REPORTe CESOP

Número 145 Junio de 2022

CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

@cesopmx cesop01

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Descarga digital www.diputados.gob.mx/cesop

D I R E C T O R I O

Felipe de Alba Murrieta

Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor General

Investigadores: Felipe de Alba Murrieta, Gabriel Fernández Espejel, José de Jesús González Rodríguez, Salvador Moreno Pérez. *Apoyo en investigación*: Edith Carmona Quiroz, Omar Cortés Macías, Natalia Hernández Guerrero, Aeelen Miranda, María Guadalupe S. Morales Núñez, Rocío Ramírez Morales, Héctor Hugo Rocha Gómez, Karen Nallely Tenorio Colón, Ana Laura Urban de la Riva. *Staff administrativo*: Alejandro Abascal Nieto, Abigail Espinosa Waldo. *Apoyo técnico:* *Ernesto Cavero Pérez, José Francisco Vázquez Flores.*

Diseño de portada: Corrección de estilo: Nora Iliana León Rebollo, Edith Carmona Quiroz. *Responsable de edición:* Alejandro López Morcillo.

Reporte CESOP, núm. 145, junio de 2022. Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural. En la portada se utilizaron elementos gráficos de: "Designed by starline / Freepik".

Contenido

Presentación 4

La corrupción y el poder 7

Héctor Hugo Rocha Gómez

El soborno, una modalidad de la corrupción, sus causas y consecuencias 19

Rocío Ramírez Morales

Corrupción e impunidad 41

Ma. Guadalupe Morales Núñez

Los entes de fiscalización, oportunidad para crear un modelo institucional a seguir 56

Omar Cortés Macías

La corrupción: consecuencias políticas, económicas y sociales 72

Diego Armando Camacho Cuéllar

Percepción de la corrupción 83

Ernesto R. Cavero Pérez

Presentación

Hablar de corrupción e impunidad es tratar sobre fenómenos que debilitan la democracia: "son fenómenos indisolubles; causa y efecto en reciprocidad, la agudización de una genera la profundización de la otra. En sentido contrario, el combate a la corrupción es también un combate a la impunidad; y en la medida en que los actos de corrupción sean prevenidos, investigados y sancionados, el nivel de impunidad, naturalmente, disminuirá en la misma proporción."[1]

Por eso este número del *Reporte CESOP* se centra en algunos temas relacionados con el fenómeno de la "corrupción y la impunidad". Aunque los temas son extensos, se ha tratado de identificar aquellos que más se tratan en los medios de comunicación y en la vida cotidiana.

En el primer artículo, "La corrupción y el poder", elaborado por **Héctor Hugo Rocha Gómez,** se define la corrupción como el fenómeno por el cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa en un modo de ejercer influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Indica causas y efectos, y el concepto de poder que describe parte de lo que Max Weber señalaba: es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de su posibilidad.

El siguiente artículo, "El soborno, una modalidad de la corrupción, sus causas y consecuencias", a cargo de **Rocío Ramírez Morales,** señala las diversas causas de la corrupción y las categorías determinantes en la existencia y propagación de esta práctica generalizada en el mundo. También indica que la corrupción propicia el abuso desde el poder público o privado y engloba conductas como el soborno, la modalidad más grave de la corrupción en nuestro país, el cual resulta difícil de

[1] Salvador Nava Gomar, "Corrupción e impunidad; las caras de nuestra moneda", *El Financiero,* disponible en https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-nava-gomar/corrupcion-e-impunidad-las-caras-de-nuestra-moneda/ (consulta: 11 de mayo de 2022).

detectar y perseguir legalmente. Por último comenta sobre las consecuencias de la corrupción.

El tercer artículo, “Corrupción e impunidad”, a cargo de **Ma. Guadalupe Morales Núñez**, tiene como propósito contribuir tanto al análisis de las capacidades normativas y facultades de coordinación como de las metodologías trazadas para el combate a la corrupción e impunidad a partir de un estudio teórico sobre actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el día a día.

El artículo de **Omar Cortés Macías**, “Los entes de fiscalización, oportunidad para crear un modelo institucional a seguir”, tiene como objetivo exponer algunas alternativas que abonen a la discusión y análisis de cómo ahondar en las prácticas estructurales para contener estos fenómenos en las institución encargadas de auditoría y fiscalización, y, por ende, a todas las instituciones del país, con lo cual sería posible potenciar las capacidades institucionales del Estado, y a la par empoderar a las personas y a la sociedad civil organizada para generar cambios que cuenten con la cualidad de ser perceptibles en el día a día de todas las personas.

El siguiente artículo es una aportación de **Diego Armando Camacho Cuéllar**, titulado “La corrupción: consecuencias políticas, económicas y sociales”, donde señala que a lo largo de la historia la corrupción ha sido uno de los males que los Estados han tenido que enfrentar. Anteriormente sólo se atribuía la corrupción a los regímenes autoritarios o a algunos sistemas políticos concretos como los comunistas; sin embargo, en la actualidad se ha visto que no es así: la corrupción es un fenómeno que se encuentra en todo tipo de regímenes o sistemas políticos. Hoy la corrupción se ha convertido en uno de los problemas sociales más serios y ocupa más espacio en el debate público, constituyéndose como un grave flagelo mundial. El problema se agrava cada día porque las modalidades de la corrupción son diversas y se multiplican, dando paso a efectos considerables en la sociedad. El trabajo aborda las consecuencias que el fenómeno de la corrupción tiene en el ámbito político, económico y social.

Por último, en su documento, **Ernesto R. Cavero Pérez** aborda el tema de la percepción de la corrupción en México, en la que se toman las referencias internacionales de la posición de nuestro país en el ranking internacional, señalando un largo periodo que inicia en el año 2000 hasta la última evaluación del 2021, además se revisan algunas encuestas relacionadas con el tema para comparar el ánimo de la ciudadanía en la administración actual. Al final nos presenta algunos comentarios personales sobre algunas medidas que se deberían adoptar.

La corrupción y el poder

Lic. Héctor Hugo Rocha Gómez[2]

> "La ignorancia, abandono o desacato de los derechos del hombre son la única causa de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos".[3]

¿Qué es la corrupción?

En definición de Gianfranco Pasquino, la *corrupción* es el fenómeno por el cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa en un modo de ejercer influencia ilícita, ilegal e ilegítima.[4]

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción:

1. *De acuerdo con las reglas*. Cuando un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según la ley.
2. *En contra de las reglas*. Se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.

Así como los dos indicadores de corrupción que nos indica Luis Daniel Vásquez:[5]

---

[2] **Licenciado en Relaciones Comerciales con Especialidad en Comercio Internacional por** el Instituto Politécnico Nacional (IPN), ESCA Tepepan. Investigador asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: comercio, servicios, medio ambiente. Correo electrónico: hector.rocha@diputados.gob.mx

[3] La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Francia, 26 de agosto de 1789, disponible en https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano

[4] Gianfranco Pasquino, "Corrupción", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps.), *Diccionario de política*, vol. 1, México, Siglo XXI, LIBRUNAM, 1998, pp. 438-441.

[5] Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 141.

1. *Subjetivos:* se sustentan en la percepción de la gente con respecto a la corrupción realizada por un determinado órgano (policías, jueces, gobierno y partidos).
2. *Objetiva:* dan cuenta de hechos específicos de corrupción (dinero desviado, soborno, etcétera).

Las áreas que mayormente afectadas son: servicios públicos, licitaciones y adquisiciones públicas, recaudación de impuestos, nombramientos de funcionarios públicos y administración de gobiernos locales, mostrándose en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Diferencia entre la corrupción grande y pequeña, según adquiriente y el proveedor

Tipo de corrupción	*Práctica*	*Adquiriente*	*Proveedor*
Pequeña	Día a día	Ciudadanos	Servicios públicos individuales (personales de salud, policías, etcétera)
	Negligencia administrativa	Actores económicos individuales (firmas, etcétera)	Agencias de control público y licencias.
Grande	Captura política del Estado	Actores económicos, de forma individual y colectiva (grupo de interés)	Políticos, en forma individual y colectiva (partido)

Fuente: Pedersen y Johannsen, “Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano”, *Región y Sociedad*, vol. XXIX, núm. 70, 2017, pp. 231-262, disponible en https://www.redalyc.org/journal/102/10253202009/html/ (consulta: 24 de marzo de 2022).

Causas

Existen tres posibles que posibilitan la aparición de la corrupción (Cuadro 2) y que se pueden dar en el ámbito gubernamental (gran corrupción) y hasta las más comunes que son de pequeña escala.

Cuadro 2. Tres tipos de causas de corrupción.

Causas formales	• Falta de una delimitación entre lo público y lo privado. • Existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional. • Inoperancia práctica de las instituciones públicas.
Causas culturales	• Existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. • Existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. • Persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción. • Manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.
Causas materiales	• Brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. • Brecha de la dinámica del mercado y la intervención pública. • Brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. • Brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. • Brecha de la impunidad real y responsabilidad formal de los funcionarios públicos.

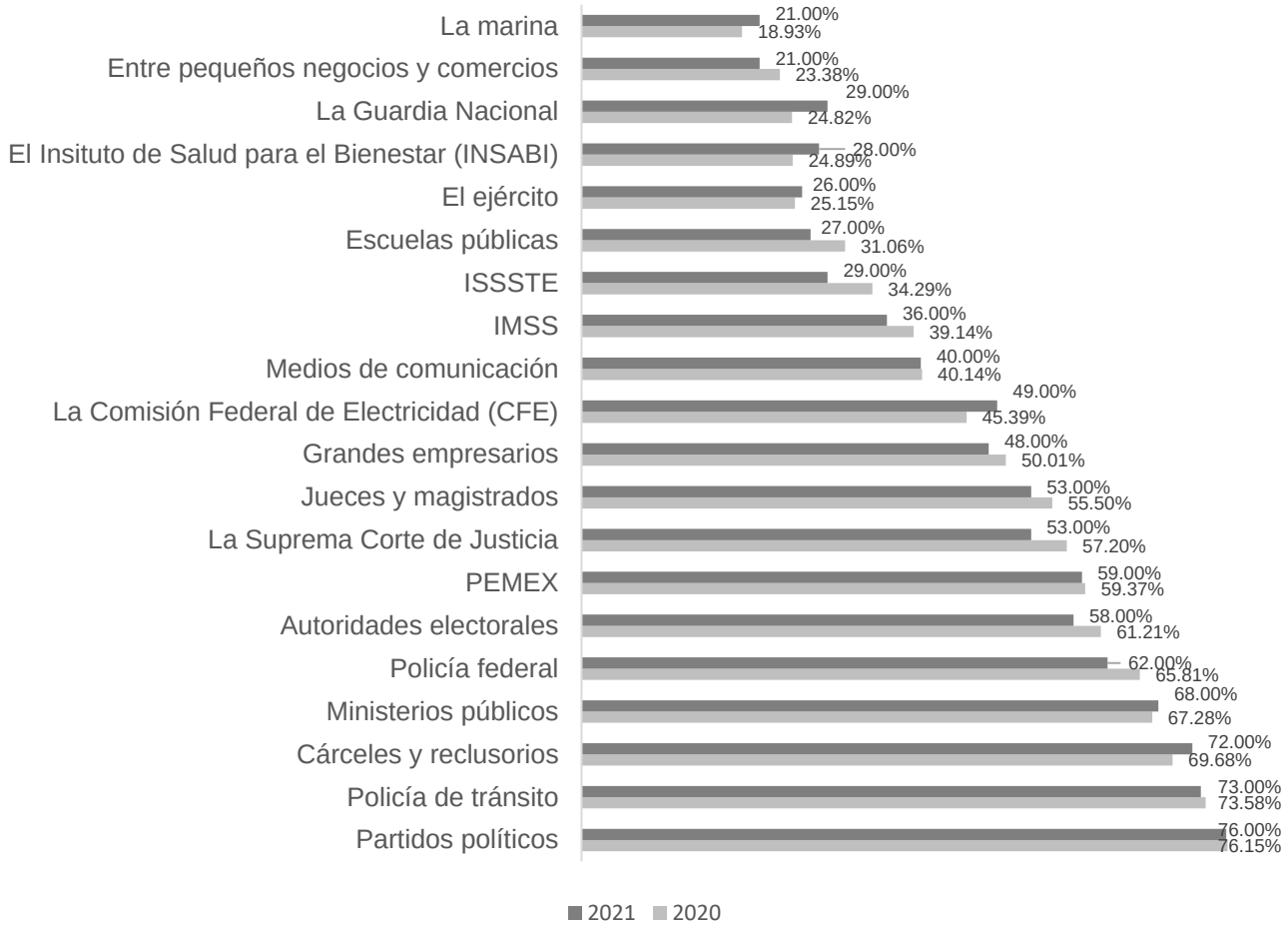
Fuente: Elaboración propia.

Efecto

La corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos (gráficas 1 y 2), sin fijarse en las consecuencias que tienen para la comunidad.

- *Económico:* aumenta la deuda de un país; conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnológicas inapropiadas o innecesarias; aprobar proyectos basados en el valor capital involucrado en los mismos, más que en la mano de obra, pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo. Cuando un país crece su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión gira a proyectos improductivos e innecesarios.
- *Político:* la corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto a la clase política mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y el desgaste de la legitimidad.
- *Social:* la corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como intermediador de demandas de grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Gráfica 1. Porcentaje comparativo de personas que creen que hay mucha corrupción 2020-2021



Fuente: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, disponible en https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/ y https://contralacorrupcion.mx/tercera-encuesta-nacional-sobre-corrupcion-e-impunidad/ (consulta: 18 de abril de 2022).

El efecto más pernicioso de la corrupción es el falseamiento del sistema democrático y un clima de inquietudes en la sociedad que observa cómo su funcionamiento diario gira en torno a escándalos, abuso y, en general, conductas que distan mucho de la gestión eficaz. Con la consecuencia de que se corrompan

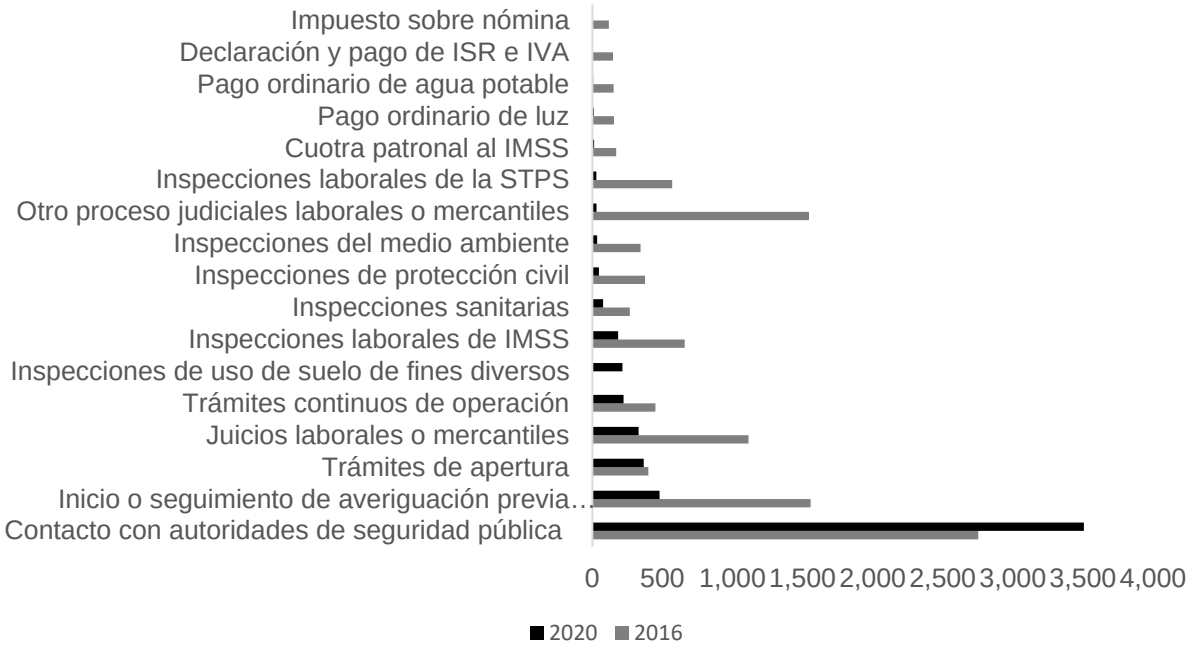
los demás, se genera de esta manera una situación de caos en la que se hace muy difícil identificar al culpable y castigarlo.[6]

Categorías

1. *Abuso de funciones:* los funcionarios venden sus poderes discrecionales al mejor postor, asignan los recursos y servicios de acuerdo con las ofertas recibidas, viajan fuera del país y reclaman viáticos injustificados.
2. *Comisiones y obsequios ilegales:* los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor o reciben atenciones especiales por parte de personas interesadas en ser las adjudicatarias de contratos gubernamentales.
3. *Contribuciones ilegales:* los partidos políticos utilizan las perspectivas llegando al poder para recaudar partidas importantes de empresas, a cambio de que no se obstaculicen sus actividades en contratos gubernamentales.
4. *Evasión o fraude:* los particulares pagan a los funcionarios para que alteren las declaraciones de impuestos, pagan a funcionarios de aduanas para que éstos no revisen las exportaciones e importaciones facturadas, además que los funcionarios de las oficinas de impuestos practican extorciones al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales.
5. *Soborno:* corrupciones de jueces o funcionarios públicos, proveedores de servicios públicos que exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios, funcionarios públicos que cobran rentas a sus subordinados, y autoridades de tránsito que imponen multas a menos que se les pague soborno.
6. Nepotismo: funcionarios que entregan plazas, remuneraciones y comisiones entre familiares y amistades o funcionarios que contratan a sus allegados, a través de empresas u *outsourcing* ficticios, socios o asesores.

[6] Brisa Edeny Reséndiz Reyes, “Ensayo para combatir la corrupción”, *Ibero Forum*, año I, núm. I, primavera, México, 2006, p. 4.

Gráfica 2. Experiencia con al menos un acto de corrupción por cada 1,000 unidades económicas por tipo de trámite, comparativo de 2016-2020.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/encrige/ENCRIGE2020.pdf (consulta: 25 de marzo de 2022).

Poder

¿Qué es el poder?

En palabras de Max Weber, el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social aun contra la resistencia y cualquiera sea el fundamento de su posibilidad. El concepto de *poder* es sociológicamente amorfo. Toda la casualidad imaginable de un hombre y toda suerte de constelaciones pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada.[7]

A continuación, unos ejemplos de poder que actúan en estos días (Cuadro 3).

[7] Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, disponible en www.fce.com.mx

Cuadro 3. Tipos de poderes

- Político
- Económico
- Dogmático
- Descendencia o familiar
- Militar
- Social
- Ético
- Cultural
- Tecnológico

Fuente: Elaboración propia.

En determinadas condiciones, la mayoría de las fuentes del poder tienen que constituirse como poder político, a fin de ejercitar desde ahí y con la legitimidad correspondiente su condición de dominación.

No obstante, aceptar la autoridad de un individuo o grupo de individuos que tienen el ejercicio del poder, ya sea por elección popular o por gobernar por derecho divino, no implica la obligación de obedecer mandatos notoriamente contrarios a la vida, la integridad o la libertad de las personas que conforman dicha sociedad.

En México el poder político se distribuye entre órganos que comúnmente llevan nombres designados de poderes, llevando a cabo distintas funciones en virtud de las cuales reciben su designación. Así, tenemos de conformidad con la teoría clásica:

a) El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos.
b) El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional.
c) El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley.

La coacción está vinculada a la posibilidad de hechos reales de ejercer la fuerza física o moral sobre otro para que realice determinada conducta. La coercibilidad,

en cambio, si bien se traduce en la aplicación de la coacción, no se reduce a ella, ya que implica la legitimidad del uso de la fuerza mediante su positivación en el sistema jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción. Por otra parte, la coercibilidad se distingue de la coacción por su fuente, ya que la coacción tiene su origen en el sujeto mismo que ejerce la fuerza, mientras que la coercibilidad tiene su origen en el sistema jurídico.[8]

¿Cómo se obtiene el poder?

La designación de poder con mayor afinidad con la libertad e igualdad, es la elección de las personas, la cual inicialmente era al azar, y posteriormente al voto mayoritario, cuya coordinación fue pasando gradualmente a los partidos políticos.

Las diversas formas de designar el poder son por medio de:

1. Surgimiento espontáneo.
2. Herencia.
3. Fuerza.
4. Cooptación.
5. Sorteo.
6. Elección.

La imagen proyectada por los gobernantes y de acuerdo como se catalogan de diferentes formas, pueden ser: antipático, apático, simpático y carismático; así como el carácter que puede surgir cuando se tiene el poder, como: egoísta, nepótico, elitista, totalitario o populista.

Mujeres en el poder

El liderazgo de la mujer en la política y vida pública son fundamentales para los Objetivos de la Agenda 2030.

En palabras de la diputada federal mexicana Gabriela Cuevas, presidenta de la Unión Interparlamentaria, “las mujeres líderes han tenido una particular disciplina,

[8] Análisis de Poder Político, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 12, disponible en www.juridicas.unam.mx

sensibilidad y capacidad de respuesta frente a esta pandemia, y por ello han podido desarrollar mejores políticas ahora y para el futuro, representando a la rama legislativa de los gobiernos en una escala mundial y promoviendo la cooperación".[9]

Las mujeres en cargos gubernamentales (Cuadro 4) en su mayoría manejan puestos a escala mundial de índole prioritario: familia, niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, problemas sociales, medio ambiente, recursos naturales, energía, trabajo, educación, igualdad de género y cuestiones para la mujer.

Cuadro 4. Mujeres en diferentes cargos.

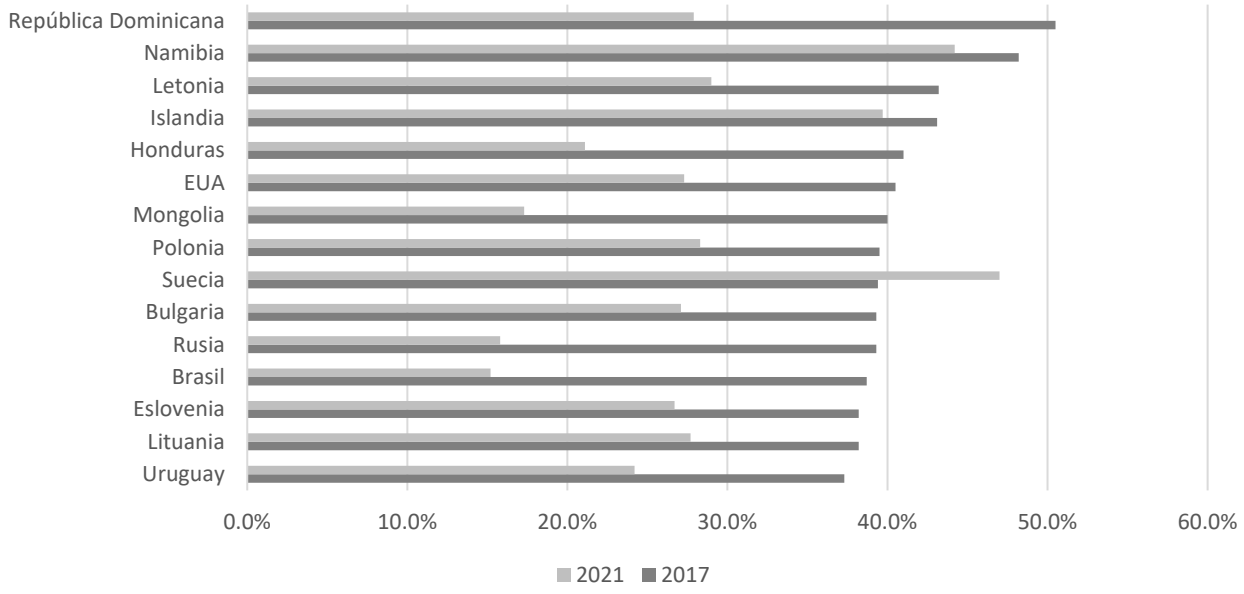
Directivas gubernamentales	Parlamentos nacionales	Gobiernos locales
• Sólo en 22 países hay jefas de Estado o de gobierno. • Sólo 10 países están presididos por una jefa de Estado, y 13 países tienen jefas de gobierno. • Sólo 21% de mujeres ocuparon ministerios y apenas en 14 países los gabinetes de gobierno han alcanzado 50% la representación con mujeres.	• Únicamente 25% de los escaños parlamentarios nacionales están ocupados por mujeres. • Cuatro países cuentan con 50% de representación de mujeres en cámaras bajas o únicas en parlamentos. • Diecinueve países han alcanzado el 40%: nueve países europeos, cinco en América Latina y el Caribe, cuatro africanos y uno en el área del Pacífico. • En 27 Estados las mujeres ocupan menos del 10% de los escaños parlamentarios disponibles en cámaras bajas o únicas.	• Las mujeres constituyen el 36% de los miembros de los cuerpos deliberativos locales en 133 países. Sólo dos países han alcanzado el 50% y en otros 18 países más del 40% del funcionado local. • Desde enero de 2020 también se registran variaciones regionales en lo que respecta a la representación de las mujeres en los cuerpos deliberativos locales: Asia Central y Meridional, 41%; Europa y América del Norte, 35%; Oceanía, 32%; África Subsahariana, 29%; Asia Oriental y Sudeste Asiático, 25%; América Latina y el Caribe, 25%; Asia Occidental y África del Norte, 18%.

Fuente: ONU Mujeres, *Hechos y cifras: liderazgo y participación política de las mujeres*, disponible en: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures (consulta: 12 de abril de 2022).

[9] Organización de las Naciones Unidas (ONU), Las virtudes de las mujeres en el poder ante la crisis, disponible en: https://news.un.org/es/story/2020/05/1474002 (consulta: 12 de abril de 2022).

Hay pruebas sólidas de que las mujeres líderes (Gráfica 3) toman mejores decisiones políticas, demostrando liderazgo al trabajar por encima de las divisiones partidarias en grupos parlamentarios de mujeres, incluso en los escenarios políticos más agresivos, defendiendo la igualdad de género como: la eliminación de la violencia de género, la aplicación de licencias parentales y de servicios de cuidado infantil, cuestiones jubilatorias, leyes de igualdad de género y la reforma electoral.

Gráfica 3. Comparativo mundial de mujeres en el poder, 2017-2021



Fuente: El Orden Mundial (EOM), La situación de la mujer en el mundo, disponible en https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapas-graficos-brecha-de-genero/ y https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-es.pdf (consulta: 10 de abril de 2022).

Las jefas de Estado y gobierno que han recibido elogios a escala internacional se debe a que tienen una actuación rápida a través de medidas para proteger a la población, incluidas el confinamiento, el rastreo de casos y el control de fronteras con apenas pocos casos de Covid-19.

Comentarios finales

La corrupción es una enfermedad hereditaria y autoinmune que conlleva al desvío de fondos que no sólo afecta la economía, sino también los derechos humanos. No se reconocen límites, ya sean ideológicos, políticos o institucionales; y va en conjunto con el poder, realizando actos y decisiones respecto a terceros. Ya dentro del sistema jurídico se transforma en funciones atribuidas a sujetos específicos; se podría considerar como la relación surgida entre quien goza de autoridad y el don de mando.

Para revocar esta enfermedad se necesita entender las causas que surgieron para las expresiones de corrupción, y así combatir las decisiones que puede causar el poder injustificado o colocado por la misma descomposición a una democracia, ya que existe una red compleja de criminalidad que genera procesos de cooptación a ciertos sectores que favorecen algunos para llegar al poder.

Existen todas las razones para imponernos a la corrupción y al mal manejo de poder, muchos refieren al argumento ético, de que el abuso del poder y la impunidad son inmorales. Es normal que el que ostenta un cargo público no debería robar o amenazar a la gente ni usar influencias para fines personales.

Cada ciudadano, de cualquier edad, sexo, etcétera, debe ser responsable de lograr un cambio cultural para cumplir un rol de valores en la sociedad. La responsabilidad es de todos y es el costo que debemos pagar por libertad y democracia.

El soborno, una modalidad de la corrupción, sus causas y consecuencias

Rocío Ramírez Morales[10]

Introducción

El presente trabajo es un acercamiento al estudio del problema de la corrupción, el cual se registra a escala internacional y no se escapa México. Las causas de la corrupción son diversas. En este artículo se agrupan cinco categorías determinantes en la existencia y propagación de esta práctica generalizada en el mundo.

El fenómeno de la corrupción propicia el abuso desde el poder público o privado y engloba conductas como el soborno, en ocasiones difícil de detectar y de perseguir legalmente. La modalidad más grave de la corrupción en nuestro país es el soborno, incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que los sobornos administrativos para acelerar los procedimientos en la tramitología burocrática constituyen un impuesto oculto, especialmente dañino para los pobres.

Las consecuencias de la corrupción son expuestas en el desarrollo de este trabajo. De acuerdo con Leslie Holmes, reconocido experto internacional en el estudio de este fenómeno y profesor de ciencia política en la Universidad de Melbourne, la corrupción puede ocasionar la reducción de la competencia económica y provoca la disminución de los ingresos del Estado.

En este mismo apartado se incorporan datos sobre los costos de la corrupción para personas y empresas, cuyas experiencias corruptas fueron más frecuentes cuando se tuvo contacto con alguna autoridad de seguridad pública o de justicia, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

[10] Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrita al CESOP. Correo electrónico: rocio.ramirezmorales@diputados.gob.mx

¿Qué es la corrupción?

Transparencia Internacional define la *corrupción* como el abuso desde cualquier posición de poder público o privado, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar de la población e individual. El problema de la corrupción se registra entre empresarios, partidos, sindicatos y ciudadanos, afirma.

Son múltiples las conductas que propician un beneficio indebido por el abuso del poder; son acciones que resultan difícil de detectar y de perseguir legalmente. “La corrupción engloba una amplia serie de comportamientos, especialmente relevantes por su frecuencia como el soborno, la malversación, el fraude, la colusión, extorsión, el clientelismo y nepotismo”.[11]

La presidenta ejecutiva de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, María Amparo Casar, señala que la impunidad y opacidad del sistema legal en México complica el seguimiento de los actos de corrupción, por lo que se recurre a diversas metodologías para detectar y tener una aproximación de medición de tal fenómeno, como las encuestas de percepción sobre esta problemática y los expedientes judiciales al respecto.

La falta de transparencia en los sistemas de administración pública ha propiciado que la corrupción aparezca en todo el mundo y en nuestro país, además la población está cada vez más receptiva a las acciones ilícitas de corrupción.

“Existe la percepción de que dentro del servicio público se ha perdido su responsabilidad original por la presencia de muchos elementos dentro de él que son corruptos y que también son corruptas muchas empresas del sector privado que comercian con el Estado”.[12]

Definir la corrupción es un ejercicio difícil y lo es aún más medirla, por lo que una vez descubiertos estos actos ilícitos se pueden clasificar y contabilizar; no obstante,

[11] María Amparo Casar, *Mexicanos contra la corrupción e impunidad. Anatomía de la corrupción*, 3ª ed., México 2020, p. 13.
[12] Michel Rowland, “Visión contemporánea de la corrupción”. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf (consulta: 26 de abril de 2022).

donde existe opacidad, complicidad e impunidad la medición de la corrupción es imposible.

Para Claudio Orrego Larraín, máster en políticas públicas de la Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard, la corrupción es toda acción u omisión de un funcionario público que se desvíe de las responsabilidades normales de su cargo con el fin de obtener gratificaciones de índole privado o beneficios políticos, pecuniarios o de estatus.

“La corrupción es por esencia de naturaleza pública, sólo puede ser cometida por un funcionario público en ejercicios de sus funciones. La corrupción pública es aquella cometida por funcionarios públicos en beneficio particular o terceros relacionados”.[13]

En tanto que la corrupción privada, de acuerdo con Orrego Larraín, está circunscrita a las acciones cometidas entre agentes del sector privado en perjuicio de sí mismos. De igual forma, define la corrupción administrativa como todas aquellas acciones cometidas por un funcionario de la administración centralizada o descentralizada del Estado en beneficio personal o de terceros, incluidos familiares y amigos.

“La corrupción política es aquella donde el beneficiario es principalmente el partido político o el individuo, en cuanto miembro de un partido político. Aquí se ubica todo lo que tiene relación con: financiamiento ilegal de partidos políticos a través del Estado, la transparencia y límites para el financiamiento de campañas electorales”.[14]

Percepción de la corrupción

Los índices de percepción de corrupción permiten conocer la situación de cierta nación sobre el nivel de corrupción en determinado momento. Estas mediciones

[13] Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Washington, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-y-modernizaci%C3%B3n-del-Estado.pdf (consulta: 26 de abril 2022).
[14] *Ibid.,* p. 7.

hacen posible analizar las tendencias de mejoría o retroceso frente al fenómeno de la corrupción.

Los niveles de percepción de la corrupción en nuestro país son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso, opina la doctora en ciencias políticas por la Universidad de Cambridge, María Amparo Casar: “En 2019, México obtuvo una calificación de 29 puntos de 100 posibles y el lugar número 130 de 180 países, de acuerdo con datos de Transparencia Internacional”.[15]

No es alentador para México si se le compara con países miembros de organismos internacionales a los que pertenece o cuando se le compara con países de características similares, considera la también profesora investigadora del CIDE. “Nuestro país es percibido como el más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El integrante más parecido a nosotros es Turquía con una calificación seis puntos más alta”.[16]

De acuerdo con Transparencia Internacional, la percepción de la ciudadanía respecto a la corrupción en México es peor que en la mayoría de los miembros del G20, grupo de los 20 países con las economías más grandes. La diferencia en la percepción de la corrupción es amplia entre nuestro país y las economías desarrolladas como Canadá y Alemania.

“El desarrollo económico no es un factor decisivo para explicar los niveles de corrupción, muchos de los países en vías de desarrollo o desarrollo medio como India, China, Brasil y Sudáfrica tienen un menor nivel de percepción de corrupción”.[17]

El fenómeno de la corrupción se considera el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social en todo el mundo. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se estima que en los países en desarrollo por la corrupción

[15] Casar, *Mexicanos contra la corrupción…*, *op. cit*., p. 16.
[16] *Ibid*, p. 17.
[17] *Ibid.,* p. 18.

se pierde una cantidad de dinero 10 veces mayor que la asignada a la asistencia social para el desarrollo.

Causas de la corrupción

Ante las especificidades de cada país en el mundo y el carácter multicausal de la corrupción, Orrego Larraín agrupa en cinco categorías los factores determinantes de la existencia y propagación de esta práctica generalizada en el mundo: 1) sociopolíticos, 2) institucionales,3) jurídicos, 4) económicos y 5) ético-culturales.

- *Factores sociopolíticos*. En esta categoría se encuentran los partidos políticos, su estructura y práctica; el sistema de gobierno y el régimen político. Los partidos políticos tienen una función importante en los países con sistema de gobierno democrático, por lo que "es fundamental identificar las características y prácticas de los mismos, que son causa directa o al menos caldo de cultivo para la expansión de la corrupción".[18]

- *Las prácticas políticas y clientelistas* son causas de la corrupción. "Sistemas de selección de funcionarios absolutamente politizados y sin base de mérito, así como el uso de la burocracia para extender la red social de apoyo del político, no sólo tiene un altísimo costo en términos de eficiencia estatal, sino que además son fuente importante de corrupción".[19]

- *El tutelaje o monopolio partidista* incide en la corrupción. De acuerdo con Orrego Larraín, "legislaciones electorales restrictivas de la participación de externos al sistema tradicional de partidos y la falta

[18] Orrego, *Corrupción y modernización del Estado*, *op. cit.,* p. 12.
[19] *Idem.*

de mecanismos efectivos de participación y fiscalización ciudadanos han fortalecido la preeminencia excesiva de los partidos políticos".[20]

Lo anterior facilita el tráfico de influencias, asignación de proyectos y beneficios sociales a cambio de adhesión política y la politización de la administración pública, por lo cual sin una sociedad civil consciente, organizada y con poder para fiscalizar a los partidos y para hacerse escuchar es imposible enfrentar con eficacia la corrupción, opina Claudio Orrego.

- *El alto y creciente costo de la vida política* constituye otro de los factores sociopolíticos que fomentan la corrupción. En los países donde los sectores más poderosos se inclinan por determinado sector político propicia que el resto del espectro político quede expuesto a la precariedad, así como a la tentación de usufructuar ilícitamente del Estado para compensar esa carencia.

- *Débil concepto de legalidad y autoridad*. En las sociedades donde esto ocurre el riesgo de que existan acciones corruptas es mayor, lo que se fortalece debido a la existencia de partidos políticos débiles, indisciplinados y cuyos líderes se ven involucrados en actos de corrupción. "Cuando la ciudadanía observa que quienes hacen las leyes las violan impunemente, el respeto por la legalidad y las instituciones decae".[21]

- *La excesiva extensión del secreto o reserva de la gestión pública* representa otra de las causas que expande la corrupción. La existencia de un código de silencio en la gestión pública, junto con la falta de transparencia administrativa, imposibilita el control social y político en la responsabilidad gubernamental. "Mientras más complejos y grandes sean los Estados más

[20] *Ibid.,* p. 13.
[21] *Idem.*

importante es la publicidad y transparencia para prevenir y combatir la corrupción".[22]

- *La falta de alternancia política* es otro factor detonante de la corrupción, ya que es frecuente que quienes detentan el poder por mucho tiempo crean que el Estado les pertenece o que pueden actuar como si así fuera. Los sistemas electorales altamente restrictivos de candidaturas independientes provocan poca alternancia política.

- *Debilidad del sistema democrático*. Los problemas vinculados con el mal funcionamiento del sistema democrático pueden contribuir a la expansión de la corrupción, ya sea por la inmadurez en su desarrollo o debido a problemas endémicos en su diseño institucional.

La presencia de tres fenómenos en los sistemas democráticos es signo de debilidad de los mismos. Uno de ellos es la poca independencia de los medios de comunicación. La prensa ha sido entendida como componente fundamental en la corrupción; ésta es también parte del problema, debido a la falta de independencia política y económica, afirma Claudio Orrego.

Asimismo, la escasa participación popular demuestra la debilidad del sistema democrático, porque "sin ciudadanos que envíen señales inequívocas que muestren su intolerancia por acciones corruptas, el Estado, líderes políticos y funcionarios públicos no tendrán los incentivos necesarios para enfrentar y combatir el fenómeno con decisión".[23]

Orrego Larraín sostiene además que la falta de participación social, así como de independencia efectiva de los poderes del Estado, es lo que genera un proceso masivo de corrupción.

[22] *Ibid.,* p. 14.
[23] *Ibid.,* p. 16.

Factores institucionales

Dentro de la categoría de ***factores institucionales*** determinantes en la propagación de la corrupción se hallan los siguientes:

- *La asimetría de los poderes del Estado*. "El crecimiento y modernización de los poderes Legislativo, Judicial y la función contralora han sido insuficientes para desarrollar competencias que permitan fiscalizar las cada vez más complejas actividades de la administración del Estado". [24]

El Poder Judicial, ante su falta de independencia y politización, su precariedad en recursos económicos y humanos, así como su ineficacia, lo convierten en un foco susceptible de ser corrompido por intereses económicos y políticos, asegura Orrego.

No obstante, agrega, uno de los factores institucionales más determinantes para la corrupción es la *debilidad técnica y de potestades de los órganos de control fiscal y administrativo*.

- En el plano de la gestión administrativa, hay tres áreas que requieren especial atención: la *discrecionalidad del funcionario, la simplificación administrativa y la desprotección de las áreas vulnerables en que es difícil hacer efectiva la responsabilidad pública*, todo ello para atacar las causas de la corrupción.

- *La discrecionalidad del funcionario en el cumplimiento de su labor* es un factor importante que facilita la corrupción. "A mayor discrecionalidad menor posibilidad de controlar a un funcionario y en consecuencia mayores posibilidades para el mismo de incurrir en hechos ilícitos. Entre más amplio sea el mandato del funcionario, más difusa en su responsabilidad y control".[25]

[24] *Idem.*
[25] *Ibid.,* p. 19.

- *La existencia de múltiples pasos y etapas innecesarias en todo proceso burocrático*. La complejidad, el carácter engorroso y lentitud en los procedimientos públicos son causa directa de irregularidades y de corrupción.

- "Largas listas de trámites, múltiples ventanillas de consulta, este ámbito refleja las peores ineficiencias de la burocracia, lo que le da inmenso poder al funcionario, quien puede decidir la rapidez con la que el cliente obtiene el permiso, licencia u otro documento."[26]

- Las áreas vulnerables, susceptibles de ser cooptadas por la corrupción son: el servicio de aduanas, la policía en general, las áreas de impuestos internos y en general todas aquellas en que la decisión del funcionario público puede significar grandes beneficios o pérdidas para terceros. "Para proteger y controlar estas áreas de la gestión del Estado, se requieren de políticas como rotación de personal, controles especiales y salarios más altos que el común de los funcionarios."[27]

Factores jurídicos

Entre los factores de carácter jurídico que favorecen las prácticas de la corrupción se hallan el incumplimiento de las leyes existentes, así como normas poco claras que permiten interpretaciones y discrecionalidad del funcionario público o del juzgador, señala el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en un estudio sobre la corrupción en México.

Menciona que otra de las causas que incentivan la corrupción es que en el sistema de justica de nuestro país las sentencias se emiten con gran atraso, o que diluye el efecto de demostración en el combate contra la corrupción.

[26] *Idem.*
[27] *Idem.*

El excesivo énfasis en el derecho penal ha propiciado que los ordenamientos jurídicos tiendan al aumento de la corrupción, lejos de disminuirla. Ha resultado poco efectivo crear nuevos tipos penales y aumentar las sanciones de los delitos ya existentes. El problema no parece ser tanto un atraso de la legislación sino el hecho de que la penalización de la corrupción no ha sido efectiva, destaca el abogado y político chileno Orrego Larraín.

"La segunda razón que explica la ineficiencia del derecho penal es la carencia de mecanismos efectivos y poderosos de investigación. El que los delitos relacionados con la probidad pública sean en general de difícil prueba hace que muchos actos ilícitos queden sin sancionar".[28]

El atraso en materia de legislación penal es un factor facilitador de la corrupción en muchos países: tipificación confusa, imprecisa o directamente errada de algunos delitos.

Factores económicos

Entre las causas económicas que impulsan la corrupción están los *bajos salarios de los funcionarios*. "La experiencia internacional parece demostrar que un buen sistema de remuneraciones facilita la modernización de la gestión del Estado y desincentiva la comisión de irregularidades."[29]

No obstante, en diversas ocasiones los funcionarios mejor pagados, tanto en el sector público como en el privado, son quienes cometen los mayores y más graves actos de corrupción.

- "La ausencia de un marco jurídico-institucional adecuado y falta de transparencia específicamente en el caso de las privatizaciones han sido factores claves para el surgimiento de casos de corrupción en la implementación de dichas políticas."[30]

[28] *Ibid.,* p. 20.
[29] *Ibid.,* p. 23.
[30] *Idem.*

- Un foco potencial de irregularidades provoca la existencia de estatutos de contratación débiles entre el sector público y privado. El que los estados manejen sumas altísimas en la contratación de bienes y servicios privados, la falta de transparencia y publicidad en estos procesos, así como la dispersión normativa y la falta de controles efectivos, son causantes de la corrupción entre el Estado y los contratistas privados.

- El narcotráfico y los grupos criminales tienen alto potencial para corromper a las y los funcionarios públicos, independientemente del nivel de probidad, situación que puede llegar a ser incontrolable.

Factores ético-culturales

Orrego Larraín asegura que en una sociedad sin sólidos valores morales no existe legislación ni institución anticorrupción que pueda ser exitosa, de ahí la necesidad del estudio de los factores ético-culturales que facilitan las prácticas corruptas.

"La corrupción en México es más notoria en la actividad política, pero no se circunscribe sólo a ella, sino que muestra un fuerte arraigo en otros ámbitos. Las causas de la corrupción pueden agruparse en culturales como una manifestación de un problema moral y de costumbre, que apela a los instintos y tradiciones."[31]

El soborno, modalidad de la corrupción

La modalidad más grave de la corrupción en México es el *soborno* (acto por el que una persona ofrece o entrega dinero o algún otro bien a otra persona para conseguir un determinado favor).

"Los mayores problemas de corrupción política en nuestro país por su magnitud son el soborno en los contratos de gobierno (obra pública y adquisiciones) y el peculado

[31] Juan de Dios González Ibarra y Gerardo González Camarena, *El cansancio ciudadano de la corrupción en México,* México, 2014, p. 75.

o malversación de recursos públicos. Por incidencia, aunque no por magnitud, el soborno a pequeña escala (las mordidas) es también un problema grave."[32]

El soborno en contratos de gobierno se registra cuando un contratista ofrece dinero a un funcionario a cambio de un trato privilegiado en un proceso de licitación, ya sea mediante la manipulación de las bases del concurso, la obtención de información privilegiada o bien la eliminación de competidores.

> En México el gobierno federal destina entre el 25 y 30 por ciento del presupuesto federal a contrataciones públicas. Lo que significó que en 2009 se gastaron más de 970,000 millones de pesos en obra pública y adquisiciones; si una proporción de esa suma se destina a sobornar funcionarios, que puede variar entre 10 y 25 por ciento, el daño económico y presupuestal para nuestro país es enorme.[33]

"Los sobornos pueden ser usados para inducir a ciertas autoridades a hostigar e investigar a los competidores de quien soborna. El soborno no siempre involucra a funcionarios públicos: agentes de adquisiciones privados han estado implicados en escándalos de corrupción."[34]

El Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional consultó en 2011 a más de 3 mil ejecutivos de empresas de todo el mundo para conocer su opinión sobre el grado en que 28 de las principales economías participan en sobornos. El índice califica y clasifica a países según una escala de 0 a 10, donde la máxima puntuación representa la opinión de que las empresas del país en cuestión nunca participan en sobornos al realizar actividades en el extranjero.

En esta medición de Transparencia Internacional, México ocupó la posición 26 con una puntuación de 7.0 con 121 observaciones, mientras que los Países Bajos, Suiza, Bélgica y Alemania ocuparon puntuaciones casi de 9. China y Rusia estuvieron en los peores promedios del Índice de Fuentes de Soborno, luego de México, lo cual los convierte en países con alta participación en sobornos.

---

[32] *Ibid.,* p. 79.
[33] *Idem.*
[34] Susana Rose-Ackerman, *Corrupción y economía global*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, 2005. Disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra/corrupcin-y-economa-global-0/ (consulta: 28 de abril de 2022).

Transparencia Internacional afirma que es preocupante que China y Rusia ocuparan los últimos puestos del índice, tomando en cuenta la presencia global cada vez mayor de empresas de estos países, por lo que es muy posible que el soborno y la corrupción impacten significativamente en las sociedades donde desarrollen actividades, así como en la capacidad de las empresas de competir de manera justa en estos mercados.

> Las economías de China y Rusia han tenido un rápido crecimiento en la última década, mientras que gran parte del resto del mundo han presentado índices de crecimiento bajos o nulos. Los países que reciben las inversiones de China y Rusia no sólo perciben los efectos del flujo financiero, sino de las operaciones y actividades empresariales vinculadas con éste. Las empresas rusas tienen fuerte presencia en el sector internacional del petróleo y gas, en tanto China hace inversiones cuantiosas en infraestructura y minería.[35]

En un estudio del *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*, *opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, publicado por Transparencia Internacional, se presentan datos de la opinión pública sobre la corrupción, así como la experiencia directa de los ciudadanos con el soborno en América Latina y el Caribe.

Entre enero y marzo de 2019 el Barómetro Global de la Corrupción encuestó a más de 17 mil ciudadanos que viven en 18 países de la región. Los resultados arrojaron que más de una de cada cinco personas que accedieron a los servicios públicos como agua o electricidad, habían pagado sobornos el año anterior, lo cual equivale aproximadamente 56 millones de ciudadanos en los 18 países analizados.

El estudio reveló que “algunas de las personas más vulnerables son las que se ven más afectadas por la corrupción, las mujeres son más propensas a pagar sobornos por los servicios de salud y la educación pública”.[36]

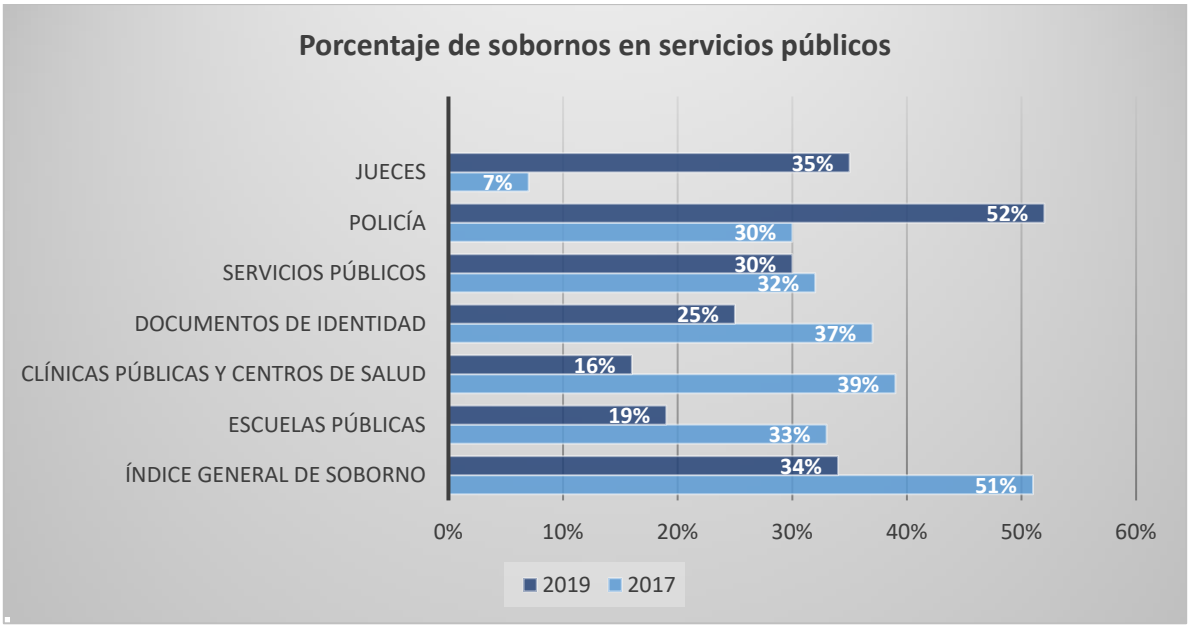
---

[35] Transparencia Internacional, *Índice de Fuentes de Soborno de Transparency International, 2011,* disponible en https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/10/BPI2011.pdf (consulta: 28 de abril de 2022).
[36] Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe* 2019, p. 4.

En la Gráfica 1 se puede apreciar que los mayores porcentajes de sobornos en los servicios públicos de nuestro país son en jueces y policía. En este último el porcentaje aumentó a 52% en 2019 con relación a 2017, que fue de 30 por ciento.

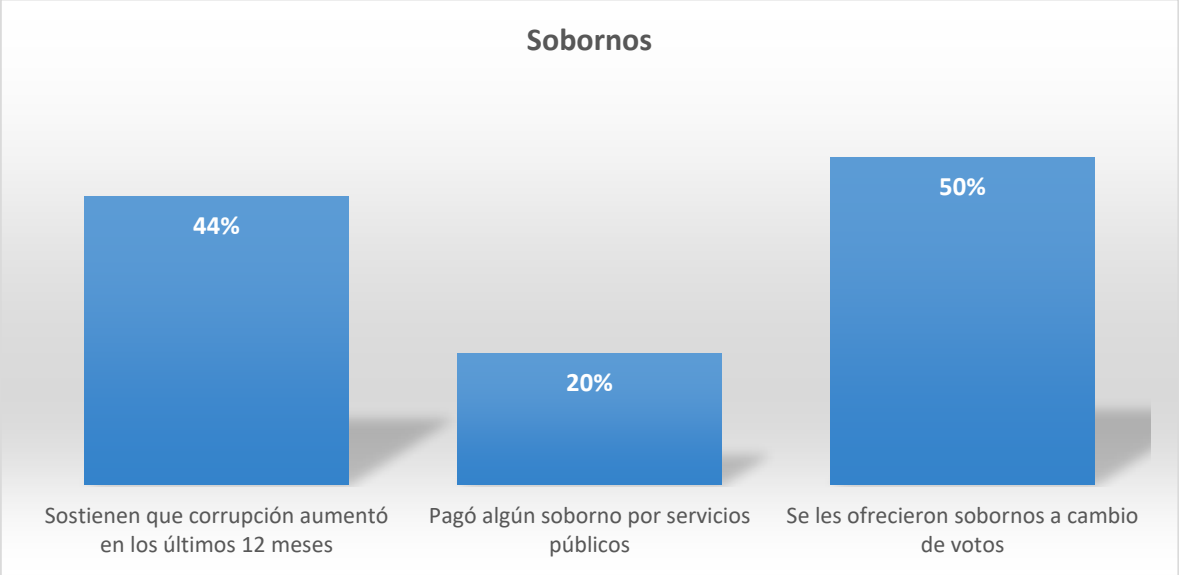
Respecto al Índice General de Soborno, de 51% registrado en 2017, se redujo en 2019 a 34 por ciento.

Gráfica 1. Índice de sobornos en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019.*

Gráfica 2. Opinión pública en México sobre corrupción y sobornos



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019.*

Sobornos y regalos

Para determinar si una conducta constituye un acto de corrupción se debe distinguir entre un regalo y un soborno. En algunas culturas asiáticas un regalo no es visto como un soborno y el no aceptarlo puede incluso ser un insulto para la persona que da el regalo.

Para diferenciar un regalo de un soborno se consideran diversas variables: "La intención del que da, si la persona que hace el "regalo", ¿espera algo a cambio, implícita o explícitamente? Si la respuesta es no, el término soborno y por consiguiente la posibilidad de corrupción no es aplicable".[37]

Respecto a la expectativa del que recibe el regalo. La persona que recibe el "regalo", ¿espera corresponder de alguna manera? Si la respuesta es no, es poco probable que el recibir el regalo sea un acto de corrupción.

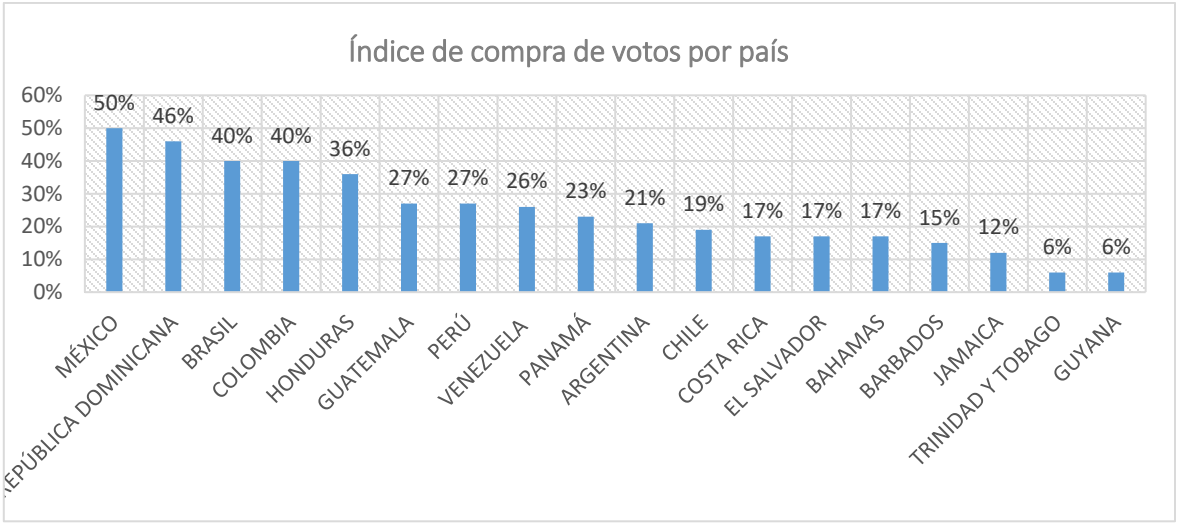
[37] Lesli Holmes, *¿Qué es la corrupción?,* México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2019, p. 35.

Leslie Holmes, profesor de ciencia política en la Universidad de Melbourne, reconocido experto internacional en el estudio del fenómeno corrupción, considera que al analizar esta problemática se debe examinar la oportunidad del "regalo". Si alguien que quiere conseguir un permiso para construir un nuevo conjunto inmobiliario ofrece un "regalo" al funcionario encargado antes de que éste tome una decisión, entonces es casi seguro que constituye un soborno.

Si, por el contrario, el regalo es ofrecido después de que se haya tomado una decisión definitiva por el funcionario y no hay insinuación previa, entonces es menos probable que el regalo constituya un soborno.

En la Gráfica 3 se observa que entre los 18 países analizados, México registra los mayores porcentajes de ciudadanos que recibieron sobornos a cambio de votos. Le sigue República Dominicana con 46%, Brasil y Colombia 40%, respectivamente. Los de menores porcentajes en el índice de compra de votos son Trinidad y Tobago 6% y Guyana 6 por ciento.

Gráfica 3. Porcentaje de ciudadanos que recibieron sobornos a cambio de votos

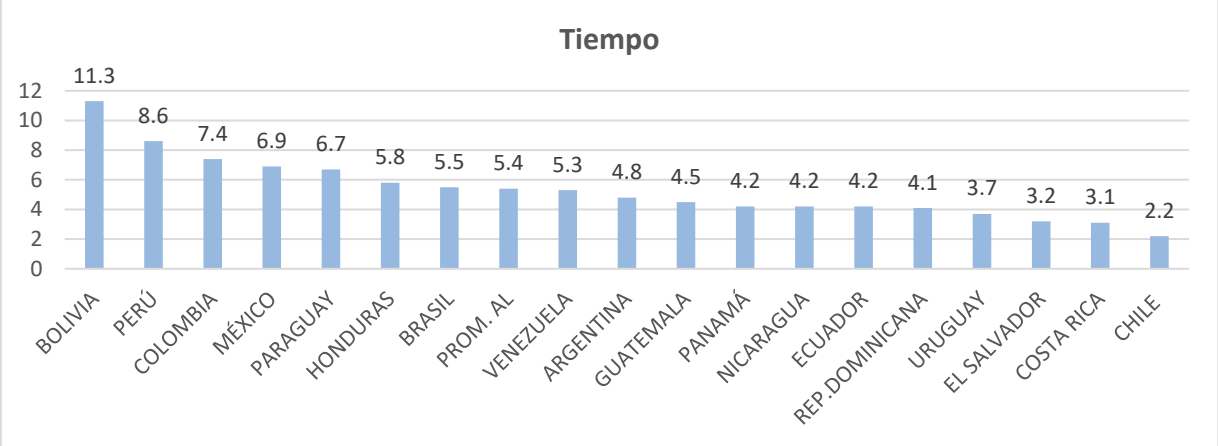


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019.*

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que los sobornos administrativos para acelerar los procedimientos en la tramitología burocrática constituyen un impuesto oculto, especialmente dañino para los pobres. Asimismo, mediante un estudio realizado en 18 países de América Latina se detectó que los trámites burocráticos han proliferado a un ritmo asombroso y los procedimientos burocráticos resultan demasiado complejos, por lo que el cumplimiento de éstos es caro.

La Gráfica 4 contiene información sobre las horas necesarias que ocupan las personas para poder concluir un trámite. México es uno de los países donde más horas se invierten, de acuerdo con el BID. En nuestro país se emplean más de seis horas. En Bolivia es donde más tiempo se invierte para llevar a cabo un trámite, más de 11 horas, le sigue Perú, con más de ocho horas, y Colombia arriba de siete horas. En Chile es menor el tiempo invertido, dos horas, con relación a las otras 17 naciones analizadas por el BID en 2018.

Gráfica 4. Horas necesarias para hacer un trámite por país



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Consecuencias de la corrupción

Según Holmes, la corrupción puede ocasionar la *reducción de la competencia económica* en la medida en que los funcionarios caen en acciones corruptas y favorecen a las empresas que los sobornan.

“La reducción de la competencia conduce a costos y precios más elevados, así como a menos opciones, lo cual es nocivo tanto para los consumidores como para el propio Estado”.[38]

Holmes afirma que la corrupción provoca la *disminución de los ingresos del Estado*, en la medida que los ciudadanos corruptos eximen a los ciudadanos y las empresas de multas, impuestos, entre otros, a cambio de sobornos.

Alerta que “un factor que puede tener ramificaciones económicas negativas serias para el desarrollo y el bienestar de un país es la corrupción; puede desalentar a las personas honestas y calificadas, que se sienten frustradas al no tener buenos puestos y ascensos”.[39]

Algunas personas, explica, dejan de trabajar con la misma intensidad, en tanto otras emigran a un país menos corrupto, de ese modo la corrupción podría detonar la *fuga de cerebros*, con lo que se priva a la población de las personas más adecuadas para dirigir al país y su economía.

“La corrupción puede socavar la competencia electoral, al aumentar las desigualdades entre partidos políticos y reducir la competitividad. El fraude e incorrección electoral puede adoptar muchas formas, las dos más comunes son la manipulación del registro electoral y compra de votos”.[40]

Una de las graves consecuencias de la corrupción es que este fenómeno puede afectar la legitimidad del sistema. Demasiada corrupción y su denuncia pueden hacer que la población pierda la confianza en el mercado, la democracia y el Estado

[38] *Ibid.,* p. 51.
[39] *Idem.*
[40] *Ibid.,* p. 55.

de derecho y si esto último ocurre, dice Holmes, la probabilidad de que haya abusos contra las libertades civiles y derechos humanos aumenta.

La corrupción daña la credibilidad de la democracia y sus instituciones, lo cual es la base de la confianza que los ciudadanos deben sentir hacia quienes los representan y gobiernan.

“La corrupción produce indignación, especialmente en tiempos de crisis, pero también aumenta la desconfianza generalizada hacia la política; lo peor es que la corrupción propaga la idea de que la política es un engaño y de que no hay forma de limpiarla de prácticas indebidas.”[41]

Costos promedio de la corrupción

Las consecuencias de la corrupción en México en cuanto a costos las revelan la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 y 2019, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016 y 2020, elaboradas por el INEGI. Indican que en 2019 la población en nuestro país pagó por causa de la corrupción 12,769.7 millones de pesos, 64% más que en 2017.

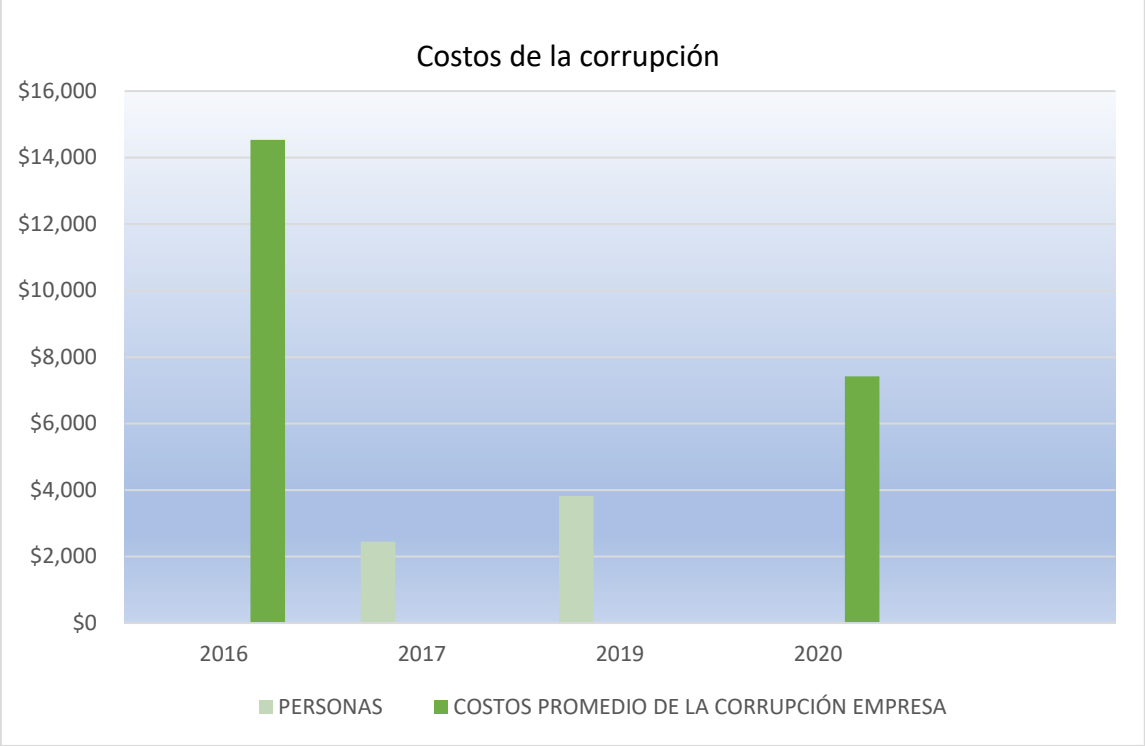
En términos per cápita, cada persona víctima de corrupción erogó 3,822 pesos en promedio (1,372 pesos más por persona afectada respecto a lo estimado en 2017. Por el contrario, entre 2016 y 2020 se detectó una reducción de casi 50% en el monto promedio que las empresas erogaron por actos de corrupción.

Las experiencias de corrupción de las personas y las empresas fueron más frecuentes cuando se tuvo contacto con alguna autoridad de seguridad pública o de justica, ya sea para denunciar algún delito, faltas a la moral o administrativas, por infracciones o detenciones por riñas, señala INEGI. Destaca que 59 de cada 100 personas adultas que tuvieron comunicación con estos servidores públicos en 2019

[41] Miguel Seguró, *Hartos de corrupción*, Barcelona, Herder, 2014, p. 44.

fueron víctimas de la corrupción, en tanto que, en las empresas, la victimización fue de 35 de cada 100 unidades económicas en 2020.

Gráfica 5. Costos de corrupción para personas y empresas



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la Gráfica 5 se observa que en los costos promedio de la corrupción las personas erogaron un mayor gasto, 3,822 pesos en 2019 con relación a 2017, cuando fue de 2,450 pesos. Respecto a los costos para las empresas por corrupción fue de 14,535 pesos en 2016 y se redujo a 7,419 pesos en 2020.

El INEGI genera información para medir y caracterizar la victimización por actos de corrupción cometidos por servidores públicos a personas y empresas, a quienes se les pide dinero, regalos, favores o cualquier otro tipo de beneficio para agilizar algún trámite o servicio. Según datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica

(ENCUCI), 54.6% de las personas de 15 años y más reconoció a la corrupción como uno de los tres problemas más importantes que enfrentó el país en 2020.

El 62.1% de la población mayor de 18 años creía o había escuchado que existía corrupción en los trámites públicos que realizó en 2019; sin embargo, la proporción de personas que efectivamente resultaron víctimas fue de 15.7% al haber tenido comunicación con algún servidor público.

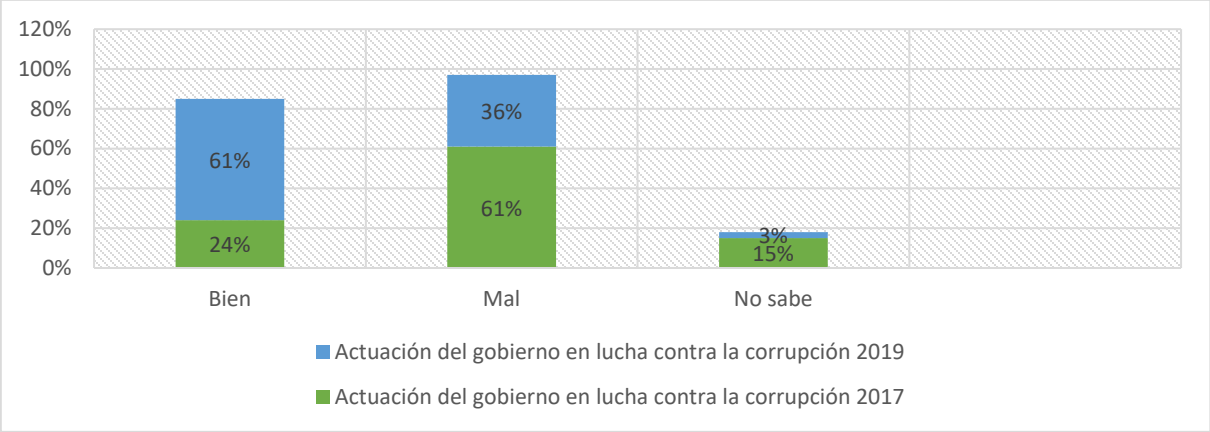
Gráfica 6. Porcentaje de víctimas de corrupción en trámites

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

De 2013 a 2020 se registró un aumento sostenido de la prevalencia de la corrupción que vivieron las personas. Para el caso de las empresas víctimas de corrupción, el nivel se ha mantenido respecto a 2016. El INEGI aclara que para el caso de las personas no se presenta información de 2014, 2016, 2018 ni 2020 y para las

empresas no se muestran los años 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 ni 2019 porque no se dispone de datos.

Gráfica 7. Actuación del gobierno mexicano contra la corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019.*

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019 de Transparencia Internacional, la actuación del gobierno de nuestro país contra la corrupción ha estado bien en más de 60% en 2019 y 24% bien en 2017. Ha estado mal en sólo 36% en 2019 y mal en 61% en 2017.

Comentarios finales

Las causas de la corrupción en México —y en todo el mundo— son diversas y sus consecuencias han dañado a nuestro país en todos los aspectos. La población debe evitar participar en la corrupción para acelerar algún trámite, debe mostrarse enérgica y en todo momento alzar la voz y denunciar cualquier acto de corrupción para que los responsables sean castigados y estas acciones ilícitas no queden impunes. La transparencia en los actos de gobierno, en los de nuestros representantes, debe estar siempre presente.

Corrupción e impunidad

Ma. Guadalupe Morales Núñez[42]

La corrupción debilita las instituciones democráticas, perturba el orden social y destruye la confianza pública, y así prospera la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana.

Kofi Annan (ex secretario general de la ONU), 2003.

Introducción

Abordar el tema de la corrupción y la impunidad, desde cualquier perspectiva, compromete indiscutiblemente las fortalezas y debilidades de la gestión pública y la gobernanza en la percepción de la población ante impartición de justicia, seguridad pública y programas sociales, entre otros.

Como voces gramaticales tienen connotaciones diferenciadas, mientras que en el primer caso hablamos del abuso del poder público para obtener un beneficio, impunidad significa sin castigo. La percepción pública no percibe fronteras entre ambos, sobre todo si agrega crimen organizado; esta múltiple dimensión vuelve indivisible la responsabilidad institucional.

El debate público generalizado cuestiona aspectos constitucionales, tales como la capacidad del Estado para otorgar garantías de protección (artículo 1º) y la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órganos de gobierno competentes (artículo 113).

[42] Licenciada en Derecho por la UNAM, colaboradora de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP. Alumna de Maestría en Auditoría Gubernamental en la UNAM. Temas de interés: seguridad social, derechos humanos, Agenda 2030, Transparencia y Anticorrupción.

El presente documento de investigación cuenta con la valiosa colaboración de Jeniffer Guadalupe Flores Martínez, prestadora de servicios social adscrita a la Subdirección de Opinión Pública del CESOP.

El propósito de este documento es contribuir al análisis de las capacidades normativas y las facultades de coordinación, así como las metodologías trazadas para el combate a la corrupción e impunidad, a partir de un análisis teórico sobre actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el día a día.

Contexto Internacional

Para la OCDE las reformas en la administración pública deben realizarse con el propósito de mejorar la calidad de los servicios para los ciudadanos y las empresas, así como la eficacia de los servicios que provee el Estado, aun cuando está estudiando nuevas tendencias en un nuevo proyecto denominado *Value for Moneyin Gobernment.*

Estados Unidos aplica la *National Citizen Survey* (NCS), que permite evaluar comparativamente el nivel de satisfacción ciudadana relacionada con servicios públicos.

Canadá diseñó el programa *Citizen Fist*, que mide, a partir de las expectativas, niveles de satisfacción y prioridades para la mejora continua de los servicios en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Los resultados de los trabajos realizados por el *Institute for Citizen-Centred Service*, son utilizados para diseñar estrategias de mejora en los servicios públicos y monitorear su progreso.

Australia desarrolló un proyecto de encuesta para recabar información sobre la opinión de los ciudadanos acerca de los servicios públicos y la regulación importante para la ciudadanía.

En México, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (ENIG) mide la satisfacción ciudadana y una aproximación a la calidad del gobierno. Fue diseñado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2013 y acopia las mejores prácticas internacionales, pero incluye aspectos como la medición de la percepción y la experiencia en actos de corrupción: *a*) la percepción

sobre la situación de la corrupción, *b*) la ocurrencia de incidentes de corrupción, y *c*) la transparencia y rendición de cuentas.[43]

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) se realiza desde 2013 con el objetivo de recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población sobre trámites y servicios públicos proporcionados; algunos de sus importantes hallazgos, así como de las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) forman parte de este documento.

Adicional a estas mediciones de corrupción e impunidad, también incorporó opiniones especializadas con el objetivo de agrupar en un solo documento las referencias más importantes del conocimiento global en torno al asunto que representa el más grande desafío en términos legislativos.

Marco teórico

El concepto de *impunidad* tiene diferentes connotaciones. Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la palabra sólo se cita una vez y pertenece a los principios generales constitucionales del proceso penal acusatorio y se refiere al castigo para una persona culpable.

El reclamo social se endurece cuando casos comprobados de corrupción quedan impunes, pero fueron juzgados bajo leyes menos estrictas que cambiaban de estado a estado y no fomentaban la coordinación entre las autoridades responsables de prevenir, disuadir e investigar la corrupción;[44] sin embargo, se reconocen los esfuerzos legislativos que en los últimos años México ha realizado para hacer frente a la problemática. Los más importantes por supuesto parten de la reforma constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la

[43] Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf

[44] Disponible en https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/ABT-SESNA-Video02-Normatividad.m4v

Federación y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, para supervisar las acciones del Estado en torno al combate a la corrupción a escala nacional.

Marco normativo

Se conforma a partir de la reforma al artículo 113 constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, para dar paso a la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que establece la coordinación entre Federación, estados y municipios. También se establece la creación del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del SNA.

La reforma constitucional dio paso a modificar la Ley General de Responsabilidades Administrativas en una Ley Nacional que enumera las obligaciones de los servidores públicos de todos los niveles y detalla las sanciones por corrupción tanto para funcionarios como para particulares.

El marco normativo en materia de transparencia y anticorrupción también se compone de diversos compromisos internacionales de México, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1997, la Convención para combatir el cohecho en transacciones comerciales de la OCDE en 1999, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2004.

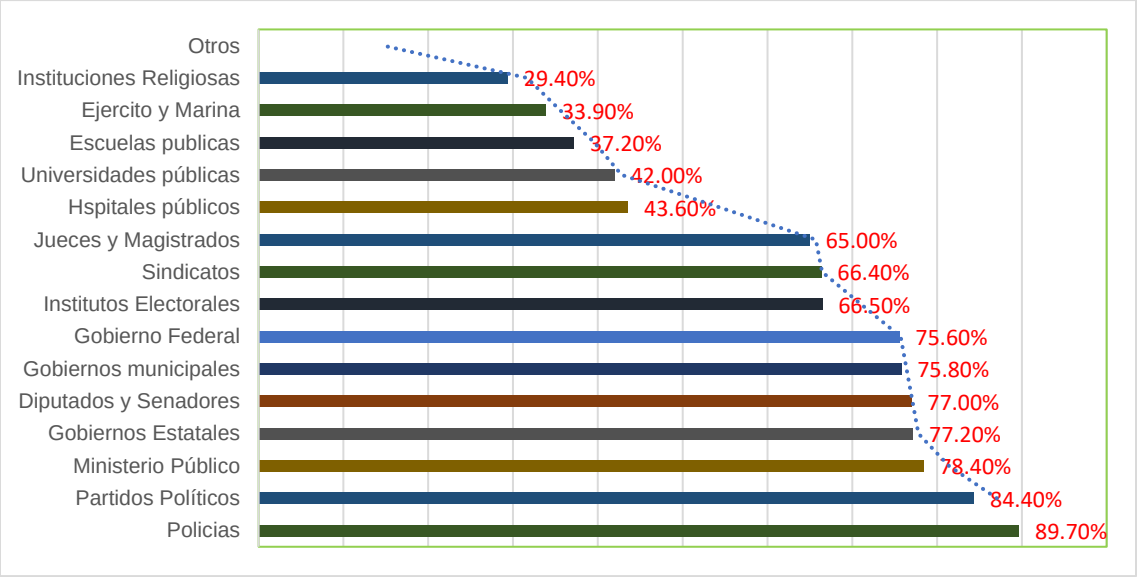
Diversos actores en el ámbito internacional como Transparencia Internacional, el Foro Económico Mundial, Global Integrity, el Banco Mundial, respecto a la clasificación global que México ocupa en el tema de transparencia, representa un reto mayor en el ámbito legislativo.[45]

[45] CFR, Acta de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción relativa a la reunión de instalación celebrada el martes 12 de octubre de 2021, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 22 de noviembre de 2021.

Percepción de la corrupción

En 2013 ENCIG estima que a escala nacional **83%** de la población considera que las prácticas de corrupción son *Muy frecuentes o Frecuentes,* y **89.7%** de la población considera que **la corrupción es una práctica *Muy frecuente* y *Frecuente*** en las policías, seguido de los partidos políticos y el Ministerio Público con **84.4** y **78.4%**, respectivamente.

Gráfica 1



Fuente: ENCIG 2013.

Tasa de prevalencia de corrupción de 2013 a 2021

A partir de los estudios, la ENCIG estima que en el ámbito nacional la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción fue de **12,080 por cada 100,000 habitantes.** En este escenario las cifras muestran datos muy contrastantes que van desde 5,075 en Sonora hasta 17, 987 en San Luis Potosí en 2013. Mientras que en 2021 las cifras se elevan a 16,890 y San Luis Potosí muestra una disminución a 12,611; **Puebla, Baja California y Durango registran mayor tasa de prevalencia** de corrupción.

Tabla 1. Comparativo de 2013 a 2021

Entidad	Tasa de prevalencia de corrupción	
	2013	2021
Aguascalientes	6,247	11,316
Baja California	11,581	19,384
Baja California Sur	6,668	5,224
Campeche	8,388	14,379
Coahuila	8,099	11,473
Colima	6,153	6,230
Chiapas	8,309	12,315
Chihuahua	14,675	10,383
Ciudad de México	17,985	16,226
Durango	7,453	18,399
Guanajuato	9,237	15,804
Guerrero	5,734	13,316
Hidalgo	8,212	9,350
Jalisco	13,041	12,193
México	16,308	17,727
Michoacán	12,490	15,882

Entidad	Tasa de prevalencia de corrupción	
	2013	2021
Morelos	7,676	15,545
Nayarit	7,744	9,459
Nuevo León	6,328	10,714
Oaxaca	12,439	14,750
Puebla	11,105	19,585
Querétaro	7,420	8,448
Quintana Roo	13,939	20,413
San Luis Potosí	17,987	12,611
Sinaloa	9,883	16,537
Sonora	5,075	16,890
Tabasco	13,656	16,165
Tamaulipas	6,036	9,131
Tlaxcala	12,761	16,225
Veracruz	9,225	16,899
Yucatán	9,587	11,055
Zacatecas	11,255	8,192

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013 y 2021.

Un aspecto relevante que muestra este comparativo se halla en el estado de Querétaro, que en el periodo de 2013 a 2021 su índice de prevalencia de la corrupción tuvo un aumento significativo de 7,420 a 8,448, con una diferencia de 1,028, equivalente a 128.5 de promedio anual de su tasa de prevalencia.

En 2014 la Comisión de Transparencia y Anticorrupción en la Cámara de Diputados expresó que el estado de Querétaro contaba con un modelo de Tribunal Federal de Responsabilidades y que había funcionado correctamente.[46]

Tasa de incidencia de corrupción

La ENCIG estima que a escala nacional la tasa de incidencia de actos de corrupción por cada 100,000 habitantes es de 24,724.

[46] Informe de labores de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción correspondiente a los periodos marzo-agosto de 2013 y septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Parlamentaria del viernes 8 de agosto de 2014.

Tabla 2

2013

Entidad	Tasa de incidencia de corrupción
Aguascalientes	8,465
Baja California	36,112
Baja California Sur	9,463
Campeche	15,268
Coahuila	22,349
Colima	10,687
Chiapas	11,298
Chihuahua	44,006
Distrito Federal	30,891
Durango	9,570
Guanajuato	28,422
Guerrero	31,384
Hidalgo	13,027
Jalisco	32,437
México	24,824
Michoacán	20,752

Entidad	Tasa de incidencia de corrupción
Morelos	41,501
Nayarit	16,824
Nuevo León	8,745
Oaxaca	27,185
Puebla	39,890
Querétaro	12,877
Quintana Roo	37,310
San Luis Potosí	31,904
Sinaloa	20,045
Sonora	9,458
Tabasco	20,115
Tamaulipas	11,274
Tlaxcala	21,718
Veracruz	14,843
Yucatán	18,505
Zacatecas	26,729

Fuente: Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf

Corrupción por tipo de trámite a escala nacional

La ENCIG estima que el trámite con mayor porcentaje de **experiencias de corrupción** fue el contacto con autoridades de **seguridad pública con 50.5%**, seguido por el de **permisos relacionados con la propiedad con 24.8 por ciento.**

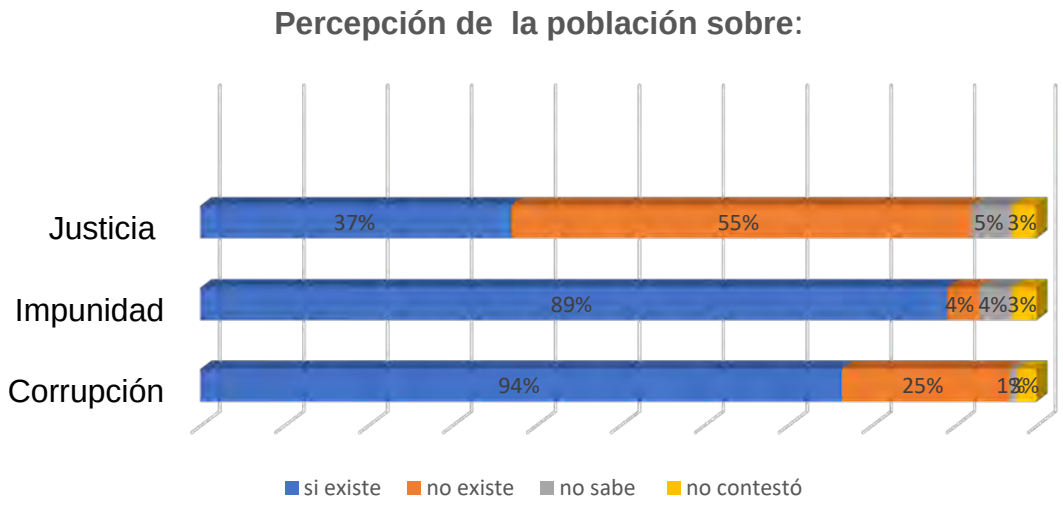
Gráfica 2. Experiencias de corrupción en trámites

Corrupción e impunidad

La encuesta sobre el Sistema Nacional de Anticorrupción elaborada en 2015 por el CESOP muestra que 94% de la opinión pública en nuestro país señala que existe corrupción y 89% indica que también hay impunidad, mientras que la justicia sólo existe para 37% y 85% opina que hay mucha corrupción; 74% señala que hay mucha impunidad y 70% que hay poco o nada de justicia.

El 57% de las personas cree que **la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses y 61% opina que el gobierno ha tenido poco o nada de éxito en materia de combate a la corrupción.** Ante este problema, 89% cree que es urgente que el gobierno y la sociedad se dediquen a combatir la corrupción.

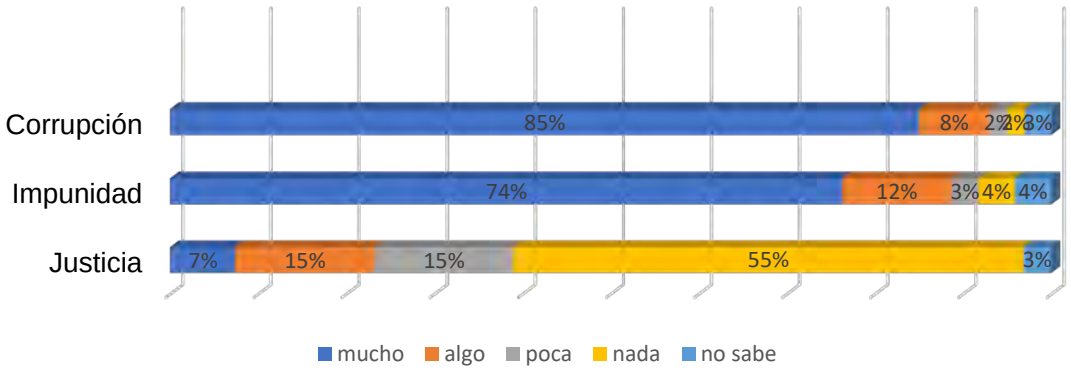
Gráfica 3



Fuente: Encuesta sistema Nacional Anticorrupción Marzo 2015, CESOP, Cámara de Diputados, LIII Legislatura.

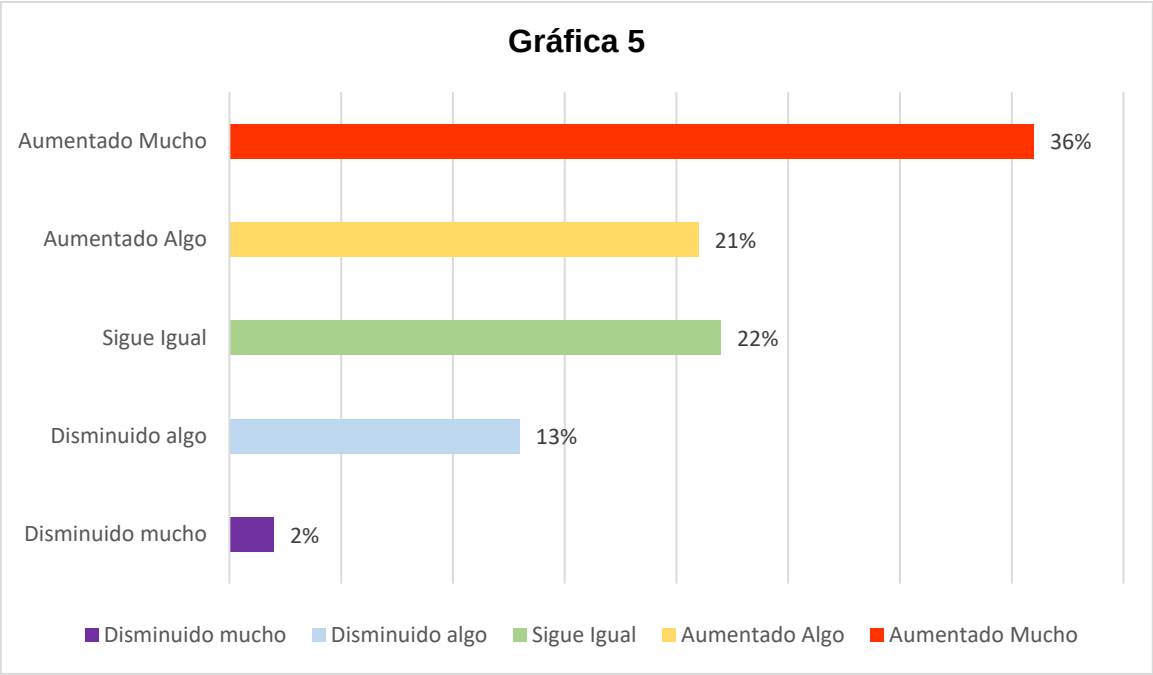
Respecto a la percepción de la corrupción, a la pregunta: ¿Qué tanta corrupción, impunidad o justicia considera usted que existe en nuestro país?, el resultado fue el siguiente:

Gráfica 4

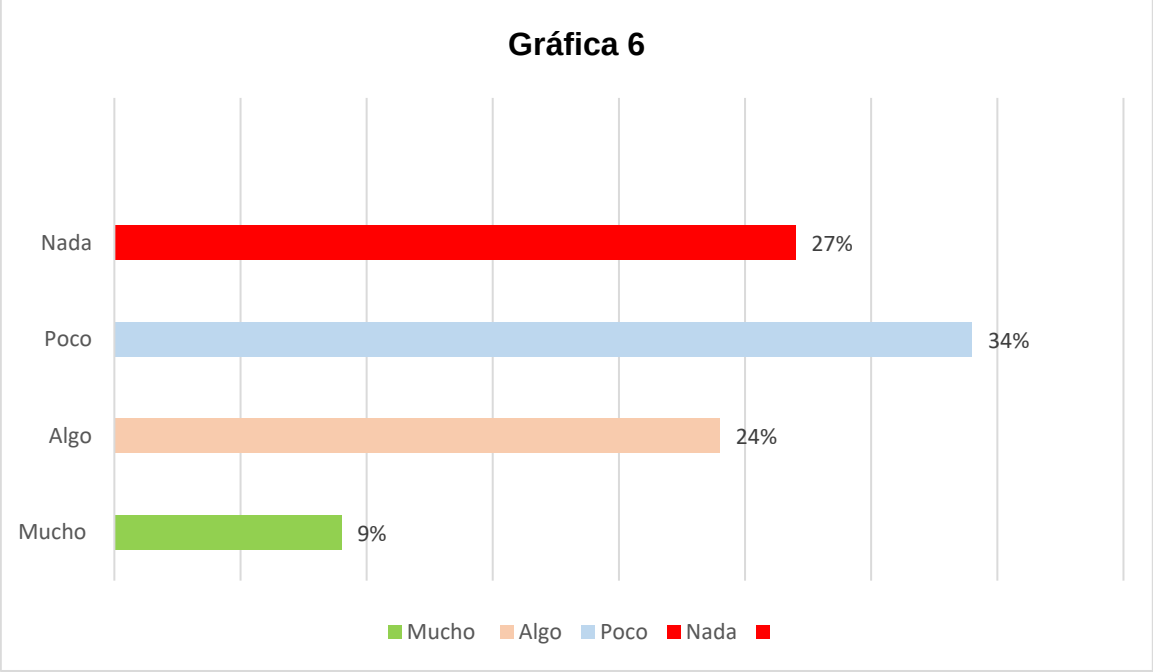


Fuente: Encuesta sistema Nacional Anticorrupción Marzo 2015, CESOP, Cámara de Diputados, LIII Legislatura.

A la pregunta: ¿Cree usted que la corrupción ha aumentado o disminuido mucho o algo en los últimos 12 meses?



Fuente: Encuesta sistema Nacional Anticorrupción Marzo 2015, CESOP, Cámara de Diputados, LIII Legislatura.



Fuente: Encuesta sistema Nacional Anticorrupción Marzo 2015, CESOP, Cámara de Diputados, LIII Legislatura.

Como se señaló, en 2015 se incorporaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 constitucional; en 2016 se expidieron la Ley General

del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Para 2021 el resultado en la tasa de prevalencia de corrupción mostró datos que eventualmente pueden medir la eficacia del impacto legislativo.

Como alternativas para entender y enfrentar el impacto de la corrupción en 2014, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados realizó importantes análisis, entre los que podemos destacar:

- *Se debe actuar de manera coordinada, sistemática y profunda para combatirla*
- *Las situaciones básicas que la corrupción encierra en su núcleo destacan: la presencia de una relación desigual en la que una parte ejerce su poder sobre la otra.*
- *El uso del engaño como medida de presión o estrategia de evasión de las consecuencias de nuestros actos, el deseo de obtener una ganancia o ventaja injustificada.*
- *La supeditación de las expectativas de la sociedad respecto a las necesidades propias, la ausencia de valores éticos o la pretensión de alcanzar una situación de impunidad.*
- *Diversos rodamientos legales que han regulado la materia de anticorrupción en nuestro país han tenido por objetivo el hacer más rígido el sistema disciplinario para efectos de poder sancionar con eficiencia y eficacia aquellos actos que pudieran atentar contra la probidad el ejercicio al empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.*
- *En cuanto al enfoque sistémico, se hizo énfasis en la colaboración y coordinación que debe existir entre el órgano de control de la corrupción y las otras instancias de transparencia, de control interno, de fiscalización, de servicio público, de procesos administrativos, como el caso de las compras públicas, servicios, tramites, concesiones.*[47]

[47] Informe de labores de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, correspondiente a los periodos marzo-agosto de 2013 y septiembre de 2013, publicado en la Gaceta Parlamentaria del viernes 8 de agosto de 2014.

Opinión especializada

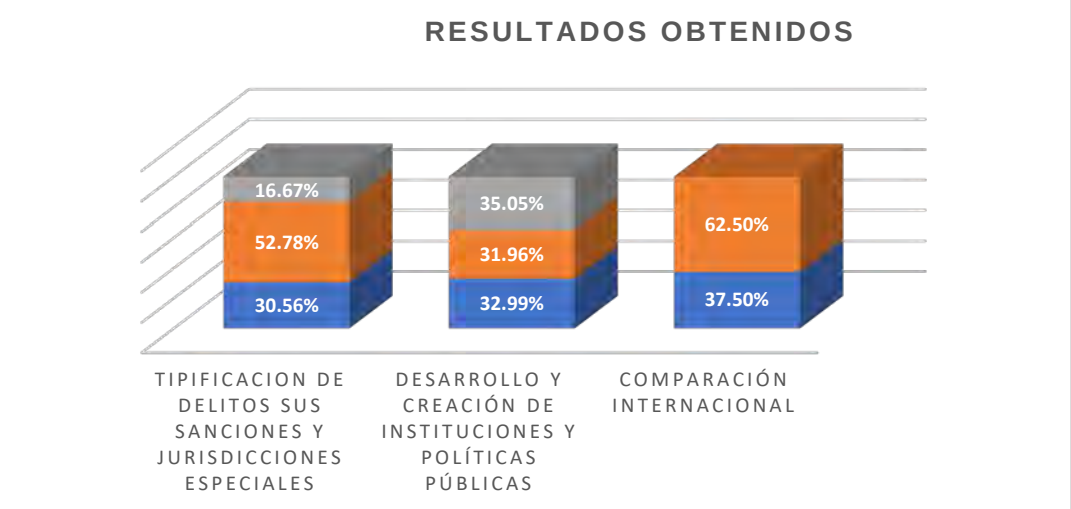
Estos datos muestran el contraste que existe entre la legislación en materia de anticorrupción y la opinión generalizada de la población, y por supuesto que en primer término confronta la legislación con la realidad.

Pareciera que los esfuerzos legislativos e institucionales para erradicar o al menos disminuir los índices de corrupción e impunidad están muy lejos de lograr su objetivo. ¿Qué pasa entonces? ¿Cómo explicarle a la ciudadanía que los esfuerzos, así como el presupuesto asignado a ofrecer "un buen gobierno" aún no se consolidan?

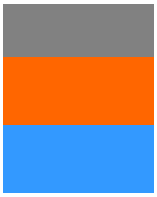
El colectivo Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, recientemente publicó un análisis de la normativa internacional en materia de anticorrupción y su cumplimiento en México.[48] Los principales hallazgos se citan a continuación:

Gráfica 7

México no ha adecuado sus normas penales para tipificar delitos contra la corrupción con sus sanciones desde los estándares internacionales



[48] Análisis de la Normativa Internacional en Materia de Anticorrupción y su Cumplimiento en México. Elaborado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en https://contralacorrupcion.mx/analisis-de-la-normativa-internacional-anticorrupcion-y-su-cumplimiento-en-mexico/ (consulta: mayo de 2021).



No se tienen contempladas acciones de política pública para su cumplimiento.

Se tienen previstas acciones de política pública distintas a las contempladas en la obligación internacional

Se tienen previstas acciones de política pública contempladas en la obligación internacional

Fuente: Mexicanos contra la Corrupción. Analisis-de-la-normativa-internacional-anticorrupcion-y-su-cumplimiento-en-mexico.

El análisis concluye que el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para Combatir la Corrupción no siguen el modelo internacional de prevención de investigación y sanción de la corrupción, sino que se enfocan a medidas de transparencia y austeridad.

Comentarios finales

Combatir la corrupción debe formar parte de manera transversal en las agendas de los tres órdenes de gobierno, a partir del énfasis del Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que en la meta 15 establece la necesidad de reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

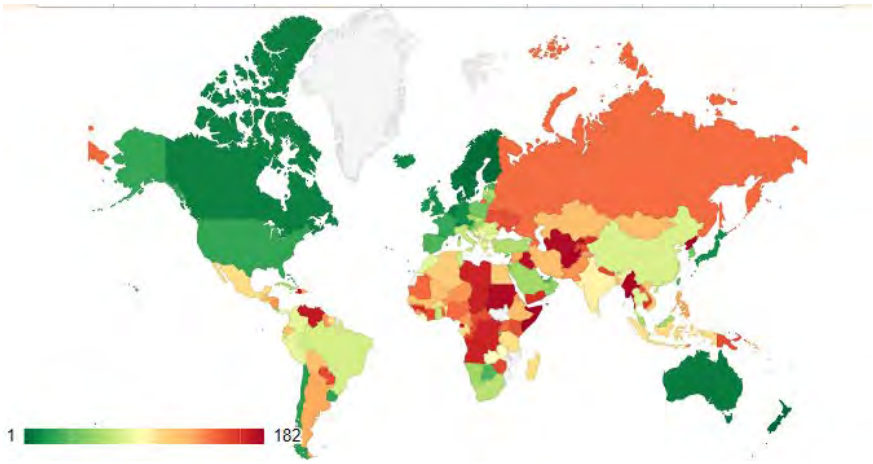
El análisis de las causas que originan cada uno de los delitos relacionados con actos de corrupción es de suma importancia para hacer frente a éstas.

El trabajo de análisis legislativo en conferencia con ambas cámaras y el sistema nacional anticorrupción es vital para avanzar en reformas o adecuaciones normativas de impacto presupuestal y normativo, y permitir que los estados y sus congresos establezcan sus propias estrategias en función de la incidencia delictiva local.

Anexo

Clasificación del índice de corrupción en algunos países

2010



Afganistán 182%

Haití 175%

Venezuela 172%

Angola 168%

Rusia 143%

Argentina 129%

Bolivia 118%

México 100%

Costa Rica 50%

Reino Unido 16%

Canadá 10%

Australia 8%

Noruega 6%

Suecia 4%

2015

Afganistán 182%

Venezuela 166%

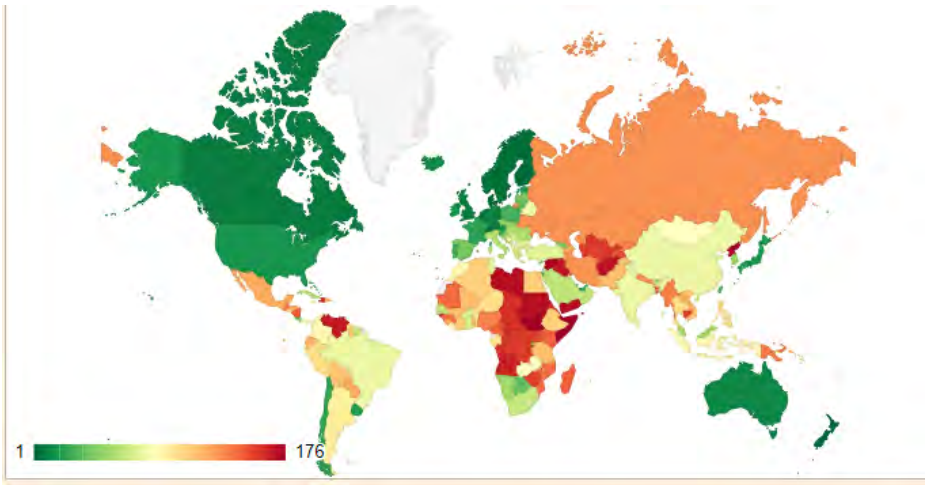
Angola 164%

Haití 159%

Rusia 131%

México 123%

Argentina 95%



Costa Rica 41%

Estados Unidos 18%

Reino Unido 10%

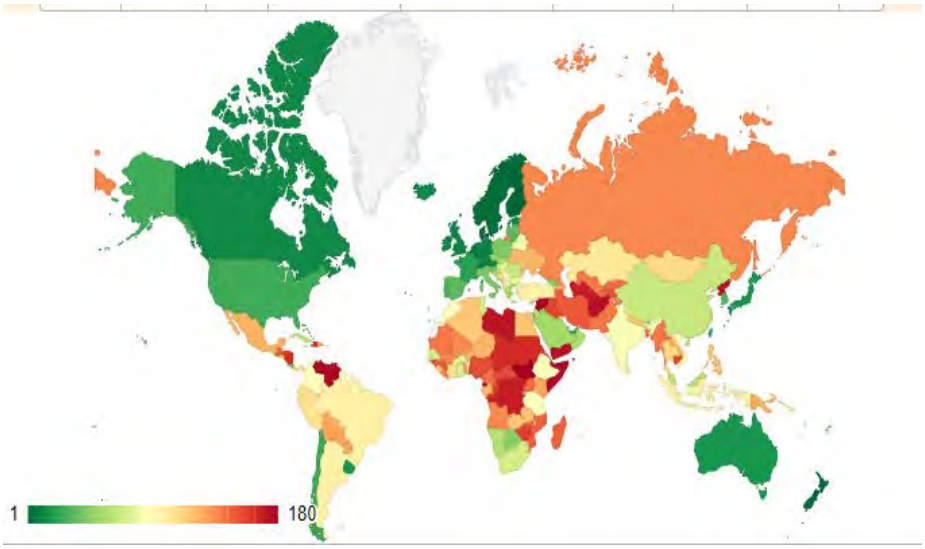
Australia 13%

Canadá 9%

Noruega 6%

Suecia 4%

2020



.Venezuela 177%

.Afganistán 174%

.Haití 164%

.Angola 136%

.Rusia 136%

.**México 124%**

.Argentina 96%

.Costa Rica 39%

.Estados Unidos 27%

.Australia 18%

.Canadá 13%

.Reino Unido 11%

.Noruega 4%

.Suecia 4%

Fuente: https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion

Los entes de fiscalización, oportunidad para crear un modelo institucional a seguir

Omar Cortés Macías[49]

Preámbulo

La corrupción y la impunidad son fenómenos que socaban las democracias. Entre algunas de sus consecuencias se pueden nombrar: pérdida de credibilidad en los gobiernos, que provocan pérdidas millonarias al erario, vulneran el sistema de justicia, debilitan las instituciones, desincentivan la participación ciudadana, entre muchas otras. La corrupción e impunidad se pueden asociar prácticamente a todo mal tanto en el servicio público como en instituciones privadas, pues se trata de la reiterada omisión de conductas éticas establecidas y "aceptadas" por el colectivo.

A pesar de los avances que se han reflejado, de acuerdo con los indicadores internacionales, particularmente Transparencia Internacional, hacer frente a la corrupción e impunidad requiere acciones contundentes y estructurales que requieren atención inmediata de forma estructurada, sistematizada, institucionalizada y engarzada a la normatividad vigente.

El presente ensayo tiene como objetivo exponer algunas alternativas que puedan abonar para la discusión y análisis de cómo ahondar en prácticas estructurales que contribuyan a contener estos fenómenos en las institución encargadas de auditoría y fiscalización y, por ende, a todas las instituciones del país, con lo cual sería posible potenciar las capacidades institucionales del Estado y, a la par, empoderar a las

[49] Internacionalista graduado con Mención Honorífica por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM. Maestrante del posgrado *Auditoría* en la Facultad de Contaduría y Administración - UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción e impunidad, participación ciudadana, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo electrónico: omar.cortes@diputados.gob.mx

personas y sociedad civil organizada para generar cambios que cuenten con la cualidad de ser perceptibles en el día a día de todas las personas.

De la ética pública

“El buen juez, por su casa empieza”

De forma alusiva, es posible decir que en México se han implementado acciones para avanzar en la construcción de un sistema político transparente, con miras a contener la corrupción y reducir los índices de impunidad. Actualmente contamos con el Instituto Nacional de Transparencia, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, así como entes de fiscalización estatales, fiscalías y tribunales especializados. Se trata de instituciones encargadas de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas, así como de la impartición de justicia, que en su conjunto convergen en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que a su vez se encarga de la coordinación entre estas instituciones. Pero, a siete años de la creación del SNA, ¿cuáles son las evidencias de sus resultados?

En primer plano es preciso cuestionar la ética pública al interior de tales instituciones, pues el trabajo conjunto de éstas puede y debe contener la corrupción e impunidad, y con ello optimizar el funcionamiento de todas las instituciones públicas, pero también respecto a las prácticas en el sector privado.

De esta forma, es preciso cuestionar qué medidas se han tomado para hacer que al interior de las instituciones señaladas imperen las conductas establecidas por el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal que establece “las reglas de integridad y los lineamientos generales que regirán la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” Para lograr estos fines, el Código de Ética establece reglas de integridad, lineamientos generales, con base en los principios constitucionales que

todo servidor público debe observar para el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función:

1. **Legalidad**. Los servidores públicos hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo, o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
2. **Honradez**. Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
3. **Lealtad**. Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
4. **Imparcialidad**. Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
5. **Eficiencia.** Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

De la misma manera, el Código de Ética establece los valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de su empelo, cargo, comisión o funciones:

1. **Interés público.** Los servidores públicos actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.
2. **Respeto.** Los servidores públicos se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público.

3. **Respeto a los derechos humanos**. Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los principios de: *universalidad* que establece que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; de *interdependencia*, que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; de *indivisibilidad*, que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad, de tal forma que son complementarios e inseparables, y de *progresividad*, que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.
4. **Igualdad y no discriminación**. Los servidores públicos prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo.
5. **Equidad de género**. Los servidores públicos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.
6. **Entorno cultural y ecológico**. Los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, y en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones, promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras.
7. **Integridad.** Los servidores públicos actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vinculen u observen su actuar.
8. **Cooperación.** Los servidores públicos colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.
9. **Liderazgo.** Los servidores públicos son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las reglas de integridad; fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que

la Constitución y la ley les impone, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.

10. **Transparencia**. Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones protegen los datos personales que estén bajo su custodia; privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto.
11. **Rendición de cuentas**. Los servidores públicos asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

La exposición de estos principios y valores es relevante si nos planteamos, en primer lugar, en qué medida las instituciones involucradas en la contención de la corrupción e impartición de justicia han contribuido no sólo con su cumplimiento, sino como un modelo institucional a seguir. Como lo esboza Gerardo Ávalos**,** "las instituciones diseñadas para garantizar la vida, la libertad, la seguridad, los derechos civiles y sociales y las reglas del juego social, son debilitadas por la propia práctica gubernativa carente de soportes éticamente cimentados".[50] En este sentido, más allá de exponer los múltiples casos de corrupción que son de conocimiento popular relacionados con servidores públicos y empresas o entes privados, hechos que se han dado a conocer en los últimos —por lo menos— 10 años, gracias al gran trabajo de investigación periodística de medios democráticos y profesionales, que, posteriormente, fueron comprobados como actos de corrupción. O los múltiples casos de impunidad por los mismos hechos. Al respecto, es imperante plantear de forma sería en qué medida o cómo han actuado los entes de auditoría, revisión y fiscalización frente a estos casos, ya que, normalmente, se visualiza al corrupto, pero no a quien o quienes permitieron esa corrupción, que posiblemente incumplieron el Código de Ética y otras normas, pues en los múltiples casos de corrupción, ya sea por omisión, falta de capacidad técnica o por intereses

[50] Gerardo Ávalos Tenorio, *Ética y política para tiempos violentos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2016.

políticos, nunca identificaron hechos de corrupción que sí lograron descubrir periodistas, a pesar de que estos órganos de fiscalización cuentan con los medios para investigar de forma profesional, directa e institucional; a diferencia de periodistas, que sortearon el no poder acceder de forma directa a evidencias de sus líneas de investigación, o bien, que tuvieron que aferrarse el calvario que implica realizar solicitudes de información pública.

Es imperante revisar los mecanismos —si los hubiese— en que estas instituciones procuran tomar acción para lograr una mejora continua y progresiva, sobre todo desde el actuar del personal, incluso **al establecer para sí mismas las mejores prácticas de transparencia con miras a ser instituciones de cero corrupción e impunidad.** Gerardo Ávalos menciona que "la ética se propone establecer la racionalidad de los enunciados morales, los imperativos categóricos propios del deber ser".[51] En este mismo sentido, estos organismos de auditoría, revisión y fiscalización tendrían que ser el ejemplo o ideal nacional del actuar institucional, tanto del personal que ahí labora, como del proceder ante hechos de corrupción.

En el ámbito de la impunidad, durante años se han realizado críticas al sistema de justicia por los altísimos índices de impunidad, que de acuerdo con datos de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) el índice de impunidad en México, que si bien los datos corresponden al total de delitos, es decir, no sólo por casos de corrupción, su exposición es de gran relevancia, pues muestra la gran ineficiencia con que trabaja el sistema de justicia de nuestro país. Al caso, la FIDH expone que: "sobre los delitos de los que han tenido conocimiento las autoridades es de 94.6% a nivel federal y 96.14% en los estados. Del total de casos que no se encuentran en la impunidad, sólo la mitad se resolvieron a través de una sentencia condenatoria, es decir, 2%, aproximadamente".[52]

---

[51] *Idem*.

[52] Litigio Estratégico de Derechos Humanos, A.C. / Federación Internacional de Derechos Humanos, "Situación de impunidad en México: llamamos al Estado mexicano a reconocer la existencia de crímenes de lesa humanidad y remitir la situación de México a la Corte Penal Internacional", 2020. Disponible en https://bit.ly/3twceFk (consulta: 9 de junio de 2022).

La gravedad aumenta si a esto se le suma la cifra negra, referente a los delitos que no se denuncian o no derivan en averiguación previa y, por tanto, no se registran en las estadísticas oficiales, que se calcula asciende a 93.2% en todo el país durante 2018.

Al respecto, Gerardo Ávalos menciona que "El poder judicial en un Estado en descomposición es particularmente arbitrario. Ahí se concentra y evidencia la corrupción sistémica que usa la ley y la coerción para mantener una situación esencialmente injusta. El dinero y no la ley es el principal factor que articula la justicia jurídicamente establecida".[53]

Es evidente que los altísimos niveles de impunidad representan una puerta de entrada o salida para que delincuentes comunes, organizados y de cuello blanco cometan actos delictivos, de tal forma que éstos puedan tener el suficiente dinero y/o redes de tráfico de influencia para corromper al sistema de fiscalización y/o justicia evitando ser procesados o en todo caso, si tuvieran que enfrentar a la justicia, que el sistema juegue a su favor para alcanzar la libertad. Gerardo Ávalos es contundente al mencionar que "la corrupción en el Estado mexicano es generalizada, al grado de que algunos detectamos un claro y vertiginoso proceso de disolución de la estatalidad, es más patente en el ámbito judicial".[54]

Sin lugar a duda, corrupción e impunidad son temas de análisis toral para el fortalecimiento de la democracia, para optimizar las instituciones, así como para mejorar la confianza de los ciudadanos hacia éstas, pero también, para empoderar a las personas avanzando de forma "soberana"[55] en la construcción de la nación.

Para el caso de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas, desde la ética pública, es fundamental que sean el modelo a seguir respecto a prácticas de transparencia, procesos de selección, evaluación y permanencia de personal, es

---

[53] *Idem*.
[54] *Idem*.
[55] Artículo 39 de la CPEUM. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Disponible en https://bit.ly/3aPXfiI (consulta: 9 de junio de 2022).

decir, un servicio de carrera ejemplar. Pero también implementando modelos incluyentes e innovadores de participación ciudadana. No basta con crear figuras que en el texto suscriban la participación ciudadana, sino que los mecanismos de elección de estas figuras sean procesos realmente incluyentes para la participación social. Luis Salazar y José Woldenberg refieren que "democracia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo.

…

El principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo".[56]

En este sentido vale la pena comentar que el SNA dentro de su estructura coordinadora incluye la figura de representación ciudadana, pero este representante es designado por la propia institución, por supuesto bajo ciertos criterios, pero, en todo caso, ¿no sería mejor que los propios ciudadanos participaran en la elección de éstos, bajo un esquema de votación? Luis Salazar y José Woldenberg afirman que:

> […] el principio de soberanía popular requiere de un Estado capaz de afirmarse como poder superior, como poder legal y como poder representativo de la voluntad popular.
>
> **No es el contenido político de un gobierno lo que determina su naturaleza democrática o autocrítica**, **sino el modo en que este gobierno es constituido y legitimado**. La democracia es, estrictamente, el gobierno que se sustenta en el principio de la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo.[57]

Por otro lado, en otros documentos[58] se ha insistido respecto a la oportunidad de analizar la viabilidad de buscar procesos de selección que garanticen la autonomía de los titulares de todos los entes involucrados en la revisión, auditoría y fiscalización. Luis Salazar y José Woldenberg aluden a que "las reglas del juego

---

[56] Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015, p. 15.
[57] *Ibid*., pp. 16-17.
[58] Omar Cortés Macías, "Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su atención integral", (segunda parte), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2020. Disponible en https://bit.ly/3uW7vfv (consulta: 9 de junio de 2022).

democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayoría y minorías diferentes".[59] Al respecto, es preciso señalar que la democracia, al ser un sistema político inherente a la participación ciudadana, debe ser por ende progresiva, no pude ser estática, pues necesita atender y evolucionar a las dimensiones o ajustes sociales que imperen en un espacio y tiempo preciso. No se pueden solucionar problemáticas actuales con fórmulas que han demostrado poca eficiencia. Aquí radica la importancia de crear mecanismos para una expresión auténtica de la soberanía.

La reflexión de Luis Salazar y José Woldenberg continúa respecto a la progresividad de la democracia: "la democracia moderna, es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas".[60] De esta forma, **los contratos sociales se pueden renovar aplicando la racionalidad democrática de las mayorías**. Llevar a la escena pública para análisis y discusión nuevas alternativas para que la sociedad, las instituciones y el gobierno determinen caminos y direcciones constituye una vía democrática que garantiza la autoevaluación y progresividad de nuestro sistema político. Es preciso decir que justamente toda propuesta se lleva al escrutinio público para mejorar, evaluar o desechar, "tanto para entender sus características como para mejorar sus realizaciones".[61]

La elección de los titulares de los órganos de fiscalización es un elemento central para garantizar su autonomía, pero también como condición indispensable para realizar una separación entre el interés político de un gobierno y su evaluación en el desempeño de la administración pública. Esto en función al cumplimiento de los objetivos de imparcialidad, objetividad y neutralidad al que deben apegarse los órganos encargados de la fiscalización y evaluación de las instituciones públicas.

[59] Salazar y Woldenberg, *Principios y valores…, op. cit.,* p. 20.
[60] *Ibid*., p. 25.
[61] *Idem*.

En las reflexiones de Luis Salazar y José Woldenberg respecto a los *Principios y valores de la democracia*, mencionan que:

> La política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desarrollo social elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías. La autoridad democrática, por lo mismo, es la que surge de los debates y consentimientos mayoritarios, con capacidades legalmente determinadas y competencias fijas; es la autoridad delegada por el pueblo para el beneficio de los intereses propios del pueblo, y sometida, por ende, a la vigilancia ciudadana y a la sanción del voto popular.[62]

La premisa básica para proponer nuevos mecanismos de elección para los titulares de los órganos de fiscalización e impartición de justicia encuentra fundamento, en primera instancia, en el hecho de que los mecanismos de designación actuales no han garantizado autonomía plena; esto ocurre debido a los posibles conflictos de interés que se originan en el proceso de designación. Es decir, la figura que propone al titular de la fiscalización será a quien va a fiscalizar. Ejemplos: si el jefe de gobierno es quien propone al contralor general que fiscalizará toda su gestión, y luego el Congreso local lo ratifica. O si el presidente de la república elige al titular de la Secretaría de la Función Pública, ¿de qué manera se evita generar un conflicto de interés entre el grupo que ejercerá el poder y quien lo fiscalizará?

Crear mecanismos de elección para que los titulares gocen de plena autonomía no es utópico, implica únicamente voluntad política para lograr un proceder imparcial, objetivo y neutral de los órganos de fiscalización e impartición de justicia, esto es elemental para contener de forma real la corrupción e impunidad. Para lograrlo, es necesario evitar o reducir de forma sustantiva el conflicto de interés entre las instituciones político-administrativas y las instituciones de fiscalización.

Luis Salazar y José Woldenberg señalan que:

[62] *Idem*.

> Las instituciones y los procedimientos que podemos observar empíricamente son siempre realizaciones necesariamente imperfectas, y por ende perfectibles, de esos principios y de esos valores. Por ello las reglas del juego democrático son reglas abiertas, es decir, reglas que exigen un debate y una crítica permanente, en los que se evalúe su funcionamiento y se sugieran y aprueben sus modificaciones, pues si algo institucionalizan estas reglas es la posibilidad de cambios y, con ellos, de los progresos, es decir, la posibilidad de una siempre inacabada e inacabable (re)construcción del orden social deseable.[63]

A continuación, se enuncian dos posibles vías para ocupar el cargo de los órganos de fiscalización e impartición de justicia, anticipando que estas expresiones son expuestas para el escrutinio público, para su modificación o adecuación, pero siempre en busca de mejorar el funcionamiento de las instituciones:

- El Senado de la República o los congresos locales podrían elegir a los perfiles con mejor desempeño en el ramo de la fiscalización y posteriormente ser electos por voto popular.
- La terna podría ser propuesta por el Sistema Nacional Anticorrupción, ratificada por el Senado de la República o los congresos locales y electos por voto popular.

Entre las ventajas de que los titulares de los órganos de fiscalización sean electos por voto popular se encuentran:

- Generar discusión, oportunidad y competencia respecto a los proyectos que cada figura pueda implementar durante su gestión, que también permitiría crear debates sobre la viabilidad de proyectos y acciones.
- Durante las campañas la sociedad en general puede conocer abiertamente la trayectoria de quien pretende ocupar un cargo de elección popular, lo que permitiría hacer de conocimiento público los perfiles de quienes pretenden mantener estos puestos, evitando así que sujetos que hubiesen estado involucrados en actos de corrupción y, sobre todo por conflictos de interés, puedan ocupar un cargo tan importante como el de la fiscalización.

[63] *Ibid*., pp. 36-37.

- El periodo de elección de los cargos de fiscalización podría llevarse a cabo en las elecciones intermedias, de tal forma que la gestión de los titulares de los órganos de fiscalización tenga la oportunidad de revisar y observar el desempeño de dos gobiernos, evitando así otro ámbito de posible conflicto de interés.

Hablar de la elección popular para diversos cargos en la administración pública puede ser nuevo para nuestro sistema político y electoral; sin embargo, esta práctica es habitual en otros países como Estados Unidos, donde durante los procesos de elección o incluso anualmente los ciudadanos pueden elegir no sólo a congresistas, sino a quienes les gestionarán servicios, es decir, cargos públicos federales y estatales.

Vale la pena comentar que desde 2016 se ha planteado la posibilidad de modificar la elección de los titulares de los órganos de fiscalización y algunos actores del sistema de justicia, siempre como un mecanismo a analizar, por supuesto, objeto de mejora, pero con la visión de optimizar nuestro sistema democrático, así como los entes de fiscalización. Afortunadamente, la propuesta ahora encuentra eco. Al caso, **la propuesta de reforma constitucional correspondiente al ámbito electoral presentada por el Ejecutivo durante el segundo trimestre de 2022 contempla la elección popular de los consejeros y magistrado electorales del Instituto Nacional Electoral.** De esta forma, estas propuestas ahora serán expuestas al escrutinio público, lo que permitirá ahondar en el debate de su oportunidad, posible eficiencia y eficacia para evitar conflictos de interés y lograr plena autonomía en órganos de fiscalización e impartición de justicia.

Acciones adicionales

Otro elemento fundamental que contribuiría sustancialmente para mejorar la operatividad de los órganos de fiscalización es que las recomendaciones que realizan estos entes sean vinculatorias en las instituciones responsables y con el Poder Legislativo, tanto local como federal, lo que contribuiría a la modificación de los instrumentos normativos, de tal modo que las fallas, vicios, omisiones o prácticas

dañinas que estén vinculadas a la no actualización o modificación de la norma sean corregidas y adecuadas a un marco normativo que pueda contribuir de manera estructural a la implementación de las mejores prácticas administrativas.

De la misma manera, es preciso fortalecer el servicio profesional de carrera (SPC) al interior de los órganos de fiscalización e impartición de justicia, nuevamente con el ideal de lograr mecanismos "modelo" a replicar en todas las instituciones públicas del país; así como discutir, analizar y reflexionar la pertinencia de su instauración como mecanismo único para el ingreso, colocación, renivelación y contratación de personal en la administración pública, el cual contemple agrupar en una estructura medular las distintas modalidades de contratación, ya sea individual o colectiva.

El perfeccionamiento del SPC es un reto que merece discutirse, analizarse y consensarse para lograr su óptimo funcionamiento, sobre todo para la profesionalización de la estructura operativa de las instituciones.

Replantear el funcionamiento del SPC a casi dos décadas de su implementación es muy importante, ya que la profesionalización de servidores públicos puede no haber generado resultados visibles o determinantes como para identificar un antes y un después de su funcionamiento en la operación institucional respecto a la eficacia, eficiencia, racionalidad operativa y de recursos humanos de las instituciones públicas del país; es más, si revisamos los datos de la percepción de la corrupción e impunidad en México, según Transparencia Internacional, en los últimos 20 años las evaluaciones indican que se han duplicado las malas prácticas.[64] En otras palabras, en buena medida se ha logrado la profesionalización del cuerpo burocrático del país, pero esto no ha impedido que se sigan cometiendo actos de corrupción en las instituciones. Aunado a ello **hay un vacío respecto a la carencia de evaluación de resultados, no sólo en relación con las funciones del puesto, sino con los objetivos institucionales**: ¿Se cumplieron los objetivos? ¿En qué medida sus acciones contribuyeron a solucionar la problemática o mejorar las acciones sustantivas de la institución? Si al finalizar la evaluación de resultados, así

[64] Revisar evolución de los Índices de Percepción de la Corrupción e Impunidad en Cortés, "Combate a la corrupción…", *op. cit.*

como los contextos en que se llevó a cabo el desempeño del servidor público, se evidencia que no hubo contribución o incluso fue mayor el agravamiento de la problemática, entonces, ¿el servidor público debería permanecer en su puesto?

Comentarios finales

La propuesta de implementar un sistema de elección popular para el ámbito de fiscalización e impartición de justicia tiene sustento en la naturaleza soberana de la democracia. Es preciso considerar lo que Luis Salazar y José Woldenberg expresan en sus *Principios y valores de la democracia:*

> Para la democracia moderna la fuente de todo poder político emana de la voluntad popular, que es la soberana.
>
> De esa voluntad popular surgen normas e instituciones que al mismo tiempo deberán modular las fórmulas de expresión de esa soberanía popular.[65]

Los procesos de participación democrática son inherentes a los sistemas democráticos; no debería ser extraño la ampliación de procesos de participación ciudadana en todos los ámbitos institucionales, por lo menos así lo marcan los fundamentos de la democracia participativa. Al respecto, Gerardo Ávalos señala que "sólo desde la perspectiva de una voluntad universalmente legisladora, abstracta, el pueblo puede ser soberano".[66] Dicho de otra forma, Luis Salazar y José Woldenberg afirman que "el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública, mientras los autoritarismos de diversos tipos esperarían que los ciudadanos se retrajeran a sus asuntos privados, dejando la esfera pública en manos de la élite que detenta *los mandos del Estado*".[67]

El combate a la corrupción e impunidad depende más de la voluntad política para instaurar procesos y normas que estructuralmente contengan estas prácticas. **Las personas, los ciudadanos, son el fundamento de toda democracia, por ende,**

---

[65] Salazar y Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, *op. cit*., pp. 44-45.
[66] Ávalos, *Ética y Política para tiempos violentos*…, *op. cit*., p. 70.
[67] Salazar y Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, *op. cit*., p. 48.

de la transformación política y social. Sin mecanismos claros y amplios para una integración plena de las personas en la vida institucional, un cambio difícilmente se logrará.

Para acabar con este lastre social, político e institucional, se requiere pasar de avances aparentes o estructuras complejas institucionales a hechos que conduzcan a la mejora institucional que en lo cotidiano sea perceptible y reconocida por los ciudadanos.

La corrupción: consecuencias políticas, económicas y sociales

Diego Armando Camacho Cuéllar[68]

Introducción

La corrupción a lo largo de la historia ha sido uno de los males que han tenido que enfrentar los Estados modernos. Anteriormente se atribuía a los regímenes autoritarios o a algunos sistemas políticos concretos como los comunistas; sin embargo, hoy se sabe que no es así: la corrupción es un fenómeno que se encuentra presente en todo tipo de regímenes o sistemas políticos y se ha convertido en uno de los problemas sociales más serios y que ocupan más espacio en el debate público, constituyéndose como un grave flagelo mundial. El problema se agrava cada día más porque las modalidades de la corrupción son diversas y se multiplican, además de que tiene efectos significativos en las sociedades actuales. En el presente trabajo se abordan las consecuencias que el fenómeno de la corrupción tiene en el ámbito político, económico y social.

Aproximación al fenómeno de la corrupción

La Real Academia define la *corrupción* como el acto que ocurre en las organizaciones, especialmente en las públicas, y consiste en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho económico, o de otra índole, de sus gestores. Rose-Ackerman define la corrupción como "el abuso de un poder conferido con el objeto de obtener una ganancia privada".[69] Morris menciona que a la corrupción "se le ha definido como 'el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado', 'todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como

[68] Estudiante de octavo semestre de la licenciatura en sociología en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Actualmente es becario en el proyecto PAPIIT "Repercusiones de la pandemia covid-19 entre la comunidad estudiantil, docente y trabajadora de la FES Aragón".
[69] S. Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos*, Madrid, Siglo XXI, 2019, p. 34.

consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político', o simplemente como el uso arbitrario del poder".[70]

La organización burocrática de los Estados modernos ha llegado a ejercer influencia sobre nuestra vida de tal manera que no puede considerarse del todo beneficiosa para nosotros; su acción tiene como efecto que algunas cosas pasen de nuestras manos a manos de expertos o funcionarios, es decir, las organizaciones son fuentes de poder y tienen la facultad de moldear o someter a los individuos a realizar actividades de las cuales no pueden escaparse. Una de las primeras interpretaciones sobre las organizaciones modernas es la teoría burocrática desarrollada por el sociólogo y economista alemán Max Weber. Según él, la burocracia es la forma más eficiente de organización. Además en su tipo ideal[71] de burocracia, plantea ciertas características:

- Hay una clara jerarquía.
- Las reglas escritas gobiernan la conducta de los funcionarios en todos los niveles de la organización.
- Los funcionarios son asalariados a tiempo completo.
- Hay una separación entre las tareas del funcionario en el interior de la organización y la vida exterior.
- Ningún miembro de la organización posee los recursos materiales con los que opera.[72]

Este tipo de organización es la que predomina en las sociedades actuales, sin embargo, la propia organización y distribución de funciones en la que se sustenta ha dado a paso a la consagración de fenómenos como la corrupción y la impunidad. Tanzi señala que el exceso de autorizaciones y regulaciones es causa de la corrupción; la existencia de una sobrerregulación y la ineficiencia de los procesos

[70] S. Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Madrid, Siglo XXI, 1992, p. 18.
[71] Un tipo ideal es una descripción abstracta, construida mediante la acentuación de ciertas características de los casos reales con el fin de destacar con precisión sus peculiaridades más esenciales.
[72] M. Weber, *¿Qué es la burocracia?*, Argentina, Leviatán, 1991.

burocráticos perpetúan acciones como pagar un soborno para acelerar un trámite.[73] Hernández apunta que “los actos más comunes de la corrupción institucional son: el cohecho, la extorsión, el abuso de autoridad, el peculado, el tráfico de influencias, servilismo y la colusión, que afectan bienes jurídicos superiores como el orden público”.[74]

Con respecto a México, Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de Corrupción 2021, califica a 180 países en función de sus niveles percibidos de corrupción, combina datos de distintas fuentes que recogen la percepción de mujeres y hombres de negocios, así como especialistas en cada país sobre el nivel de corrupción en su sector público.[75] Utiliza una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (sin corrupción). México obtuvo 31 puntos, se encuentra debajo de la media, que es 43.

Por otra parte, la Sociedad de las Américas / Consejo de las Américas (AS / COA) en su Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC, 2021), evalúa la capacidad de los países latinoamericanos para detectar, castigar y disuadir la corrupción.[76] La nueva edición cubre 15 países latinoamericanos y analiza 14 variables clave (como la independencia de las instituciones judiciales, la fuerza del periodismo de investigación y la cantidad de recursos disponibles para combatir la delincuencia de cuello blanco), agrupadas en tres categorías: capacidad legal, democracia e instituciones políticas, y sociedad civil y medios de comunicación. México se encuentra clasificado en el lugar número 11, con una calificación general de 4.25 y una clara trayectoria descendente; apenas en 2019 se encontraba en el lugar número 8, siendo la capacidad legal la categoría con peor calificación (3.82),

[73] V. Tanzi, “Corruption, Public Investment and Growth”, International Monetary Fund, Working Paper, 97/139, Washington, 1998.
[74] S. Hernández, *La corrupción y los grupos de poder en México*, México, Centro de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Instituto Roxin, 2017, p. 2.
[75] Transparencia Internacional, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2021, disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf (consulta: 31 de mayo de 2022).
[76] La Sociedad de las Américas / Consejo de las Américas (AS / COA). Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC, 2021). Consultada el 06 de mayo del 2022 en: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reporte_espaol_2021.pdf?la=en&hash=99ACD8CD636028FFFEE35AF03C95200647735E3C

sólo por encima de Venezuela y Bolivia. Los países con un puntaje más alto tienen más probabilidades de que los actores corruptos sean enjuiciados y sancionados.

Repercusiones de la corrupción en la sociedad mexicana

Pero la corrupción va más allá, además de afectar a toda la estructura del Estado, es un fenómeno que abarca todas las esferas del sistema político, económico y social. Primero, en el ámbito político la corrupción, el abuso de poder y el beneficio personal tienen como consecuencias:

1. *Pérdida de legitimidad o reconocimiento de la sociedad hacia sus gobernantes:* las prácticas corruptas generan desconfianza en la sociedad, traduciéndose en indiferencia ante la política. Menciona Monsiváis que "la corrupción es un fenómeno que vulnera el carácter público y general de las reglas formales bajo las que opera la autoridad estatal en un régimen democrático".[77] Los representantes dicen regirse por las normas y leyes del régimen democrático, aunque en las prácticas las transgreden. Añade Monsiváis: "La corrupción perjudica la legitimidad del régimen en la medida en que debilita el apego de los ciudadanos hacia los referentes concretos y difusos del sistema político. Cuando la ciudadanía percibe que la corrupción está generalizada (…) su confianza en los actores, procesos e instituciones políticas se ve lesionada".[78]
2. *Fomenta el desorden público, la división y el odio:* la ONU afirma que "la corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos. Al desviar los escasos recursos destinados al desarrollo, la corrupción también hace más difícil satisfacer necesidades fundamentales, como las de alimentación, salud y educación".[79] Y como consecuencia la búsqueda de esas necesidades fundamentales

[77] A. Monsiváis, "Corrupción y legitimidad democrática en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 82, núm. 3, 2019, p. 590.
[78] *Ibid*., p. 592.
[79] ONU, *Acción mundial contra la corrupción*, Oficina contra la Droga y el Delito, 2003, p. 1.

fuera del ámbito público, dependiendo de cada individuo la atención de tales necesidades.

3. *Provoca malas prácticas en la función pública:* la transgresión que hace el funcionario público de la ley para obtener un beneficio personal es el primer paso para la corrupción gubernamental, no tiene que ver específicamente con las personas que ocupan cargos de poder; sin embargo, la perpetuación de prácticas corruptas generan en muchos casos la ineficiencia de las instituciones gubernamentales.
4. *Ocasiona impunidad:* Miranzo menciona que la decisión de ejercer de forma corrupta una determinada situación tiene sin duda un gran aspecto probabilístico. Así, el corrupto tiene generalmente la impresión de estar por encima de las leyes, las instituciones y el resto de elementos de control del Estado; piensa, en otras palabras, que su destino económico y penal depende únicamente de él mismo y del resto de personas de su círculo corrupto, a quienes concibe con un poder superior a cualquier organismo público.[80]
5. *Afecta al proceso de creación y planificación de las políticas públicas:* Miranzo apunta al respecto: "condiciona la definición e implantación de éstas, que serán desarrolladas no en aras del interés general, sino para la salvaguardia o el incremento de determinados intereses particulares inmersos en las tramas de corrupción".[81] Podemos decir que la corrupción tiene como consecuencia el alejamiento de la actividad política, de las verdaderas necesidades de la sociedad.
6. *Baja profesionalización del sector público:* las exigencias en las organizaciones públicas requiere burocracias profesionalizadas. En México no es un secreto que existen instituciones en donde se pueden comprar plazas o en donde no se entraría si no fuera porque se conoce a alguien. Este tipo de prácticas corruptas lleva a que lugares estratégicos y fundamentales para la función pública no estén ocupados por profesionales

[80] J. Miranzo, *Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*, España, Universidad de Castilla, 2018, p. 7.
[81] *Ibid*., p. 20.

en la materia. Martínez menciona “el déficit institucional materializado en falta de resultados e ineficiencia, desconfianza ciudadana, corrupción, prácticas clientelares y patrimonialistas todavía prevalecientes en el seno de gobiernos y administraciones públicas de la región latinoamericana”.[82]

En el ámbito económico:

1. *Retrasa el desarrollo de la nación y de las personas:* existen prácticas como las privatizaciones, la falsa situación de las empresas, las listas de licitantes precalificados, los permisos (que van desde el uso de suelo, demolición, construcción, alineamiento o número oficial) por mencionar algunos, que más que responder a los intereses de la población en general responden a intereses de las grandes empresas transnacionales, retrasando así el desarrollo de la sociedad mexicana, debilita el Estado de derecho y las bases institucionales de las que depende el crecimiento. Flores señala que “los países que registran mayores avances respecto a la corrupción percibida (mayores tasas de crecimiento del Índice de Percepción de Corrupción) también reflejan las más altas tasas de crecimiento del Índice de desarrollo humano y viceversa”.[83] La corrupción está vinculada de manera íntima con el desarrollo humano, puesto que entornos corruptos propician el desvío de recursos originalmente destinados a aspectos sociales como salud, educación e infraestructura, impactando directamente en el Índice de Desarrollo Humano.
2. *Poca intervención estatal:* la minimización estatal en asuntos económicos nacionales se deja en manos de los privados, atendiendo la concepción liberal de “Estado mínimo”, dejando en desamparo a muchos ciudadanos. Miranzo menciona: “la descentralización de la Administración Pública genera a su vez una ‘pérdida de control’ de la actividad de los poderes adjudicadores,

[82] R. Martínez, *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gigep, Venezuela, 2013, p. 29.
[83] H. Flores, “Corrupción y desarrollo en China y América Latina. México y la Cuenca del Pacífico”, *Análisis*, vol. 9, núm. 27, 2020, p. 19.

debido a la dificultad que para el control de la actividad pública supone la multiplicación de entidades a las que fiscalizar".[84]

3. *El mercado y la eficiencia del mismo.* Hernández afirma al respecto: "envician las normas básicas o ideales por las que deben regirse las leyes de mercado, ya que la competencia y la igualdad de oportunidades dejan paso al abuso de poder, la desigualdad, y la manipulación de las reglas del juego".[85]
4. *Corrupción en las empresas.* Hernández menciona: "cuando existen intereses económicos muy grandes y se utiliza como medio comisivo la colusión, el soborno y el tráfico de influencias para acceder al millonario presupuesto anual que se destina para ello".[86]
5. *Vulneración del medio ambiente.* Según Rodríguez, "(...) la corrupción e impunidad podrían llegar a constituirse en dos de los mayores factores explicativos del deterioro ambiental urbano y rural. Constituyéndose en dos de las principales causas de la destrucción de ecosistemas únicos o de consecuencias irreversibles a nuestros recursos naturales".[87] Entre las consecuencias de prácticas corruptas que vulneran el medio ambiente se encuentran el extractivismo minero, petrolero o agrícola, o las obras necesarias para llevarlos adelante, desde presas hasta carreteras.

En el ámbito social:

1. *Incrementa la violencia y la sumisión:* la persistencia de prácticas corruptas es una violación a las leyes. Miranzo recalca: "el corrupto tiene generalmente la impresión de estar por encima de las leyes, las instituciones, y el resto de elementos de control del Estado; piensa, en otras palabras, que su destino económico y penal depende únicamente de él",[88] mientras que los que son corrompidos se encuentran en una encrucijada donde sólo queda la sumisión.

---

[84] Miranzo, *Causas y efectos de la corrupción…, op. cit.,* p. 15.
[85] Hernández, *La corrupción y los grupos…, op. cit.,* p. 22.
[86] *Ibid*., p. 17.
[87] M. Rodríguez, "Corrupción y la impunidad: dos grandes protagonistas del deterioro ambiental", *Ozono*, núm. 11, 1996, p. 4.
[88] Miranzo, *Causas y efectos de la corrupción…, op. cit.,* p. 7.

2. *Propicia la indignación social.* Aristóteles resume así este punto: “El que comete la injusticia tiene, gracias a la injusticia misma, más de lo que debe tener; y el que la sufre, por lo mismo que la sufre, tiene menos de lo que debería tener”.[89] Aprender leyes y valores por medio de un proceso de socialización es una condición humana. Como menciona Cortina, “Dar por buenas leyes aprendidas es tarea de cada persona, que no las tendrá por tales si no convencen a su razón y a sus sentimientos”.[90] Ver acciones fuera del marco normativo provoca indignación.
3. *La desconfianza en la población hacia sus instituciones:* la Encuesta Nacional Sobre Corrupción e Impunidad (2020)[91] coloca a los partidos políticos con 76%, a la policía 73% y a los reclusorios 72%, arriba de 50% significa que existe mucha corrupción. Lo que nos da un claro ejemplo de que las prácticas corruptas institucionales generan desconfianza en ellas y opten por alternativas no públicas. La mala reputación de las instituciones electorales en México genera un sentimiento de desapego y desconfianza hacia la democracia misma, aunado a esto Jované afirma que “la presencia de instituciones perversas generan condiciones que permiten y estimulan los actos de corrupción”.[92]
4. *Origina la descomposición social:* la separación de la sociedad en componentes, como se observa en el punto anterior (separación población-instituciones), aunada al fortalecimiento del pensamiento individualista propio de la práctica corrupta, poco a poco va dañando el tejido social, “dado que cierto individualismo extremo no se concibe como parte de un todo social y para quienes en función de una ‘razón individual’ buscan estrategias de

[89] Aristóteles, *Tópicos*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010, p. 151.
[90] A. Cortina, *Ciudadanos del mundo*, Madrid, Alianza Editorial, 2013, p. 17.
[91] Mexicanos Contra la Corrupción, Encuesta Nacional Sobre Corrupción e Impunidad 2021, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf (consulta: 31 de mayo de 2022).
[92] J. Jované, “Corrupción, instituciones y economía política”, *Tareas*, núm. 160, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena", Panamá, 2018, p. 8.

maximización de sus beneficios, sin importar los costos que se le ocasiona a otros".[93]

5. *Transgresión de los derechos humanos.* Tablante menciona que "la corrupción implica una diferencia de trato arbitraria, al colocar en una situación de ventaja a la persona que brinda los recursos económicos o incentivos para acceder a determinados bienes y servicios".[94] Por tanto, como consecuencia se transgreden los derechos humanos, lo cual se puede visualizar en el acceso a la justicia.
6. *Imitación:* mediante la socialización los seres humanos normalizamos prácticas. Acemoglu y Jackson apuntan: "muchas veces las señales sobre las normas sociales que perciben los ciudadanos son confusas. En tal caso, el comportamiento de los líderes prominentes, aquellos que son más visibles que el resto, nos da una idea sobre qué es lo socialmente aceptado, la norma social".[95] Entonces la imitación puede fungir como causa y efecto de prácticas corruptas. Marx afirmó que "no es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia".[96]

Comentarios finales

- La falta de confianza debilita el entusiasmo de los ciudadanos para apoyar al gobierno en la búsqueda de soluciones a la corrupción. Generar confianza, difundir y publicitar los sistemas de denuncias, así como los procedimientos que siguen éstas, para que así sean conocidos y asequibles para los ciudadanos. Menciona Montes: "la vinculación de la ciudadanía es

[93] A. Estévez, "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, núm. 29, enero-marzo, Universidad del Zulia Maracaibo, 2005, p. 80.
[94] C. Tablante, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 346.
[95] D. Acemoglu y M. O. Jackson, "History, expectations, and leadership in the evolution of social norms", *The Review of Economic Studies*, vol. 82, núm. 2, 2015, p. 423.
[96] K. Marx, *El Capital: Contribución a la crítica de la economía política*, Madrid, Alberto editor, Corazón, 1976, p. 37.

fundamental para ejercer el control social a las instituciones que manejan recursos públicos, de tal manera que la gestión pública obedezca a los criterios de eficiencia, economía, eficacia, planificación y transparencia".[97]

- Existe un espacio de mejora para las medidas anticorrupción en el marco legal mexicano, si bien ya existen mecanismos, procesos y sanciones para contrarrestar acciones específicas como el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, la falta de transparencia, el conflicto de intereses, por mencionar algunos. Ampliar y perfeccionar el marco legal es fundamental en la atención de la corrupción.
- Respecto a la coordinación interinstitucional, debido a la complejidad de las sociedades actuales y sus instituciones, la coordinación entre ellas debe ser primordial, ya que el buen funcionamiento de la sociedad depende de ellas. Llevar un minucioso control de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y así aprovechar los canales institucionales para establecer mecanismos de verificación de información.
- En el ámbito de la transparencia menciona Manfredi, "si los ciudadanos (…) no pueden acceder libremente a la información custodiada por el gobierno y las administraciones, se crean las condiciones para la arbitrariedad y se abona a la corrupción".[98] Es importante propiciar la rendición de cuentas, aumentar el alcance y resonancia de los mensajes, sistematizar la información en plataformas y registros públicos, y con ello lograr una administración eficaz, íntegra y eficiente.
- Servicio público con un enfoque de ciudadanía al centro: priorizar a la ciudadanía. Garantizar el acceso a servicios públicos de los grupos más vulnerables mediante la suficiencia presupuestal, mejorar la eficiencia de los trámites que generan los ciudadanos, haciendo uso de las nuevas tecnologías para realizarlos de manera remota, atender las denuncias y capacitación anticorrupción en todas las instituciones.

[97] C. Montes, *La corrupción en el sector ambiental: un detrimento contra el patrimonio natural*, Departamento de Derecho del Medio Ambiente. Colombia, 2018, p. 82.
[98] J. Manfredi, "Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia". *Cuadernos de Periodistas*, núm. 27, 2013, p. 73.

- Seguir abonando en la investigación del fenómeno de la corrupción que ha persistido durante décadas y que se sigue acrecentando. La investigación resulta importante para crear estrategias que aborden un fenómeno tan complejo como la corrupción. Sensibilizando al sector público y al privado en torno a la responsabilidad compartida que tienen para combatir juntos el fenómeno de la corrupción. Como menciona Germán Dehesa: "toda corrupción comienza con el lenguaje y toda lucha por extirparla también tendrá que comenzar, aunque no agotarse, en las palabras".[99]
- Las consecuencias de la corrupción, aunque son evidentes, no son sencillas de identificar individualmente en un estudio sociológico. En definitiva se trata de un fenómeno complejo que debe abordarse desde una visión multidisciplinaria.

[99] G. Dehesa, *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la corrupción en México*, México, Diana, 2001, p. 15.

Percepción de la corrupción en México

Mtro. Ernesto R. Cavero Pérez[100]

Uno de los temas que más preocupan a los mexicanos es sin duda el tema de la corrupción y que además de crecer cada vez más, ha servido como discurso político para pretender escaños o simplemente mantener el poder.

La “corrupción e impunidad” es un tema de todos los días que ha preocupado a propios y extraños, pero, aunque se enlistan soluciones mediante el fortalecimiento de las políticas públicas, no han podido erradicarla.

El tema es bastante extenso, por lo que en este documento sólo se presenta la percepción de la corrupción a partir de la valoración internacional que se da a este fenómeno. Posteriormente se presentan las estadísticas del análisis, donde se resalta lo que ha permeado a la opinión pública y daremos cuenta de cómo es que la ciudadanía, después del cambio de gobierno, percibe el avance del ataque frontal contra la corrupción.

El Índice de Percepción de la Corrupción

Transparencia Internacional es un movimiento global con una visión: un mundo en el que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida diaria de las personas se desarrollen sin corrupción. A través de más de 100 capítulos en todo el mundo y una Secretaría Internacional en Berlín, encabezan la lucha contra la corrupción para convertir esa posición en realidad.

El Índice de Percepción de la Corrupción califica a 180 países y territorios con base en la percepción de su nivel de corrupción en el sector público según expertos y

[100] Maestro en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional. Asesor de la Subdirección del área de Estudios de Opinión Pública del CESOP.

empresarios. La escala va de 100 a 0, en donde 100 indica que el país se encuentra libre de corrupción y 0 significa una corrupción sin ningún escrúpulo.

En 2021 dos terceras partes de estos países se ubicaban por debajo de los 50 puntos y la puntuación media era de 43 puntos. México se ubicaba en los 31 puntos, ocupando la posición 124 de los 180 países evaluados. Esta misma puntuación la obtuvo en 2020.

Con este puntaje México sigue siendo el país peor evaluado de los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el G20, México ocupa la posición 18 de 19 países evaluados.

A continuación, se muestra una tabla comparativa del periodo 2000-2021 de los lugares que México ha ocupado respecto a la percepción de la corrupción, elaborada con datos históricos de los informes de Transparencia Internacional.[101]

Tabla 1. Histórico del ranking de percepción de la corrupción en México 2000-2021

Año de evaluación	Ranking de México	Diez países o territorios con ranking superior a México	Diez países o territorios con ranking inferior a México
2000	**59**	Zambia 57, Letonia 57, República Eslovaca 52, Senegal 52, Ghana 52, Bulgaria 52, Argentina 52, Croacia 51, Turquía 50, Brasil 49	Colombia 60, Etiopía 60, Tailandia 60, China 63, Egipto 63, Burkina Faso 65, Kazajistán 65, Zimbabue 65, Rumania 68, India 69
2001	**51**	Colombia 50, República Checa 47, Croacia 47, Bulgaria 47, Brasil 46, Polonia 44, Perú 44, Corea del Sur 42, Grecia 42, Mauritius 40	Egipto 54, El Salvador 54, Turquía 54, Argentina 57, China 57, Ghana 59, Letonia 59, Malawi 61, Tailandia 61, República Dominicana 63

[101] Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional, en https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0 (consulta: 1 de mayo de 2022).

2002	**57**	Sri Lanka 52, República Eslovaca 52, Marruecos 52, Letonia 52, República Checa 52, Croacia 51, Ghana 50, Polonia 45, Perú 45, Jamaica 45	China 59, República Dominicana 59, Etiopía 59, Egipto 62, El Salvador 62, Tailandia 64, Turquía 64, Senegal 66, Panamá 67, Malawi 68
2003	**64**	Eslovaquia 59, Perú 59, El Salvador 59, Croacia 59, Colombia 59, Letonia 57, Jamaica 57, República Checa 54, Bulgaria 54, Brasil 54	China 66, Panamá 66, Sri Lanka 66, Siria 66, Bosnia y Herzegovina 70, República Dominicana 70, Egipto 70, Ghana 70, Marruecos 70, Tailandia 70
2004	**64**	Panamá 62, Cuba, 62, Colombia, 60, Belice 60, Brasil 59, Eslovaquia 57, Letonia 57, Namibia 54, Mauritius 54, Bulgaria 54	Croacia 67, Perú 67, Polonia 67, Sri Lanka 67, China 71, Arabia Saudita 71, Siria 71, Bielorrusia 74, Gabón 74, Jamaica 74
2005	**65**	Jamaica 64, Brasil 62, Belice 62, Trinidad y Tobago 59, Tailandia 59, Cuba 59, Seychelles 55, Fiji 55, Colombia 55, Bulgaria 55	Burkina Faso 70, Croacia 70, Egipto 70, Lesoto 70, Polonia 70, Arabia Saudita 70, Siria 70, Laos 77, China 78, Marruecos 78
2006	**70**	Croacia 69, Granada 66, Cuba 66, Belice 66, Tailandia 63, Seychelles 63, Líbano 63, Polonia 61, Jamaica 61, Turquía 60	Burkina Faso 79, Lesoto 79, Moldavia 79, Marruecos 79, Trinidad y Tobago 79, Argelia 84, Madagascar 84, Mauritania 84, Panamá 84, Rumania 84
2007	**72**	Senegal 71, Rumania 69, Ghana 69, Colombia 68, El Salvador 67, Turquía 64, Croacia 64, Bulgaria 64, Túnez 61, Polonia 61.	Georgia 79, Granada 79 Arabia Saudita 79, Serbia 79, Bosnia y Herzegovina 84, Gabón 84, Jamaica 84, Kiribati 84, Lesotho 84
2008	**72**	Bulgaria 72, Rumania 70, Colombia 70, Ghana 67, Georgia 67, El Salvador 67, Kuwait 65, Cuba 65, Túnez 62, Samoa 62	Brasil 80, Burkina Faso 80, Marruecos 80, Arabia Saudita 80, Tailandia 80, Albania 85, India 85, Madagascar 85, Montenegro 85, Panamá 85

2009	**89**	Tailandia 84, Panamá 84, India 84, Guatemala 84, El Salvador 84, Serbia 83, Trinidad y Tobago 79, Suazilandia 79, China 79, Burkina Faso 79	Albania 95, Vanuatu 95, Liberia 97, Sri Lanka 97, Bosnia y Herzegovina 99, República Dominicana 99, Jamaica 99, Madagascar 99, Senegal 99, Tonga 99
2010	**96**	Suazilandia 91, Sri Lanka 91, Kiribati 91, Guatemala 91, Gambia 91, Djibouti 91, Bosnia y Herzegovina 91, Liberia	República Dominicana 101, Sao Tomé y Príncipe 101, Tonga 101, Zambia 101, Argelia 105, Argentina 105, Kazajistán 105, Moldavia 105, Senegal 105, Benin 110
2011	**100**	Tonga 95, Suazilandia 95, Kiribati 95, India 95, Albania 95, Zambia 91, Trinidad y Tobago 91, Liberia 91, Bosnia Herzegovina 91, Sri Lanka 86	Argelia 112, Egipto 112, Kosovo 112, Moldavia 112, Senegal 112, Vietnam 112, Bolivia 118, Mali 118, Bangladesh 120, Ecuador 120
2012	**105**	Gabón 102, Argentina 102, Senegal 94, Mongolia 94, Moldavia 94, India 94, Grecia 94, Djibouti 94, Colombia 94, Benin 94.	Albania 113, Etiopía 113, Guatemala 113, Nigeria 113, Timor Oriental 113, República Dominicana 118, Ecuador 118, Egipto 118, Indonesia 118, Madagascar 118.
2013	**106**	Tailandia 102, Panamá 102, Moldavia 102, Ecuador 102, Surinam 94, Filipinas 94, India 94, Djibouti 94 Colombia 94, Benin 94.	Etiopia 111, Kosovo 111, Tanzania 111, Egipto 114, Indonesia 114, Albania 116, Nepal 116, Vietnam 116, Mauritania 119, Mozambique 119
2014	**103**	Suriname 100, China 100, Argelia 100, Panamá 94, Liberia 94, Egipto 94, Colombia 94, Armenia 94, Zambia 85	Argentina 107, Djibouti 107, Indonesia 107, Albania 110, Ecuador 110, Etiopía 110, Kosovo 110, Malawi 110, Costa de Marfil 115, República Dominicana 115.

2015	**95**	Suriname 88, Perú 88 Marruecos 88, Indonesia 88, Egipto 88, Argelia 88, Albania 88, Sri Lanka 83, Liberia 83, Colombia 83	Bolivia 99, Djibouti 99, Gabón 99, Nigeria 99, Etiopía 103, Kosovo 103, Moldavia 103, República Dominicana 103, Argentina 107, Bielorrusia 107.
2016	**123**	Malawi 120, Ecuador 120, República Dominicana 120, Togo 116, Tanzania 116, Pakistán 116, Mali 116, Vietnam 113, Bolivia 113, Armenia 113.	Irán 131, Kazajstán 131, Nepal 131, Rusia 131, Ucrania 131, Guatemala 136, Kirguistán 136, Líbano 136, Myanmar 136, Nigeria 136.
2017	**135**	Ucrania 130, Sierra Leona 130, Myanmar 130, Irán 130, Gambia 130, Nepal 122, Moldavia 122, Mali 122, Malawi 122, Liberia 122	Bangladesh 143, Guatemala 143, Kenia 143, Líbano 143, Mauritania 143, Comoras 148, Guinea 148, Nigeria 148, Nicaragua 151, Uganda 151.
2018	**138**	Paraguay 132, Myanmar 132, Laos 132, Kirguistán 132, Honduras 132, Bolivia 132, Togo 129, Sierra Leona 129, República Dominicana 129, Nepal 124	Comoras 144, Guatemala 144, Kenia 144, Mauritania 144, Nigeria 144, Bangladesh 149, República Centroafricana 149, Uganda 149, Azerbaiyán 152, Camerún 152.
2019	**130**	Kirguistán 101, Yibuti 101, Azerbaiyán 101 Malaui 101, Gabón 101, Bolivia 96, Pakistán 96, Nigeria 96, Moldavia 96, Sierra Leona 96	República Dominicana 137, Kenia 137, Líbano 137, Liberia 137, Mauritania 137, Papúa Nueva Guinea 137, Paraguay 137, Rusia 137, Uganda 137
2020	**124**	Nigeria 123, Zambia 117, Ucrania 117, Esuatini 117, Sierra Leona 117, Nepal 117, Egipto 117, Filipinas 115, Moldavia 115, Panamá 111	Azerbaiyán 129, Gabón 129, Malí 129, Malaui 129, Rusia 129, Laos 134, Mauritania 134, Ir 134, República Dominicana 137, Guinea 137
2021	**124**	Ucrania 122, Esuatini 122. Zambia 117, Filipinas 117, Nepal 117, Egipto 117, Argelia 117, El Salvador 115,	Azerbaiyán 128, Bolivia 128, Yibuti 128, República Dominicana 128, Kenia 128, Laos 128, Paraguay 128, Ir 128, Angola 136. Liberia 136

		Sierra Leona 115, Tailandia 110	

Nota: Esta tabla no incluye a los países que en su evaluación anual se encontraban en la misma posición que México.

Fuente: Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción.*

En 2018 México obtuvo el peor lugar en la clasificación, al ocupar la posición 138 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional; no obstante, ya fuese por omisión o conveniencia durante 18 años (periodo que se expone en la Gráfica 1) los gobiernos no atendieron con seriedad el problema de la corrupción, y como resultado del 2000 al 2018 México cayó más del doble en el Índice de Percepción de la Corrupción al pasar de la posición 59 a la 138.

Gráfica 1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los informes del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Sin duda uno de los problemas que padece nuestro gobierno es la corrupción, en donde las diferentes administraciones han tenido matices de no haber operado

estratégicamente la erradicación de la misma. En la Tabla 2 se muestra el comportamiento de nuestro país según lo reporta Transparencia Internacional.

Tabla 2. Comportamiento de ranking de México del 2000 al 2021

Sexenio	Ranking inicial	Ranking final	Comportamiento del ranking
2000-2006	59	70	+11
2006-2012	70	105	+35
2012-2018	105	138	+33
2018-2021	138	124	-14

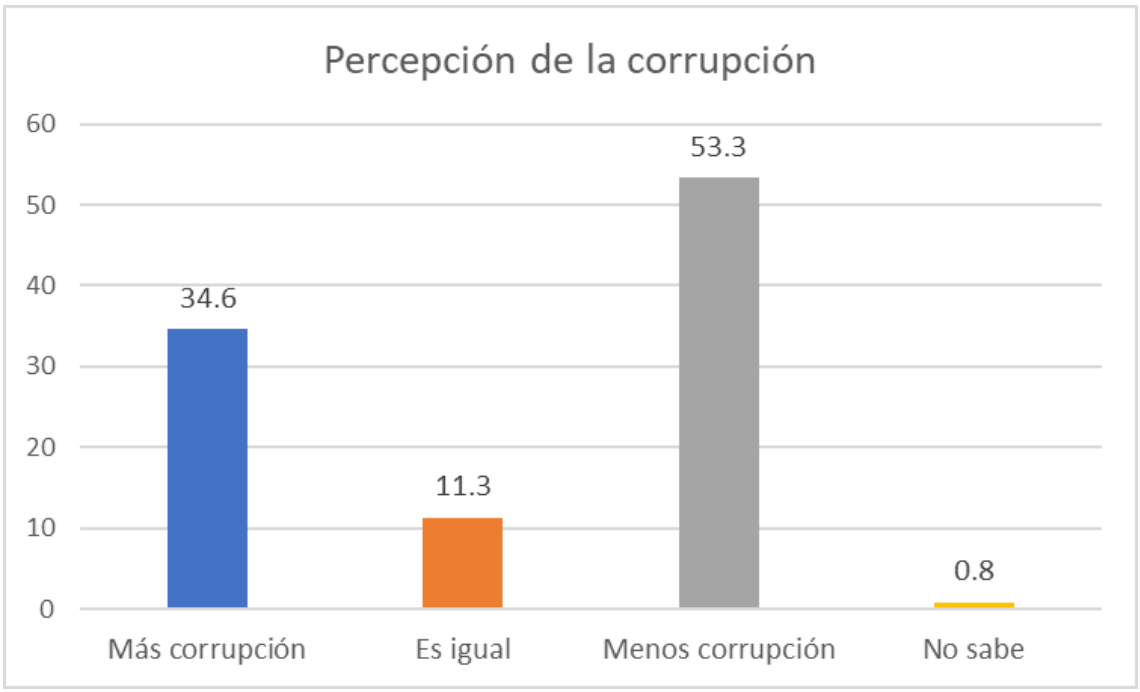
Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional, en https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0

De acuerdo con la Encuesta Percepción de Corrupción en México[102] elaborada por Mitofsky en noviembre de 2021, la percepción ciudadana del 53.3% manifiesta que hay menos corrupción, 34.6% percibe que hay más corrupción y 11.3% indicó que sigue igual (véase Gráfica 2).

A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: Por lo que ha visto, ¿existe hoy más o existe menos corrupción que en el sexenio anterior?

[102] Disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1478-corrupcion-encuesta

Gráfica 2. Percepción de la corrupción en México (2021)

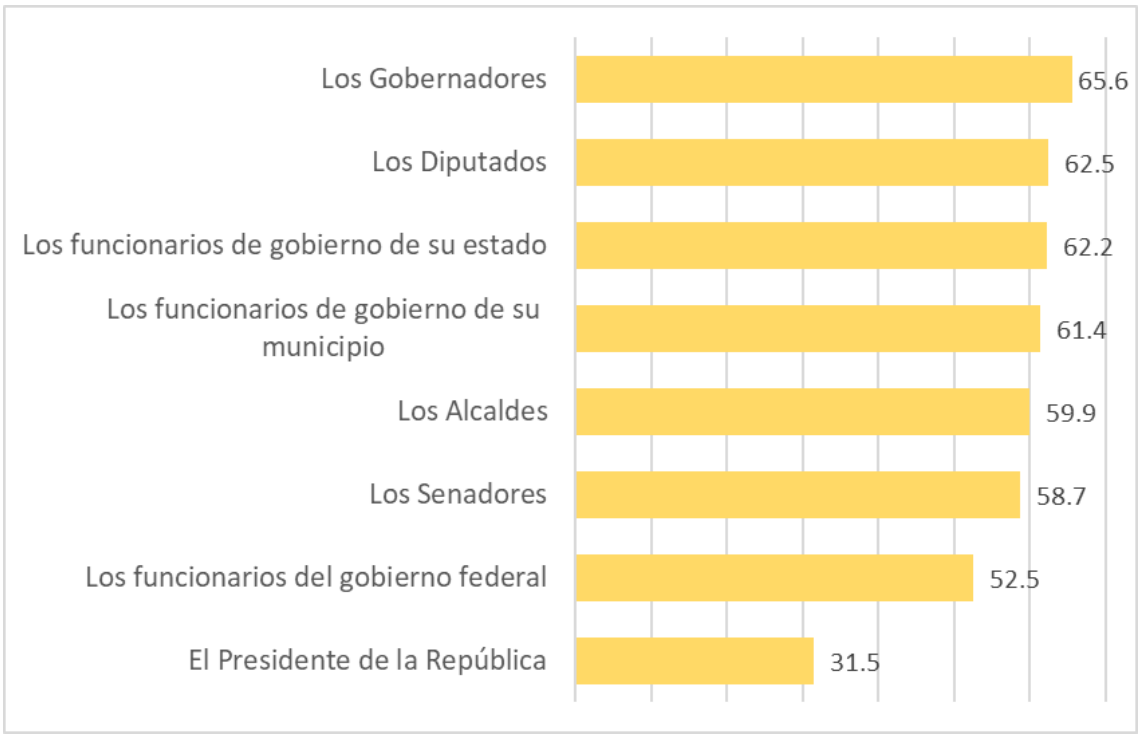


Fuente: Encuesta percepción de corrupción en México, Mitofsky, noviembre de 2021, disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1478-corrupcion-encuesta, (consulta: 11 de mayo de 2022).

La tercera entrega de la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad presenta un dato en donde se preguntó con qué frecuencia creían que en México se llevaban a cabo actos de corrupción; la misma pregunta se realizó para los últimos tres años: 2019, 2020 y 2021. Las respuestas fueron las siguientes 86.3, 90.2 y 88.7%, respectivamente.

Siguiendo con lo más relevante de la encuesta de Mitofsky, a los participantes se les preguntó sobre dónde pensaban que existía más corrupción. Los resultados que se presentan en la Gráfica 3 corresponden al porcentaje de quienes respondieron “Mucho”.

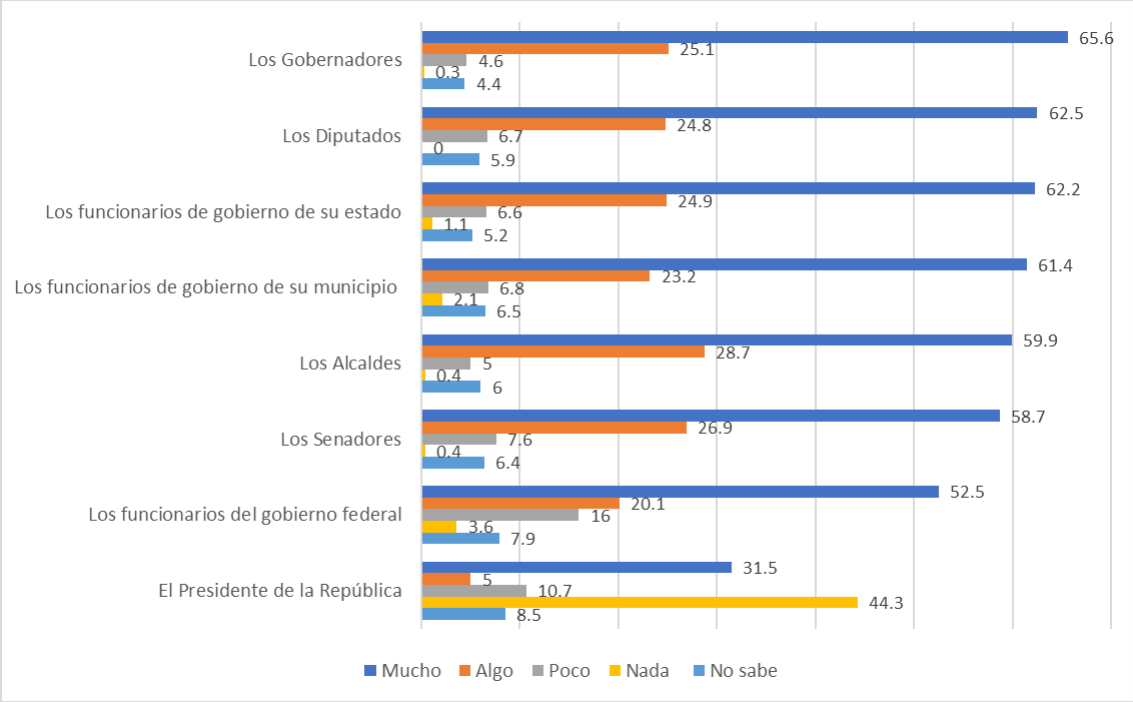
Gráfica 3. Percepción de la corrupción dentro del gobierno (2021)



Fuente: Encuesta percepción de corrupción en México, Mitofsky, noviembre de 2021, disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1478-corrupcion-encuesta (consulta: 11 de mayo de 2022).

Para detallar la gráfica anterior se presenta la Gráfica 4, donde se incluyen los datos complementarios de las respuestas de los encuestados.

Gráfica 4. Percepción de la corrupción dentro del gobierno (2021)



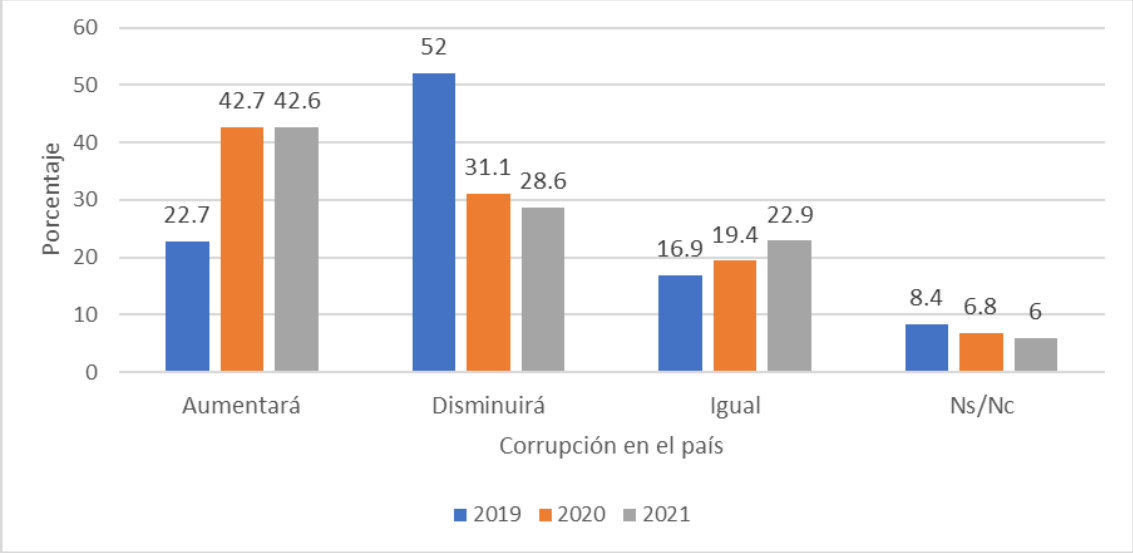
Fuente: Encuesta percepción de corrupción en México, Mitofsky, noviembre de 2021, disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1478-corrupcion-encuesta, (consulta: 11 de mayo de 2022).

Durante la campaña político-electoral del actual gobierno, uno de los temas que se repitieron por todos los medios y rincones de nuestro país fue el de la “corrupción”. Los ciudadanos esperanzados de que en realidad habría un gobierno diferente que enfrentaría la corrupción e impunidad celebraron la propuesta, pero poco a poco se dieron cuenta de que no ha cambiado nada.

El tema de la corrupción ha pasado de ser normal a algo muy importante; por tal motivo, la opinión de la ciudadanía es la que avalará las acciones emprendidas para su combate. Por ello varias encuestas ya publicadas sobre el tema dan a conocer que la percepción ciudadana cada vez es más objetiva y que ellos quisieran ver un cambio más significativo en el país del fenómeno a la baja, pero las cifras que a continuación se presentan señalan lo contrario. Por ejemplo, en la Gráfica 5 se muestra lo que los participantes contestaron respecto a la siguiente pregunta: En

los próximos 12 meses, ¿cree usted que la corrupción en el país aumentará o disminuirá? Las respuestas fueron las siguientes: la expectativa del 52% fue que la corrupción disminuiría en 2019, cambió en dos años y disminuyó al 28.6%. Por otro lado, la percepción de que aumentaría la corrupción cambió del 22.7% en 2019 a 42.6% en 2021.

Gráfica 5. Percepción de la corrupción en los próximos 12 meses

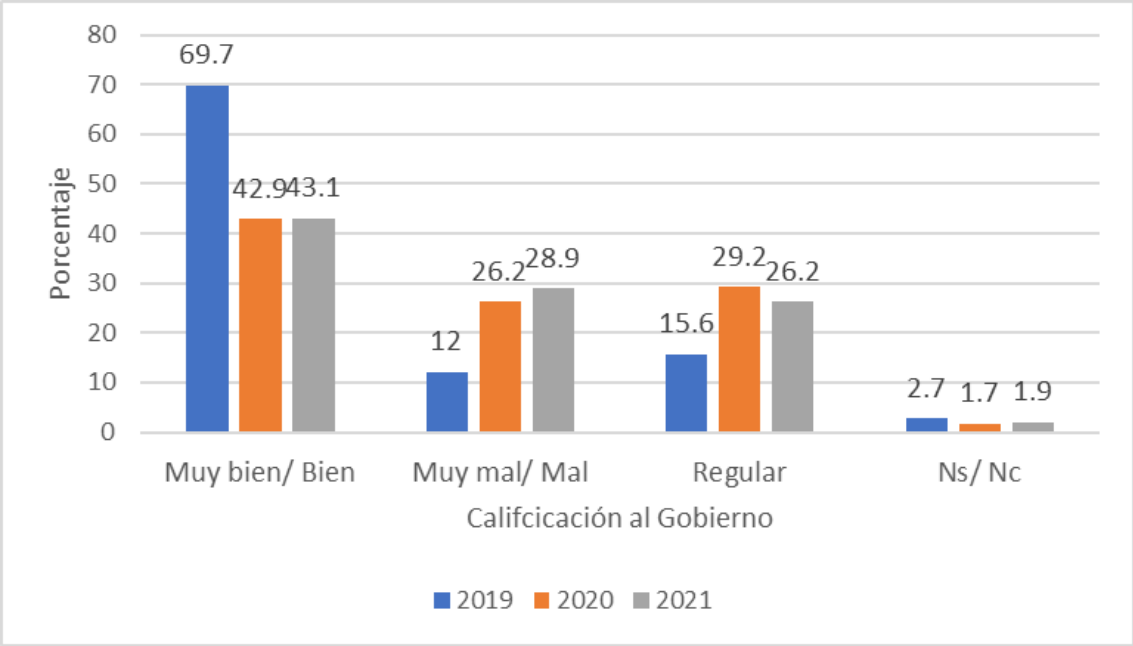


Fuente: Tercera encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, MCCI-Reforma, marzo de 2021, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf (consulta: 12 de mayo de 2022).

Al preguntarle a los encuestados acerca de su evaluación sobre el combate a la corrupción por parte del gobierno del presidente López Obrador, la opinión positiva que en 2019 era de 69.7%, cayó para mantenerse en 43.1%. Por el contrario, aquellos que consideraban que la estrategia política anticorrupción estaba mal, aumentaron a más del doble, pasando de 12% en 2019 a 28.9% en 2021.

A continuación, en la Gráfica 6 se presentan los resultados de los encuestados a la siguiente pregunta: En general, ¿cómo calificaría la forma en que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador está combatiendo la corrupción?

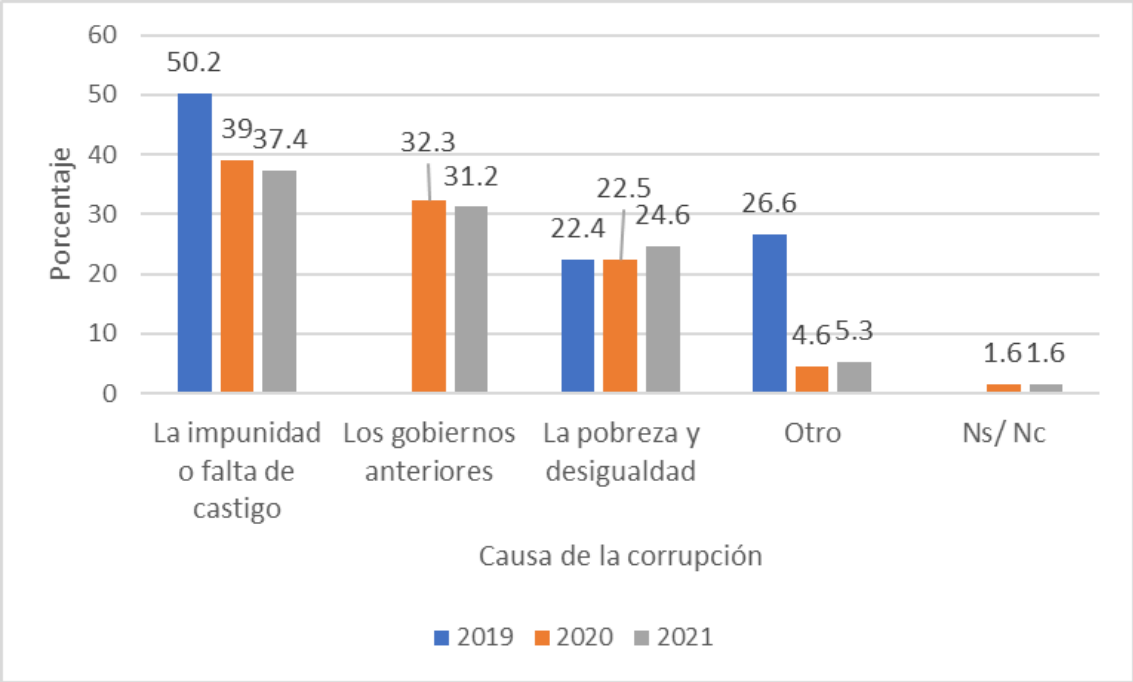
Gráfica 6. Calificación al gobierno en el combate a la corrupción



Fuente: Tercera encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, MCCI-Reforma, marzo de 2021, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf (consulta: 12 de mayo de 2022).

Al preguntarles a los participantes: ¿Cuál cree usted que es la principal causa de la corrupción en México?, la principal respuesta en los tres años consecutivos ha sido sin duda la impunidad o falta de castigo, aunque los números han disminuido, pasando de 50% en 2019 a 37% en 2021, como se puede ver en la Gráfica 7. Esa disminución de 13 puntos porcentuales puede ser el resultado del discurso que se utiliza por parte del Ejecutivo.

Gráfica 7. Principales causas de la corrupción en México

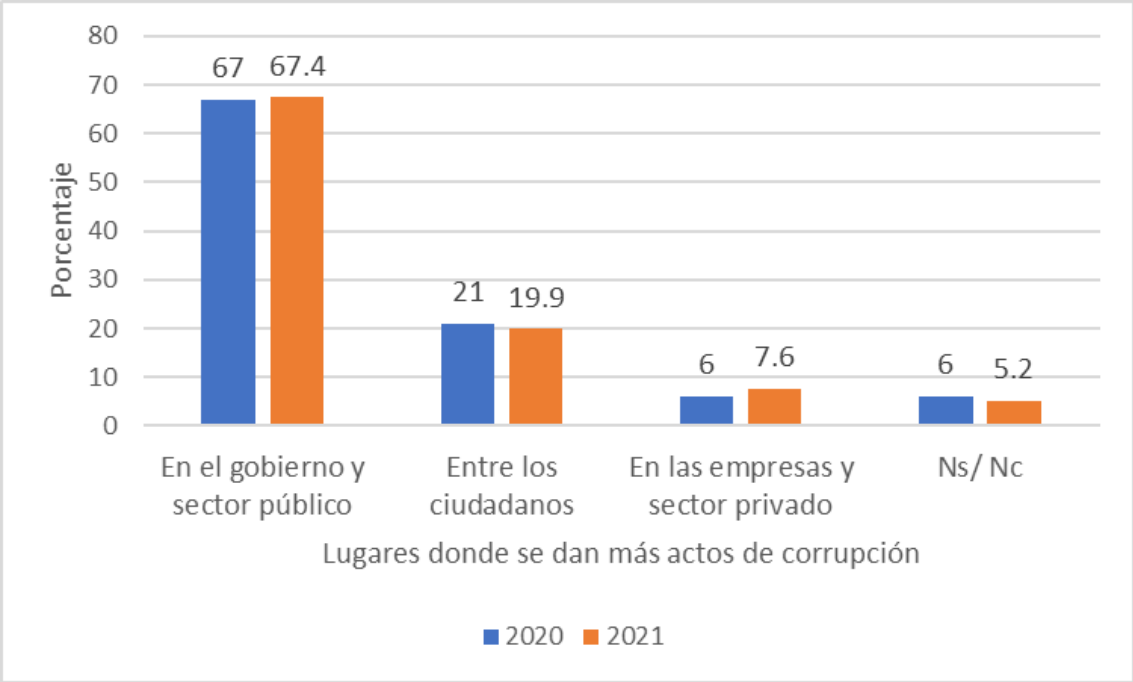


Fuente: Tercera encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, MCCI-Reforma, marzo de 2021, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf (consulta: 12 de mayo de 2022).

Al preguntarle a los encuestados en donde consideraban que se presentaban más actos de corrupción, las respuestas con el mayor porcentaje para los años 2020 y 2021 fueron que dentro del gobierno y el sector público con 67 y 67.4%, respectivamente, como se puede observar en la Gráfica 8.

Lo destacable de la gráfica anterior es que a pesar de los esfuerzos que se realizan para cambiar la percepción del gobierno ante la ciudadanía, ésta no ha cambiado y se mantiene la percepción en 7 de 10 encuestados de que ahí es donde se dan más actos de corrupción.

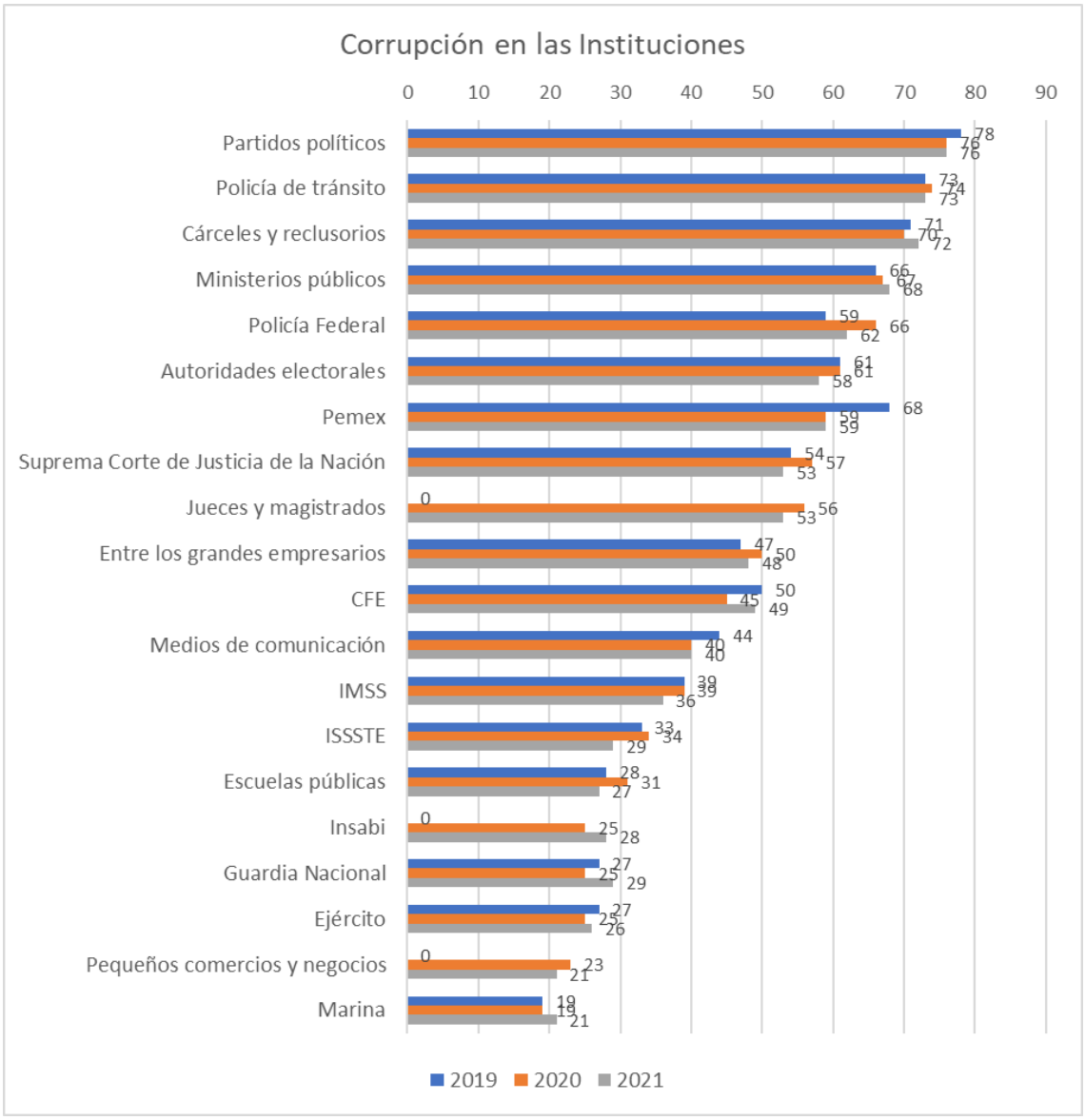
Gráfica 8. Lugares en donde se dan más actos de corrupción en México



Fuente: Tercera encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, MCCI-Reforma, marzo de 2021, disponible en https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/03/encuesta-mcci-reforma-2021.pdf (consulta: 12 de mayo de 2022).

Para ampliar los resultados que la ciudadanía percibe de las instituciones se muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 9. Porcentaje de personas que señalan que hay "mucha" corrupción en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con datos de Mexicanos contra la corrupción y la impunidad con base en la Encuesta MCCI-Reforma, marzo 2019-marzo 2020 y la Tercera encuesta nacional sobre corrupción e impunidad, MCCI-Reforma, marzo de 2021. Disponibles en https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/ y https://contralacorrupcion.mx/tercera-encuesta-nacional-sobre-corrupcion-e-impunidad/

Comentario final

Como se puede observar en los resultados presentados, por más que el gobierno manifieste todos los días que está atacando frontalmente el fenómeno de la corrupción, la percepción es diferente, ya que debería pasar de las exhibiciones e investigaciones a las sanciones efectivas.

Otro punto que se debería considerar es que de los funcionarios sancionados y los activos rescatados, estos últimos deberían ser reintegrados al patrimonio nacional y darles un mejor uso que el de ofrecerlos en una subasta.

Toda la red del Sistema Nacional Anticorrupción debería trabajar de manera unificada y no permitir que los esfuerzos se aíslen de un proyecto objetivo.

El gobierno de México tiene que aprovechar el amplio apoyo social en esta materia para enfrentar a las redes de corrupción que se mantienen vivas, operantes, y en muchos casos vinculadas a redes del crimen organizado.

Para acabar definitivamente con la corrupción, el gobierno debería certificar sus procesos en los trámites requeridos en sus áreas, para procurar evitar la intervención del criterio de decisión humana ante los trámites solicitados.