LA NECESIDAD DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA*

Introducción

Se ha vuelto recurrente en nuestros días hablar de la necesidad de la transparencia, de la visibilidad de las acciones de gobierno, como un elemento central de la confianza y de la disposición de los ciudadanos para acatar las disposiciones gubernamentales [legitimidad] y como garantía del desempeño de un buen gobierno apegado a la ley y al respeto de los derechos [legalidad] de los habitantes de un país.

Se piensa en la transparencia como una acción que debe distinguir a unos gobiernos de otros en los distintos procesos de transición democrática y como un elemento que renueva la relación con la sociedad. Sin embargo, no siempre se alcanzan a especificar las razones por las cuales es necesaria la transparencia gubernamental y cuáles son los beneficios que los ciudadanos y la población en general obtienen de dicha transparencia. Tampoco es fácil establecer explícitamente los pasos a seguir, la secuencia lógica de los mismos, las áreas o funciones del gobierno y de su tarea publiadministrativa en donde hay que trabajar para alcanzar la claridad de las acciones de gobierno. Se habla de la transparencia en oposición a lo que se hace en lo oculto, de manera escondida.

También se prescribe la transparencia como el remedio contra la corrupción, el abuso de poder, y el ejercicio inadecuado o patrimonial de los cargos y recursos públicos. Políticamente, la corrupción debe ser vista en términos de legalidad e

*Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública y Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Recibido: 10 mzo 03
Dictaminado: 12 mzo 03

ilegalidad, legitimidad o ilegitimidad y no en términos morales. Por lo tanto, no interesa indagar aquí acerca de la validez moral y la explicación o justificación ética¹ de los comportamientos de los funcionarios y servidores públicos que han llevado a la sociedad a tener desconfianza, descrédito o, incluso, temor de la Administración Pública; sino más bien a hacer algunos señalamientos de la urgencia de establecer programas públicos, es decir, colectivos y visibles, de lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia de la acción gubernamental. El documento se centra en aspectos relacionados sólo con la Administración Pública, como una vertiente de la corrupción pública, no aborda los aspectos relativos al sistema político ni al sistema judicial aun cuando sus vinculaciones son más que conocidas y obvias. Pero tampoco, se habla de la corrupción en otros ámbitos, privados o sociales, ya que desbordarían el alcance y objeto del presente artículo.

1. Un primer punto de vista

En los últimos años, hemos estado atestiguando en nuestro país una serie de cambios y transformaciones en diversas esferas del todo social. En el plano económico, pasamos de un modelo fundamentalmente cerrado y en el que el Estado tenía un papel no único pero sí preponderante, a un modelo abierto orientado a la exportación y en el que el Estado sigue teniendo un papel importante pero ya no preponderante en la iniciativa económica. El impulso que la globalización ha dado a cambios culturales en nuestra sociedad, como los referidos a los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, el respeto a las diferencias, resultan muy positivos.

Pero sin duda, que el cambio con mayores repercusiones es el referido a las transformaciones que se operan en el seno de la vida política de la Nación.

¹ En el lenguaje común, normalmente no se distingue el uso de los términos "moral" y "ética". Por ejemplo, se dice, que tal o cual conducta o comportamiento es moral, amoral o inmoral, ético o contrario a la ética, significando que es "bueno" o "malo", de acuerdo con un determinado código o conjunto de normas que consideramos generalmente referentes y aceptadas. Es decir, de manera indistinta se utilizan ambos términos, como sinónimos, para referirse a ciertas costumbres, normas, conductas, pautas de comportamiento y maneras o modos de obrar de los seres humanos. Etimológicamente, ambos términos se refieren, respectivamente a, *mores* o *ethos*, esto es, al comportamiento o conducta del ser humano con relación a las costumbres, a los hábitos y al carácter de los individuos. Se tiende a suponer, en la mayoría de los casos, que este código o conjunto de normas puede ser universalmente válido o aceptado.

Desde un punto de vista técnico-filosófico las palabras "moral" y "ética" no tienen idéntico significado. "Moral" es el conjunto de comportamientos y normas que solemos aceptar como válidos; y "Ética" es la reflexión sobre por qué los consideramos válidos y la comparación con otras "morales" que tienen personas diferentes. Por eso se puede decir que, la ética es la filosofía moral o disciplina filosófica que estudia las reglas morales y su fundamentación; o, también, la teoría (o ciencia) del comportamiento moral de los hombres en sociedad.

En donde hemos pasado de un sistema electoral poco competido y cerrado a uno altamente competido y abierto, de tal forma que la alternancia en la conducción política del país, en los distintos ámbitos de gobierno, es una realidad consolidada, aunque el desarrollo democrático todavía no sea plenamente maduro ni seamos una sociedad de ciudadanía plena.²

Sin embargo, estamos atrasados en llevar a cabo la gran transformación de la Administración Pública. Transformación vital porque en las sociedades parecidas a la nuestra, la Administración Pública esta obligada a demostrar fehacientemente, las ventajas que la gobernabilidad democrática tiene frente a los usos, costumbres y prácticas del pasado. En la discusión sobre las transiciones democráticas, que no suponen procesos sincrónicos, armónicos, estables y uniformes, se reconoce la importancia que el desempeño de la Administración Pública como función estatal tiene. Es reconocido, también, que aún en las democracias estables o maduras existen diferencias, y hasta enfrentamientos, entre las actitudes de los políticos y de los administradores de los asuntos públicos y las de la ciudadanía en general, así como de las percepciones sociales de su *modus vivendi*.³

También se conoce, que de vez en cuando, se generan ciertas turbulencias sociales, como por ejemplo: en incidentes electorales, en los cambios gubernamentales, en la formación de coaliciones para gobierno, o cuando se presentan desajustes económicos, entre otros fenómenos. Pero, la fortaleza de las instituciones, una Administración Pública profesional⁴ y eficiente, así como la madurez democrática de la sociedad permiten cruzar por tales turbulencias sin mayores problemas. Aun cuando de todas formas, por costumbre o por cultura, la ciudadanía le apueste a los procesos democráticos y a su estabilidad. La presencia y penetración mediáticas de los gobernantes por sí solas no son suficientes. O no lo son todavía, para garantizar que la sociedad ya tiene un

² Una sociedad es de ciudadanía plena y de desarrollo democrático maduro, en la medida en que los ciudadanos son conscientes de sus deberes y responsabilidades cívicas, entienden y conocen (Almond) el sistema político electoral, y participan activamente en el mismo y contribuyen a fortalecer su sistema político y a generar confianza en el mismo. Hay sociedades que tienen un amplio historial del desarrollo de su ciudadanía formal y real y hay otras que han empezado, relativamente, tarde la afirmación de su ciudadanía real. En el caso de México, ilustran bien el insuficiente desarrollo ciudadano, la necesidad de contar con una credencial de elector y padrones electorales con fotografía, en contraste con otros países.

³ Es decir la gente tiene una percepción propia, real o infundada, de su condición y nivel de bienestar y responde en las encuestas que ha mejorado, empeorado o mantenido igual su nivel y calidad de vida.

⁴ Por profesional, entendemos una Administración Pública sostenida por un fuerte sistema de servicio civil que permite la continuidad, la estabilidad, y la eficiencia de los procesos administrativos públicos, independientemente de las contingencias políticas que los cambios electorales acarrearán en las sociedades democráticas.

alto nivel de confianza sobre la validez de la alternancia democrática y el provecho social que puede generarse. En otras palabras, la administración está llamada a responder con soluciones de un alto grado de efectividad y calidad a las demandas sociales y asuntos públicos. No basta solamente con atenderlos de palabra.

Esto es así, ya que la falta de madurez y consolidación del desarrollo democrático y de la ciudadanía plena, puede ocasionar regresiones al no ver palmariamente los beneficios en la vida cotidiana del cambio democrático, a que la sociedad se sienta decepcionada por los ofrecimientos desbordados de las campañas electorales, o a que se caiga en la apatía y en los procesos electorales no haya la deseable participación ciudadana, precisamente por el desencanto y la frustración de no ver mejoradas sus expectativas de vida.

Pero hay otro razonamiento importante, en este mismo sentido, ya que los expertos y tratadistas del fenómeno de la corrupción pública señalan que los cambios (político, social, administrativo) son catalizadores de "situaciones de corrupción a través de algunas dimensiones tales como: la discontinuidad de los procesos institucionales, la velocidad del cambio y las desigualdades del ritmo del cambio entre las distintas partes del sistema social".⁵

Pero frente a los vicios de una Administración Pública acostumbrada a operar políticamente⁶ (esto es, de conveniencia) y no públicamente;⁷ como principio fundamental, es necesario refundarla. Es decir, diseñar, construir y operar una Administración Pública de lo público. De tal forma, que el interés general, colectivo, guíe su desempeño de una manera efectiva, transparente, visible y eficiente. Si la acción gubernamental logra convencer a la sociedad de su nueva esencia, pública y transparente, la sociedad buscará gobiernos emanados de procesos democráticos y en fortalecer y madurar dichos procesos. Aun cuando, no baste sólo con ello para alcanzar mayores niveles generales de bienestar para la población.

Por ello, la Administración Pública tiene que repensar las formas de abordar los problemas y de procesar las soluciones. Debe consultar a la sociedad tomando

⁵ Gorrochategui, Nora: "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público", en Revista del CLAD Reforma y Democracia # 16, Febrero de 2000, Caracas.

⁶ Por un manejo político, se entiende una administración que no atiende los asuntos públicos guiada por el interés general, sino por el interés de un grupo, facción o partido y no buscando el beneficio de la sociedad, a la cual se debe.

⁷ Lo público tiene dos sentidos fundamentales. Se identifica con el interés general, con el bien común, lo que le interesa a la colectividad por encima del interés individual. Lo público requiere la necesaria supeditación, hasta la supresión si es necesario, del interés individual al colectivo. Se identifica, también, con la irreductibilidad del bien común o colectivo en la suma de los bienes individuales. En otras palabras, el todo es primero que las partes. En su segundo sentido, lo público tiene el sentido de transparencia, es decir, lo que es visible, lo que se lleva a cabo delante de espectadores. En este sentido una Administración Pública de lo público, quiere decir una administración que busca el interés colectivo y que se maneja de manera transparente, visible. Cfr. Bobbio, Norberto: "Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría general de la política". Ed. FCE, México, varias ediciones.

en consideración la opinión de los públicos interesados en los asuntos públicos correspondientes. Debe pensar en soluciones factibles y viables y debe ser transparente en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, así como en los costos que su operación generan. En fin, debe adoptar otro estilo de administración, debe guiarse por un estilo público y transparente.

2. La transparencia en su dimensión mundial

Por supuesto que la transparencia va acompañada de una intención explícita de combatir la corrupción administrativa y la corrupción política, que saben los existen, y de construir una administración más eficiente. Pero sus objetivos finales no deben ser sólo los coyunturales o electorales, como ganar legitimidad y consenso social. Deben estar orientados a fines superiores, a impactos trascendentes: a la salud y permanencia de la República y al mejoramiento de sus gobiernos para el bienestar colectivo, social.

En el plano de las influencias internacionales, la transparencia, se inscribe en toda la gama de acciones de reforma de las administraciones públicas o acciones de construcción de una "buena gobernabilidad", llamadas genéricamente reformas de segunda generación -entre las que también se encuentran: la calidad total (gobierno de calidad), el e-government (gobierno digital), reducción de costos (gobierno que cueste menos), servicio público de carrera (gobierno profesional)- impulsadas por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, FMI, OCDE, BID. Estas medidas, son la secuencia de las reformas de "primera generación"⁸ revitalizadas a partir de los años noventa bajo la expresión "Consenso de Washington".

En este mismo sentido, la globalidad del mundo contemporáneo obliga a las sociedades en su conjunto a buscar el mejor equipamiento -"reformas de segunda generación"- para enfrentar la dinámica mundial de cambios y de exigencias globales y las presiones que surgen al contrastarlos con las exigencias y demandas internas. Tampoco, pensamos que son la panacea que resuelve de la noche a la mañana los vicios de una administración hiperburocratizada y

⁸ Las reformas experimentadas por muchas sociedades en los últimos años -privatización, desregulación, finanzas públicas sanas, combate a la inflación, etc.- llamadas de primera generación, reimpulsadas por la publicidad del "Consenso de Washington", tuvieron como finalidad la estabilización de la economía y la superación de las crisis fiscales como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo anterior, fundamentalmente cerrado, y en el que el Estado tenía un papel preponderante. Un balance de estas medidas de ajuste indica que no se resolvieron algunos de los problemas básicos y que, sin embargo, la desigualdad y marginación sociales se incrementaron alarmantemente; un ejemplo típico, lo constituyen las sociedades latinoamericanas. Según el Banco Mundial, en 1991 una quinta parte de la población mundial sobrevivía con menos de un dólar diario, es decir cerca de 1200 millones de personas se encontraban en esta situación. Para la CEPAL, "la década perdida" fue un período de marcado deterioro de los niveles de pobreza en América Latina. La región retrocedió, en efecto, y en 1990 se ubicaba en niveles de pobreza superiores incluso a los existentes a comienzos de la década de

poco efectiva. No son tampoco, las ideas "innovadoras y de cambio del nuevo" equipo y estilo gobernante que habrán de diferenciarlo del anterior. Más bien, dado el contexto internacional y las condiciones demandantes de una sociedad cada vez más dinámica, de todas formas la Administración Pública estaría obligada a llevar a cabo cambios y ajustes, independientemente del color del partido que gobierne y, por supuesto, cada gobernante tendría su genio y manera particular de instrumentar los cambios.

3. Tipología de la corrupción pública

Según, Michael Johnston,⁹ no hay una definición precisa, concisa y universalmente aceptada de la corrupción, de sus significados y sus efectos. Comparto la preocupación del autor citado, en el sentido que la corrupción o la percepción generalizada de la misma, amenace la vitalidad, la transparencia y la justicia de la política y, por supuesto, de los aparatos administrativos y jurisdiccionales de los países del orbe.

En el mismo sentido Yves Meny,¹⁰ apunta: "desde hace al menos un decenio y de manera más clara en estos últimos años, el problema de la corrupción ocupa un lugar primordial en los temas políticos. Todos los observadores coinciden en esta afirmación y las discrepancias eventuales sólo se producen en torno a matices o aspectos secundarios. De todas formas, esta unanimidad sobre la gravedad del problema como cuestión política apenas va más allá de este acuerdo mínimo. En todos los demás aspectos, hay múltiples discrepancias debidas a la dificultad de aprehender la cuestión pero también a la multiplicidad de sus formas de expresión y a la diversidad de los actores que intervienen en el debate".

En la antigüedad, la palabra corrupción tenía un sentido mucho más amplio de lo que tiene actualmente. Grandes pensadores como Platón, Aristóteles, Tucídides y Maquiavelo, emplearon el término para referirse más a la salud moral del conjunto de la sociedad y menos a las acciones de los individuos. Considerando la distribución de la riqueza y del poder, la relación entre dirigentes y seguidores, las fuentes del poder y el derecho (legitimidad) de los gobernantes

los setenta. En los noventa, por el contrario, impulsado por la recuperación del crecimiento económico, ha habido una importante mejoría en estos indicadores, pero el promedio regional se encuentra aún por encima de los niveles prevalecientes antes de la crisis. De este modo, mientras en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39%" (Ocampo, José Antonio: "Distribución del Ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", en Revista de la CEPAL, # 65, Agosto de 1988. p. 1).

⁹ Johnston, Michael: "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción", en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149, UNESCO.

¹⁰ Meny, Yves: "Corrupción "fin de siglo": Cambio, crisis y transformación de los valores", en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149, UNESCO.

a gobernar; o en el "amor a la libertad" de un pueblo, en la calidad del liderazgo político y la viabilidad de los valores o del estilo político, los derechos y libertades (legalidad) de los gobernados. La política se imaginaba como un proceso social que trascendía el conflicto de intereses específicos y se destacaban los fines y las justificaciones del poder político, así como los medios empleados para su uso o su consecución.¹¹

Gianfranco Pasquino,¹² apunta que la corrupción es un fenómeno por el cual "un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa".

Pero, ¿qué es lo que lleva a los funcionarios públicos a actuar de una manera distinta a su código normativo cayendo en el abuso, buscando su beneficio personal y olvidando el interés colectivo? Esta es una cuestión fundamental.

La solución que demos a la misma perfilará un diseño institucional, organizacional, administrativo, que nos lleve a intentar limitar el problema de la corrupción con mejores armas. Por ejemplo, si la pensamos desde el punto de vista moral, que en mi opinión, no es el único criterio ni sería el más acertado, puede llevarnos a exigir a los funcionarios públicos un código moral-religioso uniforme, olvidando que la sociedad mexicana es plural, lo cual sería inaceptable o inaplicable en una sociedad laica.

Un nuevo diseño institucional, nos dota de la generación de nuevos incentivos para conductas públicas que consideramos legítimas y legales, conforme a códigos normativos; y generan también, las "desmotivaciones" necesarias que inhiben conductas impropias. En el ámbito organizacional, otros autores,¹³ piensan en términos de la influencia de las culturas. Tanto del nivel de cultura que se percibe en la sociedad como de la cultura laboral u organizacional!

En este sentido, siguiendo esta línea de influencia cultural, a veces, se reduce el problema a pensarlo como un asunto de valores, educación y cultura personales, ignorando el medio social, laboral, organizativo y legal en el cual las personas ejercen sus tareas.

Desde el punto de vista organizacional, el problema se deriva de un mal diseño estructural y organizacional de las corporaciones, entidades y dependencias de la Administración Pública. Así como de la estructura piramidal y discrecional para la toma de decisiones, sumado a la ausencia de instituciones positivas dentro de las mismas organizaciones y externas a ellas que induzcan y refuercen en los individuos comportamientos deseables en su acción profesional.

¹¹ Johnston, Michael, op. cit.

¹² Bobbio, N. y Matteucci, N. "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 438.

¹³ Véase, por ejemplo, Ulrich Beck: "¿Qué es la globalización?", Ed. Paidós, España, 1999; Gorrochategui, Nora, op. cit.

Otra visión, haría hincapié en las “zonas grises” que se generan a partir de las intersecciones de distintos sectores o ámbitos (política, sector económico y Administración Pública; y sus diferentes combinaciones) provocando “confluencia de incongruencias organizacionales que a través de diversas manifestaciones, generan la vulnerabilidad que permite la aparición de modalidades de corrupción”.¹⁴ Ejemplos de esto los tenemos, cuando hay poder de concesión, otorgamiento, autorización y un integrante del sector económico privado pretende obtener una autorización que constituye un beneficio para él y está dispuesto a pagar (sobornar) por ello. O cuando en la Administración Pública existen designaciones de funcionarios por recomendación política y no atendiendo al mérito y capacidades del individuo.

En esta misma línea, se asegura también, que la corrupción se debe a un problema de inestabilidad laboral. En la medida que los funcionarios y servidores públicos tienen la incertidumbre sobre su futuro laboral la tendencia es a favorecerse vía la corrupción para los tiempos de contingencia.

Para algunos,¹⁵ el asiente de la corrupción está en los sistemas políticos mismos, al haberse forjado sobre un estilo de reparto de cargos públicos como si fueran los bienes ganados en la batalla o sistema de botín. Con lo cual se premia la lealtad y el trabajo a favor de los vencedores, y a veces, sin ningún mérito o habilidades específicas para ocupar los cargos. Este tipo de manejo genera administraciones públicas temporales, no de carrera; y es una de las presiones que la administración mexicana debe enfrentar. Por supuesto que en otros países, también se utilizó este estilo de conformación de gobiernos y administraciones, pero que la aparición de los sistemas de servicio civil, los mecanismos de rendición de cuentas y la participación vigorosa de la sociedad lograron que se abandonara dicho estilo, no sin presiones y conflictos.

Otro punto de vista, ubica el problema en la debilidad de las sanciones judiciales y en los sistemas de control político y administrativo inadecuados o insuficientes. “En arca abierta el justo peca”, “no quiero que me den sino que me pongan donde hay”, “al ojo del amo...”, etcétera, son frases que pueden ejemplificar la excusa que justifica un comportamiento que puede volverse inadecuado y perjudicial para la sociedad en su conjunto.

La debilidad o la fácil evasión de la sanción penal redundan en impunidad; y la impunidad se considera como el mayor incentivo para cometer actos de corrupción. ¿De dónde emana esta facilidad de evitar la sanción judicial? ¿Acaso

¹⁴ Gorrochategui, Nora, op. cit.

¹⁵ Véase por ejemplo, Bell, Daniel: “La corrupción y la política de la reforma”, en Revista Vuelta # 202, Septiembre de 1993, Sáenz, Josué: “Nueve tesis sobre México”, en Revista Vuelta # 132, Noviembre de 1987; Gorrochategui, Nora, op. cit.; Johnston, Michael, op. cit.; Rose-Ackerman, Susan: “Democracia y alta corrupción”, en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149. UNESCO, en general todos los artículos de este número de la RICS.

se deriva de la corrupción del sistema judicial? o ¿Del amparo del sistema político (pago de favores)?

4. Algunas consideraciones finales

- 4.1 Sin duda que la Administración Pública mexicana ha tenido, durante muchos años, mala fama. Sin embargo, remontar años de una percepción muy amplia de corrupción en su interior no es asunto fácil. Algunos cínicos, mencionarán que la corrupción -en su nivel más sencillo, el de ventanilla- es el aceite que hacía funcionar y aceleraba la maquinaria administrativa o, incluso, que es una medida democrática, porque al depositar en el cajón del servidor público el billete del soborno, los ciudadanos y usuarios son atendidos con prontitud y celeridad y sin importar su condición social o política. Otros, mal pensados dirán que el término de “cliente-ciudadano” (que ahora está de moda utilizar), no tiene nada de nuevo, porque desde hace muchos años, servidores públicos (agentes de policía, tránsito, inspectores, personal de ventanilla, licencias, etcétera) siempre han visto al público usuario como su “cliente”, previa retribución (soborno), por supuesto.
- 4.2 El fenómeno de la corrupción, es muy amplio, extendido, opera en el ámbito público y en organizaciones sociales y corporaciones del sector privado, incluso, hasta en algunas organizaciones religiosas; por lo tanto, es complejo, multifactorial, a veces intangible, situacional y poco estudiado. Y sus estragos sociales poco difundidos.
- 4.3 En consecuencia, debe ubicarse en la agenda pública del gobierno, en el debate nacional y en el debate académico, para ir encontrando caminos seguros que nos lleven a limitar o minimizar la corrupción.
- 4.4 El mejor antídoto contra este mal es, sin duda, la transparencia. Pero no basta con leyes, oficinas para el efecto y declaraciones. Son necesarias acciones públicas que las lleven a ser operables.
- 4.5 La Presidencia de la República, bien haría en consensuar con los partidos políticos, acciones encaminadas a transparentar la función pública. Pero nada es más efectivo que cuando la sociedad contempla que se predica con el ejemplo.

- 4.6 El mejor remedio contra la ignorancia es la educación. Un buen instrumento para lograr la transparencia es la educación y capacitación de los servidores públicos. Capacitación pertinente, moderna, interactiva. La educación virtual o a distancia, tiene potencialidades muy interesantes que pueden ser exploradas y utilizadas con mucho éxito en el seno de la administración gubernamental. El poder público, puede acordar con las Universidades, los Colegios de Profesionales y otras Asociaciones no gubernamentales, grandes campañas de capacitación y concientización o sensibilización del personal al servicio del Estado.
- 4.7 Finalmente, si no hay voluntad de todos los posibles actores para concertar y construir una Administración Pública y una sociedad guiadas por la transparencia, en vano serán los esfuerzos aislados para tratar de contener la corrupción, que se nos presenta en este inicio de siglo, como uno de los males de las sociedades modernas.