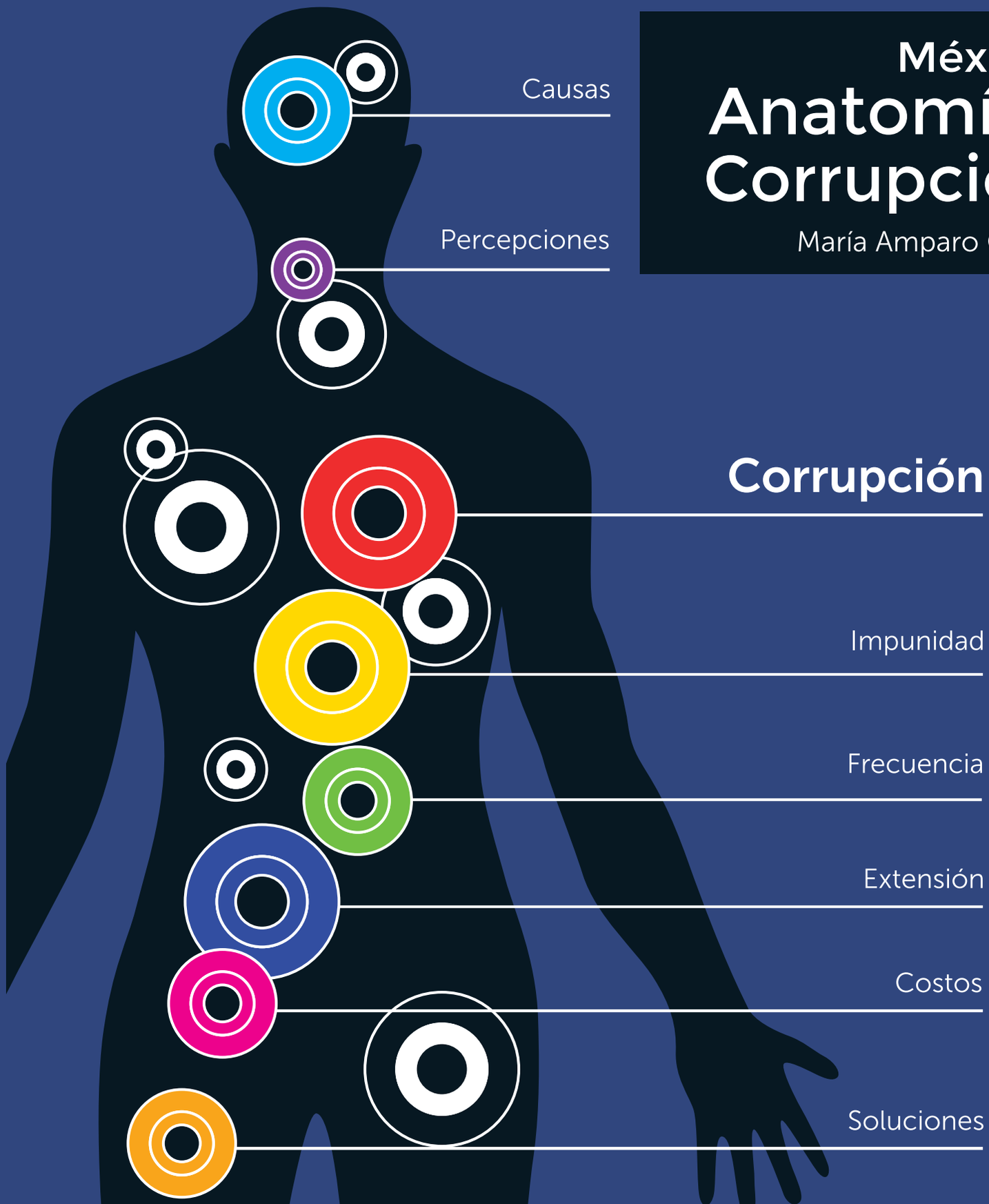
México: Anatomía de la Corrupción

María Amparo Casar



CIDE

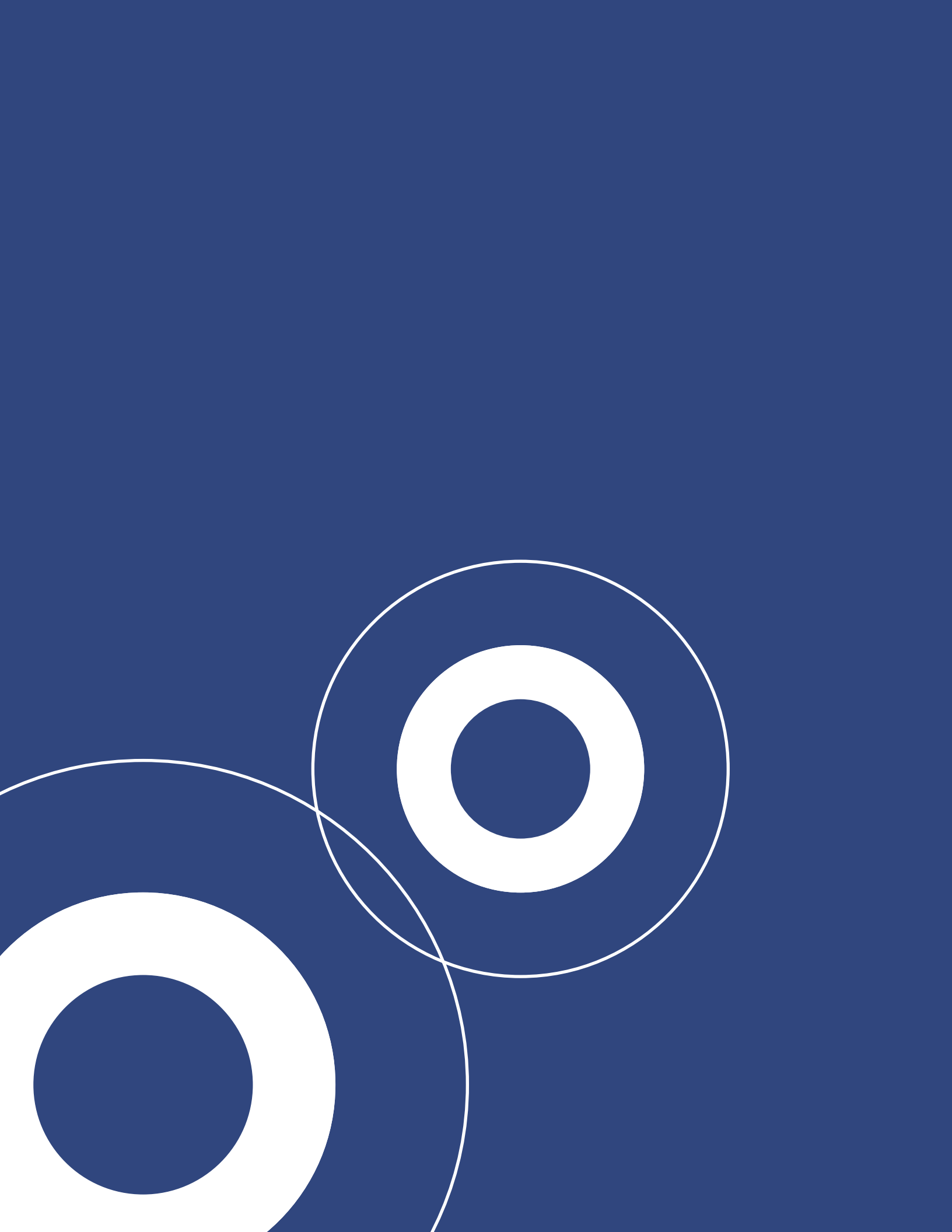
IMCO
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

México: Anatomía de la Corrupción

María Amparo Casar

CIDE

IMCO
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 5

II. ÍNDICES DE PERCEPCIÓN: MÉXICO Y EL MUNDO 9

III. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 19

IV. MÁS ALLÁ DEL GOBIERNO: EMPRESAS, CIUDADANOS Y CULTURA DE LA LEGALIDAD 27

V. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN 39

VI. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN E IMPUNIDAD 47

VII. CONCLUSIÓN 61

Agradecimientos

La presente publicación fue posible gracias a los apoyos institucionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).

Agradezco la colaboración del Dr. Guillermo Cejudo en la concepción de este trabajo y los valiosos comentarios y sugerencias de Manuel Molano, Ricardo Corona, Pedro Gerson y Carlos Grandet. Edna Jaime puso a disposición de este trabajo datos e ideas producto de investigaciones inéditas de México Evalúa

Mención especial merece Pablo Montes Mendoza por su incansable y acucioso trabajo en la obtención y procesamiento de datos así como en el análisis de esta investigación.

Mayo de 2015.

I. INTRODUCCIÓN

Sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones: en el pago de servicios supuestamente gratuitos como la recolección de basura, en el expendio de litros de gasolina que en lugar de tener mil mililitros como en todo el mundo en México sólo tienen 900ml, en la emisión de certificados de inglés a maestros que no conocen el idioma, en la asignación por herencia de una plaza vacante que debiera ser concursada, en la ocupación privada de un espacio público a cambio de una renta mensual, en la obtención de una comisión por canalizar recursos a un municipio, en el *diezmo* cobrado a los trabajadores de una dependencia, en la liberación de un delincuente a cambio de una paga, en la asignación de un proyecto de infraestructura que debió ser licitado, en la entrega de información confidencial para ganar una subasta, en la exoneración de la entrega de impuestos que fueron retenidos, en el desvío de recursos de la federación etiquetados para equipar a la policía o las aulas de las escuelas …

Conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla pero no los replicamos. La condenamos pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la CORRUPCIÓN.

No sabemos a ciencia cierta si todas aquellas conductas que engloba el término de corrupción han aumentado o disminuido a lo largo del tiempo. Pero sabemos tres cosas. Primero, la *percepción* sobre la corrupción, particularmente la que campea en el sector público, crece año con año. Segundo, en las mediciones de percepción de los problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como uno de los *principales problemas*, incluso por encima de la pobreza. Tercero, la *impunidad* que acompaña a la corrupción se ha mantenido constante. Como ocurre con el resto de los delitos, faltas e infracciones en México, los que se definen como actos de corrupción casi nunca se castigan. La cifra negra –el porcentaje de delitos de corrupción cometidos pero no castigados- es similar a la del resto de las violaciones a la ley: 95%

De lo que sí hemos sido testigos en las últimas dos décadas es del incremento en la exhibición de los escándalos de corrupción en las modalidades privada y pública y, dentro de esta última, en las tres ramas y los tres órdenes de gobierno así como en las empresas paraestatales y en los órganos autónomos. Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado. Estas denuncias incluyen, entre otros, desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio.

Hasta el momento lo más que se ha logrado es llamar la atención sobre el problema que supone la corrupción. La academia, las organizaciones de la sociedad civil y el periodismo de investigación han hecho una labor importante para poner el tema de la corrupción en la agenda pública mexicana. El hecho puede demostrarse claramente con una sola cifra. Una búsqueda en *Infolatina* enseña que en 1996 la prensa mencionó la palabra corrupción en 502 notas. Para 2014 el número de menciones había crecido a 29,505. O sea, se pasó de 1.4 menciones por día a 81 o sea, un crecimiento de 5,777%. Mas recientemente, las redes sociales han hecho su parte. En un país en el que se lee tan poco, se han convertido en un gran magnetófono y amplificador de la denuncia. Para desgracia de todos nosotros el impacto sobre la frecuencia en la

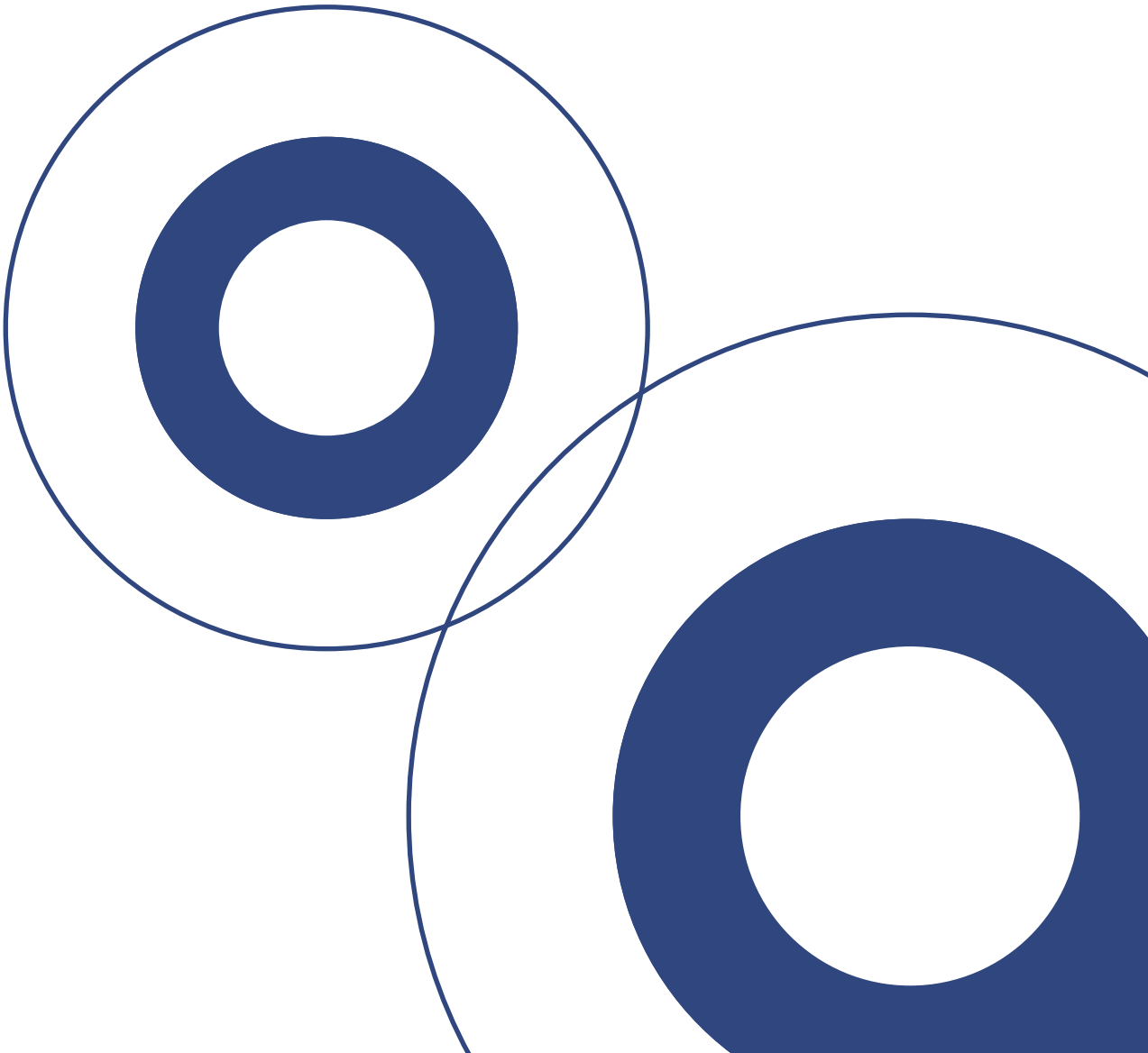
comisión de actos de corrupción y en la impunidad que los rodea ha sido prácticamente nula. Parece que hace falta más que eso, más que la indignación y más que la sola apelación a la ética y la legalidad para que los gobiernos comiencen a tomarse en serio el problema. A estos esfuerzos de los medios tradicionales y de las redes sociales debe sumarse el conocimiento puntual sobre la corrupción y sus consecuencias.

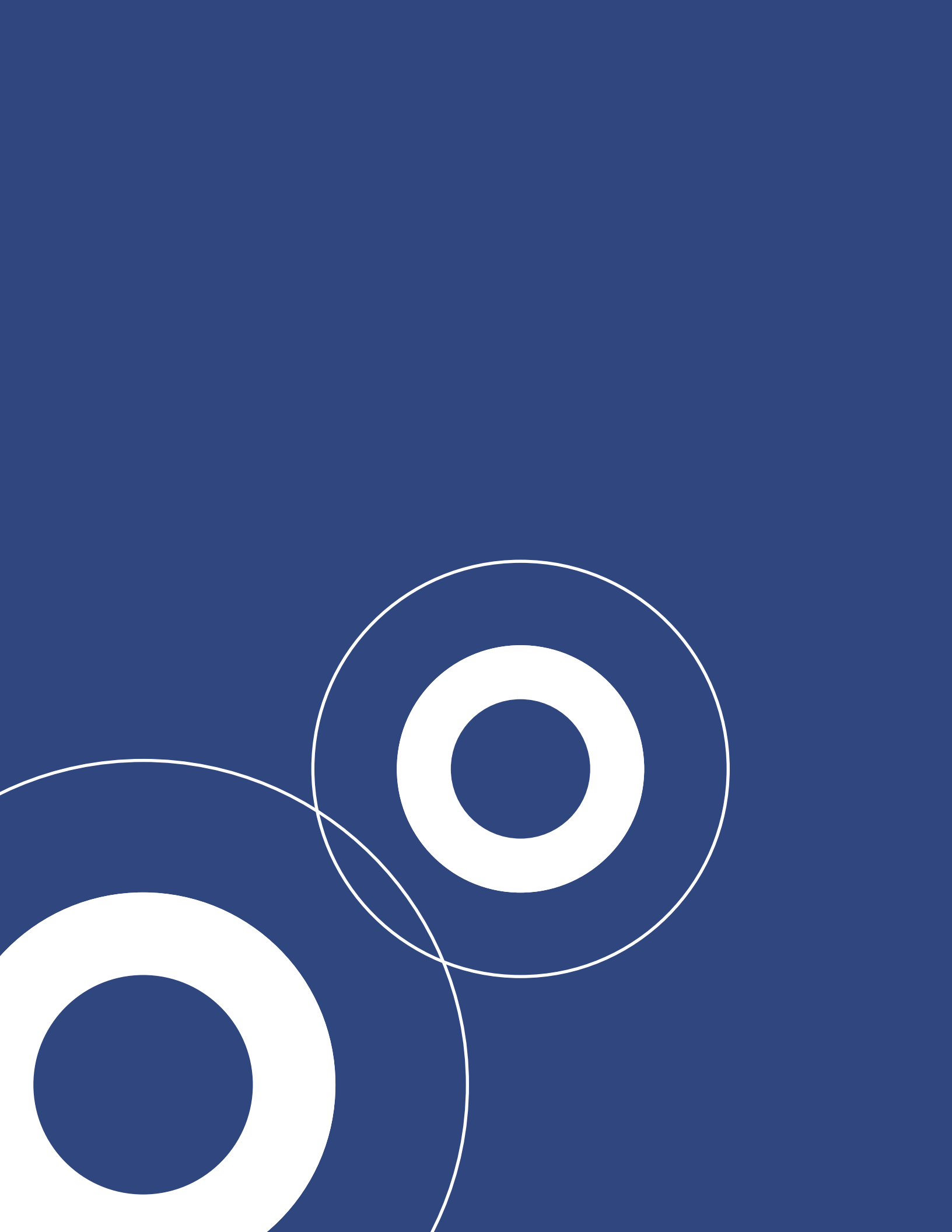
México: Anatomía de la Corrupción es un compendio de los principales índices, indicadores y mediciones sobre la frecuencia y extensión del fenómeno de la corrupción, de sus causas y efectos, de los esfuerzos para combatirla y de los magros resultados obtenidos. Es una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción, de los partícipes de la corrupción ya sea del lado de la oferta o la demanda, de la frecuencia con que se practica y la permisividad frente a ella, de la tolerancia social frente a los actos de corrupción, y de los costos que se pagan por permitirla. Aunque el estudio se centra en el caso de México la reflexión y experiencia internacionales están presentes como punto de contraste.

Sobra aclarar por qué es importante estudiar el fenómeno de la corrupción pero entre las razones figura el pernicioso efecto sobre el ánimo nacional, sobre la legitimidad y credibilidad del Estado y sus representantes, sobre la supervivencia de la democracia, sobre el desempeño de la economía nacional y sobre el bienestar de las familias.

Como a cualquier enfermedad, para poder erradicar la corrupción hace falta conocerla: localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de oportunidad que permiten su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos, mirar experiencias exitosas. Solo así se podrá construir una coalición ganadora para combatirla, sólo así se podrá traducir la indignación en una estrategia exitosa para combatirla.

En los últimos años son muchas las instituciones académicas, asociaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, las que han contribuido a poner en la agenda pública el tema de la corrupción. De entre todas ellas destaca *Transparencia Mexicana* y su fundador, Federico Reyes Heroles, quien fue pionero en su investigación.





II. ÍNDICES DE PERCEPCIÓN: MÉXICO Y EL MUNDO

Un ambiente libre de corrupción es, por naturaleza, un bien público

OCDE, 2015

2.1 EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN: ¿QUÉ ES Y CÓMO LA MEDIMOS?

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. En primer lugar porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito.

La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización *Transparencia Internacional:* el abuso del poder público para beneficio privado.[1] Y sí, la definición recoge la esencia de la corrupción pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción. Es probable que la mayoría de las personas reconozcan de inmediato un acto que puede ser calificado como corrupción pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas.

Si definir a la corrupción resulta un ejercicio complejo, medirla lo es aún más. Descubrir un acto de corrupción que por definición busca ser encubierto requiere, además de voluntad, de recursos y capacidades de investigación importantes. Una vez descubiertos, los actos pueden ser clasificados y contabilizados pero ahí donde reinan la opacidad, la complicidad y la impunidad, la medición es prácticamente imposible. Para corregir estas dificultades y tener un acercamiento más preciso al fenómeno de la corrupción se han desarrollado distintos indicadores cuyo objetivo es aproximarse al número de casos reales así como a las actitudes y valores de la ciudadanía y de las autoridades.

Ante la dificultad o incluso imposibilidad de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos se han desarrollado metodologías alternativas para su medición. La mayoría de los estudios corresponden a una de tres categorías de encuestas:

1 Es importante hacer explícito que esta definición se circunscribe a los actos cometidos por los integrantes del sector público o, en el mejor de los casos, a aquellas personas que manejan recursos provenientes del erario. Cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares o de un particular en relación a la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano.

- de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción
- sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción
- de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros

Junto a estos estudios coexisten aquellos de investigación participativa o experimental, los que recopilan, dan seguimiento y clasifican los actos de corrupción a partir de las investigaciones, expedientes abiertos y/o el número de condenas y, desde luego, los estudios de caso a partir de los cuales se desentrañan los mecanismos finos de la corrupción en un país.

Cuadro 1

Indicadores de Medición de la Corrupción en el mundo

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción *Transparencia Internacional*	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción *Transparencia Internacional*	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global *Foro Económico Mundial*	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices (i) percepción de la corrupción (ii) Leyes anti corrupción (iii) prácticas anti corrupción	Peor (1) mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno *Transparencia Internacional*	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global *Global Integirty*	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anti-corrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad *Banco Mundial*	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de *Control de la Corrupción,* que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho *World Justice Project*	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de *percepción de la corrupción* en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Varias

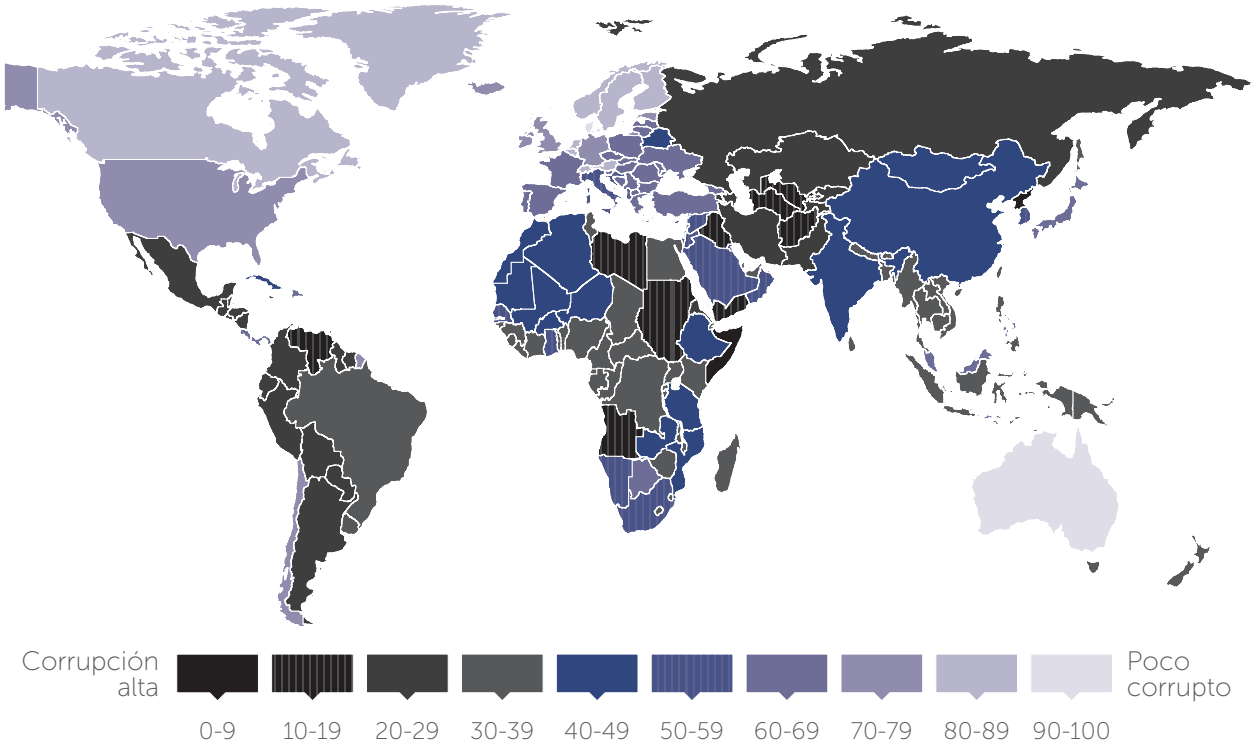
Las mediciones más utilizadas son los índices de percepción que en lugar de contabilizar los actos de corrupción aplican encuestas a ciudadanos y páneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones. Con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban.

En el Cuadro 1 se detallan los indicadores de medición de la corrupción más reconocidos y utilizados así como el organismo encargado de elaborarlos y difundirlos. Son indicadores imperfectos pero permiten sistematizar la información disponible, dar seguimiento a su evolución, comparar el comportamiento de distintos países y avanzar en la agenda pública para su combate.

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100 donde 0 es *altamente corrupto* y 100 es *muy limpio (ausencia de corrupción).* Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción.

Imagen 1

Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Transparencia Internacional 2014
El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional otorga a cada país una calificación de 0 – 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 altamente limpio. Utilizando las calificaciones de todos los países elabora un ranking mundial de percepción de la corrupción. El mapa muestra a los países en tonos distintos según la calificación otorgada, no su lugar en el ranking.

Los resultados del IPC revelan que la corrupción es un problema de alcances globales aunque sus niveles son muy dispares. El último mapa elaborado por Transparencia Internacional, con los resultados del IPC 2014 en 174 países es ilustrativo (ver Imagen 1).

La cobertura global del IPC permite hacer comparaciones interesantes entre grupos de países ya sea por pertenencia a asociaciones internacionales (clubes de países), grado de desarrollo, PIB por habitante o desempeño educativo, entre otras.

2.2 MÉXICO Y EL MUNDO

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional.[2] Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos.[3]

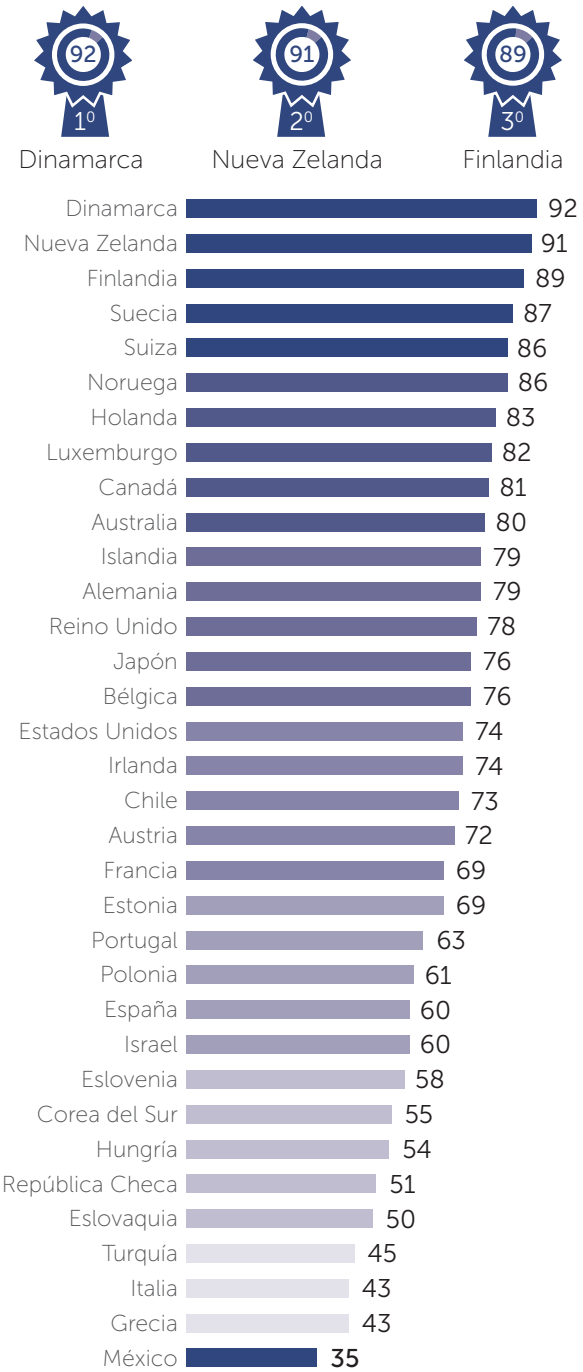
La situación no es alentadora para México ni cuando se le compara con países miembros de Organismos Internacionales a los que pertenece ni tampoco cuando se le compara con países de características similares. La Gráfica 1 muestra que México es percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Incluso los dos integrantes más cercanos (Italia y Grecia) tienen una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2014 México incrementó en 4 puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aún cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar de entre los de la OCDE.

2 Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index Brochure,* 2014, p.3.

3 Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption,* 2013.

Gráfica 1

Índice de Percepción de la Corrupción: países miembros de la OCDE

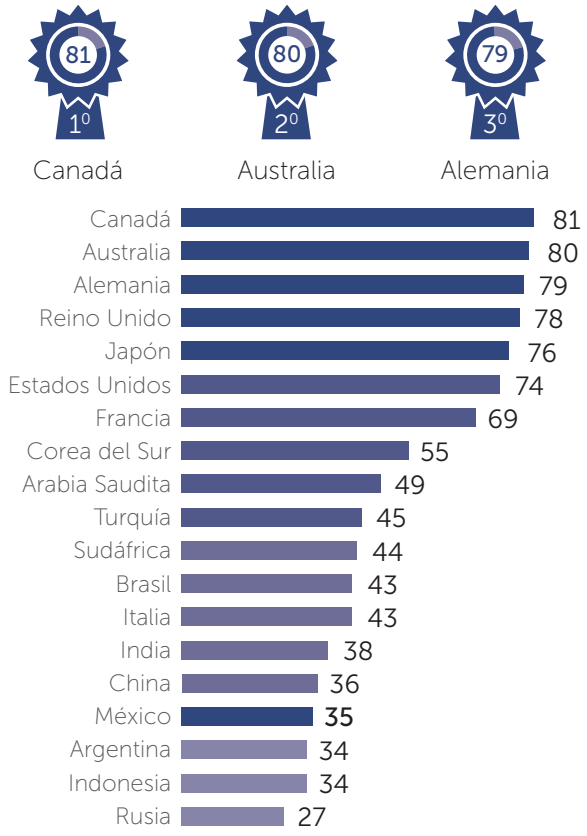


Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2014

El mismo ejercicio de comparación pero ahora para los países pertenecientes al G20 proyecta una situación similar. La Gráfica 2 muestra que la percepción de la ciudadanía acerca de la frecuencia de corrupción en México es significativamente peor que la mayoría de los países pertenecientes al G20. Peor aún, el *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project (2014) ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Pakistán, Afganistán, Liberia, Venezuela, entre otros (ocupa el lugar 79 de 99).[4] De manera paradójica México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos.

Gráfica 2

Índice de Percepción de la Corrupción: países miembros del G20



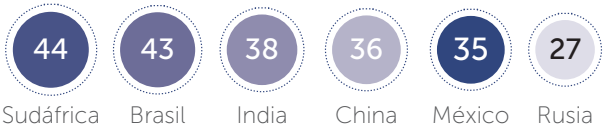
Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2014

4 The World Justice Project, *Rule of Law Index* 2014

La diferencia en la percepción sobre la corrupción es muy amplia entre México y países con economías desarrolladas como Canadá y Alemania. Pero el desarrollo económico no es siempre el factor que explica los niveles de corrupción. En la comparación entre México y los BRICS, India, China, Brasil y Sudáfrica tienen un menor nivel de percepción de corrupción. Nuestro país sólo supera a Rusia.

Gráfica 3

Índice de Percepción de la Corrupción: México y los BRICS



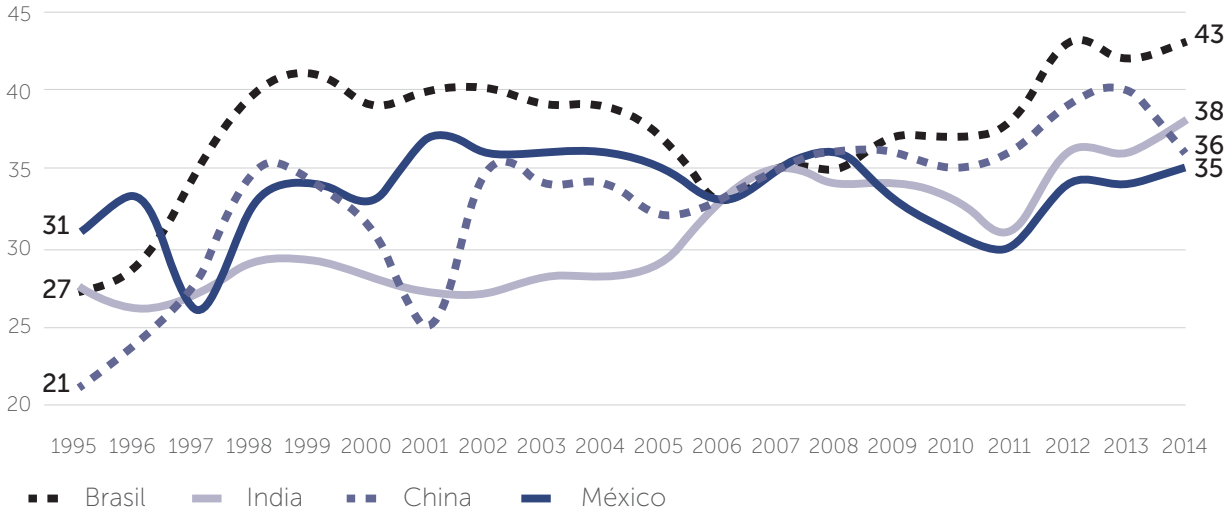
Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2014

Los índices de percepción de la corrupción nos permiten saber el estatus de cierto país o región frente a la corrupción en determinado momento pero también posibilitan el análisis comparado en el tiempo para mostrar tendencias de mejoría o retroceso. La diferencia en la calificación de México en comparación con Brasil, China e India no es tan significativa pero la evolución que ha mostrado cada país es muy reveladora. México, una vez más, tiene poco que mostrar.

El análisis histórico de estos países de 1995 a 2014 muestra que Brasil, China e India han aumentado su calificación, esto es, han mejorado los niveles de percepción en 16, 15 y 11 puntos respectivamente. Por su parte México se ha mantenido prácticamente estancado al aumentar tan sólo 4 puntos en 20 años y cayendo en consecuencia de la segunda posición a la quinta en percepción de la corrupción dentro de los integrantes de los BRICS.

Gráfica 4

Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en Países Selectos



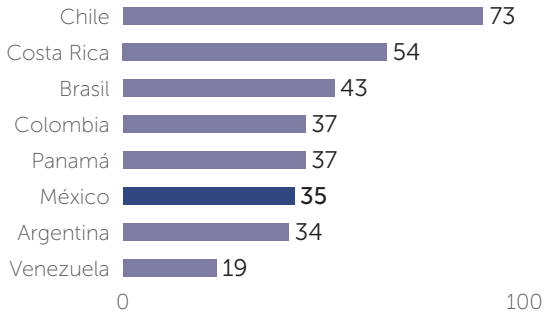
Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 1995-2014

Resulta preocupante que los principales competidores económicos de México muestren mejor desempeño en el combate a la corrupción, ya que esto puede convertirse en un factor decisivo al momento de intentar atraer inversión extranjera.

Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano en materia de combate contra la corrupción. Al comparar con países latinoamericanos con un Producto Interno Bruto per cápita similar, México está de nueva cuenta en los últimos lugares: tan sólo por arriba de Argentina y Venezuela. En contraste, países como Chile y Uruguay registran el doble de puntos que los obtenidos por México. Sumado a esto, según el Barómetro de las Américas 2014, México es el cuarto país de América Latina en donde es más común el pago de sobornos, tan sólo por debajo de Haití, Bolivia y Paraguay.[5]

Gráfica 5

Índice de Percepción de la Corrupción: países selectos de AL



Fuentes: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2014

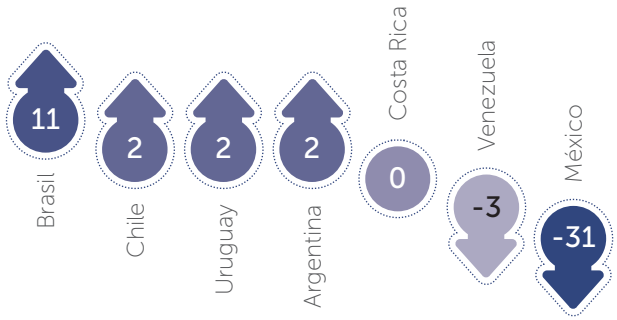
Pero quizá el dato más preocupante sea el de la evolución de México dentro del ranking mundial del Índice de Percepción de la Corrupción. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos similares subieron lugares en el ranking al ser percibidos como menos corruptos, México no sólo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 103 en 6 años. Es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción

5 Latin American Public Opinion Project, *Barómetro de las Américas* 2014, p146.

conduzca a un aumento en la percepción aunque los delitos se mantengan constantes pero las cifras revelan que los esfuerzos anticorrupción en México en definitiva no han funcionado.

Cuadro 2

Progreso en el Ranking Mundial del Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2008-2014

La corrupción es sin duda alguna un fenómeno multifactorial. La literatura ha explorado causales de tipo histórico, religioso, etnolingüístico y de dotación de recursos naturales. También se ha tratado de correlacionar con el nivel de desarrollo económico, la apertura comercial, el grado de intervención del estado en la economía o el tipo de sistema legal adoptado. Adicionalmente, la causalidad es indeterminada y subsisten las interrogantes sobre si, por ejemplo, menor corrupción conduce a mayores grados de desarrollo o, por el contrario, los mayores grados de desarrollo producen menor corrupción.

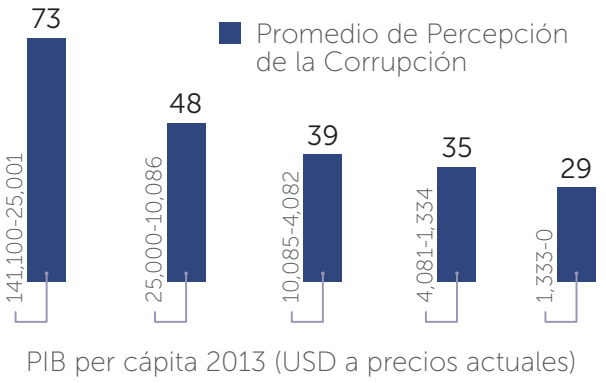
En el estudio de la corrupción a nivel internacional se han propuesto distintas teorías acerca de ciertos factores que pudieran estar correlacionados o que pudieran inducir o inhibir la corrupción. Entre ellos está el de la relación PIB per cápita/ corrupción.

No es posible establecer una relación de causalidad inequívoca entre el PIB per cápita y los niveles de precepción sobre la corrupción pero ocurre que en la mayoría de los casos prevalece una correspondencia positiva entre ambos. La Gráfica 6 muestra que efectivamente los países con PIB per cápita más alto tienen en promedio una calificación también más alta del Índice de Percepción de la Corrupción (es decir son menos corruptos) mientras que los países más pobres son los que tienen en promedio las calificaciones más bajas.

No obstante la correlación no siempre se sostiene. Kuwait es uno de los países con mayor PIB per cápita en el mundo y su calificación alcanza sólo los 44 puntos en el IPC. Por su parte, México tiene un PIB per cápita de $10,305 USD y una calificación en el IPC de 35; es decir, nuestro país tiene la calificación en el IPC que promedian los países con un PIB per cápita entre dos y diez veces menor que el suyo.

Gráfica 6

Relación entre PIB per cápita e Índice de Percepción de la Corrupción

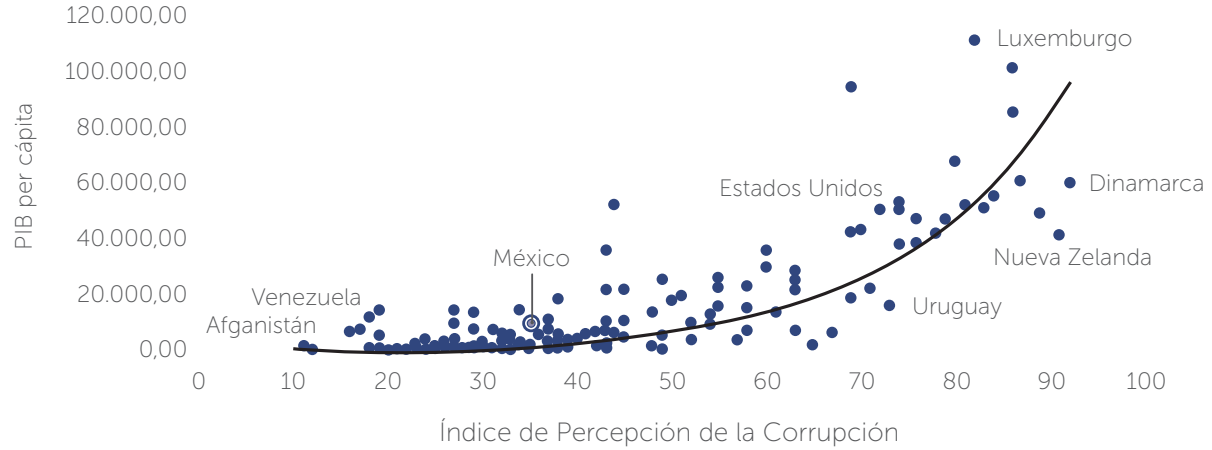


Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial 2013 y Transparencia Internacional 2014
La gráfica muestra la calificación promedio del IPC entre los países dentro del rango de PIB per cápita señalado.

La relación entre el Índice de Percepción de la Corrupción y el PIB podría ser exponencial. Avanzar un poco en la calificación, digamos de 35 a 45, puede no rendir los frutos esperados pero si logra darse un salto significativo –cruzar el umbral de 60 de calificación- el impacto en el PIB podría ser también significativo.

Gráfica 7

Relación entre PIB per cápita e Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial 2013 y Transparencia Internacional 2014

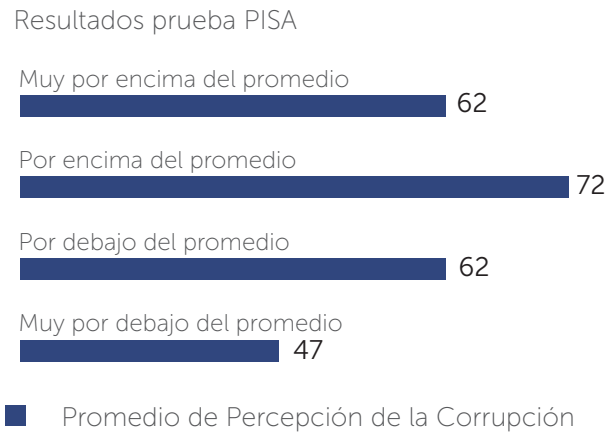
La correlación entre las dos variables puede ser menos robusta de lo que se pensaba inicialmente. No obstante, es el caso que la corrupción afecta negativamente muchos de los determinantes del crecimiento y, por tanto, puede inferirse que el efecto de ella en el crecimiento también es negativa *(Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development,* 2015). Además de al crecimiento, la corrupción impacta también al desarrollo. A partir de la literatura analizada, la OCDE concluye en el mismo estudio que afecta negativamente algunas de las variables del bienestar que no están capturadas en las mediciones del PIB: desarrollo sostenible, salud y seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como es la confianza.

Otra hipótesis planteada con frecuencia es que la corrupción es principalmente un problema de educación por lo que los países con menor nivel educativo tenderán a presentar mayores niveles de corrupción. Al relacionar los resultados de la prueba educativa PISA aplicada a países miembros de la OCDE con el IPC 2014, en efecto, es posible ver que a menor nivel educativo mayor percepción de la corrupción. Una vez más, no puede probarse que haya una relación causal entre ambas variables pero sí hay evidencia de que los países con los peores resultados en la prueba PISA tienen en promedio las peores calificaciones en percepción de la corrupción. En el caso de México, la relación entre educación y corrupción no queda del todo clara, ya que a pesar de obtener una calificación de 413 puntos (por debajo del promedio) su calificación en el IPC (35) es sustancialmente menor a la de los países con una calificación similar en educación (62).

Por último, en los estudios sobre corrupción se ha planteado con frecuencia que a mayores niveles de corrupción, mayor el desencanto con la democracia. El supuesto detrás de esta afirmación es que la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones y autoridades y consecuentemente un bajo aprecio o descontento con la forma de gobierno. Es cierto que Uruguay y Chile son los dos países de América Latina con mejor puntuación en materia de corrupción (ambos con 73 puntos en la medición de Transparencia Internacional) y que son también los que mayores niveles de satisfacción registran (71% y 63% respectivamente) pero si quitamos estos dos países no se encuentra relación entre las dos variables. Mas bien se confirma que la satisfacción y aprecio de la democracia están relacionadas con el desempeño de la economía.

Gráfica 8

Relación entre Nivel Educativo e Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial 2013 y Transparencia Internacional 2014
La gráfica muestra la calificación promedio del IPC entre los países dentro del rango de PIB per cápita señalado.

Las cifras proporcionadas en esta breve comparación internacional permiten llegar a algunas conclusiones. Primero, la corrupción es un problema que experimentan todos los países del mundo aunque hay grandes diferencias en su extensión. Segundo, tanto en términos absolutos como en términos relativos, esto es, en comparación con países de características similares, México se encuentra entre los países peor calificados. Adicionalmente, muestra un retroceso constante en los rankings mundiales.

Tercero, aunque los datos no permiten hablar de una relación causal, el PIB per cápita así como el desempeño educativo están asociados a menores niveles de corrupción. Cuarto, el análisis internacional muestra que la corrupción es un problema que tiene solución. Países que originalmente tenían niveles de percepción de la corrupción similares a los de México como Brasil y Uruguay, han mejorado sus calificaciones notablemente. Uruguay y Chile han llegado al punto de obtener mediciones comparables a países como Estados Unidos o el Reino Unido.

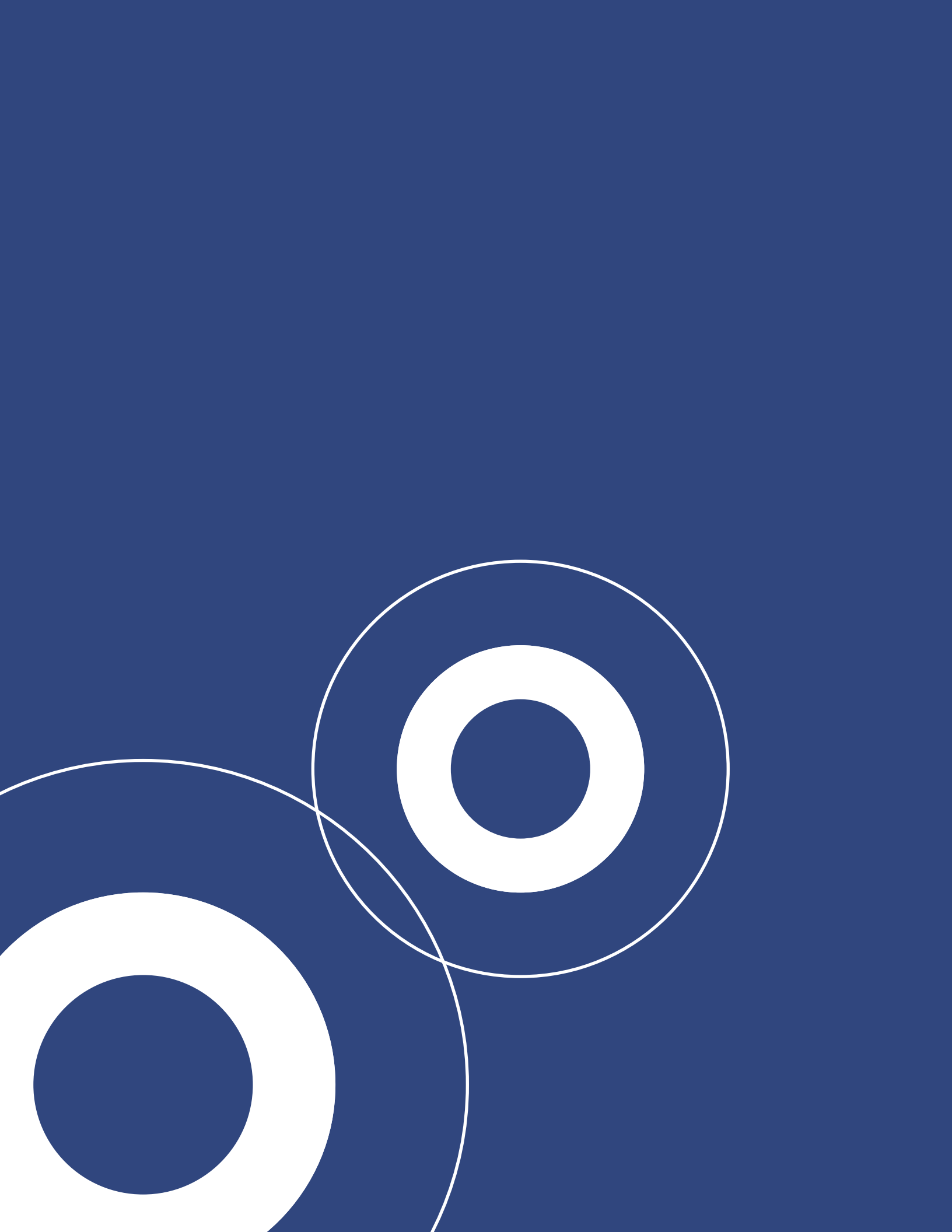
Cuadro 3

Ranking de Percepción de la Corrupción de México comparado con el Mundo

Bloque/Región	Posición	Total de países
América	22	32
BRICS + México	5	6
G20	17	19
OCDE	34	34

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 2014.

La calificación que Transparencia Internacional otorgó a México en 2014 es una fuerte llamada de atención y ratifica el resultado de algunas encuestas de opinión en las que la corrupción ya aparece como el principal problema del país.



III. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Nuestra forma de democracia es el soborno en su máxima expresión

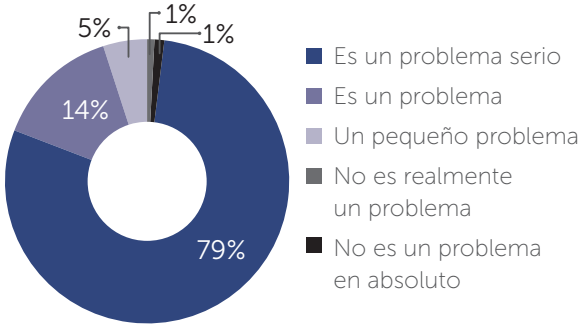
Gore Vidal

3.1. PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES

Según el *Barómetro Global de la Corrupción* (2013) para más del 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema y para el casi el 80% de ellos es un problema serio.

Gráfica 1

Porcentaje de personas que consideran que la corrupción es un problema

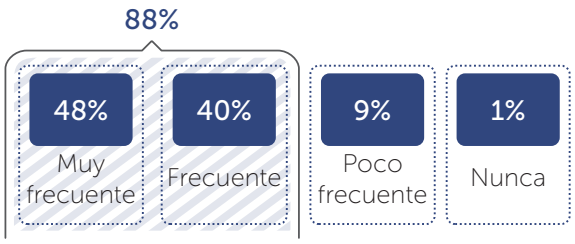


Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

Es un problema serio por la extensión del fenómeno y la frecuencia con que ocurre y a las consecuencias generalizadas que acarrea. A nivel nacional la población considera que las prácticas de corrupción son frecuentes o muy frecuentes y que el nivel de la corrupción actual comparado con el de los últimos años ha aumentado considerablemente.

Gráfica 2

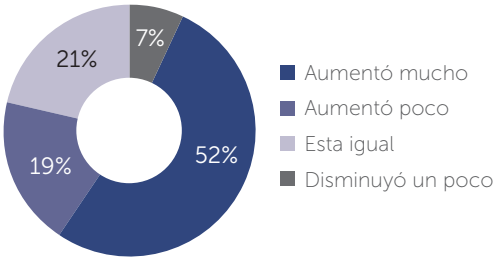
Percepción sobre frecuencia de la Corrupción



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

Gráfica 3

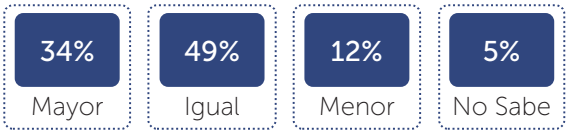
Percepción de Evolución de la Corrupción en los últimos dos años



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

Gráfica 4

Percepción de Evolución de la Corrupción en los últimos 6 años

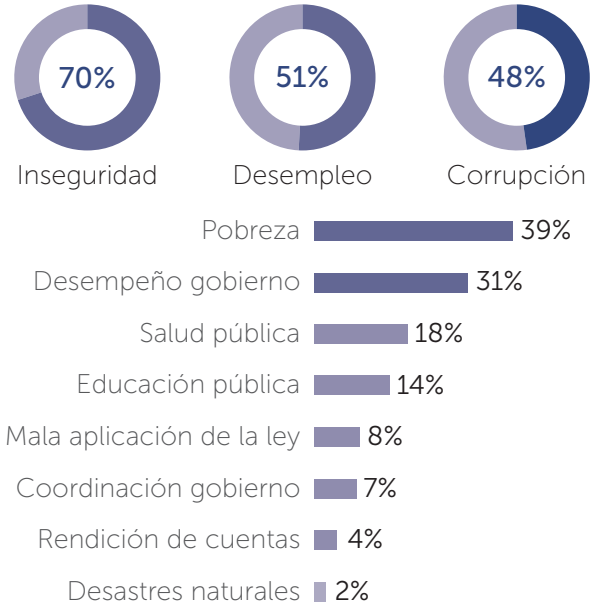


Fuente: Encuesta México: Política, Sociedad y Cambio. Escenarios Políticos, GEA-ISA 2014

Consecuentemente, la corrupción ha ido escalando entre las inquietudes de la población hasta que hoy en día la mayoría de las encuestas la sitúan entre los primeros lugares de preocupación. La *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (2013) la coloca en tercer lugar con 48.5% de las menciones, sólo después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza. La *Gran Encuesta 2014 de Consulta Mitofsky* lo ubica en quinto lugar, después de la inseguridad, la crisis, el desempleo y la pobreza. El periódico *Reforma* califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos pero el primero por los líderes con un 63% de menciones.

Gráfica 5

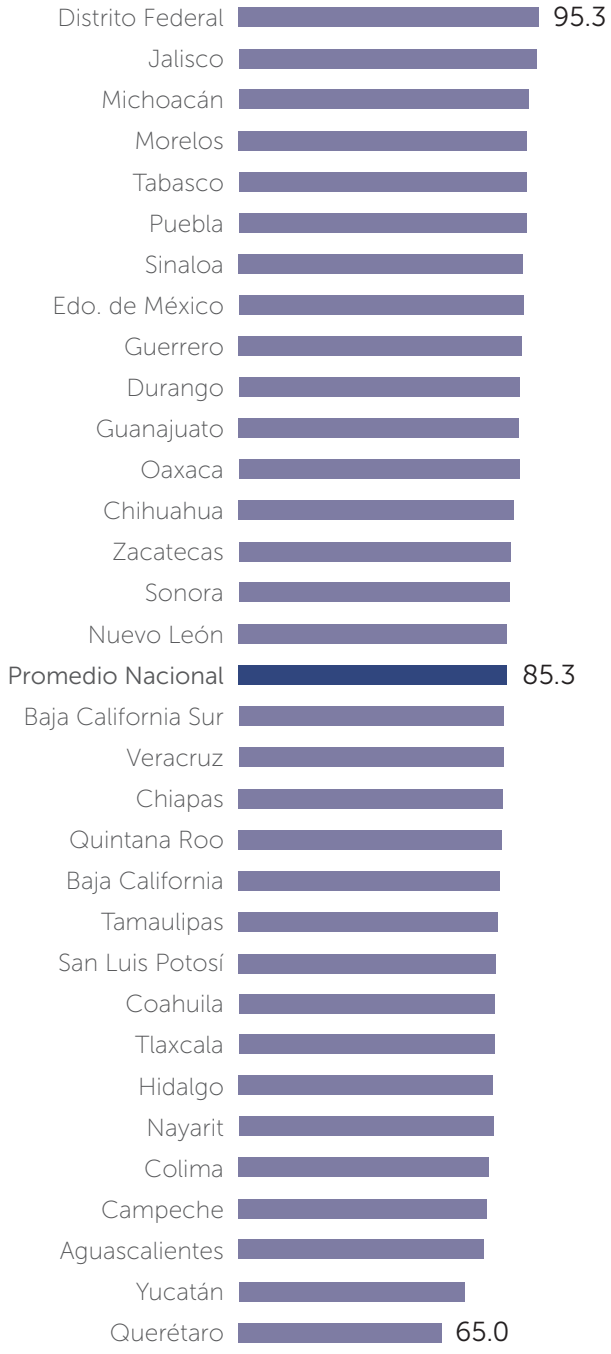
Percepción de los Problemas más Importantes



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

Gráfica 6

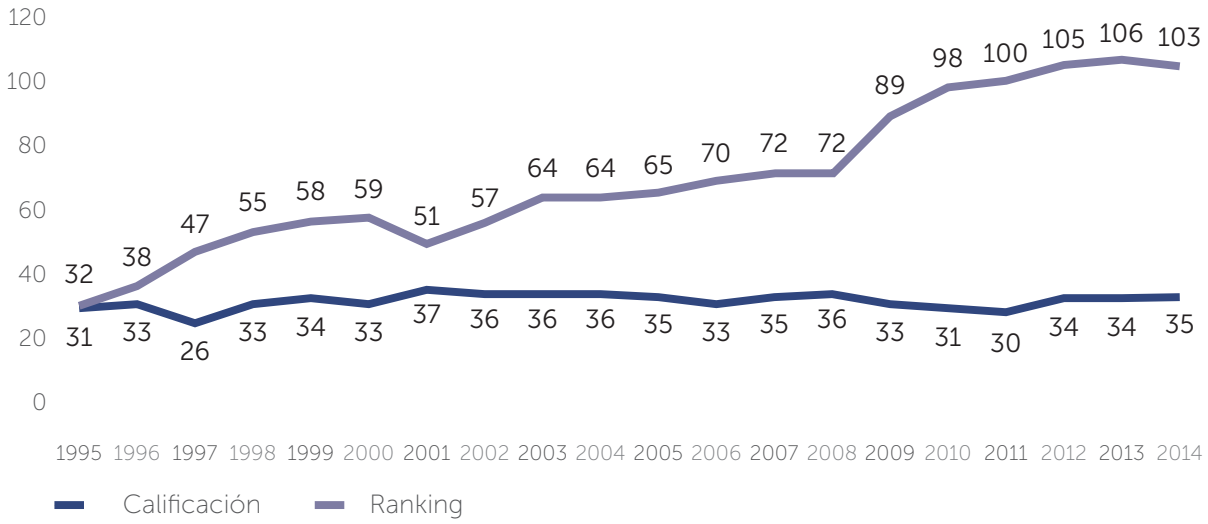
Percepción sobre Frecuencia de Corrupción en los Estados



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

Gráfica 7

Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional 1995-2014

Lo mismo ocurre cuando se observa el fenómeno a nivel sub-nacional. En las entidades federativas de la República las percepciones varían pero no hay estado que muestre buenas calificaciones. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es el D.F. con 95.3, diez puntos por encima de la media que es de 85%. La que menor nivel de percepción presenta es Querétaro con 65%, esto es, 20% por debajo del promedio nacional.

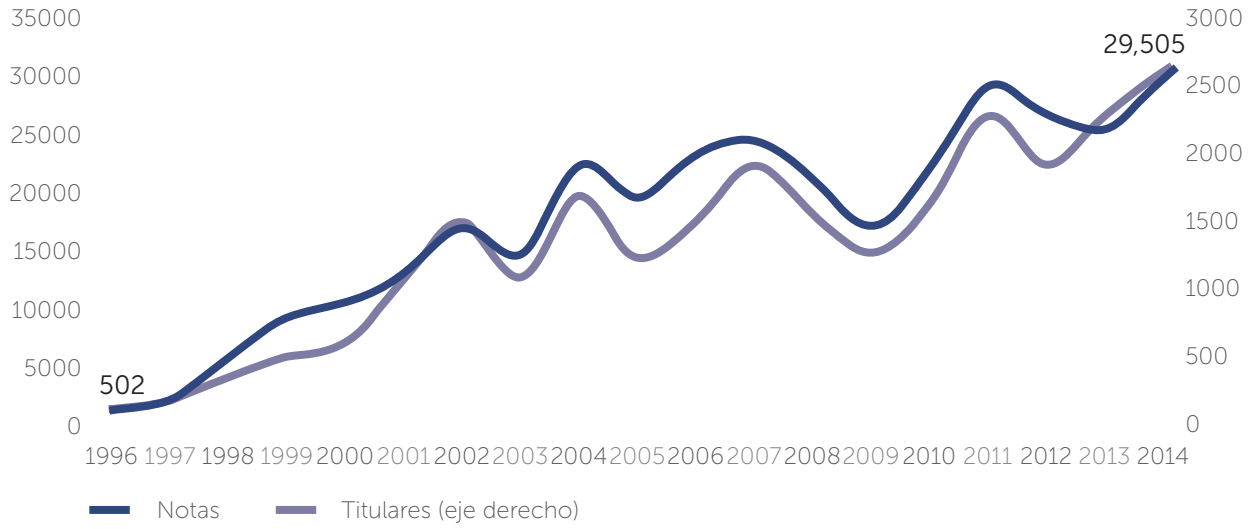
Todas estas cifras exhiben la extensión, profundidad y crecimiento de la corrupción en México. De ahí que no sorprenda que lejos de avanzar, México haya retrocedido en los índices de medición.

México ha sido constante y sistemático en el mal puntaje que obtiene en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparencia Internacional* desde hace 20 años: 35 sobre 100. No obstante, ha descendido drásticamente en el ranking mundial hasta ocupar el lugar 103 de 176 países. Esto se debe en parte a que cada año *Transparencia Internacional* añade más países al ranking mundial pero principalmente a que los países que han dejado atrás a México se han empleado más a fondo en el combate a la corrupción.

Otro tipo de medición que permite estudiar la frecuencia de actos de corrupción en México es el análisis de prensa. La Gráfica 8 muestra las veces en las que notas periodísticas y titulares de noticias mencionan la palabra corrupción entre 1996 y 2014. El aumento de menciones de corrupción en la prensa es impresionante: de 502 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996 se pasó a 29,505 notas y 2,587 titulares en 2014. Este notable crecimiento no indica necesariamente el incremento de la corrupción en México. La transición democrática que vivió el país en el último tercio del siglo XX trajo aparejada mayor libertad de prensa y, a partir de 2002, un considerable incremento en el acceso a la información pública. Es posible que los actos de corrupción se hayan mantenido en niveles semejantes al pasado pero que dadas la mayor libertad, el mayor número y pluralidad de medios (sobre todo en la prensa y redes sociales), los recursos dedicados a la investigación periodística independiente y el interés de exhibirlos por parte de los medios de comunicación, la percepción de los mismos haya crecido exponencialmente.

Gráfica 8

Menciones de la palabra "corrupción" en la prensa



Fuente: Elaboración propia con información de Infolatina 2015
La base de datos de *Infolatina* contiene más de 250 publicaciones nacionales de periódicos, revistas y agencias de noticias

3.2. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

La literatura no sólo ha reportado una relación (directa o indirecta) entre corrupción y crecimiento del PIB. También lo ha hecho entre percepción de la corrupción y confianza en el gobierno. Basados en una encuesta de Gallup, un estudio de la OCDE ha encontrado una correlación negativa de 0.84 para los 34 países miembros.

En el análisis comparado México muestra un nivel de percepción de la corrupción elevado en prácticamente la totalidad de las instituciones analizadas. Esto quiere decir que el problema se considera como de carácter sistémico, dicho de otra manera, que permea a casi la totalidad del cuerpo político y como se verá más adelante también al social. Otras democracias tienen el problema concentrado solamente en algunas de ellas.

En el caso de México los niveles de percepción de corrupción en las instituciones consideradas como los pilares de una democracia representativa -partidos políticos y poder legislativo– son extraordinariamente elevados y esto torna más complicada la gobernabilidad pues resta legitimidad a las decisiones de gobierno. Desgraciadamente, lo mismo ocurre con las instituciones encargadas de prevenir, castigar y corregir o reparar los actos de corrupción particularmente los cometidos por servidores públicos. El circuito formado por las instituciones dedicadas a la seguridad y procuración de justicia son de las que mayormente desconfía la población. Tal y como queda asentado en el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (IFE-Colmex, 2014)* los ciudadanos son escépticos del aparato de justicia nacional al que ven "como una red al servicio de la corrupción y el clientelismo".

En concordancia con lo que se señala la literatura comparada, aquellos países con niveles de percepción de la corrupción más elevados son también los que tienen instituciones políticas y jurídicas más débiles y las que experimentan menor aceptación de las mismas.

Cuadro 1

Percepción de la Corrupción en Instituciones de Gobierno

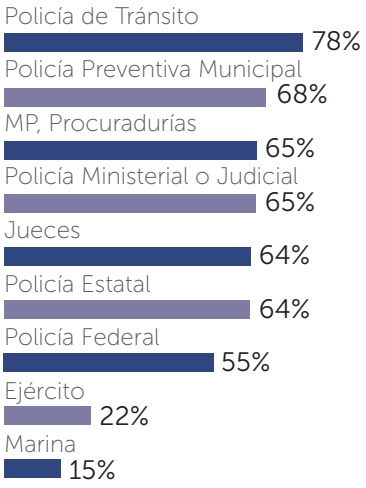
	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos políticos	91%	81%	76%	30%	83%	76%	86%	48%
Poder legislativo	83%	72%	68%	18%	67%	61%	65%	38%
Ejército	42%	30%	36%	17%	19%	30%	20%	34%
Policía	90%	70%	53%	9%	37%	42%	75%	47%
Poder Judicial	80%	50%	67%	5%	51%	42%	45%	39%
Servidores públicos	87%	46%	58%	11%	42%	55%	65%	40%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

Las autoridades del sistema de justicia que aparecen como más susceptibles de engendrar desconfianza por su comportamiento presuntamente corrupto y poco profesional son las policías en todos los órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, las procuradurías –federal y estatales–, los jueces y los ministerios públicos. Por otra parte, y como ocurre en otras latitudes, se perciben niveles mucho menores de corrupción en el caso de las fuerzas armadas: el ejército y la marina.

Gráfica 9

Percepción de la Corrupción de Autoridades del Sistema de Procuración y Administración de Justicia



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI 2014

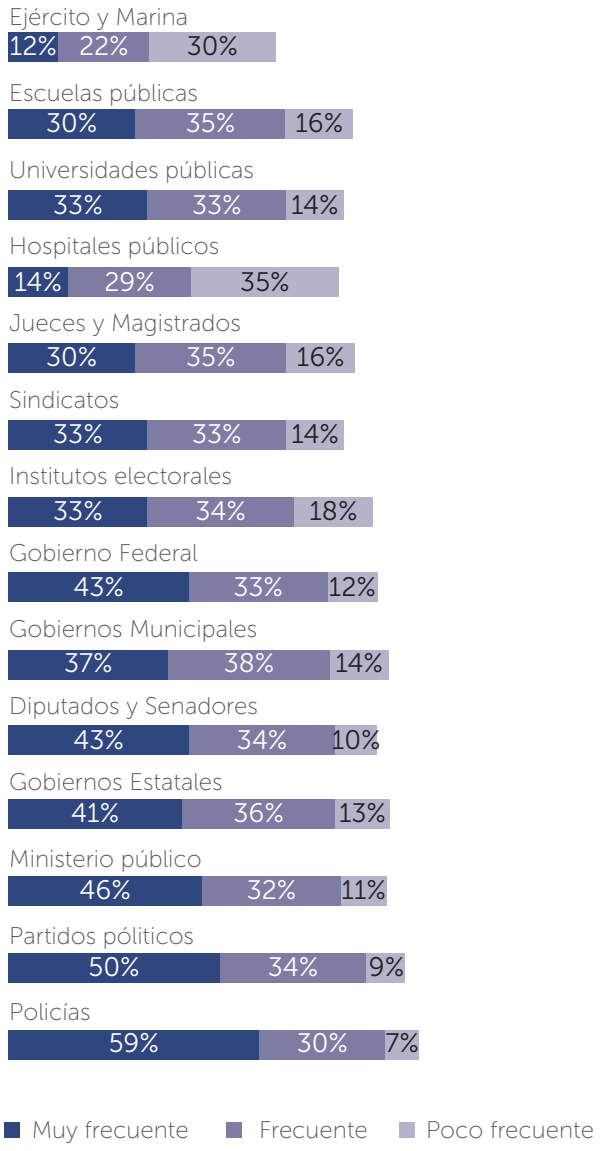
En realidad, en cada tramo de la vida cotidiana el ciudadano se encuentra con que tiene que lidiar con alguna institución del gobierno y en cada una de ellas se topa con los actos de corrupción que practican las burocracias públicas sean estas las de seguridad, las de representación o las que deben brindar un servicio público como la educación o la salud.

Lo que sorprende en el caso mexicano es que la corrupción y su inseparable compañera la impunidad lejos de haber disminuido con el fortalecimiento de la pluralidad y la introducción de pesos y contrapesos se hayan extendido o, en el mejor de los casos, mantenido. La única explicación a esta realidad es que los nuevos jugadores de la política han encontrado en la corrupción y la impunidad un modo de vida y que les resulta más rentable no llamar a cuentas a los adversarios si estos tampoco los llaman a cuenta a ellos.

"Parte de lo que la democracia prometía era que la competencia llevaría a tener no sólo ofertas políticas distintas sino un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción. Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o

Gráfica 10

Percepción sobre Frecuencia de la Corrupción en Instituciones



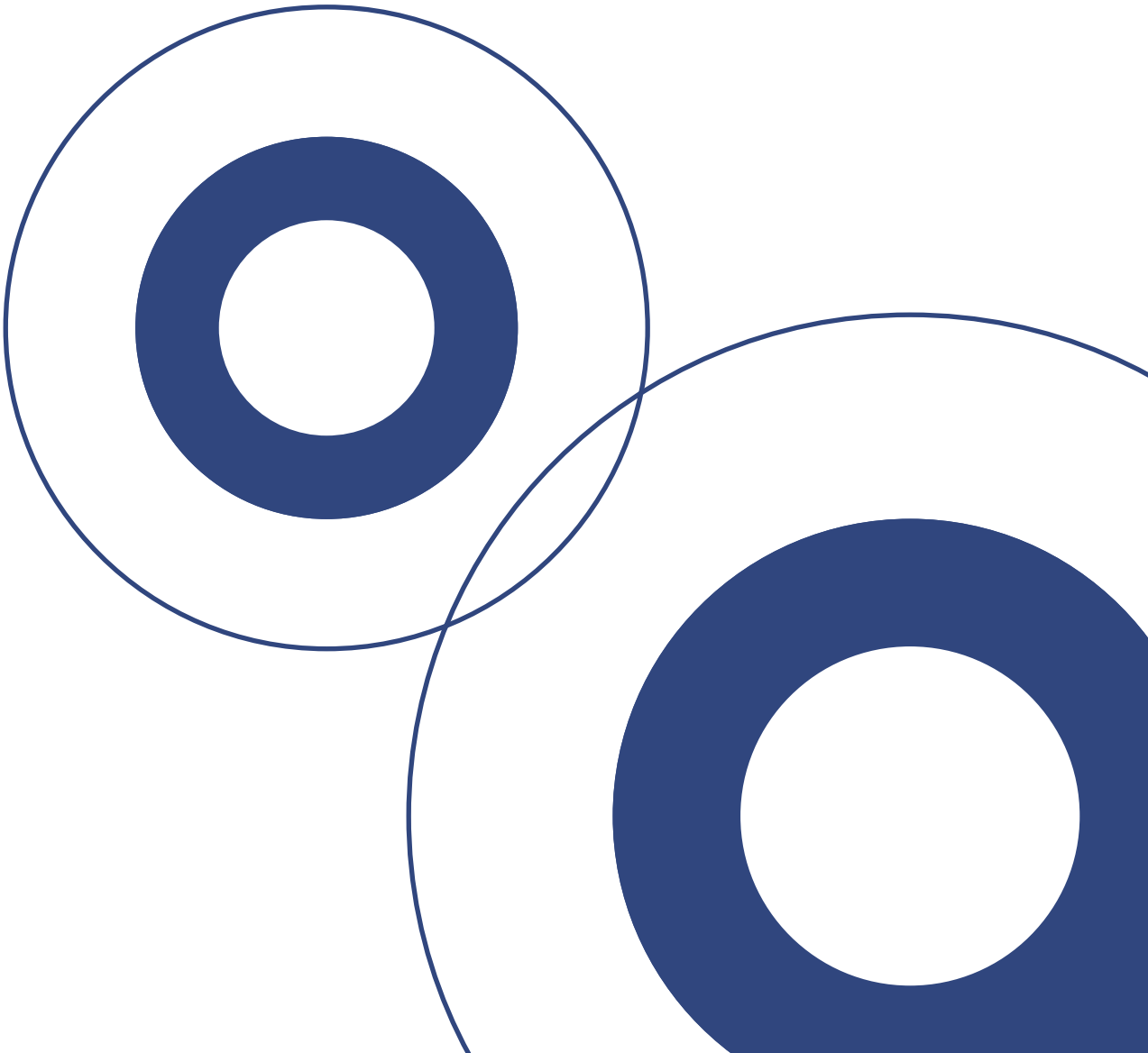
Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

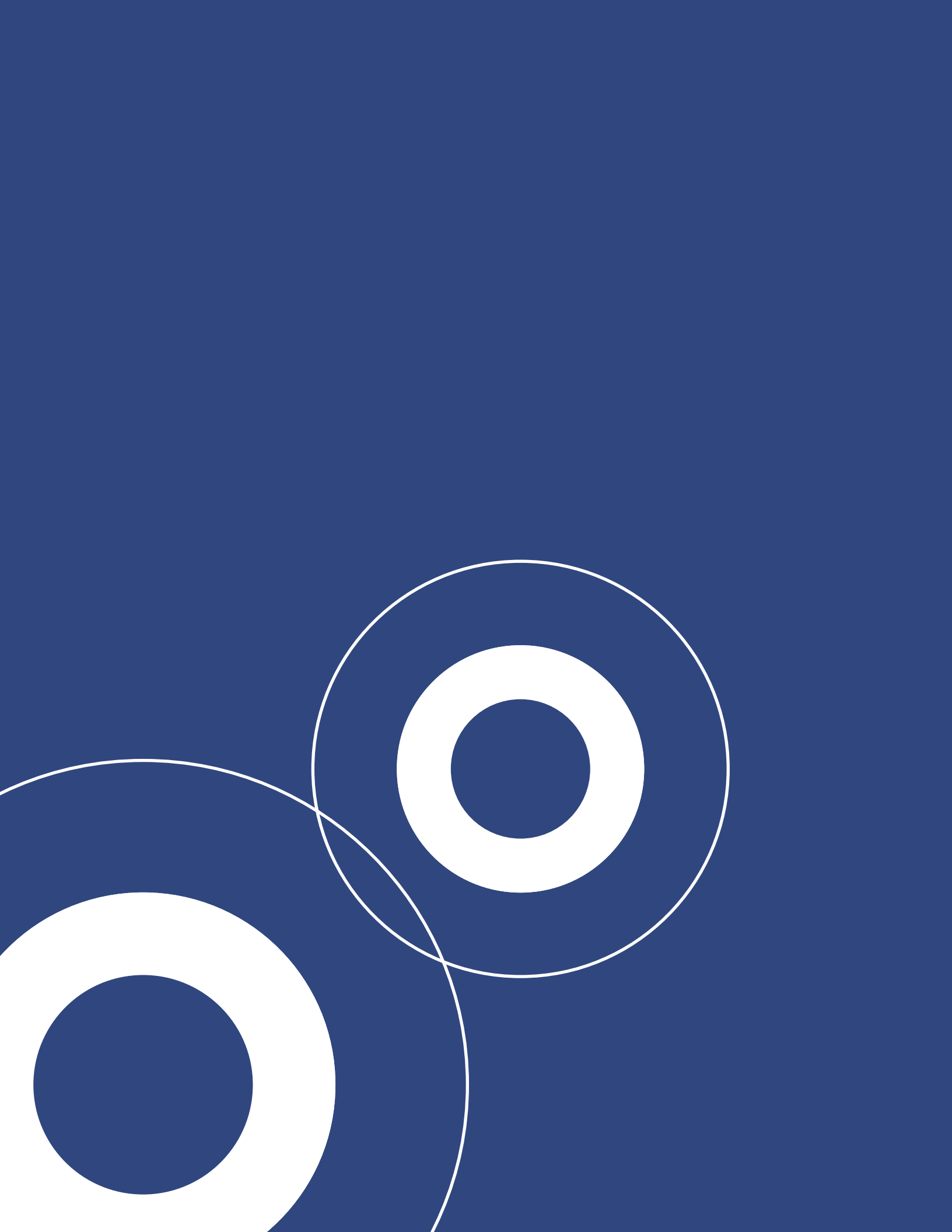
ética pública al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto el sistema de justicia los alcanzara. No fue así. Los partidos resultaron estar hechos de la misma materia prima y adoptaron la regla no escrita de: "se vale exhibir pero no perseguir; se vale denunciar pero no consignar".[6] En suma, los políticos adoptaron en lugar de un pacto en favor del estado de derecho un pacto tácito en favor de la ilegalidad y de la impunidad. Un pacto que reza "tapaos los unos a los otros".

En materia de política electoral, uno de los casos más emblemáticos de la prevalencia de la corrupción es el de las campañas. Según un estudio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia por cada peso de financiamiento público que se gasta en una campaña, hay tres pesos que no se ven ni se reportan. Para 2015 el tope de campaña a diputado federal se fijó en 1.2 millones de pesos y a senador entre 2.2 y 2.4 millones. No obstante, Luis Carlos Ugalde ha demostrado que "el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones … y el de senador … superior a los 20 millones, en un estado de tamaño mediano".[7]

6 Ma. Amparo Casar, *Excélsior,* 5 de noviembre de 2014

7 *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral,* Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia, 2013 y Ugalde Luis Carlos, *¿Por qué más Democracia significa más corrupción?,* Nexos, Febrero 2015





IV. MÁS ALLÁ DEL GOBIERNO: EMPRESAS, CIUDADANOS Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

*¿O cuál es más de culpar, aunque cualquiera mal haga: la que **peca por la paga** o el que **paga por pecar**?*

Sor Juana Inés de la Cruz

La corrupción no es un fenómeno que se restrinja al sector público. Los ciudadanos están igualmente obligados por la ley a no cometer actos de corrupción aunque siempre haya parecido más gravoso que aquellos que se dedican al servicio público se aprovechen de su cargo para beneficio propio. La mayoría de las veces, para que suceda un acto de corrupción, sea un soborno, una licitación, o incluso la aprobación de una pieza de legislación que beneficie a un sector, se necesita de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción: el político o funcionario público que detenta el poder público y lo utiliza para beneficio privado y quien paga en efectivo o en especie por ser beneficiado. Los actos de corrupción se dan entre actores públicos y privados y también entre actores privados sin la intervención de funcionario alguno. De hecho, los niveles de corrupción característicos de México son propios de una sociedad en la que ni gobernantes ni gobernados gustan del imperio de la ley y en los que la justicia puede comprarse. Unos por gusto, ambición o codicia y otros por necesidad participan de la corrupción.

4.1 LA CORRUPCIÓN Y LAS EMPRESAS:

El estudio de la corrupción en las empresas puede dividirse en dos grandes rubros. El que se da al interior de las mismas o en connivencia con otros entes privados y el que se da en la intersección con el sector público.

La corrupción que ha generado más atención es aquella en donde hay un punto de encuentro entre autoridad y empresa pero de ninguna manera se agota en ese contexto. Las empresas son constantemente presa de actos de corrupción perpetrados por sus propios empleados en los que no necesariamente interviene autoridad alguna. En la *Encuesta sobre Fraude en México* (2010) KPMG reporta que el denominado fraude interno tiene una incidencia de 75% (casi 8 de cada 10 empresas que operan en México han padecido cuando menos un fraude en los últimos doce meses) y el externo (el que realiza una persona ajena a la organización, como puede ser un proveedor o un cliente) de 17%. La corrupción corporativa merece tratamiento aparte pero no sobra decir que es un fenómeno también muy extendido y que el comparativo internacional señala a México como uno de los países más afectados por el fraude interno.

Gráfica 1

Incidencia de Fraudes en América Latina



Fuente: Encuesta sobre Fraude en México KPMG, 2010

El tema de la corrupción de las empresas en relación al sector público es muy complejo. El contacto –necesario o voluntario- con alguna autoridad

gubernamental siempre abre la oportunidad para engancharse en un acto corrupción. Las dos avenidas más comunes para la complicidad entre autoridad y empresa son la de la regulación y la del contratismo y/o asociaciones público-privadas.

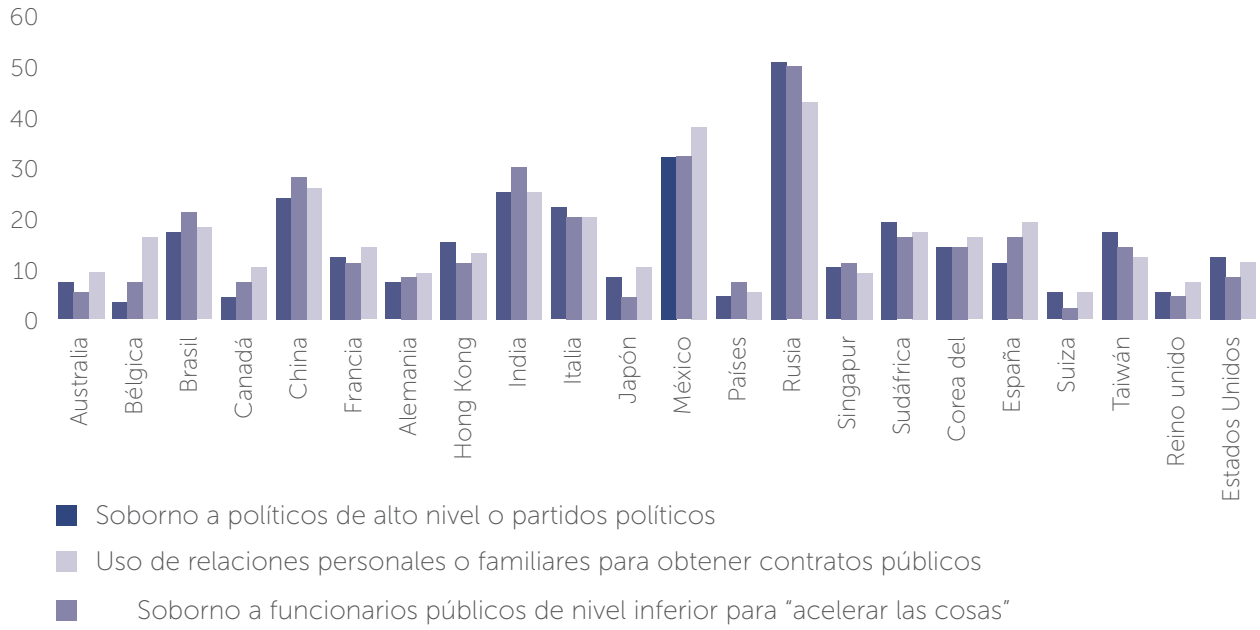
La teoría sostiene que en las economías con mayor grado de intervención estatal –directa o por la vía regulatoria- tienden a estar relacionadas con mayores niveles de corrupción. La sobre-regulación puede ser tan conducente a generar actos de corrupción como la ausencia de regulación. En el primer caso la tramitología es tal que una empresa se ve "obligada" a hacer un pago indebido para disminuir el tiempo de obtención de un permiso para operar un negocio, para obviar la presentación de requisitos imposibles de cumplir o para vencer la resistencia de un burócrata que simplemente se niega a liberar un autorización. En el otro extremo, el caso de la desregulación, lo que se teme es la discrecionalidad del funcionario y la tentación de sobornar para ser beneficiado o ser sobornado para beneficiar.

Pero la corrupción no ocurre únicamente por necesidad y temor a las consecuencias de no acceder a un pago extraoficial. También se da por falta de ética y por codicia, para obtener aquello a lo que uno no es merecedor por ley y/o por mérito propio. No tengo derecho a una concesión pero me la otorgan; no cubrí con los requisitos para concursar pero me los dispensan; no hice la mejor oferta pero descalifican al que la tuvo con alguna argucia legal.

En comportamientos de este tipo pueden incurrir los empresarios en contubernio con un funcionario público pero también lo pueden hacer a través de la colusión entre agentes privados. Así lo confirma el estudio *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas* de la *Oficina para el Control de Drogas y el Delito (UNODC, 2013)* de la *ONU* que reporta un conjunto de conductas "poco éticas" que practica de manera consistente el sector privado y que muestran además la colusión entre empresas:

Gráfica 2

Pagos Extraoficiales de las Empresas: Comparativo Internacional



Fuente: Índice de Fuentes de Soborno, Transparencia Internacional 2008

- *emisión de ofertas ficticias* para aparentar competencia sabiendo de antemano cuál de ellas ganará

- *supresión de ofertas* que consiste en la no presentación o el retiro de ofertas presentadas con el fin de que la licitación quede adjudicada al proveedor pre-acordado

- *rotación de ofertas* que supone el pacto entre empresas para ganar escalonadamente en el tiempo el contrato público

- *la asignación de mercado* en la que a la manera de las líneas aéreas o ciertas cadenas de supermercados, se dividen el territorio y respetan zonas en las que cada proveedor, contratista o licitante puede presentar ofertas

En el comparativo internacional México califica como uno de los países en el que los empresarios recurren de manera más frecuente a los sobornos (llamados eufemísticamente pagos extra-oficiales) o al *influyentismo*.

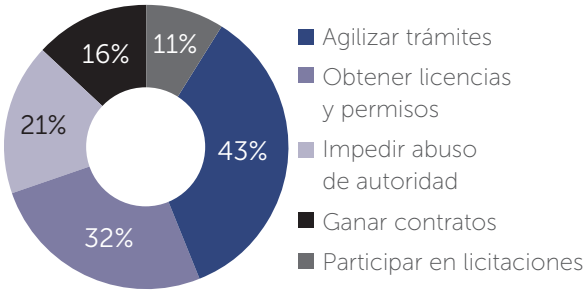
Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG (2008), 44% de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos; es decir, fueron partícipes de la corrupción. La encuesta no permite diferenciar si el acto de corrupción inicia del lado del político/burócrata o del empresario/empleado pero las principales razones por las cuales estos últimos dicen haber tenido que hacer un pago de este tipo es, en orden descendente: para agilizar trámites, obtener licencias y permisos o participar en licitaciones, impedir abusos de autoridad, ganar contratos y participar en licitaciones.

Por su parte, la consecuencia más temida es la prolongación innecesaria y costosa de los trámites a los que está obligado cualquier empresario que quiera establecer un negocio o mantenerse en el mercado. Según la *Encuesta de Fraude y Corrupción* 47% de los emprendedores y dueños de negocios se enfrentan a la "necesidad" de hacer un pago extra-oficial para poder operar.

Cuáles de éstas pueden atribuirse a la "necesidad" o a las consecuencias derivadas de no acceder a un soborno es difícil de discernir. Lo cierto es que no es posible considerar a las empresas únicamente como víctimas de corrupción sino también como beneficiarias.[8]

Gráfica 3

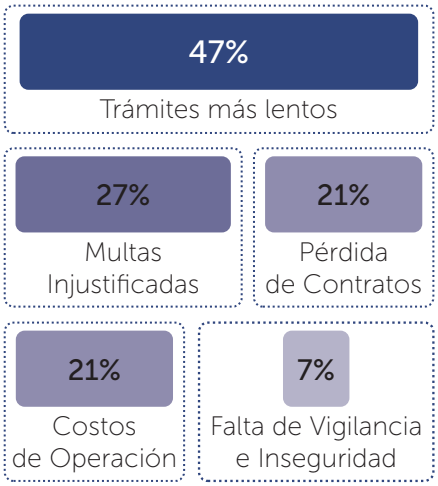
Motivos por los que se corrompen las empresas



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG 2008

Gráfica 4

Consecuencias de no acceder a la corrupción



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG 2008

8 La tendencia de las empresas mexicanas a cometer actos de corrupción va más allá de las fronteras y del contexto de corrupción de la burocracia del país. Muchas utilizan las mismas prácticas en donde sea que tengan negocios. Según el *Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional* (2011) las empresas mexicanas son las terceras más propensas a pagar sobornos.

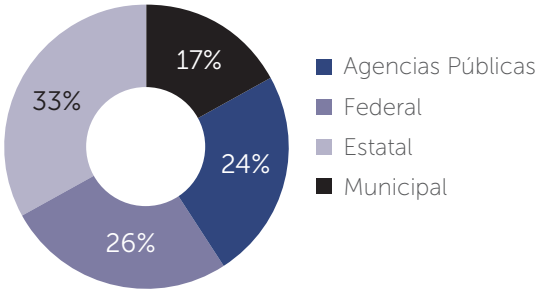
Los motivos para incurrir en actos ilegales pueden parecer válidos e incluso esgrimirse como argumentos de sobrevivencia pero lo cierto es que al justificarlos perpetúan el círculo vicioso de la corrupción y la impunidad.

Para tener un diagnóstico más exacto de la corrupción pero sobre todo para trazar la hoja de ruta para combatirla sería necesario conocer primero en qué órdenes de gobierno ocurren con mayor frecuencia los "pagos extra-oficiales". Segundo, distinguir las áreas o los trámites en los que se da el mayor número de casos de corrupción y; tercero, a qué niveles de la burocracia se dirigen los pagos extra-oficiales ya sea por trámites, permisos, concesiones o asignaciones de proyectos y de obras.

En términos de los órdenes de gobierno, es el municipal el que más menciones recibe pero la diferencia con el estatal y el federal no es tan sensible en cuánto a la frecuencia. No se sabe sin embargo, qué tanta renta extraen los servidores públicos de los agentes privados en cada orden de gobierno. Por otra parte los datos, una vez más, están basados en encuestas a expertos o usuarios de los servicios más que en denuncias, expedientes y resoluciones o sentencias.

Gráfica 5

Corrupción y Niveles de Gobierno, Destinatarios de los Pagos Extraoficiales de las Empresas



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG 2008

Cuadro 1

Oportunidades de Corrupción y Trámites de las Empresas

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

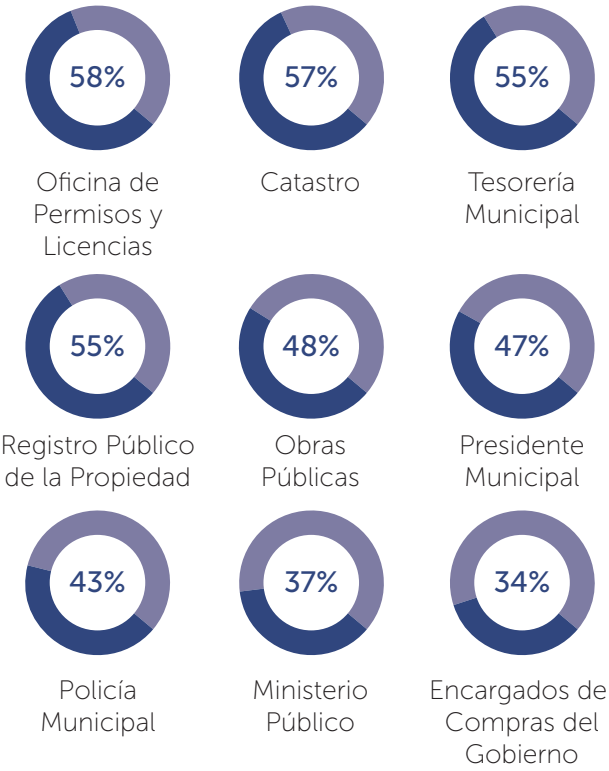
Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014

Las oportunidades de corrupción se dan a granel por el número de trámites a seguir en la apertura de un negocio y posteriormente gracias a las inspecciones que diversas dependencias están autorizadas para realizar en los establecimientos: sanitarias, fiscales, de medio ambiente, protección civil, seguro social, uso del suelo, tomas de agua, salidas de emergencia, etc. No se trata de eliminar las inspecciones o mecanismos de control, pero sí de desarrollar mecanismos para eliminar la utilización de éstos para extorsionar.

Cada vez son más los estudios al respecto pero el conocimiento es todavía precario. En 2014 el Centro de Estudios del Sector Privado encargó una *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México.*

Gráfica 6

Honestidad de Actores Relevantes en la Gestión y Resolución de Trámites



Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014

Encontraron que son 27 los trámites en los que se dan las mayores oportunidades de corrupción.

Los trámites en los que se reporta más oportunidad de corrupción corresponden también a la percepción sobre la honestidad de los encargados de estos trámites.

Por otra parte y aunque la ignorancia no exime de responsabilidad, es dramático que solamente el 30% de los encuestados dice conocer el marco regulatorio en materia de corrupción mientras que el 49% dice desconocerlo y el 16% conocerlo parcialmente (Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, KPMG).

Un estudio reciente de la OCDE[9] sugiere la importancia de distinguir entre la corrupción política y la burocrática. La primera se refiere a actos en los que los servidores públicos de más alta jerarquía están "más preocupados por su beneficio personal y su poder que por el desarrollo de la sociedad" sobre la que gobiernan. La gravedad y consecuencias de estos actos dependerán de la fuente de ingresos principal de los estados. Ahí donde los estados dependen más de las rentas provenientes de recursos naturales que de las contribuciones de los ciudadanos habrá mayor corrupción y estará más concentrada en las más altas autoridades. La corrupción burocrática es aquella que se da en los niveles administrativos –centrales o locales- y en donde la autoridad tiene la posibilidad de extraer rentas a través de la extorsión o manipulación de la ley.

9 OCDE, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development,*2015

Cuadro 2

Tipos de Corrupción

	Corrupción Burocrática	Corrupción Política
Corrupción "Extorsiva"	Presentación de Servicios (salud, educación, permisos, policía)	Licencias, propiedad, expropiación, decisiones judiciales
Corrupción "Colusiva"	Arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos), contratos públicos	"Conexiones cercanas" entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos

Fuente: Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OCDE 2015Económicos del Sector Privado 2014

Desgraciadamente no hay datos para diferenciar entre la frecuencia de uno y otro tipo de corrupción ni de los costos de cada una. Es de suponerse que la *petty* corrupción –que se torna altamente costosa en el agregado- se da a los niveles de la burocracia más baja y la *grand* corrupción ocurre en los escalones más altos de la política.

Lo que se sabe por las pocas resoluciones de los órganos encargados de perseguir y castigar las faltas administrativas o delitos penales relacionados con la corrupción (por ejemplo por la Auditoría Superior de la Federación o por la Procuraduría General de la República) es que las sanciones van dirigidas mayoritariamente a personas que no caen dentro de la categoría de mandos "medios y superiores", sobre todo de estos últimos. Es difícil encontrar casos en que los jerarcas de la política ya sea a nivel de cargos de elección popular (gobernadores y legisladores federales), partidario (presidentes y secretarios generales) o administrativo (secretarios, subsecretarios o equivalentes) sean perseguidos y castigados administrativa o penalmente.

4.2 LA CORRUPCIÓN Y LOS CIUDADANOS: ¿MÁS JUSTOS QUE PECADORES?

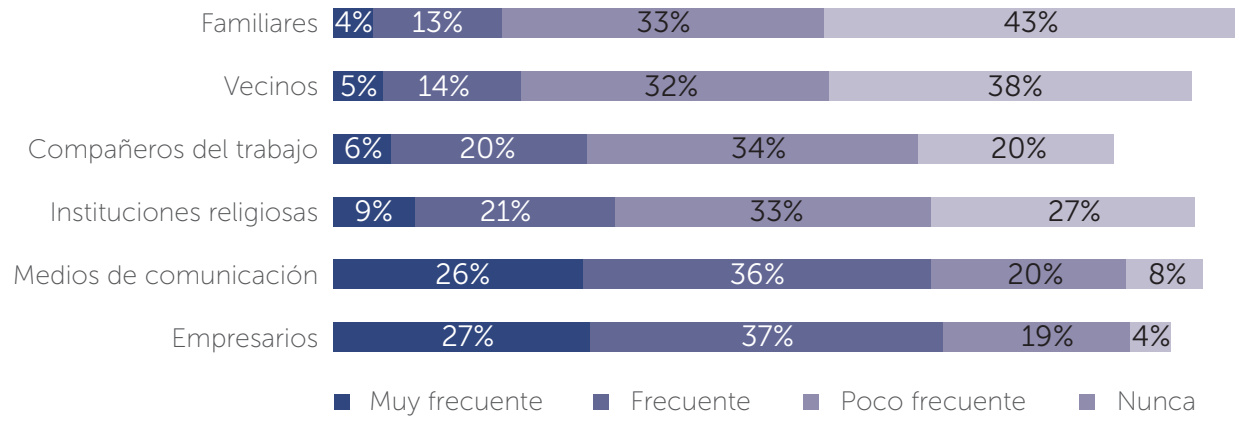
Políticos y empresarios no monopolizan los actos de corrupción. El ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos. Ocurre sin embargo un fenómeno curioso en la sociedad mexicana en relación con la percepción de corrupción entre ciudadanos. Pero al analizar a sus círculos cercanos como familiares, vecinos o compañeros de trabajo, los mexicanos no los consideran corruptos. Es decir, para la opinión pública mexicana la culpa de la corrupción en México la tienen los políticos y los empresarios, mientras que los ciudadanos son sólo víctimas de ella. El 76% piensa que sus familiares no le entran a la corrupción y el 70% que sus vecinos también son inmunes a esa conducta.

Estos resultados contrastan con el hecho de otras encuestas levantadas por el propio INEGI en el que se reporta la comisión de más de 4 millones anuales de actos de pequeña corrupción en el contacto de los ciudadanos con las autoridades con las que tienen que lidiar de manera cotidiana. Si no somos nosotros, nuestros familiares y vecinos los que cometen estos actos, la pregunta es ¿quién entonces los comete? Y si los políticos son corruptos, sobre alguien tienen que ejercer sus actos y ¿sobre quién si no es sobre los ciudadanos de a pie?

Finalmente, la percepción sobre la probidad del ciudadano de a pie contrasta también con los datos de las encuestas sobre los principios, valores y conductas de los mexicanos.

Gráfica 7

Percepción Sobre Frecuencia de la Corrupción en la Sociedad Civil



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

Cuadro 3

Experiencias de Corrupción por Tipo de Trámite

Tipo de Trámite	Casos de Corrupción	Tipo de Trámite	Casos de Corrupción
Contacto con autoridades de seguridad pública	1,718,628	Pago de predial	92,768
Trámites vehiculares	795,893	Pago ordinario del servicio de luz	73,117
Trámites ante el Ministerio Público	238,114	Atención médica programada	53,593
Pago de tenencia o impuesto vehicular	234,889	Servicios municipales	41,769
Trámites en el Registro Civil	160,660	Trámites fiscales	41,195
Otros pagos, trámites o solicitudes	130,066	Trámites municipales	38,443
Trámites en juzgados o tribunales	127,321	Llamadas de emergencia a la policía	32,845
Trámites del servicio de energía eléctrica	112,768	Créditos de vivienda o programas sociales	25,152
Pago ordinario del servicio de agua potable	110,893	Trámite para abrir una empresa	22,192
Permisos relacionados con la propiedad	109,398	Atención médica de urgencia	18,862
TOTAL		4,178,566	

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

4.3 LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Los actos de corrupción no deben ser vistos únicamente como actos cometidos por individuos aislados de un contexto social. La sociedad y la cultura tienen un papel fundamental en la tolerancia a la corrupción y en su combate. Los principios inculcados, el temor a la condena moral y al rechazo social así como el sentimiento de justicia hacia uno mismo y hacia el prójimo son diques eficaces contra la corrupción. Lo mismo ocurre con la creencia sobre la legitimidad y justicia de las leyes y de las instituciones encargadas de hacerlas valer. Cuando estos principios, valores y creencias se relajan, la propensión a cometer actos fuera de la legalidad aumenta considerablemente. En consecuencia, al estudiar el fenómeno de la corrupción es imprescindible analizar la cultura de la legalidad, esto es, la opinión que los mexicanos tienen acerca del respeto a y la utilidad de las leyes. Ésta no es alentadora. La mayoría de los datos se acumulan para conformar un panorama ajeno al estado de derecho.

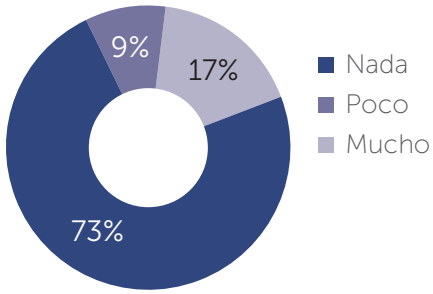
Lo primero a considerar es el gran desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley. La *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (IIJ-UNAM, 2011) revela que un alarmante 92.8% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por la Constitución. Este desconocimiento puede deberse a una diversidad de factores pero uno de ellos es sin duda a la poca utilidad que el ciudadano asigna a los ordenamientos jurídicos, ¿para qué conocer algo que carece de utilidad?

Al desconocimiento se añade la creencia mayoritaria entre la población de que las autoridades son las primeras en violar la ley.

Un tercer dato que se suma al escaso valor que asignan los mexicanos al comportamiento basado en lo que marcan los preceptos legales es la convicción de que si la ley no te favorece o te parece injusta es válido dejar de obedecerla. Esta convicción está muy extendida y supera a aquella que sostiene el valor universal y no excepcional del cumplimiento de la ley.

Gráfica 8

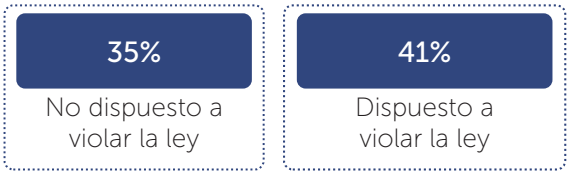
¿Qué tanto cree que los gobernantes mexicanos cumplan la ley?



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2012

Gráfica 9

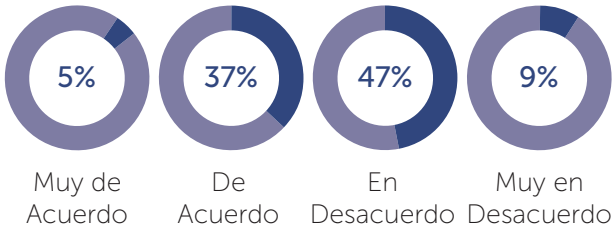
¿Cuándo usted piensa que tiene razón, está o no dispuesto a ir en contra de lo establecido por la ley?



Fuente: Encuesta de Cultura Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2011

Gráfica 10

Los ciudadanos deben obedecer siempre las leyes, aún cuando sean injustas

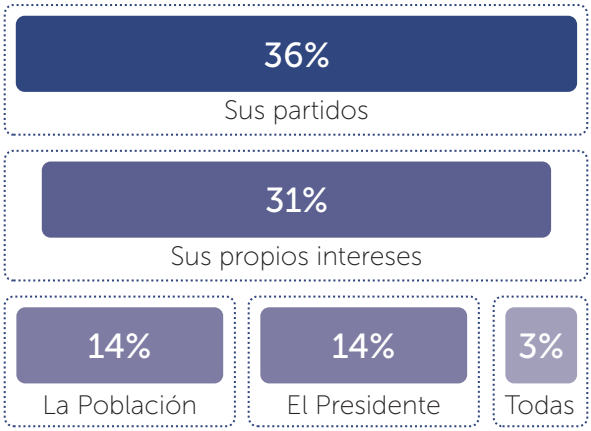


Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2012

Las convicciones anteriores se complementan con la opinión también mayoritaria de que las leyes están hechas para favorecer a los políticos y a los ricos y que la justicia se imparte diferencialmente.

Gráfica 11

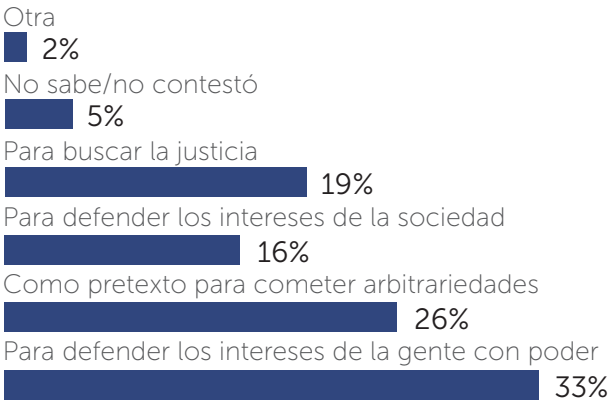
Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta? Los intereses de...



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2012

Gráfica 12

En su experiencia, las leyes en México se usan para:



Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2005

En suma, el ciudadano mexicano no conoce las leyes que regulan el comportamiento en sociedad, está convencido de que quienes deben hacerlas valer no sólo no lo hacen sino que son los primeros en transgredirlas, piensa que es válido desobedecer la ley si ésta es injusta o no lo favorece y opina que las leyes en México son injustas y están hechas para beneficiar a los propios políticos o a los ricos. La conclusión ineludible es que no hay marco legal que aguante esta conjunción de valores y creencias.

No es de extrañar que la desconfianza en las leyes y la suspicacia frente al sistema de impartición de justicia conduzcan a la exigua utilización de uno de los eslabones cruciales para acabar con la corrupción: la cultura de la denuncia. El mexicano no cree en los medios institucionales de impartición de justicia y por tanto no recurre a ellos. Seis de cada diez mexicanos opta por no denunciar las conductas apartadas de la legalidad.

Gráfica 13

Porcentaje de Víctimas de Delitos que Denunciaron ante Autoridades



Fuente: Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, INE-COLMEX 2014

La principal razón que se esgrime es que no tiene sentido hacerlo pues "no sirve de nada" (63%) pero igualmente grave es que más de la mitad (52%) de los encuestados afirme que no denuncia pues no confía en las autoridades. A querer o no, la falta de confianza en las instituciones ha llevado a una mayor tolerancia frente al delito.

La compra y venta de productos pirata en México es quizás el mejor ejemplo de la falta de cultura de la legalidad en el país. La comercialización de este tipo de productos es una práctica común en la mayor parte de la sociedad mexicana a pesar de que es de conocimiento común que dichos productos son ilegales. Según datos del *American Chamber of Commerce* en México sólo la mitad de la población (51%) considera a la piratería como un delito pero 70% considera que es dañina para la sociedad. No obstante, 8 de cada 10 mexicanos acepta haber comprado o descargado algún producto pirata, mientras que 94%

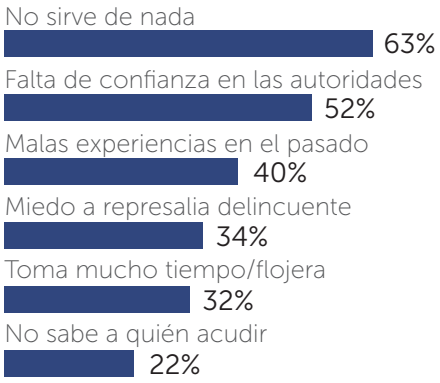
dice conocer a alguien que ha comprado este tipo de productos. El mexicano considera que es válido comprar productos piratas o hacerse de servicios "gratis" porque beneficia a su propia economía. Al final, este es el mismo razonamiento que el del político corrupto: sabe que la corrupción es reprobable y que provoca daños a la sociedad pero la practica porque beneficia su economía.

Aquí aparece de nuevo la disonancia entre la supuesta honestidad del ciudadano y los actos de corrupción que confiesa cometer. Por ejemplo, el 61% de los encuestados acepta haber sobornado a la policía y el 55% a algún integrante del poder judicial. Igualmente, la mayoría de los mexicanos acepta haber adquirido uno u otro tipo de producto pirata o hacerse de un servicio de manera ilegal.

La disonancia vuelve a ser evidente cuando se revisan las respuestas que los propios ciudadanos dan a las preguntas sobre qué tan frecuentemente incurren en conductas abiertamente ilegales como la piratería y si están conscientes de sus consecuencias.

Gráfica 14

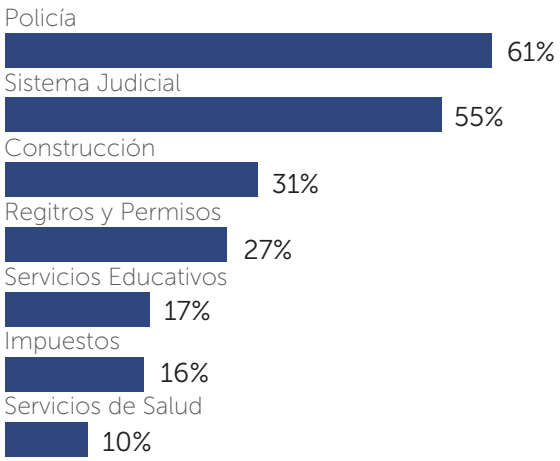
Razones por las Cuales no hubo Denuncia



Fuente: Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, INE-COLMEX 2014

Gráfica 15

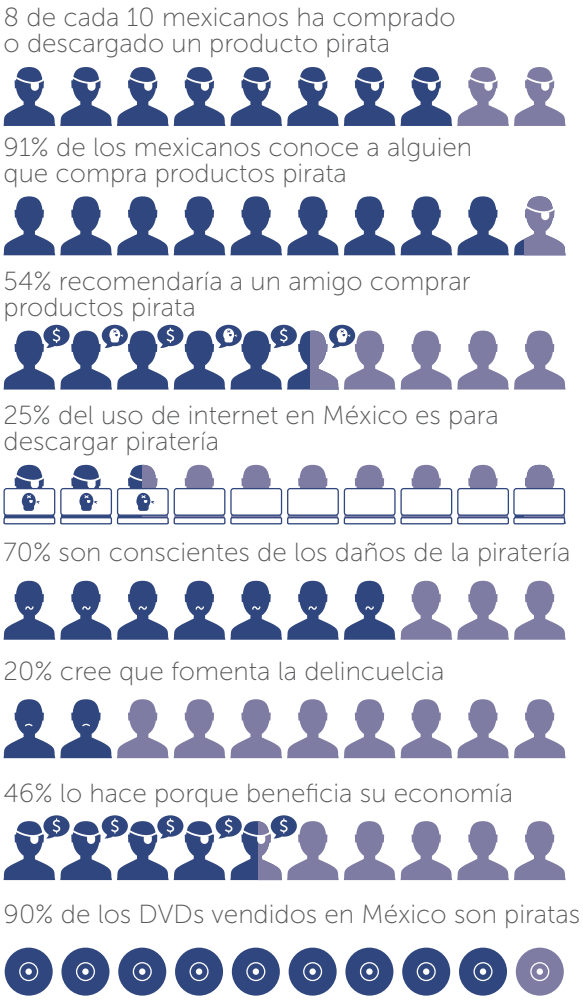
¿Usted o alguien en su hogar pagó un soborno a alguna de las siguientes instituciones en los últimos 12 meses?



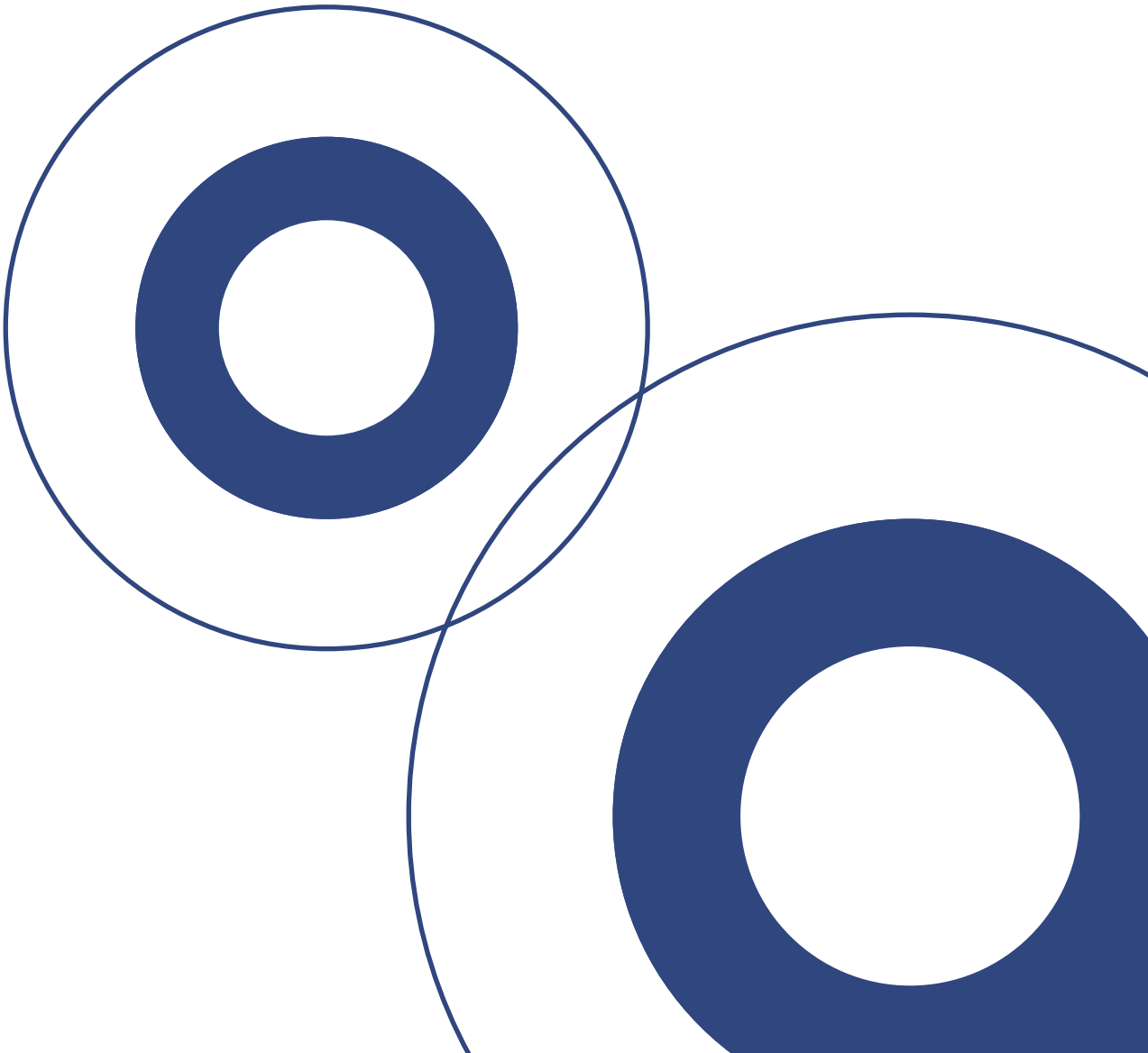
Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

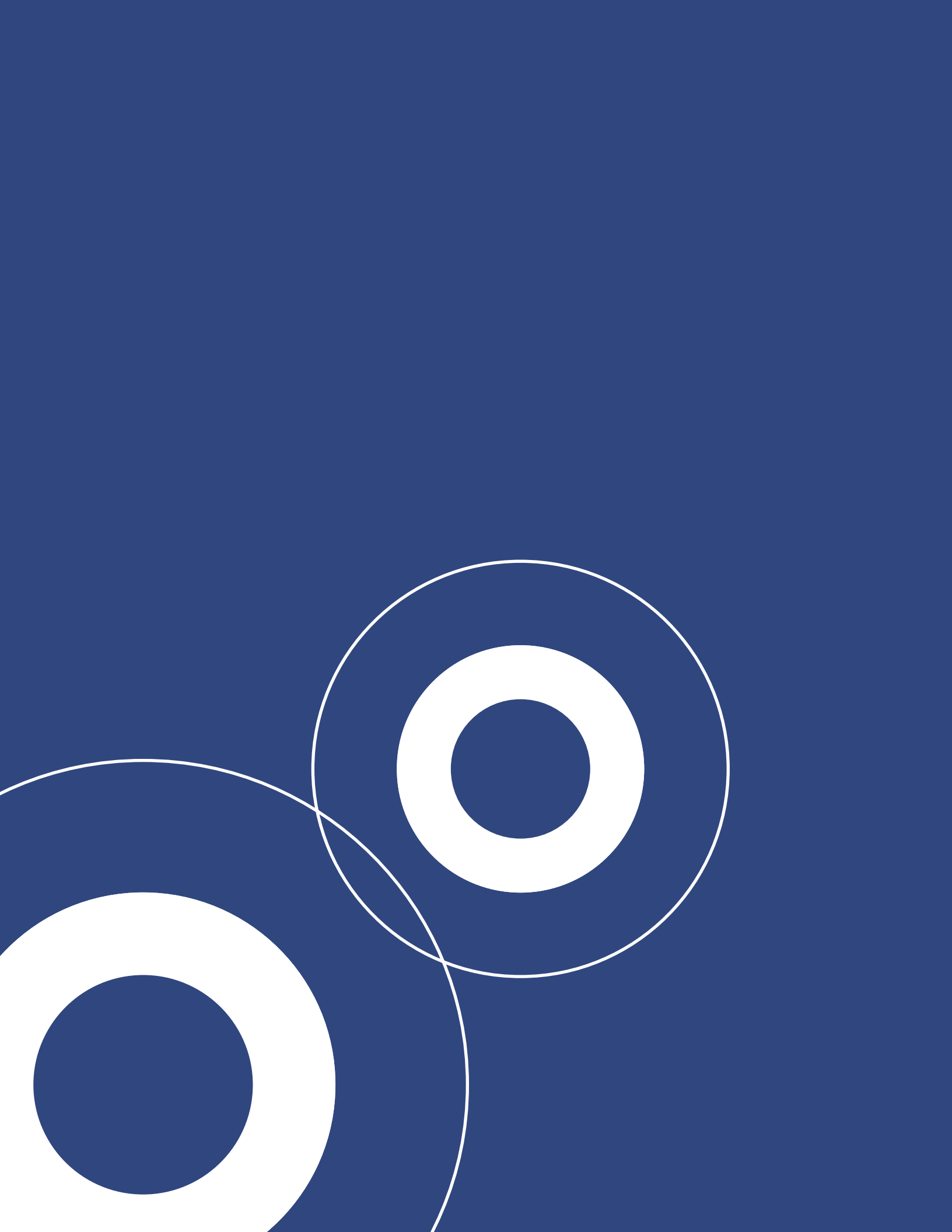
Cuadro 4

La llegalidad normalizada: la piratería en México



Fuente: Encuesta de Hábitos de Consumo de Productos Pirata y Falsificados, American Chamber of Commerce 2011





V. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

Quienes creen que el dinero lo hace todo, terminan haciendo todo por dinero

Voltaire

La corrupción es condenable no sólo por que revela la falta de ética de gobernantes y gobernados o porque es un ejemplo de la ilegalidad en la que se vive. Es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen como un hábito cotidiano, como una práctica "normal" o "natural" en las transacciones de la vida diaria, de los negocios y del trato con los servidores públicos.

Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación. Pero la tarea no es nada sencilla. Algunos costos ocasionados por la corrupción son directos y más fáciles de calcular. Por ejemplo, el dinero que los ciudadanos comunes o las empresas deben destinar a pagos de sobornos, la enorme cantidad de recursos públicos de los programas sociales que se pierden en el camino de los intermediarios, el porcentaje que se "invierte" en un gestor para que la Secretaría de Hacienda "baje" los recursos a las entidades federativas o la "comisión" que el constructor incorpora al presupuesto de una obra para que le sea asignada. Otros costos no son fáciles de documentar o cuantificar. Tal es el caso de la disminución en la productividad del capital invertido por empresas, la inversión que deja de llegar, la reducción en la calidad del bien producido y el servicio otorgado o los pagos que tienen que hacerse para conseguir la autorización de apertura de un negocio. Sea a través de costos directos o indirectos, se sabe que entre los efectos más dañinos de la corrupción en México están los de carácter económico.

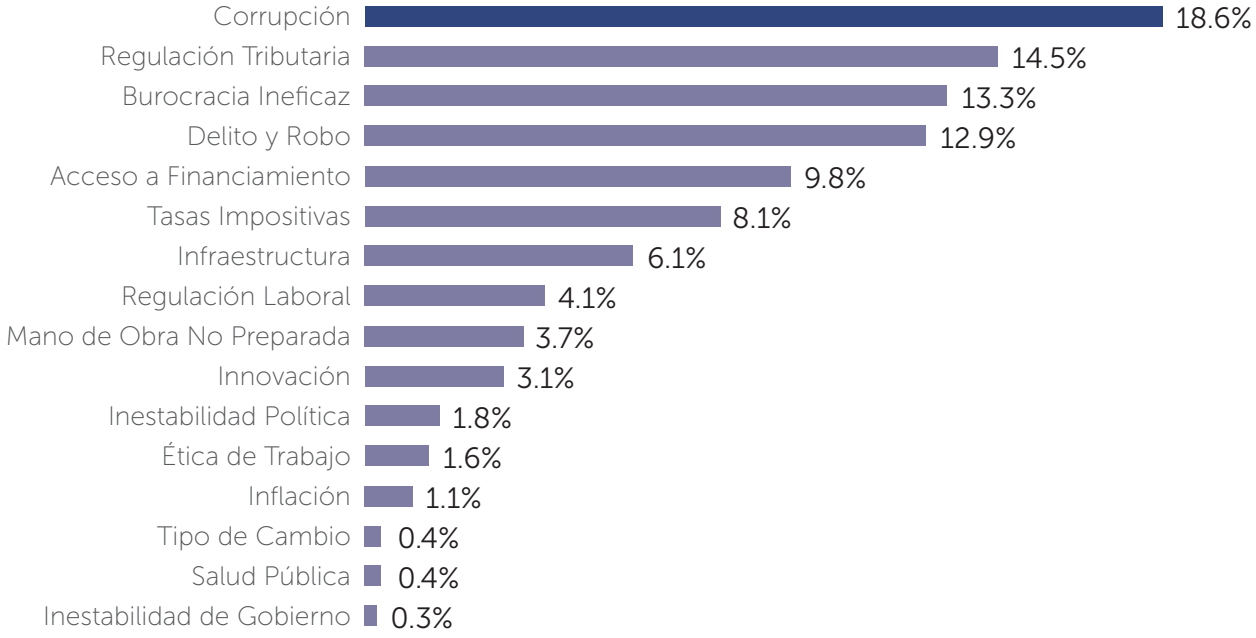
Como en otros temas abordados en este estudio los datos sobre los costos de la corrupción pueden dividirse entre los que están basados en la percepción y opinión de los informantes y aquellos directamente observables o cuantificables.

El primer punto a documentar es precisamente lo que los propios empresarios o inversionistas piensan respecto al contexto en el que tienen que operar. Además de la falta de certeza jurídica, de la ineficiencia burocrática y de los principales problemas en materia de impartición de justicia, todas las encuestas señalan a la corrupción como uno de los principales si no es que el principal factor que inhibe un "buen entorno de negocios".

La corrupción entraña costos macroeconómicos importantes para los países que rebasan un cierto umbral. En materia de opinión y percepción todas las encuestas apuntan en la misma dirección. La corrupción es un obstáculo a la productividad, a la competitividad, a la inversión y por tanto al crecimiento.

Gráfica 1

Factores que inhiben un buen entorno de negocios



Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014

En el Reporte del Índice de Competitividad Global 2014-2015 (ICG) del Foro Económico Mundial,[10] México ha mantenido una calificación más o menos estable (4.3 sobre 7) durante los últimos cuatro años pero el país se encuentra actualmente en el lugar 61 de 144, la posición más baja para el periodo.

Si bien México cuenta con buenas calificaciones en ámbitos como el tamaño del mercado (5.6 sobre7) o el ambiente macroeconómico (5), tiene una calificación reprobatoria de 3.4 en el primer pilar denominado "desempeño institucional". Este pilar hace referencia al marco administrativo y legal dentro del cual los individuos, las empresas y el gobierno interactúan económicamente y la baja calificación significa que este marco está perjudicando la competitividad del país. Dentro de los 21 subíndices de este pilar, el mal desempeño se debe como señala buena parte de la literatura a la sobre-regulación que genera oportunidades de corrupción y a la ineficiencia en el gasto público propiciada en parte por el desvío de recursos públicos.

Pero al desglosar el ICG se encuentra que el país tiene un desempeño particularmente deficiente en el resto de los indicadores relativos a la corrupción: desviación de recursos públicos (calificación de 2.7), pagos extraoficiales y sobornos (calificación 3.6) y favoritismo en las decisiones de los funcionarios (calificación 2.9) y . En el agregado, al igual que la encuesta del CEESP, el problema más importante que cita el Reporte del ICG es la corrupción con 18% de menciones.

10 El Índice de Competitividad Global (ICG) está compuesto de 12 "pilares". Define la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Asume que el nivel de productividad fija el nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía. *The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum.* El ICG utiliza datos de instituciones como la UNESCO, el FMI, la OMS así como datos de encuestas incluida la *Encuesta de Opinión Ejecutiva* del FMI.

Cuadro 1

Índice de Competitividad Global

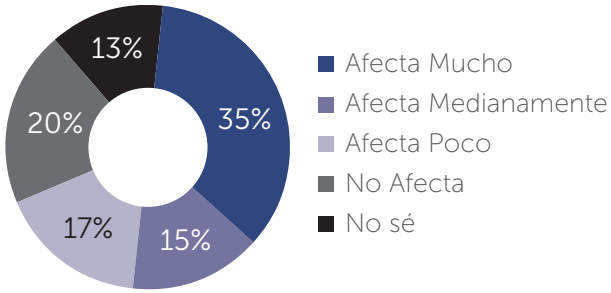
Índice de Competitividad Global 2014-2015 (World Economic Forum) Indicadores de Desempeño Institucional					
Indicador	Calificación	Ranking	Indicador	Calificación	Ranking
Derechos de Propiedad	4.2	75	Transparencia Gubernamental	4.2	67
Protección de Propiedad Intelectual	3.6	77	Costos del Terrorismo	4.8	110
Desvío de Recursos Públicos	2.7	105	Costos del crimen y la violencia	2.8	139
Confianza en los Políticos	2.3	105	Crimen Organizado	2.9	143
Pagos Extraoficiales y Sobornos	3.6	88	Confianza en cuerpos de seguridad pública	3.0	126
Independencia Judicial	3.3	90	Comportamiento ético de las empresas	3.7	88
Favoritismo en Decisiones de Funcionarios de Gobierno	2.9	86	Fortaleza de las auditorías	5.0	45
Ineficiencia del Gasto Público	3.0	81	Eficacia de juntas corporativas	4.5	78
Sobre-regulación gubernamental	3.0	111	Protección de accionistas minoritarios	4.4	56
Eficiencia del marco legal en resolución de disputas	3.4	98	Fortaleza de la Protección a inversiones	6.0	41

Fuente: Reporte del Índice de Competitividad Global, Foro Económico Mundial 2014-2015

Estos datos coinciden con los de la *Encuesta de Fraude y Corrupción en México* (KPMG, 2008) en la que 50% de los empresarios expresan que la corrupción afecta "mucho" o "medianamente" la competitividad de sus empresas.

Gráfica 2

¿Cuánto Afecta la Corrupción a la Competitividad de las Empresas?



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG 2008

Gráfica 3

Cinco variables para mejorar la competitividad en México



Fuente: Perspectivas de la Alta Dirección en México, KPMG 2014

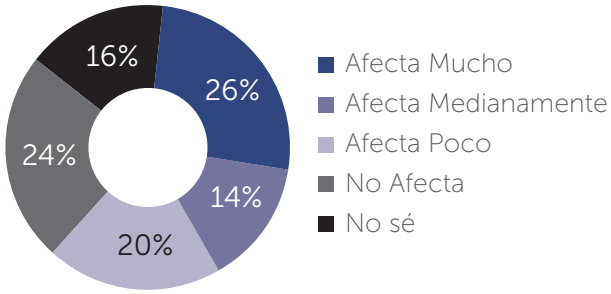
Dadas las percepciones y mediciones anteriores, no sorprende que los propios empresarios coloquen el combate a la corrupción como la principal variable para mejorar la competitividad.

El estudio *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2014) refrenda que la corrupción es considerada como el primer factor que impide hacer negocios y añade que el mecanismo nacional para las compras oficiales resulta "altamente propenso a la corrupción". Elaborado a partir de entrevistas con representantes del sector privado mexicano y tomando como base los informes rendidos por distintas dependencias de gobierno, así como diferentes reportes emitidos por otros organismos internacionales, el análisis de la UNODC determinó que, a pesar de que en México se han dado avances legislativos en materia de adquisiciones públicas, aún "subsiste un marco jurídico insuficiente e ineficaz para combatir la corrupción, un mal funcionamiento de las instituciones públicas, poca confianza de la comunidad empresarial en los políticos y falta de eficacia en la competencia".

Finalmente, del lado de la inversión, 40% de los encuestados opinan que la corrupción "afecta mucho" o "medianamente" sus decisiones.

Gráfica 4

¿Cuánto Afecta la Corrupción a los Proyectos de Inversión de las Empresas?



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG 2008

Al moverse del mundo de las percepciones y opiniones al de los "datos duros" las cifras son muy variables. A nivel internacional existe una amplia literatura sobre los efectos económicos de la corrupción: inhibe la inversión, reduce la productividad del gasto público, distorsiona la asignación de recursos, profundiza la desigualdad y, por tanto, disminuye el crecimiento. Algunos estudios han concluido que el incremento de un punto en el *International Country Risk Guide* (ICRG) reduce el PIB total (de una muestra de 68 países) en 0.13% y el PIB *per cápita* en 425 dólares.[11]

El Banco Mundial (2013) ha estimado que los sobornos pagados tanto en los paises en desarrollo como en los desarrollados alcanzaron en 2001-2002 la cantidad de un trillón de dólares ó 3% del PIB mundial. Esta cifra no incluye desvío de fondos públicos o robo de activos públicos.

Según el Banco de México la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. De acuerdo a datos del INEGI la corrupción alcanzaría 347 mil millones de pesos que equivaldrían a aproximadamente el 2% del PIB (2013). Esta cifra es similar a la de *México ¿Cómo Vamos?* que la sitúa en 342 mil millones de pesos al año.[12] El Banco Mundial estima que la corrupción cuesta a México el equivalente a 9% de su PIB y 80% de la recaudación de impuestos federal. Forbes coincide con el 9% (2014) y el CEESP la sitúa en 10% (2015).

Según la Auditoría Superior de la Federación, la falta de sanciones a los actos corruptos costó a México 86 mil millones de dólares, que se atribuyen a desvíos, subejercicios y despilfarros de recursos públicos, así como pagos indebidos en el gobierno.

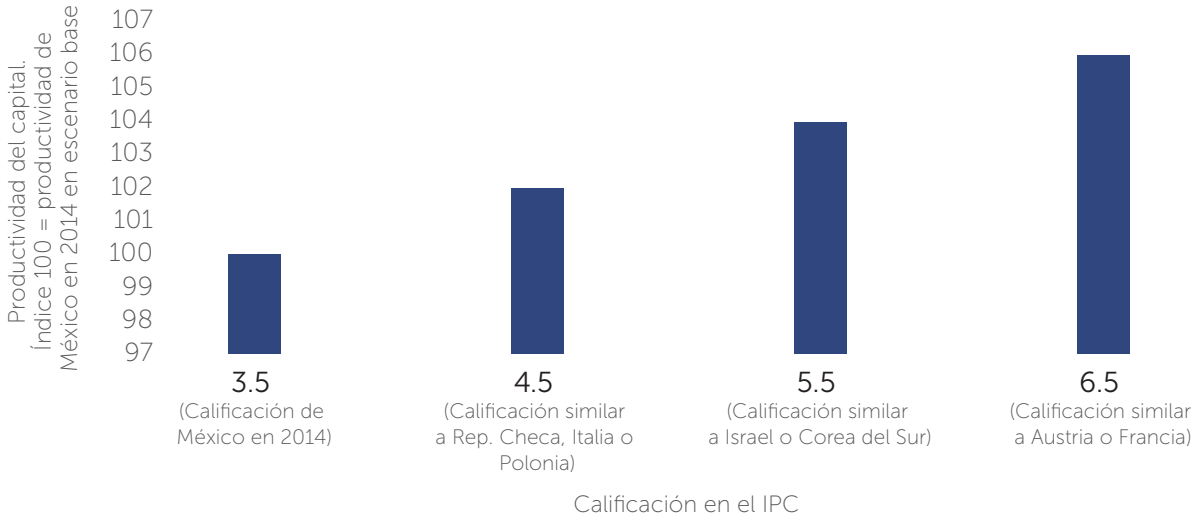
Otro tipo de mediciones se refieren a datos más finos. De acuerdo a ciertas estimaciones, una disminución de un punto en la calificación del IPC de Transparencia Internacional disminuye la productividad del capital en 2%. Por ejemplo, si México pudiera mejorar

11 Dreher, Axel y Thomas Herzfeld, "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence", June 2005, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184

12 Esta misma organización calcula que un aumento de 10% en la corrupción genera una pérdida de 2% en el crecimiento del PIB.

Gráfica 5

Productividad de capital bajo distintos escenarios de corrupción



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2015

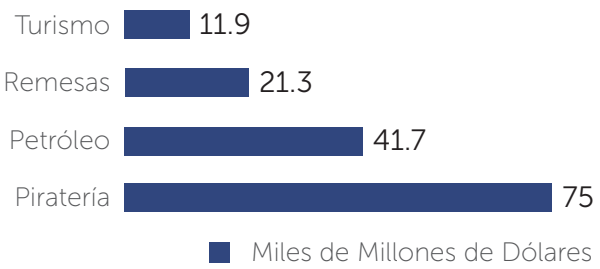
su calificación actual de 3.5 a 4.5 (una calificación similar a la de la República Checa o Polonia), la productividad del capital (medida como la razón del PIB sobre el acervo total de capital de la economía) podría aumentar la productividad del capital en 2% respecto al escenario actual.[13]

Otra investigación, *Corrupción, Riesgo y Rentabilidad de la Inversión* (Manuel Molano, IMCO 2015) agrupa por quintiles a los países según su calificación en el IPC de *Transparencia* (2014) y utiliza datos del *Banco Mundial* sobre inversión, PIB, inflación y crecimiento para el periodo 1991-2013. Comparando 175 países encuentra que si bien ellos no son más o menos rentables en promedio por ser más o menos corruptos[14] es el caso que el movimiento de un país del primer o segundo quintil en corrupción al tercero, puede significar hasta 8 puntos porcentuales adicionales en la rentabilidad de la inversión. México se encuentra precisamente en segundo quintil de los países más corruptos. Muestra también que los países menos corruptos presentan menos riesgo y el resultado de la inversión es más predecible o menos volátil.

Finalmente vale la pena mencionar algunos datos respecto a la piratería y sus costos tanto en términos de pérdidas monetarias como en el potencial para crear empleos.

Gráfica 6

Ingresos Generados por la Piratería



Fuente: Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales con datos de la American Chamber of Commerce, 2015

A pesar de ser un fenómeno socialmente aceptado, la piratería tiene fuertes costos para la economía mexicana. Según la Cámara Nacional de la Industria

13 Johann Graff Lamsdorff, "How Corruption Affects Productivity", http://www.icgg.org/literature/Kyklos.pdf

14 De hecho, la rentabilidad promedio de los 40 países menos corruptos es de 6.5% la de los 34 más corruptos es de 11.5%

de la Transformación, las pérdidas generadas por el comercio de productos piratas impiden a las empresas generar 480,000 empleos al año.

Si estas son las cifras en el ámbito macroeconómico la afectación de la corrupción en "el bolsillo de la gente" también es alarmante. Según *Transparencia Mexicana* en 2007 un pago extraoficial o mordida" costó a los hogares mexicanos un promedio de $138 pesos mientras que en 2010 se elevó a cerca de $165. En el agregado, según esta misma fuente, en 2007 el costo para acceder o facilitar trámites y servicios públicos fue de alrededor de 27 mil millones de pesos y en 2010, se destinaron más de 32 mil millones de pesos a las mordidas. Más impresionante resulta la cifra del monto promedio anual del ingreso que los hogares destinan a pagar actos de corrupción: 14% en los hogares mexicanos en general y 33% para los hogares que perciben un salario mínimo. Es decir, la corrupción representa un impuesto regresivo considerable para los más pobres.

Gráfica 7

Porcentaje del Ingreso de las Familias Mexicanas Destinado a la Corrupción

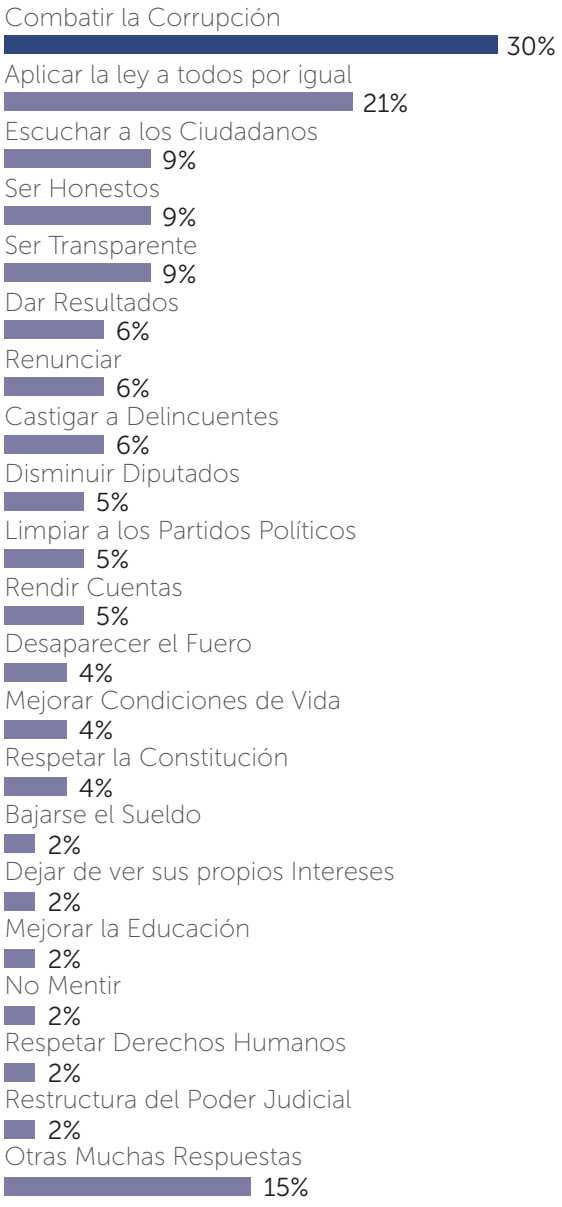


Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana 2010

Por último, además de los financieros, la corrupción también tiene otros costos para el país. Entre ellos, la creciente desconfianza en las instituciones que ha generado una crisis de representación y descontento con la democracia. Como fue expuesto en capítulos anteriores la gran mayoría de los mexicanos cree que los integrantes de las instituciones representativas -partidos políticos y Congreso- son muy corruptos. Además, un amplio sector de la ciudadanía mexicana desconfía en las instituciones del sistema de justicia. En pocas palabras el ciudadano ni siente que sus intereses están representados por las acciones del gobierno ni tampoco cree que los mecanismos de impartición de justicia sean útiles. La corrupción es uno de los principales culpables de la descomposición de la confianza institucional.

Gráfica 8

¿Qué deben hacer los Gobernantes y los Políticos para recuperar la Confianza que han Perdido de los Ciudadanos?



Fuente: Encuesta ¿Cómo Recuperar la Confianza?, Consulta Mitofsky 2014

Cuadro 2

Los Costos de la Corrupción

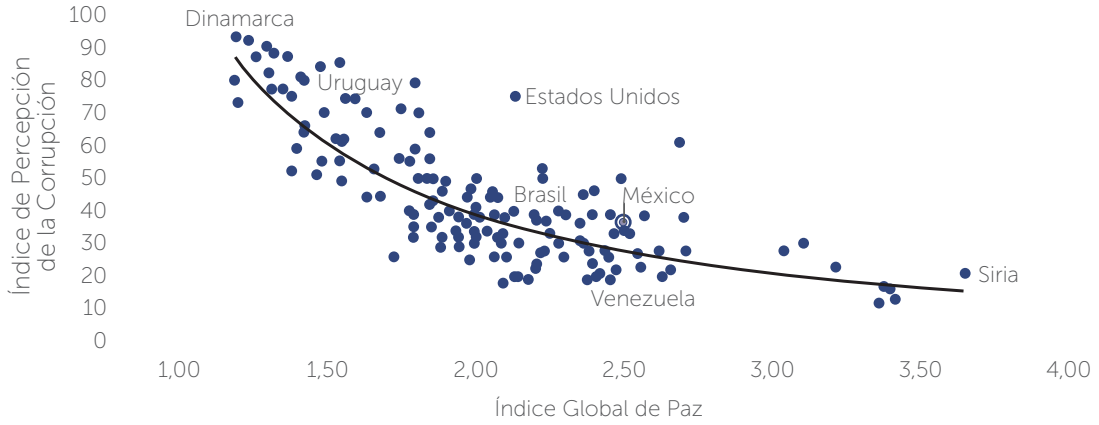
Económicos	
Inversión	Inversión hasta 5% menor en países con mayor corrupción (FMI)
Productividad	El incremento de un punto en la calificación en el IPC (de 3.5 a 4.5) podría aumentar la productividad de capital en 2% (IMCO)
Ingreso de las Empresas	Pérdida de 5% de las ventas (ERNST & YOUNG)
Piratería	480,000 millones de empleos al año
Producto Interno Bruto	WEF = 2% del PIB; FORBES = 9%; Banco Mundial = 9%; CEESP =10%; Banco de México = 9%
Políticos	
Insatisfacción con la Democracia	Apoyo a la democracia 37%, Satisfacción con la democracia 27% (Latinobarómetro 2013)
Sociales	
Bienestar	14% del ingreso promedio de los hogares destinado a pagos extraoficiales (Transparencia Mexicana)

La conclusión es ineludible. La corrupción puede ser rentable para sus beneficiarios en el corto plazo pero en el agregado sus costos son mayores que sus beneficios.

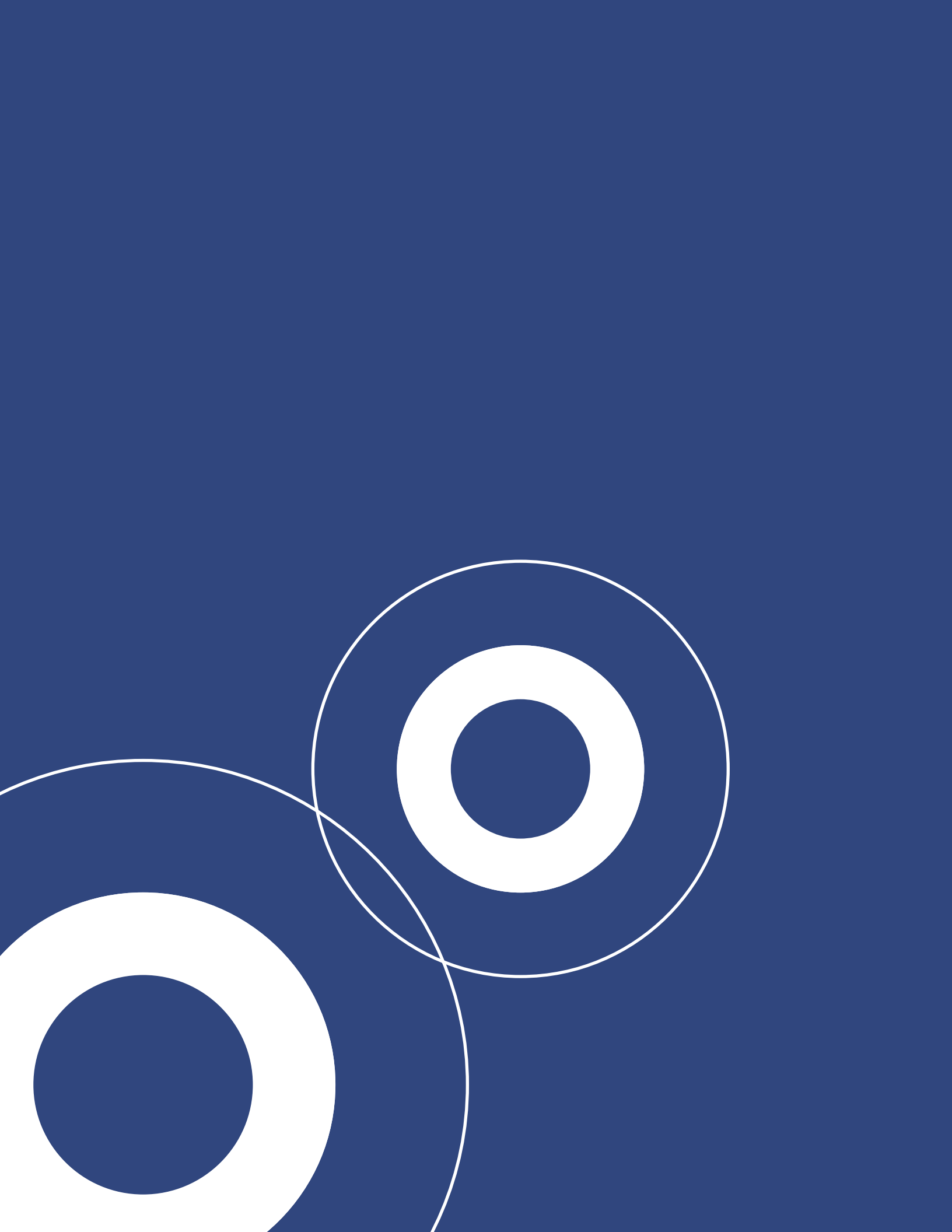
¿Y, qué decir de la violencia? Un costo del que poco se habla pero que es de enorme impacto en México. El último reporte de *Peace and Corruption* (2015) explica que existe una relación estadísticamente significativa entre la paz y la corrupción. En particular demuestra que una vez que un país alcanza un cierto nivel de corrupción hay un punto de inflexión *(tipping point)* en el que un pequeño aumento en la corrupción lleva a una disminución sensible en la paz. "... la corrupción se vuelve tan endémica que la probabilidad de la violencia se incrementa." México se encuentra entre los 64 países que están cerca de ese punto de inflexión.

Gráfica 9

Relación entre el Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Paz Global



Fuente: Institute for Economics and Peace 2014 y Transparencia Internacional 2014



VI. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Mientras más corrupto un Estado, más numerosas sus leyes

Tácito

De los capítulos anteriores se desprenden dos conclusiones muy claras. La primera es que el fenómeno de la corrupción debe ser atendido por los costos que provoca en el desempeño de la economía , en el funcionamiento de la política y en la convivencia social. La segunda es que siendo multi-causal y teniendo vertientes que van desde el marco regulatorio hasta el funcionamiento del sistema de justicia, la política de combate a la corrupción debe atender sus distintas fases: prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción del delito. Para ello se requiere de conocer las causas y extensión de la corrupción (diagnóstico), del compromiso político (voluntad) y de una política de estado definida como aquella que es transexenal, transversal, integral y que no persigue maximizar beneficios a corto plazo sino generar condiciones y resultados sostenibles en el tiempo (política pública). Conociendo los costos de la corrupción, la mayoría de las naciones democráticas –y también algunas autoritarias- han diseñado y puesto en operación organismos y/o procesos especializados en prevenirla o desalentarla y castigarla.

6.1 TIPO DE AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO

El conjunto de mecanismos diseñados para el combate a la corrupción dependen del contexto específico de cada país pero se refieren en general a un marco legal anticorrupción y códigos de ética, a la regulación de los procesos, a la aplicación de auditorías internas y externas, a la presencia de mecanismos de monitoreo y control, así como a la instauración de sistemas de denuncia y sanción.

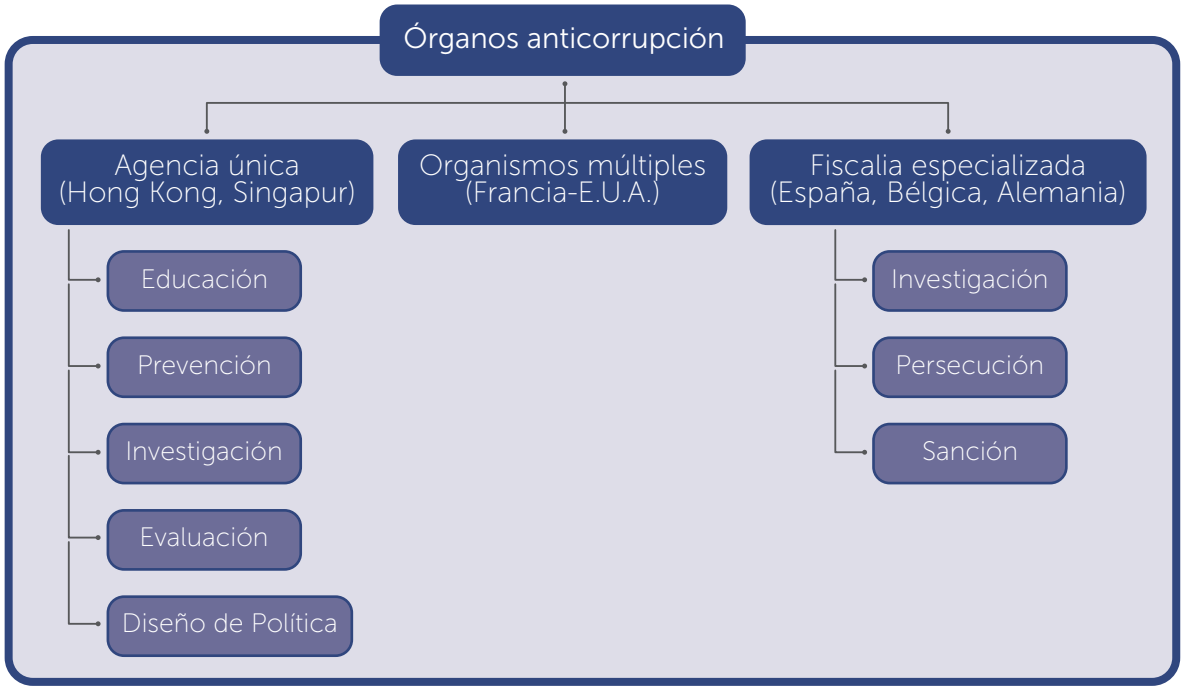
No existe receta perfecta contra la corrupción ni modelo único de sistemas anti-corrupción. Tampoco hay relación entre tipo de agencia anti-corrupción y éxito en su combate. Aunque los organismos internacionales como la OEA han establecido guías de mejores prácticas en contra de la corrupción, cada país tiene un enfoque distinto ya sea basado en su tradición legal, en su contexto social o en el diagnóstico de los principales problemas a resolver.

La OCDE[15] reconoce tres tipos de modelos en el ámbito internacional cuyo éxito ha dependido más del compromiso asumido y su puesta en marcha que del diseño mismo. El primero es el de la agencia única (multi-propósito) que concentra prácticamente todas las tareas y autoridad en materia corrupción (Hong Kong o Singapur) aunque mantiene la función judicial en un órgano distinto . Otros concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar las conductas tipificadas como corrupción en un organismo (fiscalía especializada) pero dispersan el resto de las funciones (España, Bélgica Alemania). Finalmente están los países que han elegido por agencias múltiples desconcentradas y descentralizadas que se coordinan en la práctica y que asumen diversas funciones como investigación, evaluación, capacitación, diseño de códigos de ética o preparación de legislación (Francia o EE.UU.).

15 OCDE, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models,* 2008

Cuadro 1

Órganos Anticorrupción en el Mundo



Fuente: Elaboración Propia

Sea en un sólo órgano o en múltiples agencias, un sistema anti-corrupción debe considerar las conductas a regular (definición de faltas administrativas y delitos), las sanciones a aplicar, el mandato y la integración de los órganos, el ámbito competencial de cada uno y la articulación del sistema.

6.2 CONVENCIONES INTERNACIONALES

México ha participado, firmado y ratificado tres convenciones internacionales de combate contra la corrupción dentro y fuera de sus fronteras: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1999) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU 2004). Éstas tienen como principal objetivo definir e identificar actos de corrupción e impulsar a los países participantes a adecuar su legislación interna a los estándares internacionales. Además, pretenden impulsar la cooperación entre países en casos de corrupción internacional con el fin de terminar con las trabas legales que entorpecen investigaciones internacionales.

Los compromisos más importantes aceptados por México dentro de las tres convenciones son la instauración de medidas preventivas de combate a la corrupción mediante mecanismos de capacitación, control interno y participación de la sociedad civil; la aplicación de códigos de ética para funcionarios públicos y; la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como delitos así como medidas de prevención y sanción del soborno internacional.

Si bien dichas convenciones sirven a México como guía y al mismo tiempo como una presión para mejorar el combate contra la corrupción, el respeto a la "soberanía" de los países participantes

Cuadro 2

Convenciones Internacionales en las que México ha participado

Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997)	• Fortalecer el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. • Promover la cooperación entre Estados para erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1999)	• Cada país tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004)	• Instauración de medidas preventivas contra la corrupción, la creación de un órgano encargado de combatir éstas prácticas, implementación de códigos de conducta. • Medidas contra la corrupción corporativa, espacios para la participación de la sociedad civil y tipificación de delitos.

Fuente: Elaboración Propia con Datos de la OEA, OCDE y ONU

ha provocado que los compromisos adquiridos sean laxos y ambiguos. Por regla general, los mandatos de las convenciones permiten al país signatario aplicar la resolución de conformidad con sus leyes y procedimientos por lo que la efectividad de las resoluciones queda normalmente mermada. En consecuencia, la participación en convenciones internacionales no asegura un mejor desempeño nacional.

6.3 AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Aunque siempre ha sido parte del paisaje de la política nacional, la corrupción se incorporó a la agenda y al debate públicos hasta los años 80. Fue entonces que comenzó a percibirse y definirse abiertamente como una *práctica nociva* para la vida pública y a diseñarse algunos mecanismos para limitarla y castigarla. Son innegables los avances en el marco jurídico y el entramado institucional en los 30 años pero hasta el día de hoy no se puede hablar de un sistema nacional anticorrupción en México ni tampoco de la observancia de mejores prácticas o del avance en su combate. Quizá la percepción sobre la creciente corrupción esté basada únicamente en la mayor información disponible pero la impunidad en términos de porcentaje de delitos de corrupción denunciados, perseguidos, consignados y sancionados sigue siendo extremadamente baja.

Los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción en México han sido tibios y poco efectivos. En 1982 se estableció, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que en 1994, bajo la administración de Ernesto Zedillo, adoptó el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para convertirse en 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, en la Secretaría de la Función Pública (SFP). En los tres casos se trata de organismos dependientes del titular del Poder Ejecutivo.

Se ha avanzado también en la formación de órganos de control externo o inter-orgánico como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1999), el Instituto Federal de Acceso a la

Cuadro 3

Evolución del Marco Institucional del Combate a la Corrupción en México

Año	Institución anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: Elaboración Propia

Información (IFAI) en 2002 y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR. En el plano legislativo se introdujeron dos leyes relevantes: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 2002 y la Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012. La Comisión Nacional Anticorrupción, propuesta por Enrique Peña Nieto en 2012 para sustituir a la SFP como un órgano de control autónomo y reformulada por los partidos políticos, está todavía pendiente.

Desgraciadamente no se cuenta con estadísticas o información que permitan evaluar la eficacia de las normas, la efectividad del marco institucional y los resultados de las acciones anticorrupción. El avance más importante ha sido sin duda el derecho a la información y la creación del IFAI que es el instrumento ciudadano para hacerlo valer. Junto con la Ley de Transparencia se han multiplicado también el monitoreo y las investigaciones sobre corrupción llevadas a cabo por la academia, la prensa, los *think tanks* y las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la información a la que desde hace poco más de una década se puede acceder y que ha sido profusamente producida o difundida por los medios no se ha traducido en mayor número de denuncias ante las autoridades competentes o en la persecución (de oficio o por querella) por parte de los órganos responsables de investigar los presuntos actos de corrupción. El temor a ser descubierto y exhibido no se ha traducido en menor incidencia y el miedo a ser perseguido por algunos de los órganos encargados de procurar justicia no ha crecido. En este sentido la Ley de Acceso a la Información no ha propiciado menor corrupción ni menor impunidad.

México ha mantenido una agenda interna de reformas para combatir la corrupción en las últimas dos décadas pero los cambios han sido más en el nivel discursivo y legal que en el de la práctica. Las acciones emprendidas recientemente por el Estado mexicano se han centrado en medidas preventivas como la capacitación a servidores públicos sobre estrategias para erradicar las prácticas de la corrupción, en mayores controles fiscales a los contribuyentes (en

Cuadro 4

Instituciones de Control Interno y Externo en México



Fuente: Elaboración Propia

donde se han visto los mejores resultados), mayor supervisión financiera y cambios en las leyes para prevenir el lavado de dinero, mecanismos para denunciar el cohecho y los casos de corrupción, sanciones más severas para funcionarios que incurren en estos actos, entre otras.[16]

6.4 MARCO INSTITUCIONAL ACTUAL: CONTROLES INTRAORGÁNICOS E INTERORGÁNICOS DE LA CORRUPCIÓN

Las instituciones y procedimientos en contra de la corrupción se dividen generalmente entre los órganos de control intra-orgánico y las agencias de control inter-orgánico. Los primeros están encargados de vigilar los distintos tipos de interacciones en las cuales el agente público obtiene insumos y recursos que procesa (administración) y que devuelve después en forma de productos (servicios). La administración implica procesos, trámites, regulaciones, toma de decisiones que involucran contratar recursos humanos, adquisición de materiales e insumos, recursos financieros, así como la provisión de bienes públicos. La vigilancia de estos procedimientos son considerados como de control intra-orgánico dado que es una dependencia de la misma institución la que vigila; es decir, la parte que vigila y la parte vigilada forman parte de la misma institución, comparten recursos, y tienen a los mismos superiores.

El control inter-orgánico se refiere a las entidades ajenas a la estructura administrativa y labor de la institución sobre la que se realiza el monitoreo, la vigilancia y/o evaluación. Los órganos de este tipo ejercen controles desde miradores y con dimensiones y propósitos distintos: políticos, judiciales, legales, administrativos yo ciudadanos.

En México las principales instituciones de control inter-orgánico son el Congreso de la Unión, encargado del control político; la Auditoría Superior de la Federación del control administrativo, presupuestal y programático; el IFAI, la opinión pública y los ciudadanos organizados del control ciudadano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros órganos del sistema judicial del control legal y la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ministerio Público del control judicial.

Idealmente las entidades de control inter e intra-orgánicos deberían formar parte de un entramado institucional capaz de garantizar los equilibrios entre ramas y órdenes de gobierno así como la rendición de cuentas del ejercicio del poder por parte de las autoridades electas y designadas. Sin embargo, México tiene un sistema desarticulado que no acierta a coordinarse y que incluso promueve el contubernio y la complicidad en detrimento de los gobernados. Tanto la labor de control interno como la de control externo encuentran su límite en la decisión de los órganos responsables y facultados para hacerlo de llevar o no a los tribunales las acciones consideradas como faltas administrativas o penales.

La PGR, por medio del Ministerio Público (MP) es el órgano facultado para iniciar proceso a los servidores públicos que incurran en los actos de corrupción catalogados en el Código Penal y llevarlos ante un juez para establecer sanciones correspondientes. El monopolio del MP en la

16 *Índice para la Medición de la Institucionalidad contra la Corrupción: México*, México, BID – México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, pp. 12-15.

acción penal debilita en buena medida la función del resto de los actores anticorrupción, pues estos se limitan a establecer sanciones administrativas o económicas y los ejercicios de monitoreo y fiscalización tienden a volverse estériles.

Esta situación ha comenzado a cambiar abriendo oportunidades al ciudadano común a combatir la corrupción. Recientemente la SCJN ha reconocido el "interés legítimo" en un amparo que reclama el desvío de recursos públicos que es un delito de corrupción.[17]

6.5 SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La importancia de la agenda anti-corrupción a nivel global, la adopción de esta misma agenda por algunos legisladores, el mayor acceso a la información pública, los crecientes escándalos de corrupción en el país y el trabajo organizado de numerosas organizaciones de la sociedad civil elevó la presión política por la adopción de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que fue aprobado por ambas cámaras el 21 de abril de 2015.

Entre los objetivos del SNA están la corrección de las debilidades institucionales actuales, la instauración de un entramado institucional donde cada subsistema cuente con responsabilidades y atribuciones claras y el establecimiento de un esquema de coordinación entre las distintas partes que permita mayor colaboración y claridad en la prevención, detección y sanción en los casos de faltas administrativas y actos de corrupción.

El sistema quedará conformado por cuatro pilares: la Secretaría de la Función Púlica (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

A la SFP (u órgano que la sustituya) seguirá correspondiéndole corregir e investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas y sancionar las faltas administrativas no graves. Ahora también deberá presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito ante la FECC. Su titular deberá ser aprobado por el Senado.

La ASF fue fortalecida en sus atribuciones pues ahora podrá fiscalizar las cuentas públicas en los años que corra su ejercicio, ampliar sus alcances para incluir la revision de las participaciones federales a los estados y entregar resultados cada cuatro meses y no sólo anualmente. También podrá hacer auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores.

La FECC es la instancia encargada de investigar y dar procedimiento a las denuncias de casos de corrupción que le sean remitidas por cualquiera de los órganos competentes.

Finalmente el TFJA fue dotado de plena autonomía para determinar sus fallos tiene a su cargo imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares en actos vinculados con faltas administrativas graves. Con el fin de saltar lo que puede llamarse la impunidad sexenal, a las faltas administrativas graves se les amplío el plazo de prescripción a siete años.

Como punto de unión de estos cuatro pilares destaca la creación de un Comité Coordinador compuesto por los cuatro titulares de las instituciones de combate a la corrupción así como del titular del IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana. Sus facultades consistirán en el diseño y promoción de políticas públicas para fiscalizar y controlar recursos públicos y prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y actos de corrupción.

17 Se trata del amparo *"Mexicanos Primero"* (2015) encausado por Lui M. Pérez de Acha y Claudio X. Gonzalez. Gracias a esta acción, se reconoce el derecho a las Organizaciones No Gubernamentales a reclamar el desvío de recursos y actos ilegales por parte de los servidores públicos.

Cuadro 5

El Sistema Nacional Anticorrupción en México



Fuente: Elaboración Propia a partir de Minuta/ Proyecto de Decreto en Materia de Combate a la Corrupción 2015

La aprobación y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción significa un avance en el arreglo institucional de combate a la corrupción pero su mera instauración no es garantía de nada. La fase de implementación requerirá no sólo del diseño de una política de estado sino de la voluntad política para adoptarla y mantenerla y de la creación de capacidades institucionales basadas en un sistema profesional de carrera que incluya ministerios públicos y juzgadores especializados en delitos de corrupción.

Adicionalmente, urge definir los rubros de la taxonomía de los delitos que comprende el concepto de corrupción. Hasta el momento, el Código Penal tipifica 14 conductas pero su definición no es clara. Lo mismo ocurre con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que identifica 24 faltas administrativas relacionadas con la corrupción.

Cuadro 6

Delitos cometidos por servidores públicos tipificados en México

Código Penal Federal (Título Décimo y Décimo Primero) Delitos cometidos por servidores Públicos	
Ejercicio indebido de Funciones	Tráfico de influencias
Abuso de Autoridad	Cohecho
Coalición de Servidores Públicos	Peculado
Uso indebido de atribuciones	Cohecho a servidores extranjeros
Concusión	Enriquecimiento ilícito
Intimidación	Desaparición forzada
Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio Indebido en la Administración de la Justicia

Fuente: Código Penal Federal 2015

Cuadro 7

Faltas administrativas

Faltas Administrativas (Título Segundo) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	
Abuso o Ejercicio indebido de Funciones	Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor
Utilizar recursos y facultades para los fines que están afectos	Intervenir en sanción de servidor público cuando tenga interés personal o se pueda beneficiar del hecho
No rendir cuentas	No presentar declaración patrimonial
Descuido o uso indebido de documentación o información	No atender instrucciones requerimientos o resoluciones de SFP, auditores o contralores
No observar buena conducta e imparcialidad en su empleo	No denunciar ante SFP of contraloría interna posibles actos de corrupción
No comunicar por escrito al titular de donde labora de dudas que tenga acerca de la legalidad de sus tareas	No proporcionar toda información y datos solicitados por organismo que vigile derechos humanos
Ejercer funciones después de ser destituido, cesado o de haber dejado el puesto	No responder a las recomendaciones que la institución que vigile los derechos humanos haga
Otorgar indebidamente licencias, permisos o comiciones con goce parcial o total de sueldo	Influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
Contratar a alguien que no puede serlo	Celebrar o autorizar cualquier tipo de contrato, pediod, adquisición, etc. con algún funcionario o quien esté inhabilitado para desempeñar en el servicio público
Tráfico de influencias	Evitar alguna denuncia o queja o aftectar intereses de quienes la formulen o presenten
Recibir bienes por precios notoriamente inferiores al de mercado (para si mismo o familiar)	Utilizar posición para inducir a otro servidor público haga u omita acto que le de ventaja
Recibir bienes de persona física o moral cuyas actividades profesionales sean reguladas por, o estén vinculadas al servidor público	Uso de información privilegiada para beneficio económico

Fuente: Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

6.6 IMPUNIDAD Y FALTA DE CONFIANZA

Las políticas de combate a la corrupción han carecido de un entramado institucional capaz de inculcar y hacer valer un sistema de valores conducente al respeto a la legalidad, de mecanismos de vigilancia y prevención y de aumentar los costos de incurrir en actos de corrupción.

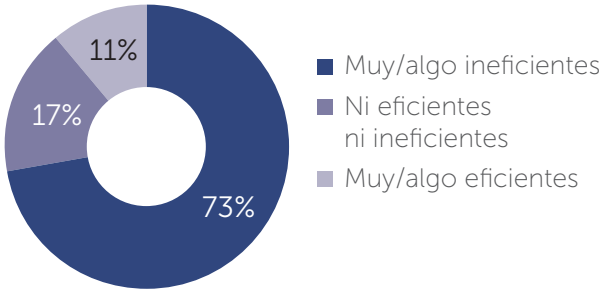
Parte del éxito de una política anti-corrupción es la participación de la sociedad y para ello se requiere en primerísimo lugar que los ciudadanos muestren además de un compromiso colectivo, alguna confianza en el compromiso y la seriedad de un esfuerzo de esta naturaleza. El abuso por parte de las autoridades ha sido tal que los ciudadanos muestran una fuerte dosis de incredulidad respecto al cambio de comportamiento por parte de los servidores públicos y las posibilidades de éxito de nuevas acciones en la materia.

La Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012) divide las opiniones de la población sobre la viabilidad de acabar con la corrupción en dos bloques similares. Los pesimistas (56%) que señalan que es "nada o poco posible" hacerlo y los optimistas (43%) que responden que es "posible o muy posible". No obstante, el *Barómetro Global de la Corrupción* (2013) revela que según la opinión mayoritaria (73%) los esfuerzos para combatir la corrupción han sido siempre ineficientes.

La percepción sobre los esfuerzos más recientes no es mejor. Según la encuesta de *Parametría* (2014) para el 83% de los ciudadanos el Sistema Nacional Anticorrupción ayudará "poco o nada" (83%) y para según la del periódico *Reforma* la esperanza de los líderes en materia del SNA es tan sólo de 29% aunque entre la población sube a 39%

Gráfica 1

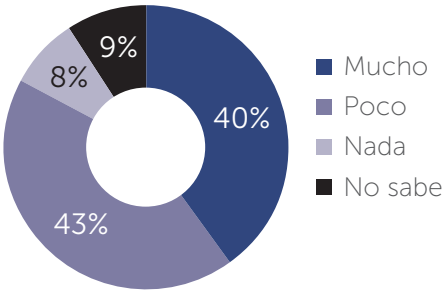
Percepción de Efectividad de Políticas Públicas de Combate a la Corrupción



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

Gráfica 2

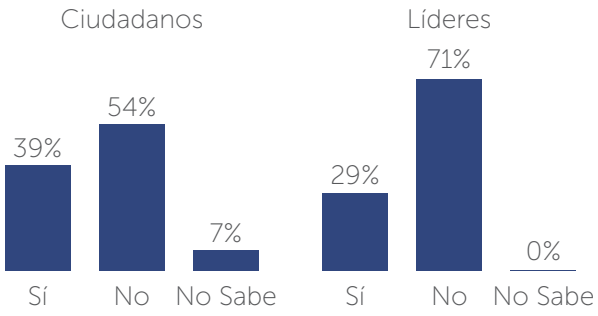
¿Qué tanto cree usted que la Comisión Nacional Anticorrupción ayude a Combatir la corrupción?



Fuente: Carta Paramétrica, Parametría 2014

Gráfica 3

Utilidad del Sistema Nacional Anti Corrupción

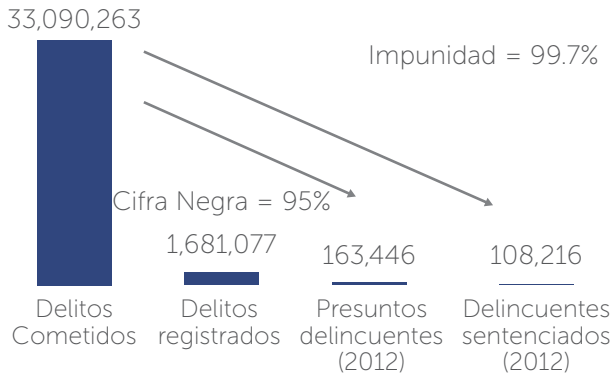


Fuente: Encuestas Grupo Reforma 2015

El escepticismo sobre la utilidad esperada del SNA está sustentado en la realidad. Más de tres décadas después de haber comenzado los esfuerzos anti-corrupción la población no percibe resultados y está convencida que la corrupción lo mismo que la impunidad que la acompaña se han incrementado.

Gráfica 4

Cifra Negra e Impunidad de Delitos en México



Fuente: *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* 2013, INEGI
Estadísticas Judiciales en Material Penal 2013, CIEISP 2013, Cortesía de México Unido contra la Delincuencia

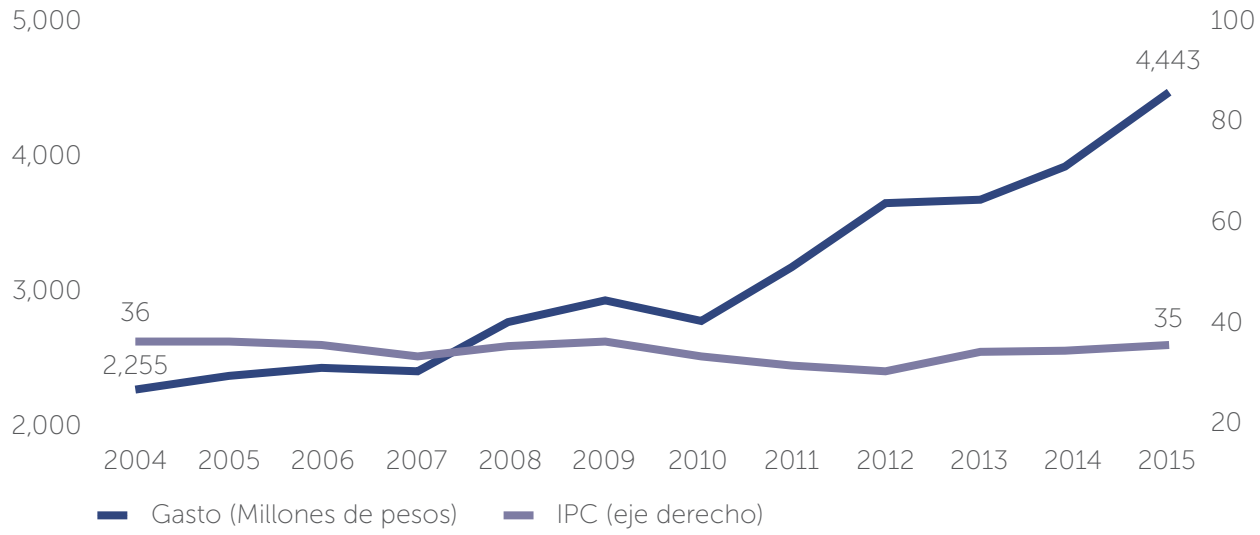
Además de los índices de percepción que van en aumento, son muchas las maneras de mostrar que de poco han servido los esfuerzos legales e institucionales para combatirla y que más bien hasta el momento han sido pura simulación. La impunidad, entenddida como, "inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas"[18] es una realidad tan omnipresente como la corrupción.

Primero, es de suponer que la impunidad de los delitos cometidos por servidores públicos y clasificados en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal Federal (Cuadro 6) se comporta de manera similar al resto de los delitos en nuestro país y cuya cifra alcanzan un escandaloso 99%.

Segundo, si nos movemos a la información sobre los recursos destinados a las áreas dedicadas a combatir la corrupción encontramos lo mismo que ocurre en otros ámbitos, especialmente en los programas sociales y en seguridad: se gasta más pero no se gasta mejor. Tomando en cuenta el presupuesto destinado al IFAI, a la ASF, la SFP y

Gráfica 5

Eficiencia del gasto anti-corrupción



Fuente: Elaboración Propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años)

18 Esta definición fue tomada del *Índice Global de Impunidad*, UDLAP, 2015

Cuadro 8

Denuncias penales presentadas por la ASF (1998-2012)

Cuenta Pública	Denuncias Presentadas	En trámite	En reserva	No ejercicio de la acción penal	Consignadas
1998	2	0	0	1	1
1999	13	7	3	3	0
2000	2	2	0	0	0
2001	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0
2003	1	1	0	0	0
2004	4	3	0	1	0
2005	3	2	0	1	0
2006	4	4	0	0	0
2007	2	2	0	0	0
2008	10	9	0	0	1
2009	34	29	0	1	4
2010	102	99	1	1	1
2011	133	129	4	0	0
2012	134	134	0	0	0
Total	444	421	8	8	7

Fuente: Auditoría Superior de la Federación 2014

la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la PGR, registramos que entre 2004 y 2015 hubo un aumento de 97%. Sin embargo la calificación en el IPC de Transparencia quedó prácticamente intacta.

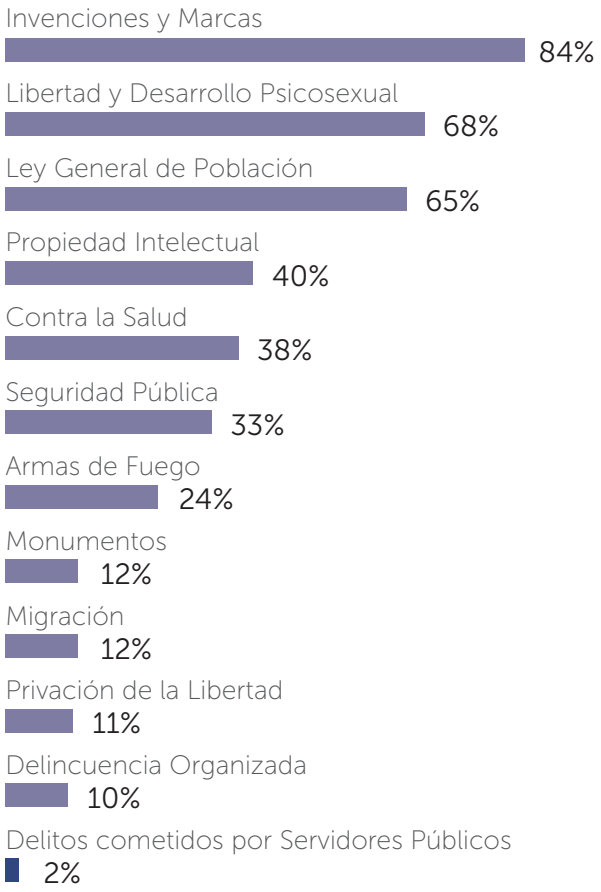
Tercero, la revisión de la institución más importante para fiscalizar recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación, es una muestra de que o bien somos un país con funcionarios públicos espectacularmente honestos o que la ASF no tiene suficientes facultades para hacer denuncias. Mas dramática aún es la actuación de la Procuraduría General de la República. O es irremediablemente ineficaz o carece de voluntad para hacer su trabajo. De 444 denuncias presentadas en 15 años sólo hubo 7 consignaciones. Esto equivale a ¡1.6%!

Un botón de muestra extra es el porcentaje de averiguaciones previas que acaban en ingresos a la cárcel. A partir del *Censo de Impartición de Justicia* el IMCO estimó que solamente el 2% de los delitos cometidos por servidores públicos tienen este destino.

Cuarto, las denuncias, averiguaciones y consignaciones en relación a los presuntos actos de corrupción protagonizados por los gobernadores y exhibidos por el periodismo de investigación constituye otro conjunto de datos que resulta útil para mostrar lo inservible de las instituciones anti-corrución y la falta de compromiso de los sucesivos gobiernos en esta materia. Una investigación llevada a cabo por Pablo Montes descubre que entre 2000 y 2013, periodo en el que México tuvo 63 gobernadores, fueron exhibidos 71 casos de corrupción por parte 41 gobernadores. De éstos, sólo 16 casos fueron investigados y sólo 4

Gráfica 6

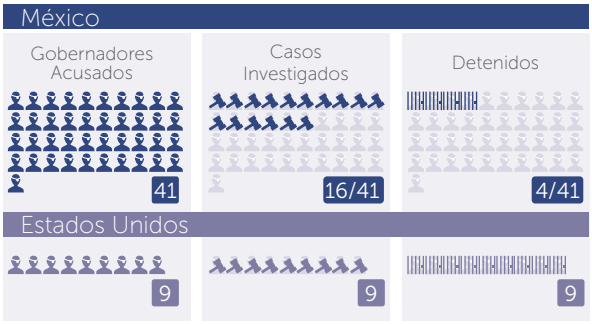
Porcentaje de Averiguaciones Previas que acaban en Ingresos a la Cárcel



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. con datos del Censo de Impartición de Justicia 2014

Gráfica 7

Comparación de Escándalos de Gobernadores en México/Estados Unidos 2000-2013



Fuente: Pablo Montes, ¿Proteger o castigar? Las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo político, CIDE (2015)

gobernadores fueron procesados y encontrados culpables.[19] Para dar una perspectiva comparada vaya el dato para los Estados Unidos de América del Norte En este país, 9 gobernadores fueron investigados, 9 fueron procesados y los 9 detenidos.

La ilegalidad que prevalece en el país fue recientemente confirmada por el Índice Global de Impunidad (IGI) publicado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) con datos de 59 países que reportan a la ONU cifras sobre sus sistemas de seguridad y justicia. En el primer reporte del IGI (2015), México aparece clasificado en el penúltimo sitio compartiendo con Filipinas, Turquía, Colombia y la Federación Rusa los cinco últimos lugares.

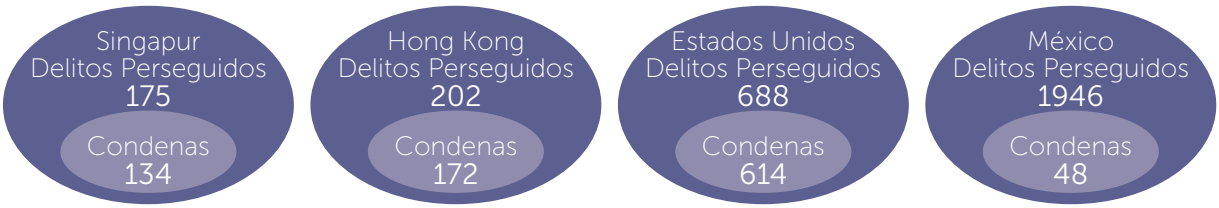
También en el plano comparado pueden contrastarse los casos de corrupción perseguidos y los que logran condena en distintos países. México, otra vez, queda muy por debajo de países que se han tomado en serio el combate a la corrupción.

No parece haber vuelta de hoja. Una de las primeras acciones que tendrá que llevar a cabo el gobierno es comenzar a construir un piso mínimo de confianza y la única manera en que puede lograrse –al menos inicialmente- es disminuyendo los escandalosos niveles de impunidad. Si no hay acciones que se traduzcan en la investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción, las expectativas sobre la inutilidad de un nuevo marco legal contra la corrupción se habrán visto satisfechas y la decepción ciudadana sequirá creciendo.

19 Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes), Pablo Salazar Mendiguchía (Chiapas), Andrés Granier (Tabasco) y Narciso Agundez Montaño (BCS)

Gráfica 8

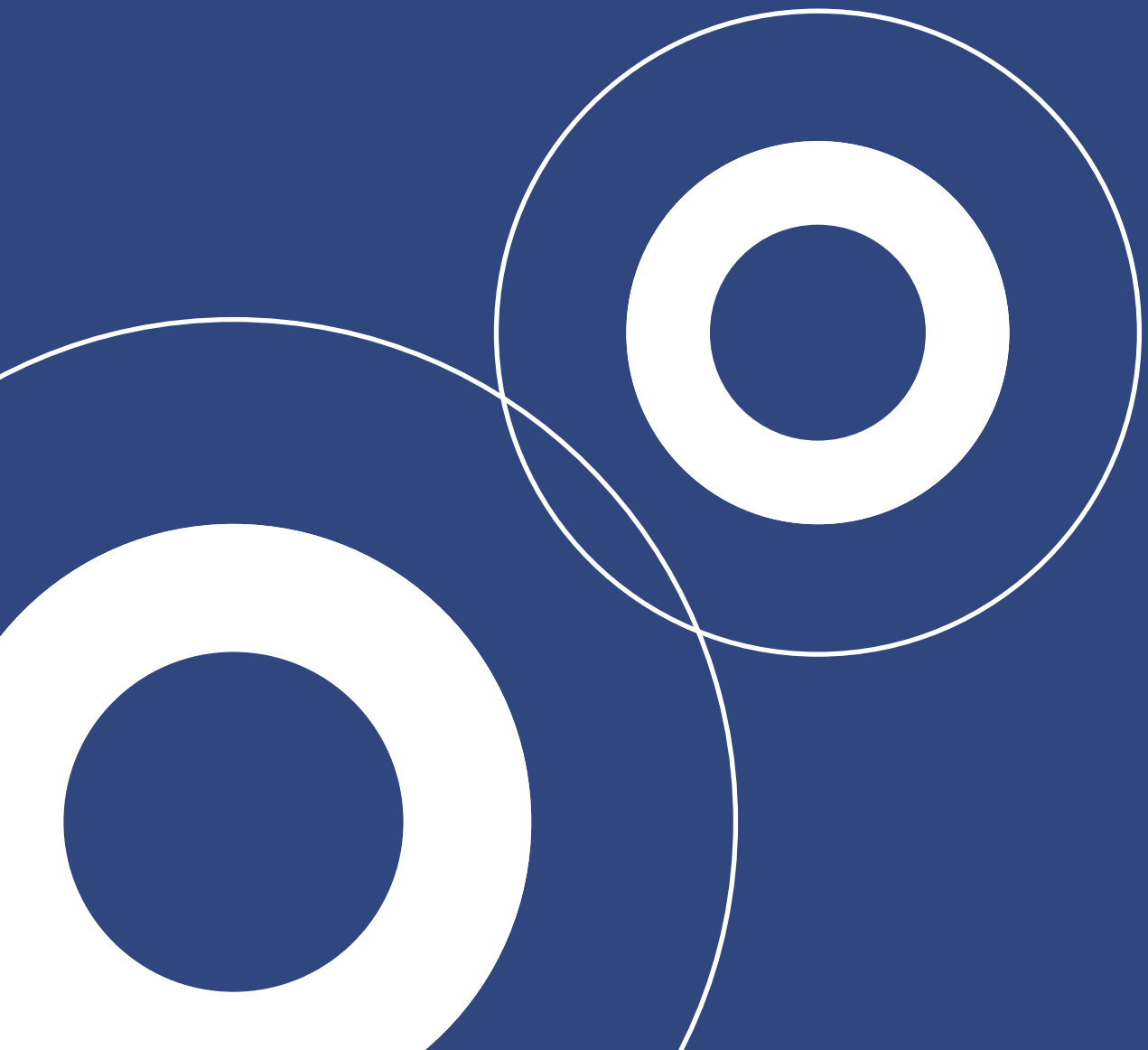
Comparación Internacional de Delitos Perseguidos y Número de Condenas



Fuentes: *Independent Comission Against Corruption* 2014 (Hong Kong), *Corruption Practices Investigation Bureau* 2013 (Singapur), *US Department of Justice* 2013 (Estados Unidos) e *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* 2014 (México)

México: Anatomía de la Corrupción

María Amparo Casar



VII. CONCLUSIÓN

A pesar de la dificultad para capturar en toda su extensión, complejidad y precisión el fenómeno de la corrupción, la evidencia disponible es suficiente para demostrar que estamos frente a un problema sistémico, de consecuencias perniciosas y de difícil solución. No se trata actos de corrupción cometidos por individuos aislados. La corrupción alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado. de una conducta individual.[20]

En el corto plazo y para una persona física o moral determinada la corrupción puede atraer beneficios pero los costos agregados de la misma acaban por perjudicar a una sociedad. Por eso la tarea más urgente es convencer y demostrar que es más rentable acabar con la corrupción que seguir fomentándola y tolerándola. Si se logra establecer esta premisa pueden alinearse las acciones a lograr un objetivo perfectamente viable: el combate eficaz de la corrupción.

Viable no significa sencillo. Enfrentar un problema como la corrupción no es nada fácil pero es posible. Lo muestran las mediciones de organismos internacionales públicos y privados que han registrado y documentado los avances de las naciones en distintas áreas.

Ejemplo de ello es el propio caso de México en materia de estabilidad económica. En 1990 el Instituto Fraser calificaba a México con 3.59 en el rubro *Solidez Monetaria* que incluye variables como crecimiento del circulante, inflación y libertad para poseer cuentas en moneda extranjera. Para 2012 la calificación fue de 8.10. En contraste la calificación promedio de las mediciones englobadas en el rubro de *Estado de Derecho* (integridad del sistema legal, cortes imparciales, derechos de propiedad, independencia judicial, interferencia militar en la política, costo del crimen para las empresas, entre otras) se quedó estancada del año 2005 al 2012 en 4.5.

Numerosos países han superado problemas en otras áreas de política: salud pública, educación, pobreza y, también, corrupción. Un país como Brasil que sin duda sigue teniendo muchos problemas de corrupción logró avanzar 11 lugares en el IPC de *Transparencia Internacional* entre 2008 y 2014. En el mismo lapso México descendió 31 peldaños. Un caso más reciente e interesante es el de Georgia que apenas en el 2002 ocupaba el lugar 85 con una calificación de 2.4 y en la medición de 2014 apareció en el lugar 50 con una calificación de 5.2.

El caso más citado en materia de una política anti-corrupción exitosa es el de Singapur (junto con Hong Kong) aunque éste debe ser cualificado por haber sido instaurado en un contexto autoritario y para un país que es en realidad una ciudad-Estado.

20 *World development Report,* World Bank 2015

Desde 1959 cuando estableció el auto-gobierno, el combate a la corrupción estuvo en la agenda pública como prioridad y se definió como un problema no de ética pública sino de "sobrevivencia nacional". A partir de entonces el esfuerzo ha sido sostenido y entre sus pilares se encuentra la concentración de la política anti-corrupción en un sólo órgano, la no distinción entre pequeños y grandes actos de corrupción, la claridad y predictibilidad de las reglas, el rigor con el que se observan y la aplicación de sanciones sin distingos. Este compromiso y la construcción de las capacidades institucionales para hacerlo valer puso a Singapur en los primeros lugares de *Transparencia Internacional* (hoy ocupa el séptimo lugar de 175 países con una calificación de 8.49) y a mantenerse durante diez años como el país menos corrupto en el *Political Economic & Risk Consultancy* (PERC).

Como en toda política pública, el éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr.

Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multi-factorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multi-dimensional.

La corrupción tiene una dimensión personal o individual, una institucional y una cultural. Las tres están vinculadas. Las individual tiene que ver con el costo-beneficio y la percepción de que al incurrir en un acto de corrupción el individuo tiene poco que perder y mucho que ganar. La institucional con las oportunidades de corrupción y el deficiente funcionamiento de los aparatos de procuración e impartición de justicia. La cultural, con el conjunto de actitudes y valores frente a las autoridades y la ley.

En términos de recomendaciones de política pública hace falta una política integral:

- Desde el ángulo económico, poner el combate a la corrupción como prioridad en la agenda pública y definirla como un problema de "sobrevivencia nacional": como necesaria para proveer un clima conducente al crecimiento económico y para ganar una ventaja competitiva en el mercado de los negocios internacionales.

- Desde el ángulo político convertir el control de la corrupción en un pilar estratégico del sistema de gobierno en el que se opera con base a principios meritocráticos en los que la población puede observar que las recompensas están atadas al esfuerzo personal y no al influyentismo o a medios corruptos.

- Desde el ángulo administrativo, claridad y predictibilidad de las reglas generales acompañadas del rigor en su observancia con el fin de dar a la población predictibilidad y confianza en la actuación del gobierno.

- Desde el ángulo judicial, aplicar la ley sin distingos, esto es, no diferenciar entre pequeños y grandes actos de corrupción ni entre peces gordos y pequeños. Tampoco entre funcionarios públicos y privados o entre gobernantes y gobernados. La corrupción tiene siempre dos lados: el de la oferta y el de la demanda.

- Desde el ángulo programático, mantenerla como un esfuerzo sostenido de largo plazo y no sólo como un programa temporal o forzado por situaciones de coyuntura.[21]

21 Estos fueron los principios y medidas que tomó el gobierno de Singapur en su exitoso combate a la corrupción.

La cultura de la legalidad que en mucho puede ayudar al combate a la corrupción viene por añadidura. Si la ciudadanía observa que las autoridades están siendo las primeras en cumplir la ley, que en caso de no hacerlo existe la posibilidad de hacer una denuncia, que en caso de ser encontrado culpable el funcionario va a ser sancionado y que la ley no hace distingos, entonces los ciudadanos comenzarán a tener respeto por la ley.

Una buena manera de terminar es concluyendo que la lucha contra la corrupción tiene lugar en muchos escenarios y México apenas comienza a escribir su libreto: desde la libertad de expresión hasta el acceso a la información, desde las regulaciones hasta la dispersión de tramos de autoridad; desde la asignación de los recursos públicos hasta la supervisión del gasto; desde el aparato de investigación de los ministerios públicos hasta el sistema de justicia; desde la cultura hasta el de la ética corporativa; desde los sistemas de denuncia hasta el trabajo de las ONGs.

FUENTES

American Chamber of Commerce. *Encuesta de Hábitos de Consumo de Productos Pirata y Falsificados,* 2011

Banco Mundial. *Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption,* 2013.

Casar, Ma. Amparo, *Excélsior,* 5 de noviembre de 2014

Centro de Estudios del Sector Privado. *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México,* 2014

Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral,* 2013

Consulta Mitofsky. *Encuesta ¿Cómo Recuperar la Confianza?,* 2014

Consulta Mitofsky. *La Gran Encuesta,* 2014

Dreher, Axel y Thomas Herzfeld, *"The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence",* June 2005, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184

Encuestas Grupo Reforma. *La Corrupción en México,* 2015

Grupo de Economistas y Asociados e Indagaciones y Soluciones Avanzadas A.C. *Encuesta México: Política, Sociedad y Cambio. Escenarios Políticos,* 2014

Banco Interamericano de Desarrollo y México Evalúa. *Índice para la Medición de la Institucionalidad contra la Corrupción: México,* 2012

Institute for Economics and Peace, *Peace and Corruption Report* (2015)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional,* 2011

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental,* 2013

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública,* 2014

Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México,* 2014

Graff Lamsdorff, Johann. "How Corruption Affects Productivity". *En KYKLOS: International Review for Social Sciences.* Volumen 56, número 4, 2003

KPGM. *Perspectivas de la Alta Dirección en México,* 2014

KPGM. *Encuesta de Fraude y Corrupción en México,* 2008

KPMG, *Encuesta sobre Fraude en México,* 2010

Latin American Public Opinion Project. *Barómetro de las Américas,* 2014.

Molano, Manuel. *Corrupción, Riesgo y Rentabilidad de la Inversión.* Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Montes, Pablo. *¿Proteger o Castigar? Las Reacciones de los Partidos Políticos ante un Escándalo Político.* Centro de Investigación y Docencia Económicas, Publicación Pendiente.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas,* 2013

Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,* 2004

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models,* 2008

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales,* 1999

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development,* 2015

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda", in Government at a Glance* 2013

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Informe PISA,* 2012

Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana contra la Corrupción,* 1997

Parametría: Investigación Estratégica. *Carta Paramétrica,* 2014

Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas,* 2005

Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas,* 2012

The World Justice Project. *Rule of Law Index,* 2014.

Transparencia Internacional. *Índice de Percepción de la Corrupción,* 1995-2014.

Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción,* 2013

Transparencia Internacional. *Índice de Fuentes de Soborno,* 2008

Transparencia Internacional. *Índice de Fuentes de Soborno,* 2011

Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno,* 2010

Ugalde, Luis Carlos, *¿Por qué más Democracia significa más corrupción?* Nexos, Febrero 2015

Universidad de las Américas Puebla. *Índice Global de Impunidad,* 2015

World Bank, *World Development Report,* 2015

World Economic Forum. *Índice de Competitividad Global,* 2015

México es un país señalado por sus altos y crecientes niveles de corrupción e impunidad.

Cada vez son mas frecuentes los actos en los que se advierte el uso indebido del poder público para beneficio privado en sus distintas modalidades: tráfico de influencias, cohecho, conflicto de interés, desvío de recursos públicos, peculado, enriquecimiento ilícito ...

Cada vez es menor la esperanza de que las autoridades que cometen actos de corrupción sean llevadas ante la justicia.

Los gobiernos dicen combatirla pero la ejercen, los partidos dicen reprobarla pero la cultivan, los empresarios dicen censurarla pero se sirven de ella, los ciudadanos dicen condenarla pero la practican cotidianamente. Todos nos indignamos pero la toleramos.

México: Anatomía de la Corrupción pone a disposición de sus lectores los principales índices, indicadores y mediciones sobre la extensión y frecuencia de la corrupción, de la permisividad gubernamental y la tolerancia social frente a los actos de corrupción, de los costos que se pagan por consentirla, de los recientes esfuerzos por combatirla y de su poca efectividad. Aunque el estudio se centra en el caso de México la reflexión y experiencia internacionales están presentes como punto de contraste.

¿Está México predestinado a padecerla? Definitivamente NO.

Como con cualquier otra enfermedad, para aliviarla hace falta conocerla: localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de oportunidad que permiten su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos y mirar experiencias exitosas.

Más que la indignación, más que la sola apelación a la ética y a la legalidad para que los gobiernos comiencen a tomarse en serio el problema, hace falta demostrar y convencer que es mas provechoso acabar con la corrupción que seguir fomentándola y tolerándola. Si se logra establecer esta premisa podrán diseñarse y alinearse las acciones para lograr un objetivo perfectamente viable: el combate eficaz de la corrupción.

Lo que hace falta es voluntad y una política integral:

Situar el combate a la corrupción como prioridad en la agenda pública y definirla como un problema de rentabilidad económica.

Convertir el control de la corrupción en un pilar estratégico del sistema de gobierno en el que las recompensas están atadas al esfuerzo personal y no a la corrupción.

Establecer claridad y predictibilidad en las reglas.

Aplicar la ley sin diferenciar entre pequeños y grandes actos de corrupción, entre funcionarios públicos y privados o entre gobernantes y gobernados. La corrupción tiene siempre dos lados: el de la oferta y el de la demanda.

Mantenerla un esfuerzo sostenido de largo plazo y no solo como un programa temporal o forzado por situaciones de coyuntura.

La cultura de la legalidad que en mucho puede ayudar al combate a la corrupción viene por añadidura. Si la ciudadanía observa que las autoridades están siendo las primeras en cumplir la ley, que en caso de no hacerlo existe la posibilidad de hacer una denuncia, que en caso de ser encontrado culpable el funcionario va a ser sancionado y que la ley no hace distingos, entonces los ciudadanos comenzarán a tener respeto por la ley.

CIDE

IMCO
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.