos de ética para servidores públicos*, Tomo VII, México, Senado de la República.

- Aziz Nassif Alberto (2008), "Crisis, reforma y debate" en *El Universal*, 15 de abril, México.
- El Universal*, 20/02/2009, "¿Cómo reeducar a un diputado?", México.
- Fung, Thalía *et al.* (2006), *El estado de la nueva ciencia política: perspectivas generales*, vol. 3, La Habana, Cuba, Universidad de la Habana.
- Gramsci, Antonio (1985), *Cuadernos de la cárcel*, tomo 1, Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / ERA.
- Ibarra Muñoz David (2005), *Ensayos sobre economía*, México, FCE.
- La Jornada*, 13/04/2010, "El costo de la corrupción en México equivale a 9% del PIB, afirma el FEM", México.
- Leite, Carlos and Jens Weidman (2002), *¿Does mother nature corrupt. Natural resources, corruption and economic growth?*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Marx, Carlos (1980), *El Capital. Crítica de la Economía Política*, tomo I, México, FCE.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, Toluca, México.
- Reyes Heroles Federico (2005), "Corrupción: de los ángeles a los índices" en *Cuadernos de transparencia*, núm. 01, México, IFAI.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2005), "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 04, México, IFAI.
- Rose-Ackerman Susan (s/f), *Democracia y alta corrupción*, en <http://www.Senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relacionesparlamentarias/4america/foros/pariaatino/municipales14pdf>, consultada el 12 de julio del 2008.
- Transparencia Internacional (2005), *Barómetro Global de la Corrupción 2005*, México.
- UNAM (Universidad Autónoma del Estado de México) (2007), *Los retos de la democracia: un diálogo con Giovanni Sartori*, 10 de abril, México, Videoteca jurídica virtual, en <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=258&t=7>, consultada en diciembre 2011.