

trabajos previos que no siempre se integran al texto de manera armónica. Algunas precisiones cortan el ritmo de la lectura y hacen perder el sentido del relato, que se recobra páginas después. En mi opinión, el hilo conductor no está suficientemente explicitado, por lo que hay ciertas asimetrías —arritmias, si se me permite el término— que deslucen un poco este magnífico trabajo. No obstante, al pasar de las páginas, el lector alcanza a comprender la importancia y complejidad de la educación en México; entiende también el porqué de la pasión del autor por el tema. Una rápida mirada al debate sobre la educación en México revela mucho de nuestro ideario político, de la función social del Estado mexicano, de nuestro mapa cultural, nuestros miedos y mitos, los ideales traicionados, los logros. En fin, de la forma en que la sociedad mexicana se construye cotidianamente, reinventa su pasado y vislumbra su futuro. Arnaut hace historia como quiere David Held que sea toda ciencia política: *the history of possibilities and the possibilities of history*.

CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO

JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica-Secodam, 1998, 381 pp.

*Corrupción y cambio*, obra colectiva orquestada por José López Presa, y ejecutada por un grupo de funcionarios de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), es un estudio teórico y práctico sobre la corrupción administrativa en México, cuyo objetivo es entender y combatir ese elusivo fenómeno. La corrupción, apuntan los autores, genera un beneficio individual a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga, ya sea, entre otras razones, porque el Estado acaba por adquirir bienes más costosos o de menor calidad, perdiendo así ingresos públicos; porque se violenta el Estado de derecho y la justicia se inclina en contra de quienes menos tienen; porque ahuyenta los inversionistas nacionales o extranjeros; o porque se otorgan derechos a quienes no reúnen las condiciones normativas para merecerlos.

El marco de investigación sobre la corrupción desarrollado hasta la fecha en México es parcial y deficiente; por ello, esta obra llena un espacio que había quedado vacío en la literatura sobre el tema. A diferencia de las investigaciones anteriores sobre la corrupción, ésta incorpora algunos de los avances logrados por la economía y la teoría de las políticas públicas; además, no se limita a denunciar el fenómeno, sino que insiste “en la posi-

bilidad de actuar coherente y conjuntamente contra la corrupción” (p. 66). Claro, con la condición de que se siga una serie de pasos bien definida.

Como en la medicina, esos pasos se refieren “a la solidez de las investigaciones, a la realización de un diagnóstico preciso de las causas principales que dan lugar a situaciones de corrupción, particularmente las de naturaleza sistemática, al diseño de un estrategia de implantación viable y coherente y a la capacidad misma de ejecución del plan de combate”(p. 68). Así pues, un acercamiento al problema de la corrupción basado en la secuencia: investigación, diagnóstico, estrategia de implantación y ejecución del plan, es decir, el enfoque de políticas públicas, es, a juicio de los autores, superior a cualquier otro.

Uno de los principales atributos de esta obra es su rigor analítico y conceptual. Por ello, no sorprende que los primeros apartados estén dedicados a construir un marco teórico donde se acotan claramente los ámbitos de la corrupción. Dentro de la corrupción pública, el análisis distingue entre corrupción política y corrupción administrativa. La corrupción política, la más grave de las dos, alcanza la esfera donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad, y está vinculada, entre otras cosas, con la inhibición de la competencia libre y equitativa por el ascenso al poder en los procesos electorales. Por su parte, la corrupción administrativa, tema principal del libro, comprende “el conjunto de situaciones relacionadas con la violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial en beneficio propio o de terceros” (pp. 31-32). Esta distinción entre corrupción administrativa y corrupción política es de la mayor importancia, pues permite analizar grupos más restringidos de prácticas y acciones, facilitando el estudio sistemático de las distintas formas que adopta, así como de las medidas más apropiadas para combatirlas.

Por otra parte, el marco teórico destaca las variables que hay que considerar en el análisis de las prácticas de corrupción. La mayoría de los estudios sobre la corrupción en México elaborados hasta hoy han sido realizados en gran medida desde la perspectiva de la historia y la ciencia política, razón por la que centran su análisis en la sociedad (no en la administración pública), aludiendo con ello a variables institucionales que difícilmente pueden precisarse. El libro que reseño no incurre en los mismos errores, y antes que nada destaca la importancia tanto de las variables de largo plazo, las sociales y políticas, como de las de corto y mediano plazos, esto es, las administrativas y reglamentarias. Las variables en cuestión son: el entorno institucional en que se desarrollan los actos de corrupción; los procesos y conductas administrativos durante los cuales ocurre y el tipo de beneficio que reporta; su grado de organización y los niveles jerárquicos donde se

presenta; los términos de la relación entre los ámbitos público y privado; y la moralidad. En cada caso concreto de corrupción inciden variables diferentes, estableciéndose entre ellas relaciones de causalidad y de determinación, de tal suerte que la importancia que adquiera cada una dependerá de las características estructurales del caso considerado. Sólo un examen como el anterior, afirman los autores, permite reconocer el conjunto de condiciones y contextos institucionales que facilitan el surgimiento de la corrupción, identificar las instancias dentro del aparato del Estado y en la sociedad, en las que el fenómeno puede ser atacado, y señalar dónde y por qué puede aparecer la corrupción.

En consideración a las variables anteriores, los autores recomiendan una serie de instrumentos y políticas de control. Así, afirman que las instituciones democráticas no garantizan la disminución de la corrupción, aunque sí pueden presentar oportunidades que favorecen la aparición de controles a la misma, como son la competencia política con la posibilidad de alternancia, la existencia de partidos políticos fuertes y competitivos, y una división de poderes que efectivamente facilite la rendición de cuentas. Además, es importante reconocer la importancia que adquiere la tarea de diseñar leyes, reglamentos y ordenamientos justos, operativamente viables y limitativos en el uso de la discrecionalidad, pues una mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades, la presencia de inconsistencias o contradicciones en los ordenamientos legales o, incluso, el desfase entre el marco normativo y el conjunto de valores, tradiciones culturales y creencias de la sociedad, pueden favorecer el desarrollo de la corrupción. Por otra parte, ya que la ineficiencia administrativa, la existencia de malos elementos en el aparato burocrático y de normas que dificulten su remoción, condiciones salariales y prestaciones desventajosas, son todos ellos factores que predisponen al desarrollo de prácticas corruptas, es imprescindible emprender una modernización administrativa completa, elaborar una legislación laboral justa y establecer órganos de fiscalización y control. A su vez, el gobierno debe establecer vías de comunicación que faciliten a la población expresar su opinión, así como tomar la iniciativa de averiguar las fallas en los servicios estatales, promover la contraloría social y dar a conocer públicamente los actos de gobierno. Finalmente, una moral sólida constituye un antídoto que permite a los funcionarios mantenerse en la honestidad, sin importar el monto de los recursos que se ofrezcan para comprar su integridad. Ahora bien, como la moralidad no es sólo un asunto gubernamental, sino que atañe a la sociedad en su conjunto, cobra importancia el fortalecimiento de los sistemas educativos en todos los niveles.

La obra también propone una tipología que clasifica las prácticas de corrupción de acuerdo con el grado de organización con que se manifiesta

y con la frecuencia con que ocurre. Este modelo de clasificación, dicen los autores, permite no sólo entender mejor los tipos de corrupción, sino, más importante aún, diseñar políticas apropiadas para combatirlos. En la tipología, la corrupción puede ser eventual y poco organizada (casos aislados de corrupción); eventual y muy organizada (muy frecuente en las contrataciones gubernamentales); sistemática y poco organizada (casos de corrupción en ventanilla); o, finalmente, sistemática y muy organizada (organizaciones en formas de mafia). Cabe destacar que la corrupción rara vez se mantiene estable: las formas más simples de la misma pueden transformarse en otras más desarrolladas.

Para ilustrar las políticas que han resultado efectivas para controlar y combatir la corrupción en el ámbito de la administración pública en México, la obra complementa la aproximación predominantemente conceptual con otra sustentada en casos reales. Asimismo, expone los principales problemas detectados en los órganos de control de la administración pública mexicana, así como propuestas para fortalecer su capacidad de respuesta.

*Corrupción y cambio* es, definitivamente, un aporte serio y riguroso al combate a la corrupción. Sin embargo, quizás el esfuerzo nodal en esa tarea no pase tanto por la creación de un diseño organizativo como el que se propone en la obra, sino por la búsqueda de una serie de principios morales que, una vez internalizados por los funcionarios públicos, impulsen su actuar burocrático. En otras palabras, la corrupción debe tratarse en el ámbito institucional, no en el organizativo. Por eso, resulta desafortunado que los autores traten el tema de la moralidad sólo de paso, pues ése es precisamente el eje rector de toda tentativa dirigida a erradicar las prácticas corruptas. No se ha definido claramente en México el comportamiento esperado de los funcionarios; y hasta que eso no se haga, hasta que no se construya un código valorativo claro para los funcionarios, todo esfuerzo en ese sentido dejará mucho que desear.

JUAN ESPÍNDOLA MATA

PEDRO MEDELLÍN TORRES, *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Santa Fe de Bogotá, CIDER-PNUD, 1998, 276 pp.

La intensificación de las relaciones comerciales de fin de siglo, en prácticamente todo el mundo, ha implicado la transformación de las estructuras no sólo económicas sino también sociales y políticas.