

Eficacia, Modelos y Desafíos de los Mecanismos para Erradicar la Corrupción en México



Diana Vera Álvarez

*Enlace de Transparencia en
la Tesorería Municipal del Gobierno de
Zapopan*

Resumen

El presente artículo analiza los mecanismos anticorrupción en México desde una investigación teórico-documental, un análisis estadístico de costos, tipos y márgenes de la corrupción y de un ejercicio comparativo a la luz de los índices de percepción de corrupción de indicadores como los que ofrece Transparencia Internacional, comprobando por qué México no ha inhibido sustancialmente la corrupción si dispone de controles anticorrupción tan exhaustivos como los países mejor posicionados en el tema a nivel mundial.

PALABRAS CLAVES:

Corrupción, Mecanismos
Anticorrupción,
Rendición de Cuentas,
Transparencia,
Indicadores

En primera instancia se hace una revisión teórica y conceptual de la corrupción como un fenómeno complejo, endémico y sistematizado y se analizan los diversos tipos de corrupción según indicadores y documentos de Transparencia Internacional y del INAI. Enseguida, se desarrolla un análisis y diagnóstico de cómo los mecanismos de participación ciudadana anticorrupción –como el Gobierno Abierto, la contraloría ciudadana, el monitoreo ciudadano, la figura del testigo social y, particularmente, la rendición de cuentas– son indispensables, de forma articulada, para hacer frente a la corrupción.

Posteriormente, se desarrolla un análisis estadístico alrededor de los costos de la corrupción, no sólo económicos, sino en materia de desarrollo sustentable, a partir de la información más actualizada al respecto por la ONU, el INEGI y Transparencia Internacional, al cierre del presente documento. Para darle paso a un puntual recuento de los mecanismos anticorrupción en México, a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y todo su entramado legal, administrativo y operativo tanto a nivel federal como en las entidades federativas, poniendo un ligero énfasis en Jalisco. Para cerrar con la comparativa entre México, Nueva Zelanda, Dinamarca y Finlandia, tanto en sus indicadores estadísticos como en el

diagnóstico de sus mecanismos anticorrupción y sus políticas públicas al respecto.

El documento concluye con un diagnóstico de cómo las mejores prácticas con respecto a las políticas y estándares de transparencia y rendición de cuentas, la articulación interinstitucional, la recuperación de la legitimidad y confianza en las instituciones y la inhibición de la corrupción cultural reducirán los niveles de corrupción, propuesto a través de un modelo de renovación social e institucional que evite la burocratización y el encarecimiento de la lucha anticorrupción en México.

I. Corrupción: un fenómeno complejo, endémico y sistematizado

La corrupción es un mal endémico en México, que, social e históricamente, hemos atestiguado al constatar cómo la ineficacia del sistema político y de sus instituciones, funcionarios, procesos y procedimientos tomaron vías alternas que, paulatinamente, se transformaron en rutas abiertas y desinhibidas en donde el cohecho, la incompetencia profesional, la inacción social y la opacidad robustecieron prácticas corruptas en casi todos los órdenes, instancias y niveles.

Se trata de un fenómeno complejo y de un problema de desarrollo social difícil de resolver porque se ha extendido a diferentes aristas –si no es que prácticamente en todos los ámbitos socioculturales y políticos– porque el proceso para conocerlo, reconocerlo, medirlo y evaluarlo ha tomado décadas y más que voluntad política y presupuestal, ya que anquilosó los mecanismos anticorrupción existentes al grado de sistematizar las prácticas corruptas hasta afectar gravemente el Estado de Derecho y la confianza que como sociedad deberíamos depositar en las instituciones, sus principios y procedimientos, como es el caso de la efectividad de la democracia y el desarrollo de la economía familiar y nacional, los sistemas de salud y educación, la procuración e impartición de la justicia y la legitimidad de nuestros representantes en sus diversos niveles de gobierno.

Pero, ¿cómo entender, conocer y reconocer la corrupción en México para hacerle frente de manera efectiva? De entrada partamos de su concepción teórica. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la corrupción como “la acción y efecto de corromper o corromperse En el caso particular en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole por sus gestores” (RAE, 2019). No obstante, esta definición nos enfoca, mas no limita, al aprovechamiento que la burocracia ejerce desde los cargos públicos o las posiciones laborales que ostenta para obtener ventaja de dicha situación o, incluso, al simple hecho de utilizar el material que se le asigna en su oficina para realizar sus labores lo utilice para su vida cotidiana, ajena a sus intereses laborales.

Por su parte, Transparencia Internacional conceptualiza la corrupción como “el abuso de un poder concedido para obtener un beneficio privado” (2019). Si bien este término no dista del de la RAE, sí nos ofrece una dimensión más amplia que nos lleva a un segundo piso del entendimiento de la corrupción: su clasificación y vertientes. Para la misma Transparencia Internacional, la corrupción puede clasificarse en grande, pequeña y política, dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector donde ocurre, es decir:

La gran corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público. La corrupción menor se refiere al abuso cotidiano del poder encomendado por parte de funcionarios públicos de nivel bajo y medio en sus interacciones con ciudadanos comunes, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias. La corrupción política es una manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza (Transparencia Internacional, 2019).

De esta manera, queda claro que para inhibir la corrupción hay que saber identificarla y entenderla, como parte de un proceso. En México la corrupción está cada vez más señalada por la prensa, por especialistas y, sobre todo, por la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de su reconocimiento, no se entiende, no se enfrenta, ni se castiga con enteridad (en el presente documento se comentarán, más adelante, los procedimientos de los mecanismos anticorrupción); sólo se señala y se estigmatiza. De ahí la necesidad de reconocerla en sus diferentes vertientes para inhibirla con eficacia. En este sentido, David Arellano presenta una breve taxonomía de la corrupción en México, comentada en la siguiente tabla:

Tabla 1. Clasificación de corrupción

1. Gran escala vs. pequeña escala.	La pequeña escala se asume como intercambios vis a vis entre servidores públicos o empleados de organizaciones que se benefician con pequeñas cantidades de dinero o favores por parte de ciudadanos y clientes en busca de servicios o trámites. La gran corrupción se relaciona con los grandes fraudes llevados a cabo por directivos de empresas privadas o de robos a gran escala por parte de políticos y servidores públicos de alto nivel.
2. Individual vs. organizacional.	La corrupción individual es un cálculo de una persona que sopesa costos y beneficios posibles de un acto indebido. La visión organizacional asume dos cosas diferentes: la corrupción puede beneficiar a la organización misma, por lo que el cálculo es de múltiples personas y no de un solo individuo; y la segunda es que las propias reglas y formas de acción organizacional pueden generar corrupción de una manera normalizada y hasta justificada.
3. Económica vs. social.	La visión económica de la corrupción asume que la decisión es un acto de individuos calculadores que sopesan los riesgos reales de ser capturados en un acto indebido respecto de los beneficios. La corrupción social se da en una relación de intercambio que requiere de una vinculación, así sea temporal, entre corruptor y “víctima”; el intercambio puede ser de beneficios mutuos o diferenciados pero acordados.
4. Legal vs. cultural.	La visión legal de la corrupción es justamente que entra en discusiones más específicas sobre los diferentes tipos de actos concretos que pueden ser clasificados como corrupción. La cultural gira como constructo cultural denso, un mecanismo social y culturalmente efectivo que permite a las personas tener esperanzas de que podrán obtener lo que desean pues otorga la esperanza de que hay vías para resolver el problema, si se conoce a la persona adecuada, cuando el camino legal está cerrado por ineficiencias o favoritismos.

5. Negra, blanca y gris.	Se refiere a la manera distinta en que diferentes personas perciben el fenómeno. La corrupción negra se compone de comportamientos que tanto las élites como las masas definen claramente como actos indebidos. La blanca incluye aquellas conductas que por acuerdo se consideran corruptas, pero no graves; la gris es aquella donde no existe acuerdo, incluso, puede haber diferencias dentro del mismo grupo al respecto (Heidenheimer, 1970).
6. Carnívora vs. herbívora.	La corrupción herbívora se refiere a aquella donde hay una lógica de transacción como cuando un servidor público recibe una oferta de soborno. En la carnívora, existe una lógica depredadora y de extorsión por parte del servidor público o del funcionario de la empresa.
7. Fraude y corrupción.	La corrupción es un tipo de fraude, entendido como cualquier intento de engañar a fin de obtener un beneficio.
8. Corrupción y crimen organizado.	Se refiere a actividades sofisticadas y desarrolladas por personas en alta jerarquía organizacional y con conocimientos especializados. Una segunda posibilidad es que haya una relación directa entre criminales que se coluden con empresarios o servidores públicos de alto nivel para obtener beneficios. En ambos casos se habla de una actividad sumamente organizada que requiere de experticias importantes.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Arellano, D. (INAI, 2019: 91-97).

Tras un ejercicio de contraste, la clasificación de Transparencia Internacional coincide con la que Arellano desarrolló para el INAI, y ambas ayudan considerablemente a entender la corrupción como un fenómeno social y no sólo como un rasgo fallido o ineficaz de un sistema político. Precisamente, el número 7 de la clasificación de Arellano (véase tabla 1), la corrupción legal vs cultural, señala un síntoma que advertíamos al inicio del presente documento: la corrupción es vista socialmente como un reducto para la resolución de problemas y/o necesidades cotidianas, es decir, la ruta alterna se convirtió en el camino principal: ya sea para el acceso o la agilización de éste a una institución médica o educativa, la recolección de basura, la evasión de una multa de tránsito, la expedición de una licencia municipal o de un título académico, la agilización de un trámite o para el pago de servicios públicos, entre muchas otras prácticas (véase tabla 2) que nos llevan a practicar la corrupción como ese “constructo cultural denso, un mecanismo social y culturalmente efectivo” (Arellano, 2019, 95).

Tabla 2. Oportunidades de corrupción y trámites de las empresas

• Licencia de funcionamiento (renovación, operación, etc.)	• Trámite para uso de vía pública, arreglo de calles, banquetas etc.
• Pago de predial, catastro y otros tramites relacionados	• Actualización al padrón fiscal municipal de giros, cambio de cédula, empadronamiento
• Pago de agua, cambio de tomas	• Salubridad, licencia sanitaria
• Trámites ante Hacienda, inscripción al RFC, pago de impuestos, declaraciones	• Bomberos
• Uso de suelo, derecho de piso	• Permiso de venta de alcohol
• Tenencia, licencia vehicular, tarjeta de circulación	• Cambio de domicilio, cambio de propietario
• Pago de impuesto sobre la nómina	• Seguro social, seguro de trabajadores
• Recolección de basura	• Autorización para eventos
• Publicidad (anuncios luminosos, propaganda)	• Ecología
• Protección civil	• Permiso horarios de operación
• Solicitudes y aclaraciones de trámites municipales, constancias y multas	• Alta y baja de vehículos
• Cambio de placas, emplacado	• Actas de registro civil
• Servicios públicos	• Alineación y numero oficial
• Permiso de construcción	• Trámites ante MP, denuncias, seguridad publica

Fuente: CEESP (2014).

I. Rendición de cuentas vs corrupción

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece a las instituciones, ya que si éstas se obligan de manera permanente (es decir, si se manejan como una política pública) para informar, vigilar, controlar y, en su caso, sancionar, el uso o abuso de los recursos públicos, como consecuencia se fortalece la vida democrática y se robustecen las economías. En tanto que si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, como señala Arturo Del Castillo, y la ciudadanía no posee información fidedigna y precisa de las acciones y políticas gubernamentales, entonces se vulneran los funcionarios y las instituciones públicas al punto de que se corrompen y, consecuentemente, pierden legitimidad social. Por tanto, la rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque insuficiente, para la inhibición de la corrupción, ya que conlleva un quehacer transparente del gobierno y lo vuelve al escrutinio público (Del Castillo, 2003: 7).

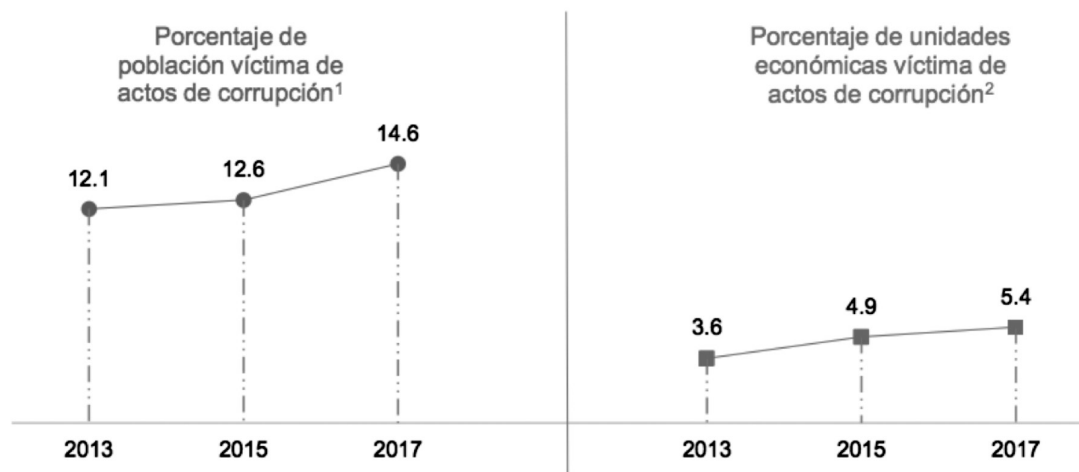
Ahora bien, los ejercicios de rendición de cuentas en México se regularon a través de la Secretaría de la Función Pública, vía su Unidad de Políticas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Cooperación Internacional (UPTCI), como una estrategia de participación ciudadana para prevenir la corrupción, y se concentran en la evaluación de metas programáticas de Sujetos Obligados a través de sesiones de “información y diálogo constructivo convocada por una dependencia o entidad, donde éstas brindan datos y responden de manera directa a las preguntas, inquietudes y propuestas de la sociedad civil respecto de las actividades y resultados que han alcanzado (o no) en determinado periodo” (Rivera Sánchez, Varela Mattute, Ambar y Gómez Magaña, 2012: 114).

No obstante, es importante señalar que si bien la rendición de cuentas es una señal de buenas prácticas y representa un avance en el frente contra la corrupción, no basta con el ejercicio *per se* para la reparación del daño en el ámbito de la falta de confianza y legitimidad que han sufrido las instituciones. Para Merino y López Ayllón, se requieren tres ejes o columnas indispensables para la rendición de cuen-

tas, a saber: para que haya acceso a la información, debe existir tal; para que haya revisión de cuentas, debe disponerse de éstas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables; además de enfocar su perspectiva en que la rendición de cuentas no necesariamente es sinónimo de transparencia o de acceso a la información, la rendición de cuentas debe ser una política que realmente vigile, controle y sancione: la RC [rendición de cuentas] no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de concepto que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. No puede decirse, por ejemplo, que un régimen es transparente porque responde a las solicitudes de información que hacen las personas que desean tener acceso los documentos que obran en los archivos de sus gobiernos (...) La auténtica RC es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, control y sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental (en todas sus facetas) en un entorno legal y democrático explícito y abierto que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir (Merino y López Ayllón, 2019: 279).

Es decir, la corrupción como fenómeno cultural no se frenará, y, menos aún, no se erradicará, exclusivamente con los mecanismos anticorrupción existentes, porque si no están articulados, no pasará de ser una “buena práctica”, ya que esto conllevará que entonces la corrupción se sistematice, como se ha comprobado aún a pesar de la instauración de mecanismos de participación ciudadana contra la corrupción y para favorecer la cultura de transparencia, como son la rendición de cuentas, los testigos sociales, la contraloría ciudadana o el gobierno abierto, ya que, a pesar de su regulación, se siguen exhibiendo y acrecentando datos fehacientes de corrupción en los diferentes niveles de gobierno, según indicó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2018, al señalar entre sus principales datos que 14.6% de los mexicanos que tuvo contacto con algún funcionario dijo haber sido víctima de al menos un acto de corrupción, así como que 5.4 % de los establecimientos comerciales denunciaron haber sufrido este delito (véase gráfica 1):

Gráfica 1. Prevalencia de actos de corrupción en población y unidades económicas según año de ocurrencia 2013 – 2017



¹ Se refiere al porcentaje de población de 18 años y más víctimas de corrupción respecto a la población que tuvo contacto con algún servidor público.

² Se refiere al porcentaje de unidades económicas víctimas de corrupción respecto al total de unidades económicas.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013, 2015 y 2017.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2014, 2016 y 2018.

Ahora, frente a estos datos debe contemplarse que, a pesar de que la sociedad está anquilosada en el tema, también está el sesgo mediático, ya que, paulatinamente se ha interesado más en el frente contra la corrupción, se ha abierto más la libertad de prensa y el acceso a la información, por lo que se ha vertido más información al respecto, tal como señala María Amparo Casar al respecto de que, entre 1996 y 2014, el número de menciones de “corrupción” en la prensa nacional registró 502 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban el término “corrupción” en 1996; para pasar a 29,505 notas y 2,587 titulares en 2014, es decir, el índice creció en 5,777%, lo que implica que “este notable crecimiento no indica necesariamente el incremento de la corrupción en México” (Casar, 2015: 21).

Bajo esta perspectiva, aunque no debería ser necesario elaborar o reformar normatividad que ponga “candados” a efecto de erradicar la corrupción, la principal estrategia anticorrupción en México se ha concentrado en un marco jurídico que derive no sólo en la regulación de las normas anticorrupción, sino

que deviene en la creación de Sistemas o Mecanismos que busquen inhibir la corrupción en el país, mismos que analizaremos a continuación.

II. Costos y Mecanismos de la corrupción en México

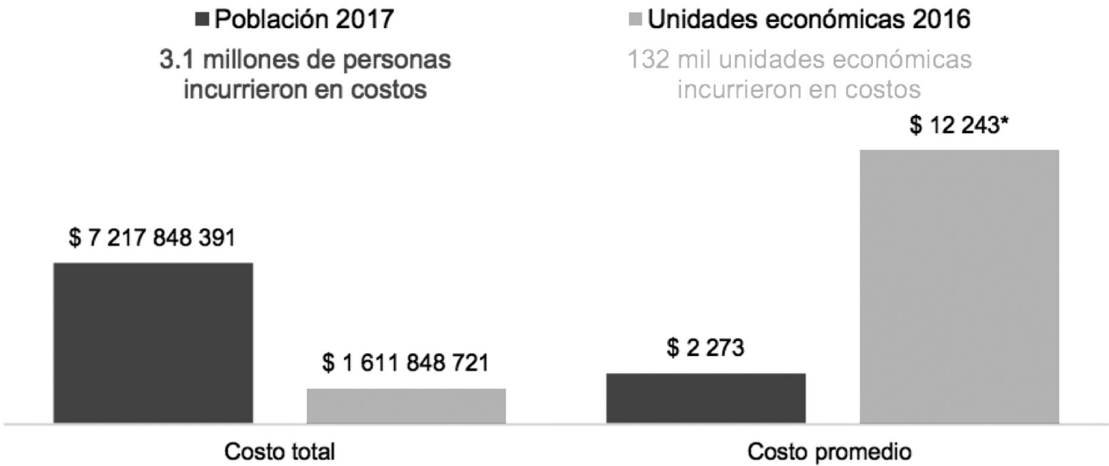
Se ha comprobado que la corrupción disminuye el gasto público y la inversión extranjera, lo que conlleva pobreza, marginación y frena el desarrollo social y el avance democrático. Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), asegura que la corrupción es un impedimento severo para el desarrollo sostenible. El costo de la corrupción es mayor que la simple desviación de recursos: la corrupción corroe el tejido social, debilita el Estado de Derecho, socava la confianza en las instituciones, erosiona la calidad de vida de la ciudadanía y suscita el ambiente propicio para el desarrollo del crimen organizado, el terrorismo y la violencia (UNODC-UNPD, 2018: 3).

Al respecto, en México ya en 2015 María Amparo Casar, en su fundamental estudio *México: Anatomía de la Corrupción*, citaba que Transparencia Mexicana mencionó que en 2007 un pago extraoficial o “mordida” representó un promedio de 138 pesos para el mexicano promedio, y en 2010 aumentó a 165 pesos. De igual manera, en 2007 para acceder o facilitar trámites y servicios públicos el monto representó casi 27 mil millones de pesos; mismo dato que en 2010, aumentó a 32 mil millones de pesos por concepto de “mordidas”, lo que representa un monto anual 14% del total del gasto en los hogares mexicanos en general destinado a pagar actos de corrupción; así como 33% para hogares que cuentan con un salario mínimo. Es decir, según Casar, la corrupción es “un impuesto regresivo considerable para los más pobres” (Casar, 2015: 44).

El contraste no ha dejado de sorprender, pues apenas en diciembre de 2018, el INEGI dio a conocer los costos actualizados de la corrupción respecto al mismo concepto de lo que la población gasta en so-

bornos. En 2017, 3.1 millones de personas realizaron soborno para agilizar u obtener algún trámite o servicio público, lo que implicó un monto total de 7 mil 218 millones de pesos. A saber, según el INEGI, esta cifra representa el mismo presupuesto federal enfocado en tres programas sociales: estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, comedores comunitarios y el programa de coinversión social (en conjunto implicó un presupuesto de 7 mil 146 millones de pesos en 2017). De igual manera, el INEGI reportó que las empresas gastaron en sobornos un mil 612 millones de pesos en 2016. De tal modo que el costo promedio de los sobornos por unidad económica se estimó en 12 mil 243 pesos, mientras que cada persona víctima de corrupción pagó por este concepto alrededor de 2 mil 273 pesos (véase gráfica 2) (INEGI, 2018).

Gráfica 2. Costo total y promedio de los actos de corrupción en población y unidades económicas 2016 y 2017



* Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (15, 30]
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.
INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.

No obstante, esta situación también ha despertado a una nueva generación de ciudadanía más exigente, informada, participativa y, sobre todo, más esperanzada. El hecho de discutir, promover y normativizar el combate a la corrupción ha abierto una nueva etapa en la construcción democrática de una sociedad, que aterrizó en 2014 con la reforma al artículo 6º de la Constitución en materia de Transparencia;¹ 2015, se publicaron la Ley General de Acceso a la Información Pública y el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción;² en 2016 se formuló la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y una serie de leyes secun-

¹ "Esta reforma amplió el catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información. La reforma incluyó, por ejemplo, la obligación de hacer pública la información de los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, los fideicomisos y los fondos públicos; fortalece al organismo garante a nivel federal y sienta las bases para crear organismos locales autónomos en todo el país; así como, reconoce y promueve el acceso a la información como un derecho fundamental para el desarrollo de la vida democrática mexicana" (Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, 2019).

² "Entre estas reformas destacan cuatro: la primera es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 113 constitucional. La segunda es el reconocimiento de la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción. La tercera establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción. Y, por último, la cuarta reforma amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación" (SNA, 2019).

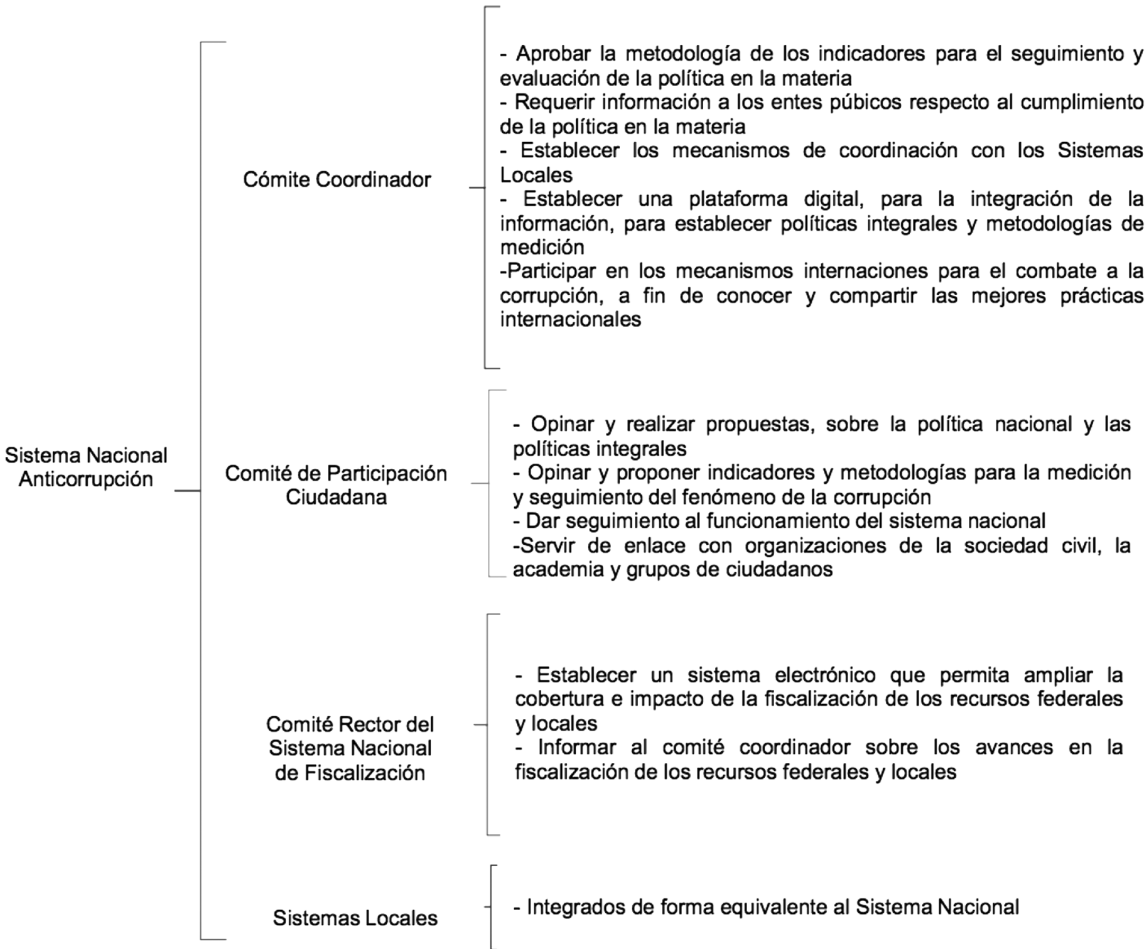
darias, de las cuales cuatro fueron leyes de nueva creación y tres reformadas, de lo cual se generó el Sistema Nacional Anticorrupción.³

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También dispone de una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva (cuyas atribuciones se detallan en la Figura 1), además de vincularse con los Sistemas Anticorrupción de las entidades federativas.

De esta manera, en 2017 se armonizó la LGSNA en el caso de Jalisco para el impulso de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la consecuente creación de un Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (SEAJAL), integrado por un Comité de Participación Social, un Comité Coordinador, un Órgano de Gobierno y un Secretariado Técnico que, en conjunto, dirige sus esfuerzos hacia una organización transversal en la inhibición de la corrupción en Jalisco, sostenidos en la normatividad y la participación ciudadana como puntales en la búsqueda de sus objetivos (CPS, 2019: 4). Además de esta estructura, Jalisco dispone de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y contralorías u organismos de control internos que tienen la atribución de verificar que los servidores públicos no hayan incurrido en responsabilidad y, en su caso, de emitir la sanción respectiva considerando la normatividad aplicable para cada uno de ellos. Pese a esto, tal como sucede a nivel nacional, aún no se inhibe la corrupción, sino que va en aumento (véase gráfica 3).

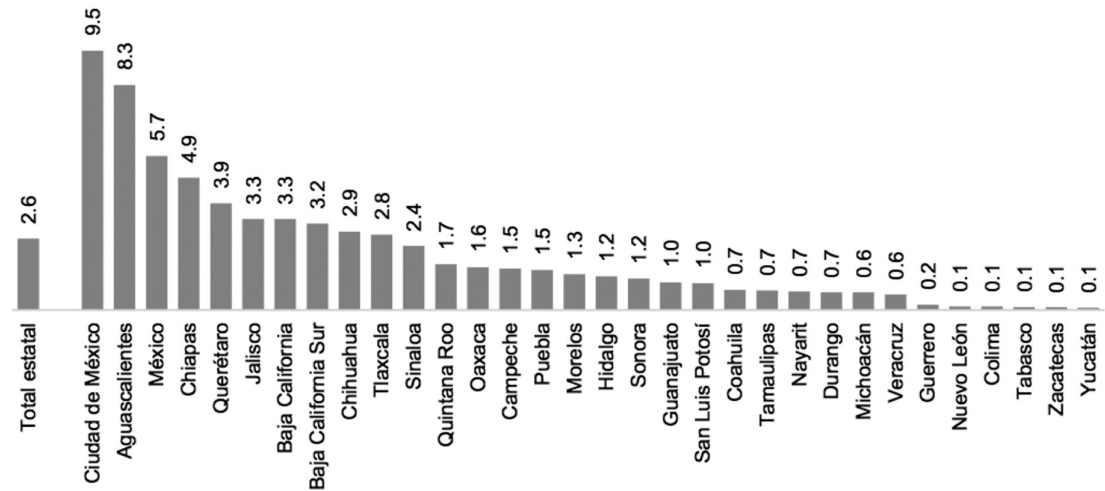
³ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Código Penal Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (SNA, 2019).

Figura 1. Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: INEGI, 2018.

Gráfica 3. Total de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por cada cien servidores de las administraciones públicas estatales 2017



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018.

Este rezago en las entidades federativas se debe a que los sistemas estatales anticorrupción presentan conflictos políticos o presupuestales, lo que incide en el seguimiento a los procedimientos y cumplimiento de metas para los que fueron creados, lo cual implica que la desconfianza ciudadana crezca y genere una desconexión entre sociedad e instituciones públicas, poniendo así en riesgo la cohesión social y debilitando el contrato social.

III. México a través de los indicadores anticorrupción

Si bien se trata de un esfuerzo inusitado política y legislativamente en México, ¿por qué —de cara a todo el despliegue del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y a todos estos esfuerzos por impulsar de manera decidida los mecanismos anticorrupción— el país mantiene la tendencia de aumento de casos de distintos tipos de corrupción?, ¿por qué México sigue descendiendo en los indicadores de mediciones anticorrupción a nivel internacional? Tan solo en 2018, Transparencia Internacional dio a conocer los resultados de su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) más recientes que situaron a México en el sitio 138 de 180 países estudiados (Transparencia Internacional, 2018). Como se ha visto en el presente documento, la corrupción abarca tanto el sector empresarial y la sociedad civil como al sector público, este indicador, desde 1995, mide las percepciones sobre corrupción en el sector público en distintos países del mundo.

La metodología del IPC implica cuatro pasos: seleccionar las fuentes de datos, ajustar la escala de las fuentes de datos, combinar dichas fuentes una vez ajustadas y luego determinar una medida de incertidumbre. Las fuentes de datos levantan la evaluación por parte de expertos y ejecutivos de empresas sobre una diversidad de comportamientos corruptos en el sector público, como son: soborno, desvío de fondos públicos, nepotismo, uso de la función pública para beneficio personal, la capacidad del gobierno de hacer cumplir los mecanismos de integridad, el juzgamiento efectivo de funcionarios corruptos, las trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos, la existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información, protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores, entre otros (Transparencia Internacional, 2018a).

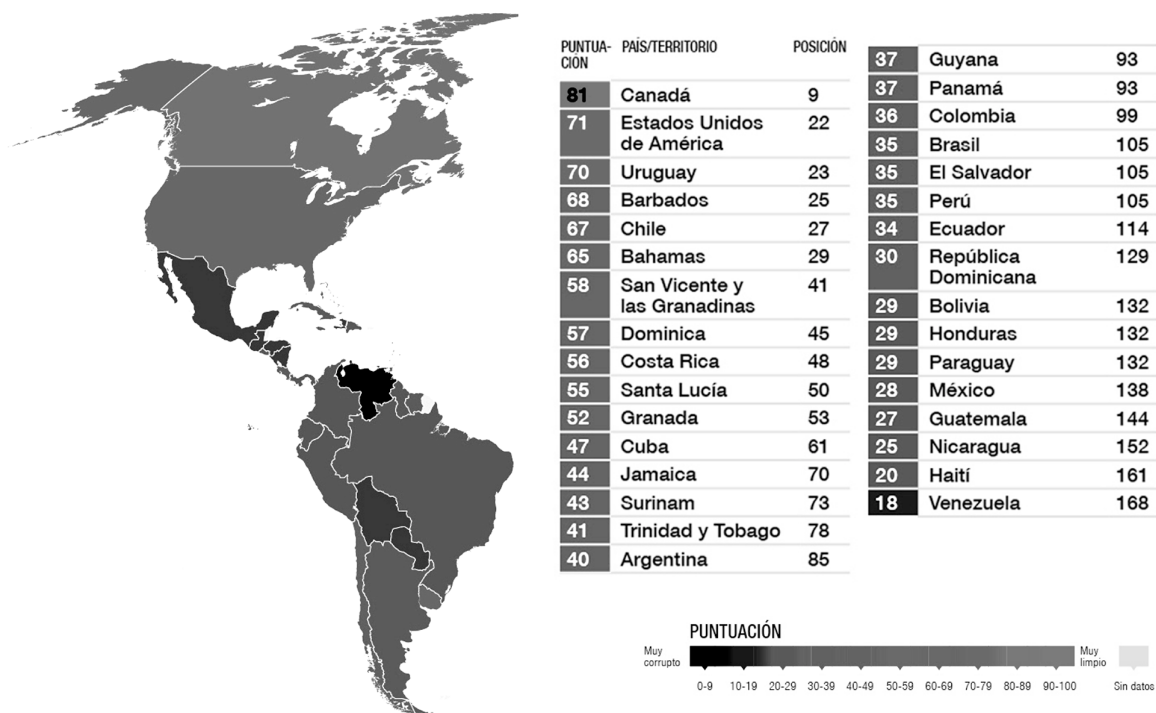
El resultado de este indicador da seguimiento a la tendencia de los seis años inmediatos, que revela un aumento en esta problemática: con respecto a 2017, México retrocedió tres lugares en el indicador y obtuvo una calificación de 28 puntos sobre 100, en

la que cero es un país muy corrupto y 100 uno muy transparente, aunque al respecto, Transparencia Internacional dice que:

¿Es el país/territorio con la puntuación más baja el más corrupto del mundo? No. El IPC es un indicador de percepciones sobre corrupción en el sector público, es decir, de corrupción administrativa y política. No constituye un dictamen definitivo sobre los niveles de corrupción de naciones o sociedades enteras, ni de sus políticas o las actividades de su sector privado. Los ciudadanos de países/territorios que obtienen una puntuación que los ubica en el extremo inferior del IPC a menudo muestran idéntica preocupación y repudio ante la corrupción que el público de países con un desempeño más destacado (Transparencia Internacional, 2018b).

No obstante, el IPC es uno de los indicadores internacionales más referenciales en materia de corrupción. El reporte de 2018 sitúa a México en el último sitio entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), abajo incluso de países como Grecia y Hungría, y al final de la tabla de América, por encima de Guatemala y Nicaragua, Haití y Venezuela (véase figura 2):

Figura 2. Índice de Percepción de la Corrupción en América, 2018



Fuente: Transparencia Internacional (IPC, 2018).

Tal como se constata, México tiene índices de corrupción que nos ubican lejos de los líderes en este ámbito, como Dinamarca (que ocupa el primer lugar mundial, con 88/100 puntos), Nueva Zelanda (2º lugar, 87/100) y Finlandia (3er lugar, 85/100). Esta realidad se presenta a pesar de que disponemos de modelos sociales y mecanismos anticorrupción muy similares a los empleados en los países con los primeros lugares en el índice global de corrupción (véase tabla 3).

Tabla 3. Modelos líderes en materia de anticorrupción en el índice de transparencia internacional

País	Modelo
Dinamarca	Asistencia social y una distribución equitativa de la riqueza.
Nueva Zelanda	Asistencia social, un sistema judicial eficiente y a las oportunidades de empleo.
Finlandia	Un gobierno transparente y acceso libre a documentos públicos

Fuente: Elaboración propia con datos (<https://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>, 2018).

Y es que, como se ha analizado en el presente documento, históricamente los mecanismos anticorrupción existentes en México habían sido insuficientes e ineficaces, derivado de la verticalidad de las políticas públicas en la materia, al ser las autoridades quienes persiguen la corrupción y no quienes fomentan la cultura de la equidad, la honestidad y la rendición de cuentas, lo que ha generado un conflicto endémico sostenido en la falta de contrapesos políticos, impunidad y debilidad institucional.

A pesar de los mecanismos anticorrupción ya citados de 2014 a la fecha, México no ha logrado posicionarse dentro de los primeros lugares en materia de anticorrupción ni en ser un referente para otros países. Sino lo contrario: ha mostrado una tendencia de retroceso y en 2018 Transparencia Internacional lo ubicó en el grupo de países con mayor decrecimiento en el IPC.

La desconfianza en las instituciones, el robustecimiento burocrático y la prevalencia de la corrupción

cultural (Arellano, 2019) son al menos algunos elementos por los que nuestros índices anticorrupción decrecen, en lugar de crecer, aún a pesar de que México dispone de modelos muy similares a los que otros países han sido reconocidos por Transparencia Internacional, tal como lo podemos constatar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Comparativa de mecanismos anticorrupción entre México (lugar 138) y los primeros tres lugares del IPC de Transparencia Internacional

País	Naturaleza jurídica	Modelo	medios de control
Dinamarca		Asistencia social y una distribución equitativa de la riqueza.	La asistencia social apoya a la población Danesa
			Aunque en Dinamarca el pago de los impuestos es alto, los ciudadanos los realizan, ya que es parte de una obligación y que ese dinero se verá reflejado en alguna actividad o prestación de servicio que realice el Gobierno
			En lo que ve al tema de las pensiones, los ciudadanos no pueden recibir más que una pequeña pensión después de los 67 años de vida y tras 40 años de haber laborado, además debe laborarse 10 años consecutivos en la misma empresa o tener un seguro privado para alcanzar la prestación.
			El parlamento Danés obliga a toda empresa a divulgar sus datos fiscales, así como aportar para el financiamiento del estado de bienestar
			En Dinamarca los programas de salud reciben un 10.6% de sus Productos Interno Bruto.
			En Dinamarca la sociedad no hace huelgas ni se ampara, sino que acata las decisiones de su Gobierno, caso contrario en México la sociedad presiona al Gobierno mediante marchas que genera una presión mediática y política.

Nueva Zelanda	Oficina de fraudes graves (Depende del Departamento de Policía, pero goza de autonomía operativa)	Asistencia social, un sistema judicial eficiente y a las oportunidades de empleo.	En Nueva Zelanda los funcionarios públicos firman un documento de ética, además no pueden aceptar regalos ni sobornos, y en caso de ocurrir esto se harán acreedores a sanciones pecuniarias.
			En Nueva Zelanda los jueces y funcionarios judiciales son nombrados mediante estrictas normas basadas en su ejercicio y no en colores políticos, con la voluntad de garantizar su independencia
			En un primer término, se realiza una reunión con los padres de la víctima y el presunto responsable para llegar a un posible acuerdo/negociación y se busca la reinserción en la sociedad de los delincuentes jóvenes a través de programas familiares y de vinculación formal con el sistema educativo
Finlandia	La Oficina Anticorrupción (OA) es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Un gobierno transparente y acceso libre a documentos públicos	Las acusaciones de la sociedad con motivo de soborno o tráfico de influencias se les da seguimiento a efecto de que sean castigadas.
			La designación de los cargos públicos las realizan las instituciones educativas.
			Existen códigos de ética
México	Sistema Nacional Anticorrupción		Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales, con la siguiente estructura: Comisión de Selección Anticorrupción, Comité de Participación Ciudadana, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, Magistrados en responsabilidades administrativas, Comité Coordinador, Secretaría Ejecutiva.
			Se formuló la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y una serie de leyes secundarias, de las cuales cuatro fueron leyes de nueva creación y tres reformadas:

			1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA. 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Establece las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran. 3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Establece la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). 4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta Ley se creó con el SNA y contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta ley fortalece el papel de la Auditoría Superior de la Federación. 5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Esta ley se reformó para establecer las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. 6. Código Penal Federal. Se reformó para armonizar el código penal con el SNA. Esta reforma incluyó un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción. 7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se reformó para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción. Además, establece las funciones de esta Secretaría como parte del Comité Coordinador del SNA (SNA, 2019).
--	--	--	--

Fuentes: Elaboración propia con datos de: Mizrahi, 2017; SNA, 2019; Transparencia Internacional, 2019.

Como se aprecia, en el papel, la tabla 4 sitúa a México como un país en el que la agenda pública tiene a la lucha contra la corrupción como una política pública sólida, definida, en crecimiento, frontal y articulada, como en los tres principales países que lideran el IPC de Transparencia Internacional. Sin embargo, la realidad dista mucho de tal panorama, tal como se ha analizado en los indicadores más recientes revisados en el presente documento. El problema es que la corrupción se ha normalizado en las pequeñas escalas (Cfr. tablas 1 y 2) y sistematizado en las medianas y grandes, de tal forma que los candados y procesos anticorrupción sólo han generado que se robustezcan la burocracia al respecto y se desarrolle otro tipo de corrupción, como la de la clase política, en la que las instituciones, reglas de procedimiento y la asignación de recursos se utilizan como mecanismos para detentar poder, estatus y riqueza.

IV. Conclusiones

La articulación interinstitucional operativa de los mecanismos anticorrupción, la permanente evaluación del personal e instituciones que integran el entramado del Sistema Nacional Anticorrupción (tanto a nivel federal como en las entidades federativas), la rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes; el acceso a la información y la medición y evaluación de los datos que se obtengan, son sólo algunos de los puntales indispensables para inhibir, en primera instancia, y, luego, erradicar, la corrupción en México.

De 1995 a 2014 México incrementó en 4 puntos su IPC (Casar, 2015), y de 2014 a 2018 descendió 7 puntos, ubicándolo entre los países con más decrecimiento (Transparencia Internacional, 2019); si esta tendencia se mantuviera y aún cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría cuarenta años dejar el último lugar de entre los de la OCDE.

Queda claro que la sociedad está cansada de los altos niveles de la corrupción, sin embargo, únicamente queda en quejas ya que no denuncian por medio a represalias. La corrupción debilita a las Instituciones públicas, haciéndoles perder credibilidad, perjudicando la eficacia de la asignación y gasto de los recursos públicos, generando un daño social. Además de que la normatividad en materia de responsabilidades contempla algunas deficiencias y lagunas legales. Un factor importante para que ocurra un acto de corrupción es el poco reconocimiento laboral y el escaso estímulo económico que se otorga a los servidores públicos que realizan su trabajo, por lo que algunos buscan obtener un ingreso adicional por otro lado. Además de la falta de la cultura de la legalidad por parte de la sociedad mexicana.

Por tanto, se debe generar confianza entre la sociedad, invitando a las asociaciones, líderes sociales e individuos en general a participar en el seguimiento y la evaluación de los proyectos de Gobierno en el que además les muestren los resultados obtenidos de manera tangible y no sólo con fotografía o estadísti-

ca. De igual forma, invitándolos a que participen en la formulación y aplicación de políticas públicas. Es decir, participación ciudadana transversal, no —únicamente— desde la verticalidad de las instituciones. Además de promoverse una cultura ciudadana que oriente a presentar quejas y denuncias sobre actos corruptos de servidores públicos. El cual debe ser de fácil acceso y amigable.

Si bien se ha demostrado que la corrupción debe ser vista como un fenómeno social y no sólo como un elemento equívoco de un sistema político; es decir, si 4 de cada 10 mexicanos está dispuesto a violar la ley cuando cree tener la razón; 6 de cada 10 acepta haber sobornado a un policía (Casar, 2015) y si 14.6% de los mexicanos que tuvo contacto con algún funcionario dijo haber sido víctima de al menos un acto de corrupción (INEGI, 2018) es porque el problema es endémico (nos involucra a todos) y sistematizado (hay una especie de “anti proceso” institucional que hace viable y sostenible la corrupción), es decir, la corrupción es una vía para la resolución de conflictos y/o necesidades cotidianas, y la ruta alterna es la legalidad.

No obstante, también hay un sector de la sociedad que exige, que transparente, que se informe, que participe y que tiene esperanza en nuevos esquemas de desarrollo y convivencia social, es parte de un nuevo sistema que no sólo se conforma con señalar y/o reconocer un problema social como la corrupción, sino que pretende terminar con la impunidad y la opacidad, y que, desde luego, quiere colaborar en la gestión de una cultura de honestidad que suscite mejores condiciones de gobernabilidad en el uso transparente de la información y sus implicaciones: gasto público, órganos de gobierno, participación social y rendición de cuentas.

Ante ese panorama, y de cara a la insostenible y creciente frecuencia de casos de corrupción en la década reciente, si bien queda claro que para inhibir la corrupción hay que saber identificarla y entenderla, no basta con estar informados, se necesitan acciones contundentes y organizadas, y no por eso más

sistematizadas para ser más eficientes. Dicho de otra manera, por una parte, el acceso a la información, la cultura de transparencia y la rendición de cuentas son claves para el fortalecimiento de la democracia y la erradicación de la corrupción, no bastan en sí mismas, se trata de un desafío que realmente vigile, controle y sancione el quehacer gubernamental y sostenga un muro que contenga a ese sector de la sociedad en el que individuos y empresarios contemplan el soborno o cohecho como un instrumento de desarrollo.

Y, por otra parte, es evidente que la creación del SNA y toda su estructura jurídica, organizacional, teórica y administrativa, a nivel federal y en los estados, representa un avance significativo, una oportunidad clara y contundente de renovación política y social, pero también los resultados de 2014 a 2019 indican que no basta con el robustecimiento de la burocracia anticorrupción. La demora en la armonización jurídica federal-estatal, la discrecionalidad para la selección de personal en los sistemas anticorrupción, la injerencia de intereses políticos en las resoluciones que tomen las diferentes instancias del SNA (como los comités de participación ciudadana, los veredictos de las fiscalías, contralorías y juzgados) ponen el riesgo de desgastar un sistema antes de que brinde resultados.

Sí, el riesgo es grande, pero no hay de otra, tiene que correrse. México atraviesa un momento en el que la legitimidad, el Estado de Derecho y la confianza en las instituciones, sus principios y procedimientos están seriamente lastimados, como es el caso de la efectividad de la democracia en algunas regiones del país, el estancamiento en el crecimiento de la economía familiar y nacional, el desabasto de los sistemas de salud y educación, así como la mínima procuración e impartición de la justicia hacen que el problema de la corrupción se haya vuelto prioridad en la agenda nacional.

El tema, como se ha señalado, es que la lucha anticorrupción no se despliegue como parte de una tendencia mundial a la que hay que sumarse (sí, pero no basta), porque no es suficiente generar y ofrecer indicadores, sino de atender a éstos desde la raíz y

mirando específicamente el problema de México. Si los primeros tres países en el ranking anticorrupción señalan la distribución equitativa de la riqueza, un sistema judicial eficiente, más y mejores oportunidades de empleo y una cultura de transparencia insoslayable entonces esto orienta ya sobre un rumbo el que debemos tomar, sin dejar de ver el suelo que pisamos, nuestros contextos y las prioridades que enfrentamos, antes. Si las fuentes de datos para generar y evaluar estos indicadores señalan como principales aristas al soborno, el desvío de fondos públicos, el nepotismo, el juicio efectivo de funcionarios corruptos, la disminución de complicaciones administrativas y de requisitos burocráticos excesivos, la existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información, protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores, entonces la política anticorrupción deberá abrirse a un nuevo sistema político y cultural, y no sólo a un aparato sancionador (es decir, no exclusivamente, porque la sanción es indispensable ya).

Referencias

- Arellano, David (2019). "Corrupción", en: Cejudo, Guillermo M. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultado en: <https://drive.google.com/file/d/1cX-KAKvHzIs-2AM86-1ROg1YZf7rbhBg/view>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) (2014). *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México*, en: <https://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Comité de Participación Social Jalisco (CPS) (2019). *Plan de trabajo 2019*, en: <http://cpsjalisco.org/plan2019.php>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Del Castillo, Arturo (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación, en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Heidenheimer, A. (1970). *Political corruption: readings in comparative analysis*. Quebec: Holt, Rinehart & Winston.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). "Estadísticas a propósito del Día Internacional Contra la Corrupción (9 de diciembre)", en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Rivera Sánchez, Sergio (Coord.), Varela Mattute, Ambar y Gómez Magaña, Ernesto (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*, México: INDESOL-Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., en: https://anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio (2019). "Rendición de cuentas", en: Cejudo, Guillermo M. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultado en: <https://drive.google.com/file/d/1cX-KAKvHzIs-2AM86-1ROg1YZf7rbhBg/view>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Mizrahi, Darío (2017). *Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo*, en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Núñez, Aristóteles (2016). "La corrupción vista desde el SAT. Entrevista con Aristóteles Núñez", en revista Nexos, 1 de diciembre de 2016, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=30454>, fecha de consulta: agosto de 2019.
- Real Academia de la Lengua Española (RAE) (2019). *Diccionario de la Lengua Española*, en: <https://dle.rae.es/>, fecha de consulta: agosto de 2019.

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2019). “Antecedentes”, en: <http://sna.org.mx>, fecha de consulta: agosto de 2019.

Transparencia Internacional (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018, en: <https://www.transparency.org/cpi2018>, fecha de consulta: agosto de 2019.

——— (2018a). “Índice de Percepción de la Corrupción 2018: Nota técnica sobre la metodología”, en Índice de Percepción de la Corrupción 2018, consultado en: <https://www.transparency.org/cpi2018>, fecha de consulta: agosto de 2019.

——— (2018b). “Índice de Percepción de la Corrupción 2018: Preguntas frecuentes”, en Índice de Percepción de la Corrupción 2018, consultado en: <https://www.transparency.org/cpi2018>, fecha de consulta: agosto de 2019.

——— (2019). How do you define corruption?”, en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>), fecha de consulta: agosto de 2019.

UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) y UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018). Manual On Corruption Surveys. Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys, Viena: UNODC-UNPD, en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Corruption_Manual_2018_web.pdf, fecha de consulta: agosto de 2019.



**Diana
Vera Álvarez**

Abogada y Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Especialista en Gestión, Publicación y Protección de Información por el CESIP-ITEI. En la función pública se ha desempeñado como Contralora, Directora Administrativa y Consejera Electoral Municipal. Actualmente es Enlace de Transparencia en la Tesorería Municipal del Gobierno de Zapopan, Jalisco. Como experta en Protección de Datos y Transparencia en la Hacienda Pública, ha publicado en revistas especializadas y ha sido ponente en México y el extranjero en dicha materia.