



COORDINADORES

Andrés Valdez Zepeda

Martha Leticia Rujano Silva

Edmundo Hernández Claro

LA GRAMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN

Análisis de políticas públicas
y alternativas de solución

LA GRAMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

COORDINADORES

Andrés Valdez Zepeda
Martha Leticia Rujano Silva
Edmundo Hernández Claro



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO DEL SUR

LA GRAMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN

Análisis de políticas públicas y alternativas de solución

COORDINADORES

Andrés Valdez Zepeda
Martha Leticia Rujano Silva
Edmundo Hernández Claro

AUTORES

Anaya Velasco Ana
Arellano Gault David
Borrayo Rodríguez Carmen Leticia
Cantero Ramírez Margarita
Chávez Ochoa Karina del Carmen
Flores Zepeda Miguel
Galindo García Jorge
García Gómez Rosa Eugenia
Gómez Rodríguez Gabriela
González Osorio Quetzalli Zuzzet
González Solís Arturo
Guzmán Díaz José Cruz
Hernández Claro Edmundo
Huerta Franco Delia Amparo

Jiménez Díaz Antonio
Martínez Martínez Lorena
Moloeznik Marcos Pablo
Mora Pérez César Omar
Núñez Maciel Octavio
Ortiz Palafox Karla Haydee
Pérez Sánchez Rosa María de Lourdes
Rujano Silva Martha Leticia
Silva Robles Rigoberto
Torres Barragán J. Jesús
Trejo Alonso Luis Jair
Valdez Zepeda Andrés
Zárate Ruiz Arturo

Ilustración de portada:

Rodríguez Anaya Azucena

Diseño de portada y diagramación:

Javier Salazar / Prometeo Editores

Primera edición, Diciembre 2020

D.R. Universidad de Guadalajara, 2020

Editado por la Universidad de Guadalajara

Av. Juárez No. 976, colonia Centro, C.P. 44100

www.udg.mx

Impreso por:

Prometeo Editores S.A. de C.V.

C. Libertad 1457, Col. Americana

C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

ISBN: 978-607-547-950-7

Los contenidos de este libro fueron revisados y evaluados por expertos en el área en un proceso de evaluación doble ciego.

Publicación financiada con recursos PROFEXCE 2020

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo y por escrito del autor. Impreso y hecho en México

DIRECTORIO DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomeli
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Dr. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

Dr. Jorge Galindo García
Rector del Centro Universitario del Sur

Dr. Andrés Valdez Zepeda
Secretario Académico del Centro Universitario del Sur

Mtro. Marco Tulio Daza Ramírez
Secretario Administrativo del Centro Universitario del Sur

COMITÉ EDITORIAL DEL CENTRO UNIVERSITARIO DEL SUR

Presidente

Dr. Jorge Galindo García

Secretario Técnico

Dr. Andrés Valdez Zepeda

Coordinadora de Servicios Académicos

Dra. Martha Leticia Rujano Silva

Evaluadores del Centro Universitario del Sur

Mtro. Felipe de Jesús Ponce Barajas

Dra. Fátima Ezzahra Housni

Dr. Felipe Santoyo Telles

Dra. María Cristina López de la Madrid

Mtro. Ricardo Sigala Gómez

Dra. Ma. Patricia Rivera Espinoza

Dra. Karina Amezcua Luján

Dra. Lourdes Margarita Arce Rodríguez

Mtro. Adrián Larios Escalante

Dra. Mónica Navarro Meza

Dr. Rafael Bustos Saldaña

Dra. Virginia Gabriela Aguilera Cervantes

Evaluadores externos al Centro Universitario del Sur

De otros centros universitarios de la U de G

Dr. Felipe de Jesús Sorcia Vázquez (CUValles)

Dr. Jesse Yoe Rumbo Morales (CUValles)

Dr. Mario Martínez García (CUValles)

Dra. Carmen Leticia Borrayo Rodríguez (CUCEA)

Dr. Miguel Ángel Ayala Valdovinos (CUCBA)

Dr. Alfredo Hermosillo (CUTONALÁ)

Ing. Imelda Sánchez García (CUALTOS)

Dr. Miguel Ángel Esparza Íñiguez (CUCEA)

Dr. Sergio Díaz González (CUCEA)

De otras Instituciones de Educación Superior

Dr. Miguel Flores Zepeda (CETI)

Dr. Juan Carlos Martínez González (CIABE)

Dra. Mónica Lorena Sánchez Limón (Universidad Autónoma de Tamaulipas)

Dr. Marco Antonio Núñez (ITSON)

Dr. Armando Olivares Leal (Universidad de Sonora)

Dra. María Luisa Saavedra (UNAM)

Dra. Yorbeth Montes de Oca Rojas (Universidad de Zulia, Venezuela)

ÍNDICE

Presentación.....	9
<i>Jorge Galindo García</i>	
Prólogo: El Sistema Nacional Anticorrupción ante el Sistema Político Mexicano	11
<i>Edmundo Hernández Claro</i>	
¿Uno o varios tipos de corrupción? El Sistema Nacional Anticorrupción ante un fenómeno sistémico y multifacético	13
<i>David Arellano Gault • Luis Jair Trejo Alonso</i>	
La corrupción como Bandera Política: Plataformas electorales en la elección presidencial del 2018 y acciones para el combate a la corrupción del gobierno de AMLO	51
<i>Andrés Valdez Zepeda • Miguel Flores Zepeda • Delia Amparo Huerta Franco</i>	
La corrupción vista desde la actual política del estado mexicano, y los servicios de seguridad penitenciaria	73
<i>José Cruz Guzmán Díaz • Lorena Martínez Martínez • Margarita Cantero Ramírez</i>	
López Obrador y la corrupción como “neoliberalismo”	85
<i>Arturo Zárate Ruiz</i>	
Experiencias de periodismo regional en la cobertura de temas de corrupción	105
<i>Rosa Eugenia García Gómez • Gabriela Gómez Rodríguez</i>	
La corrupción en la procuración de justicia.....	125
<i>Karina del Carmen Chávez Ochoa</i>	
Planeación fiscal en las empresas ¿corrupción?	133
<i>J. Jesús Torres Barragán • Quetzalli Zuzzet González Osorio</i>	

Corrupción y competitividad en México. Análisis de sus indicadores	149
<i>Martha Leticia Rujano Silva • Octavio Núñez Maciel • Ana Anaya Velasco</i>	
Principales problemas de corrupción del sector energético y eléctrico mexicano, y su relación estrecha con el capitalismo	165
<i>Karla Haydee Ortiz Palafox • Rigoberto Silva Robles</i>	
Herramientas para el combate a la corrupción: La transparencia fiscal y la fiscalización	181
<i>César Omar Mora Pérez</i>	
Combate a la corrupción a través de sanciones a los servidores públicos en México	199
<i>Carmen Leticia Borrayo Rodríguez • Rosa María de Lourdes Pérez Sánchez</i>	
Derecho a la información y transparencia como factor para eliminar la corrupción	237
<i>Arturo González Solís</i>	
Pertinencia de un código de ética para los servidores públicos	255
<i>Antonio Jiménez Díaz</i>	
Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México	277
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	

PRESENTACIÓN

La Gramática de la Corrupción es una obra colectiva producto del esfuerzo colaborativo de académicos de los Centros Universitarios del Sur, Ciencias Económico Administrativas y Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y de otras instituciones como del Colegio de la Frontera del Norte y el CIDE, quienes analizan las diferentes manifestaciones de la corrupción y realizan propuestas orientadas a prevenir y disminuir su ocurrencia y sus efectos perniciosos.

La corrupción es un fenómeno que aqueja a todos los países del mundo, pero con mayor intensidad se manifiesta en aquellos que caen en la categoría de subdesarrollados o en vías de desarrollo, entre los que se encuentra México. Sus causas y efectos son diversos, al igual que los actores involucrados en los diferentes ámbitos y áreas del desarrollo; hay quienes se benefician, pero también los que la toleran sin realizar esfuerzos significativos por erradicarla. Los niveles de impunidad prevalecientes reflejan también un débil Estado de derecho.

El enfoque propositivo de esta obra más allá de la crítica, ofrece una oportunidad a los lectores de reflexionar y tomar conciencia del importante papel que todos podemos desempeñar como sociedad para contribuir a la propuesta de políticas públicas e impulsar acciones contundentes que hagan de nuestro país un país menos corrupto, más justo, transparente y próspero.

A los autores mis felicitaciones, a los lectores que disfruten y saquen provecho de esta interesante obra.

Dr. Jorge Galindo García
Rector del Centro Universitario del Sur

PRÓLOGO

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN ANTE EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El Sistema Nacional Anticorrupción SNA, que incluye la formación de sistemas anticorrupción en cada una de las entidades federativas, tiene la fortaleza de haber sido concebido como una medida propuesta por una amplia coalición de actores políticos para atender uno de los problemas más sensibles de la vida nacional, la “corrupción”. Existe una percepción social generalizada que la corrupción es uno de los mayores problemas que aquejan a nuestro país, ya que impacta a la competitividad de las empresas, y representa a México entre el 2 y el 10 por ciento del PIB según el Consejo Coordinador Empresarial.

Tal vez la frase que mejor expresa la dimensión del problema que representa la corrupción se atribuye a Gabriel Zaid “La corrupción no es una característica desagradable del Sistema: es el Sistema mismo” (Revista Vuelta, 1986). Y más recientemente, el historiador e investigador de la UNAM, Miguel León Portilla, al recibir la medalla al mérito de la Universidad Veracruzana, a la pregunta de sus alumnos de ¿por qué estamos tan mal? les contestaba: “por corruptos y flojos” (abril de 2015).

A partir de este gran cuello de botella que limita el desarrollo político, económico y social de México, y a partir de la hipótesis pregunta en torno ¿al grado en que es posible combatir la corrupción sistémica con otro sistema?, nos hemos propuesto elaborar un proyecto colectivo y multidisciplinario con miras a convertirse en libro. Nuestro punto de partida es una amplia reflexión teórica y contextual sobre el grado en que es posible combatir la corrupción a partir de un modelo de orden sistémico, tal como se define en el propio SNA. Para tal fin, convocamos a destacados académicos del medio local, nacional e internacional, que han sobresalido por sus trabajos que abordan diferentes órdenes temáticos asociados al “combate a la corrupción”.

En el trabajo final, el libro, explora algunos campos sensibles de la vida nacional en los que se manifiesta la corrupción: política, organización y gestión, educación, política social, narcotráfico, procuración de justicia, poniendo particular énfasis en el caso del estado de Jalisco. Y desde una perspectiva propositiva además de diagnosticar el tema en cuestión, nos proponemos apuntar algunos planteamientos estratégicos que contribuyan a fortalecer o blindar a las organizaciones públicas contra la corrupción.

Edmundo Hernández Claro
Académico de la Universidad de Guadalajara,
especialista en temas de Administración Municipal.

¿UNO O VARIOS TIPOS DE CORRUPCIÓN? EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN ANTE UN FENÓMENO SISTÉMICO Y MULTIFACÉTICO

David Arellano Gault¹
Luis Jair Trejo Alonso²

INTRODUCCIÓN

En tiempos recientes, la corrupción se ha construido como una enfermedad, como un cáncer, como un fenómeno identificable, medible, unitario. Una maldad que es necesario erradicar completamente, de raíz. En realidad, la corrupción, en sus diferentes manifestaciones, ha sido estudiada ampliamente en distintos tiempos, advirtiendo particularmente de su larga existencia y su compleja composición de aristas sociales e históricas (como el famoso libro de Noonan, 1984 mostró en su momento con el soborno). Sin embargo, una conceptualización particular se hizo hegemónica en diversos círculos. En 1996, el pretendiente del Banco Mundial, James Wolfensohn ofreció un discurso en el que señaló que la corrupción era un “cáncer” que debía ser eliminado. Las naciones fueron entonces impelidas a emprender una lucha contra este “mal” que, entendido como un fenómeno sistémico que va más allá de los individuos, afecta la calidad de las instituciones formales y los comportamientos que dan lugar a instituciones informales. Así, la corrupción también se requirió ser estudiada como un problema que perturba los determinantes económicos y sociales del desarrollo, a tal grado que se concibe como un fenómeno pernicioso que “destruye el capital social de una sociedad” (Rothstein, 2007, pág. 4). Para Rothstein la corrupción es un mal social “pegajoso” que una vez que “entra al sistema, ahí permanece”. Más aún, llevado el caso al extremo, señala que, junto con “condiciones de salud subjetivas”, la corrupción tiene un severo impacto negativo sobre la felicidad de las personas” (Rothstein, 2007, pág. 4).

Sin embargo, esta definición que se convirtió en hegemónica no ha sido, curiosamente, una base tan sólida para avanzar en la comprensión del fenómeno. Ha sido políticamente poderosa y ha creado toda una industria anticorrupción detrás de ello, pero es difícil decir que, en la práctica, haya logrado una conceptualización aceptable, medible y parsimoniosa. Al contrario, desde hace algunos años se ha venido fortaleciendo una posición distinta, con estudios

-
- 1 Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 3). Correo electrónico: david.arellano@cide.edu
 - 2 Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Profesor asociado de la División de Administración Pública. CIDE. Correo electrónico: luis.trejo@cide.edu

empíricos más densos y dinámicos que están encontrando que la corrupción es más bien un concepto paraguas y no un fenómeno discreto que pueda ser acotado con una metáfora simple de una enfermedad a extirpar o de maleficencia a la que hay que “hacer la guerra” (como las frases “combate a la corrupción”, “lucha contra la corrupción” parecen indicar). Más bien, parece que es un concepto que engloba a muchos tipos de actos, sociales, administrativos y legalmente distintos. Insistir en que existe un fenómeno general y discreto que se llama corrupción, es probablemente uno de los grandes obstáculos para estudiar empíricamente cómo controlar a los diversos actos que pueden considerarse, por diferentes razones y en diferentes momentos, como indebidos o indeseables. Soborno, fraude (y sus múltiples modalidades), uso inadecuado de recursos, conflicto de intereses, entre otros, son en sí mismos tan distintos y sus bases son tan dispares, que muy diferentes disciplinas los enfocan con marcos analíticos de lo más diversos y ricos (Arellano y Trejo, 2017).

Esto significa que, tanto la construcción del concepto corrupción como la epistemología que se usa para su explicación, pueden variar según los “lentes” o enfoques analíticos con los que se presente al concepto. De esta forma, el presente capítulo busca explicar cómo es que se ha construido un imaginario general de la corrupción, por decirlo así: aceptado —mimetizado en un discurso para combatirla— pero que, con un análisis detenido, minucioso, logra desmembrarse en nociones particulares que se presentan en la práctica social en múltiples formas y con explicaciones diferentes para los actos adyacentes al concepto.

Así, cuando se lanza la pregunta general de si es posible reducir la corrupción, en realidad, la interrogante que está de fondo es si hay una o varias nociones de corrupción que ayuden a explicar “x” o “y” situación—aumento o disminución—en un contexto “z” específico. Esto lleva a preguntarse ¿los instrumentos con los que se atiende el fenómeno (o más correctamente, los diferentes fenómenos) son adecuados? ¿los instrumentos y las organizaciones están alienados a los enfoques que explican la noción particular que se busca erradicar o aminorar? ¿las organizaciones para combatirlo logran apropiarse del fenómeno y sus implicaciones en el marco con el que se diseñaron los instrumentos para combatirla? Como podrá vislumbrarse desde ahora, la respuesta no es sencilla, ni única en alguna medida. Por eso, en este texto nos proponemos brindar una explicación sintética de los enfoques con los que comúnmente se pretende entender el fenómeno de la corrupción comprendiendo los tipos de acciones que son adyacentes a este concepto “paraguas” y sus relaciones con las disciplinas económicas, politológicas y sociológicas del tema. Si bien en este capítulo seguiremos utilizando el concepto de corrupción, se entiende que nos referimos a ese concepto paraguas que engloba (de manera muy limitada, por cierto) a una miríada de actos y prácticas sociales de índole muy diferente.

El objetivo de esta revisión es aportar a la comprensión del fenómeno desde los diferentes enfoques que analizan la corrupción, la relación y la transacción de los actos considerados como corruptos en diferentes contextos. La idea es discutir cuáles aportes describen el comportamiento de los individuos en diferentes construcciones epistemológicas, entre ellas, la economía, las ciencias políticas, la teoría de las organizaciones, la sociología y la antropología. Esta revisión amplía un debate más profundo emprendido en un texto previo (Arellano, 2017) que discute la importancia de los esfuerzos dirigidos a *desnormalizar* la conducta corrupta como paso estratégico para controlarla.

Como segundo objetivo de este capítulo, se realiza una primera reflexión de cómo la heterogeneidad y multivalencia de este concepto paraguas puede afectar las posibilidades de desempeño y éxito de la ambiciosa e innovadora construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y debatir sobre sus posibles aportes y limitaciones para enfrentar el fenómeno en la intrincada realidad mexicana. Las dificultades del SNA son enormes y apabullantes en un sentido político: como dice el dicho: *la corrupción al verse atacada muerde de regreso*. Si el SNA comienza en realidad a afectar los intereses de un sistema político que ha tenido como *modus operandi* diversas prácticas clasificables como corruptas, lo que se puede esperar es lo que ha pasado en todo país que ha intentado controlar dicha situación: que haya una reacción para limitar, boicotear, maniatar a las organizaciones y personas que forman parte de dichos esfuerzos anticorrupción. Pero, además, el SNA rápidamente tendrá el reto de enfrentar la corrupción en sus diferentes aristas, todas distintas, heterogéneas y que requieren de formas, instrumentos y estrategias particulares; y es aquí, también, donde las posibilidades de éxito se ven claramente limitadas.

Este capítulo está dividido en cuatro apartados. El primero de ellos es esta breve introducción. El segundo apartado, caracteriza a la corrupción como un concepto confuso que puede inducir al error y para ello desagrega un conjunto de definiciones construidas desde diferentes enfoques analíticos en las ciencias sociales: economía, ciencia política y sociología. Además, muestra a la corrupción como un conjunto de actos particulares que tienen interpretaciones puntuales—incluso ilegales—del concepto. En el tercer apartado ofrece una explicación del Sistema Nacional Anticorrupción junto con sus objetivos y sus entramados organizacionales; a su vez, explica qué busca resolver en el fondo el SNA y contrasta sus alcances en términos de las interpretaciones de un concepto “paraguas” como la corrupción. El último apartado remite a las conclusiones del texto.

1. LA GÉNESIS DE UN CONCEPTO QUE INDUCE AL ERROR

En el mundo actual, constantemente se escuchan datos o información—en realidad múltiples datos e información—relacionados con la corrupción. Cada año, hay métricas internacionales que intentan mostrar cómo se percibe la corrupción en diferentes países alrededor del mundo. Por su parte, en la escala más doméstica, cotidianamente se documentan escándalos o casos que involucran a gobiernos, empresas, individuos concretos o redes de ellos, con actos de corrupción. Pero ¿cómo se ha expandido la idea general sobre la corrupción? ¿cuáles son los efectos que ha tenido la construcción de un régimen internacional y de su discurso en materia anticorrupción? ¿por qué las sociedades pueden llegar a comprender a la corrupción como un fenómeno indeseable?

Por un lado, Sampson (2010) señala que las actividades anticorrupción actualmente hacen en “campañas” o proyectos de escala internacional que —en el sentido de Kennedy (1999), ofrecen una ventaja retórica debido a la naturaleza oscura u opaca del fenómeno, por sí mismas conducen a producir discurso de “abolición” sobre prácticas particulares en lugares particulares— contienen una serie de políticas públicas, regulaciones, iniciativas, convenciones, cursos de capacitación, monitoreo de actividades dirigidos a mejorar la administración pública y la integridad de los funcionarios; es decir, una industria anticorrupción.

Por otra parte, Krasner (1983) señala que los regímenes internacionales formulan principios, normas, reglas o procesos de toma de decisiones en donde las expectativas de algunos actores relevantes convergen en un área o tema. Hay que aclarar en este punto que la noción de régimen e industria anticorrupción son elementos conceptuales de carácter teórico diferente, sin embargo, en este recuento será notable que ambos son complementos entre sí en la discusión de la corrupción como un fenómeno internacional.

La evolución del discurso (o retórica) del régimen internacional anticorrupción, ocurrida en las últimas décadas, ha propiciado que el “combate” a los actos corruptos suceda en un entorno internacional que se enfoca, en mayor medida, en la vigilancia de las acciones que suceden desde el sector público: burocracia, servicios públicos, compras gubernamentales, hasta el manejo de políticas locales anticorrupción; además, ha provocado que también se centren los análisis en países en desarrollo, donde regularmente se justifican intervenciones y reformas por la presencia de burocracias poco eficaces.

Desde esta perspectiva hay tres premisas que han propiciado este tipo de enfoque centrado en las burocracias, sobre todo de países en desarrollo: 1) un discurso internacional *ad hoc* para el caso, 2) una potente campaña de estrategias dirigidas desde las organizaciones internacionales para el combate

a la corrupción; y, 3) un concepto de corrupción “paraguas” que no ha sido explorado a profundidad en sus tipos y en sus enfoques analíticos. En las siguientes líneas veremos a qué nos referimos en cada una de estas premisas.

La internacionalización del fenómeno

La promulgación en Estados Unidos de América de la *Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero* de 1977 (FCPA por sus siglas en inglés) es uno de los primeros actos normativos que criminalizó los comportamientos relacionados con el *soborno* ocurrido entre empresas internacionales y servidores públicos, la cual parecía afectar la competencia internacional de las empresas de la época (Sampson, 2010). Esta ley surgió como consecuencia de las investigaciones encabezadas por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC, por sus siglas en inglés) en las que se relacionó el escándalo *Watergate* —bajo la presidencia de Richard Nixon— con asuntos de lavado de dinero en países extranjeros, y con la fusión de fondos para sobornar a funcionarios públicos aduaneros. La FCPA tenía dos objetivos principales: 1) tomar *disposiciones contables* para que cualquier compañía que haya negociado públicamente valores en los Estados Unidos requiera mantener los registros de las transacciones de la compañía; y 2) *volver ilegal* el sobornar o intentar sobornar a un funcionario de gobiernos extranjeros.

Durante la primera mitad de la década de 1970, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) realizó varios esfuerzos para posicionar el tema anticorrupción en la agenda internacional, pero fue hasta el año de 1975 que la Asamblea General de ese organismo adoptó una resolución enfocada a combatir a la corrupción y el *soborno* en transacciones internacionales de comercio. A pesar de ello, sólo hasta después de dos décadas le siguió una fase de intensificación del discurso, acompañada de acciones anticorrupción impulsadas por organismos internacionales.

Cronológicamente, estos dos eventos fueron seguidos de un período en el que las organizaciones internacionales desarrollaron un “silencio complaciente” (Bukanosky, 2006). Cuando se emitió la FCPA, las empresas en Estados Unidos y en el mundo estuvieron inconformes con esta ley porque parecía afectar la competencia internacional de las empresas, se percibía como una traba a las transacciones de comercio internacional que realizaban las compañías internacionales en ese tiempo. Sin embargo, es prácticamente nulo el registro de acciones que hayan conducido al combate de actos como el soborno. Es decir, por décadas los organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mantuvieron una agenda poco activa sobre el tema.

Un discurso anticorrupción más intenso

El segundo momento importante retoma las acciones de escala internacional que habían tenido sus orígenes casi veinte años antes. Primero, en 1993, se fundó una Organización No Gubernamental (ONG) con presencia global llamada Transparencia Internacional (TI) —por un exfuncionario del Banco Mundial, Peter Eigen, y varios de sus colegas, especialistas en el desarrollo internacional, los negocios y la diplomacia (Sampson, 2010)—, cuyo objetivo central era mantener un “movimiento global, con una visión: un mundo libre de corrupción” (TI, 2015). Además, en 1996, ocurrió otro suceso detonante de varias acciones institucionales de organismos internacionales y que es considerado el punto de partida de esta fase de intensificación del discurso anticorrupción. El presidente del BM, James Wolfensohn ofreció un discurso en el que señaló que la corrupción era un “cáncer” que debía ser eliminado; de este modo, “la agenda del desarrollo económico se vinculó con la efectividad del gobierno, lo que dio lugar a nuevas condiciones de los préstamos [del BM]” (Sampson, 2010, p. 274).

A partir de aquí, la intensificación siguió la siguiente ruta. La forma en la que se asentaron las bases internacionales para entender a la corrupción identificó el foco de la metástasis del “cáncer” en el comportamiento de los servidores públicos. Esto se apoyó en una comprensión más filosófica de la palabra corrupción, la cual señala que la corrupción “tiene sus raíces en el sentido de una cosa que se cambia de su condición naturalmente sana, en algo insano, impuro, degradado, infectado, manchado, adulterado, depravado, pervertido, etcétera” (Philp, 1997, p.445). Para otros autores como Wedel (2012), en el discurso, la corrupción se comprendió al igual que *corruptus* (la palabra latina de la que deriva el término) que está moralmente cargado, que evoca fallas de conducta recta o integridad.

En el mismo año de 1996, la asamblea general de la ONU adoptó una nueva resolución que llamaba a la cooperación para combatir el soborno, la cual se convirtió en una Convención anual para seguimiento puntal del tema por parte de los miembros de la ONU (Bukanovsky, 2006). El siguiente año, en 1997, la OCDE realizó la primera Convención sobre el combate al *soborno* de servidores públicos en el extranjero en transacciones internacionales de negocio. Rápidamente, las acciones de la ONU, del BM y del FMI se encaminaron hacia finales de la década de los años noventa a promover las condiciones institucionales que los gobiernos debían cumplir para estar a la vanguardia de la lucha contra la corrupción.

Por un lado, con la evolución de la industria anticorrupción la conclusión era que, las buenas condiciones de gobernanza —apertura, rendición de cuentas y transparencia en las relaciones entre los gobiernos y el sector privado (Samp-

son, 2010)— en los países eran una precondition para el desarrollo. En concordancia, Bukanovsky (2006) señala que, en las resoluciones adoptadas por la ONU, entre 1998 y 2002, los discursos anticorrupción evolucionaron de tal forma que llevaron el discurso hacia países con problemas de desarrollo, especialmente a sus gobiernos o sus servidores públicos.

La evolución del discurso dio un giro importante en la segunda parte de los años noventa. En primera instancia, las resoluciones de la ONU reconocían que los objetivos de desarrollo debían contar con una *noción ética*, tanto del gobierno como de los privados en sus relaciones comerciales internacionales (hasta aquí parece haber igualdad de circunstancia entre actores públicos y privados). En segunda instancia, proponían que las leyes internacionales existentes, y las nuevas leyes, que criminalizaban el *soborno* de servidores públicos debían aplicarse cabalmente. En tercera instancia, las resoluciones reconocían, firmemente, que las *prácticas corruptas* minaban la integridad y la credibilidad de las burocracias, poniendo así énfasis en el sector público. Finalmente, estas resoluciones exhortaban y pedían al sector privado convertirse en un aliado con la intención de cuidar los principios universales y las normas que planteaba la ONU.

Por su parte, después de 1995, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM reforzaron sus discursos en la misma vía que la ONU. El FMI señalaba que la corrupción sucedía en detrimento de la inversión y el desarrollo económico, además, para ese organismo era necesario que los gobiernos adoptaran políticas de gobernanza—acciones para mejorar sus leyes y asegurar su cumplimiento, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas del sector público, así como abatir la corrupción—con el objetivo de generar estabilidad en las economías. Del mismo modo, a partir de 1997, el BM presentó una serie de informes que lo posicionaban como un organismo con la capacidad financiera para ayudar a los gobiernos que requiriesen de su soporte monetario en la lucha contra la corrupción (Bukanovsky, 2006). Es decir, el BM presentó a la corrupción como el problema que debía resolver la gobernanza y también definió las estrategias, o paquetes de estrategias (Sampson, 2010). Para lograrlo, el paquete buscaba: 1) incrementar la rendición de cuentas del sector público, 2) procurar acciones de participación de la sociedad civil (con la creación de filiales de TI en los países), 3) hacer competitivo el sector privado, 4) promover restricciones institucionales al poder; y, 5) mejorar la gestión del sector público (Bukanovsky, 2006).

Así, el discurso anticorrupción, aunque es una vertiente que permite vislumbrar (quizá entre sombras) que la corrupción subyace en un cúmulo de nociones y prácticas que han tendido a sesgarse al sector público, cada vez con mayor interés e intensidad, se desarrollan nociones sobre el tema que van más allá de la comprensión internacional de la corrupción. En la siguiente sección

se presenta una serie de definiciones sobre la corrupción que han sido planteadas en diferentes momentos, por parte de organismos internacionales en la promoción del discurso internacional anticorrupción. Para facilitar la exposición se presenta la tabla 1, en la que se hace una síntesis de la evolución del concepto, de las definiciones del fenómeno que han propuesto distintos organismos internacionales, así como la investigación en ciencias sociales. Cabe aclarar que la tabla no pretende ser exhaustiva en la recopilación de autores y definiciones que han aparecido en el tiempo sobre el fenómeno, sino ilustrar los posibles escenarios que ofrecen los enfoques analíticos que se desarrollan más adelante.

Tabla 1. Evolución del discurso anticorrupción y definiciones desde diferentes enfoques

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
	1967	▼	<p>Nye: Comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas (personales, familiares cercanos, camarilla privada); viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada.</p> <p>Huntington: Comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados.</p>	
	1968			
	1969	▼		<p>Scott: La corrupción como un proceso histórico-político resultado de las colonizaciones.</p>
<p>Primeros esfuerzos de la ONU por posicionar el tema anticorrupción en la agenda internacional. 1975: Primera resolución de la ONU contra corrupción y soborno.</p>	<p>1970 ▲</p> <p>1971</p> <p>1972</p> <p>1973</p> <p>1974</p> <p>1975</p> <p>1976</p>			

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (EU).	▲	1977	Rose-Ackerman: La corrupción es equiparada con el soborno, sobre todo de oficiales públicos en las transacciones de comercio internacional. Las investigaciones se centran en los costos y beneficios económicos que suplantó la corrupción, asumida como un costo de transacción. Klitgaard (1984) indica que la corrupción es un acto que surge de la posibilidad de que haya uso inapropiado del servicio público para que haya beneficios materiales personales o privados.	
	▼	1978		
		1979		
		1980		
		1981		
		1982		
		1983		
		1984		
		1985		
		1986		
	1987			
	1988	Klitgaard: La corrupción es una "enfermedad" o "enfermedad [con] muchas ... cepas y mutaciones.		
	1989			
	1990		Heidenheimer, Johnston y Levine: Transacción de actores sectores público y privado, a través de la cual bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas.	

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque politológico / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
Fundación Transparencia Internacional (TI).	1991 1992 1993 ▲			Yang documenta prácticas de reciprocidad como el gunxi en China.
FMI señala que la corrupción va en detrimento de la inversión y el desarrollo.	1994 ▼			Gupta señala que la corrupción es una violación de las normas y estándares de conducta.
Comienza una etapa de mediciones de la percepción de la corrupción en países afiliados a TI.	1995 ▲			Ledeneva documenta prácticas de reciprocidad como el blat en Rusia.
Discurso de James Wolfensohn sobre el "cáncer" de la corrupción. La ONU adopta nueva resolución para combatir el soborno.	1996 ▼			Lomnitz, la corrupción como un proceso histórico-político.

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
<p>OCD realiza la primera convención sobre el combate al soborno.</p> <p>BM propone ayuda financiera a gobiernos que combatan la corrupción y propone que la corrupción es el "uso indebido de un cargo público para beneficio privado".</p> <p>Entre 1997 y 1999 la ONU, el BM y el FMI encaminan acciones para promover las condiciones institucionales de la lucha contra la corrupción.</p>	<p>▲</p> <p>1997</p>			

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque politológico / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
Resoluciones de la ONU enfocaron el problema de la corrupción hacia países con problemas de desarrollo, sus gobiernos o sus servidores públicos.	1998 1999	Wedel indica que los economistas modelaron sobornos, extorsión, "dinero rápido" (pago no oficial para mover un tema a través de la burocracia).		Olivier de Sardan: Prácticas ilícitas que tienen en común su asociación con funciones estatales, paraestatales o burocráticas, y también contradicen la ética oficial de 'propiedad pública' o 'servicio público', y asimismo ofrecen la posibilidad de enriquecimiento ilegal, y el uso y abuso a este fin de los puestos de autoridad.
USAID en 1999 identifica actos que abarcan abusos unilaterales de funcionarios públicos: Soborno, la extorsión, el tráfico de influencias y el fraude.				
BM clasifica a la corrupción como corrupción a gran escala, de actos menores y política.	2000			
TI (2000) define corrupción como "el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado".				

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
<p>Conveniones anuales en la ONU para el seguimiento del combate a la corrupción.</p> <p>ONU-PNUD (2003) definen corrupción como "el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado".</p> <p>Identifican como corrupción al soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.</p>	<p>2001</p>			<p>Blundo y Olivier de Sardan hacen análisis semiológicos de la corrupción en África.</p>
	<p>2002</p>			<p>Mauss amplía la teoría del intercambio social.</p> <p>Heidenheimer: Corrupción blanca, negra, gris.</p>
	<p>2003</p>			

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
	2004		<p>Anand, Ashforth, y Joshi: Señalan que la corrupción es el uso indebido de una posición de una autoridad organizacional (desviación de normas sociales aceptadas). También como la búsqueda de intereses individuales mediante el desvío de recursos o la subversión de políticas o rutinas organizacionales.</p>	
	2005			
	2006	<p>Rose–Ackerman señala que la corrupción son patologías en la relación agente/principal que están en el corazón de la transacción corrupta.</p>		

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico	
<p>Transparencia internacional ha buscado colocar en la agenda de más países el tema anticorrupción, se siguen llevando las mediciones de la percepción de la corrupción en países miembros a TI.</p>	<p>2007</p>	<p>Wedel indica que los economistas ampliaron la forma de modelar colusión y fraude- y sectores, generalmente compras gubernamentales o prestación de servicios, recaudación de impuestos, agencias de aduanas y vigilancia.</p>	<p>Sampson: Captura estatal, influencia indebida de jueces y políticos.</p>	<p>Aroca retoma las explicaciones de la corrupción blanca, negra, gris.</p>	
	<p>2008</p>	<p>▼</p>			
	<p>2009</p>	<p>▼</p>			<p>Wedel: señala que la corrupción es una serie de fallas de conducta e integridad.</p>
	<p>2010</p>	<p>▼</p>			<p>Jancsics: Transacciones de intercambios informales de recursos formalmente asignados, pero no exclusivamente públicos.</p>
	<p>2011</p>	<p>▲</p>			
	<p>2012</p>	<p>▼</p>			
	<p>2013</p>	<p>▼</p>			
	<p>2014</p>	<p>▼</p>			
	<p>2015</p>				

Evolución del discurso	Año	Enfoque económico	Enfoque político / organizacional	Enfoque sociológico / antropológico
	2016	▼	<p>Torsello y Vanard sintetizan en tres tradiciones la investigación organizacional del fenómeno basados en definiciones como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mala conducta en las organizaciones 2) Uso indebido del poder público 3) Uso indebido de una posición de autoridad. <p>Decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose de una posición determinada en esa relación o transacción.</p>	<p>Wedel expone casos como el Brokerage, los Flexians y las Flexnets como mecanismos de la corrupción en un contexto más global.</p>
	2017			
	2018	▼		<p>Arellano documenta prácticas de reciprocidad y semiótica de la "palanca" en México.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Corrupción: un concepto “paraguas”

El fenómeno de la corrupción ha tratado de ser conceptualizado para intentar comprenderlo, explicarlo y buscar alternativas de solución al fenómeno. En este sentido, diversas organizaciones nacionales e internacionales, no gubernamentales, investigadores y el propio aparato gubernamental han optado por una definición de este fenómeno que les permite, de cierto modo, simplificarlo y presentarlo como un asunto “universal” de fácil entendimiento, tal como sintetiza la tabla 1. El BM (1997) sentó las bases para que la corrupción fuera entendida como el “uso indebido de un cargo público para beneficio privado” (World Bank, 1997, p.8). No obstante, las raíces de esta definición, ampliamente aceptada, se remontan a la década de los sesenta con investigaciones de Nye (1967) y a Huntington (1968) —para autores como Heidenheimer y Johnston (1989) ambos autores acentúan el fenómeno como actos “centrados en la oficina pública”, aunque también podrían entenderse como centrados en el comportamiento que dictan las normas—.

Además, por la naturaleza transaccional de los negocios internacionales que emanó de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) de 1977, Rose-Akerman señalaba que “esencialmente la corrupción [era] equiparada con el soborno” (1978, p.7), sobre todo de oficiales públicos en las transacciones de comercio internacional. Todas estas distinciones provocaron que los análisis del fenómeno, en un inicio, se centraran en los *costos y beneficios* económicos que suponía la corrupción, asumida como un costo de transacción.

De este modo, igual de rápido que lo hizo el discurso, el concepto fue clave en los diagnósticos de gobernanza que siguieron a las acciones y estrategias internacionales, ya que la corrupción figuraba como una “captura estatal”, entendida como “el control ilícito de la política pública por parte de actores privados en la forma, por ejemplo, de influencia indebida o compra de jueces o políticos” (Sampson, 2010, p. 275). En 1999, la Oficina de América Latina y el Caribe, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) retomó la definición del BM. Pero el concepto permitió identificar actos que abarcaban abusos unilaterales de parte de funcionarios públicos del gobierno como la *malversación de fondos* y el *nepotismo*, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado; por ejemplo, *el soborno*, *la extorsión*, *el tráfico de influencias* y *el fraude*. Un año más tarde, TI propuso que la corrupción era el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado, la cual, entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebida e ilegalmente mediante el mal uso del poder confiado en ellos.

En esa misma línea, TI optó por señalar que la corrupción podía ampliar sus explicaciones y clasificar los actos corruptos por su escala, la cantidad de fondos

perdidos y el sector en el que se producen los actos, de este modo señaló que la corrupción podía ser a gran escala, corrupción de actos menores y corrupción política. La primera de ellas, la corrupción a gran escala clasifica “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (TI, 2009). La segunda, los actos de corrupción menores (*petty corruption*), encuadra los actos de corrupción que consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos (TI, 2009). Finalmente, la corrupción política, identifica la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (TI, 2009).

Posteriormente, el BID continuó con la discusión y señaló que la corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Al igual que otros organismos, el BID buscó identificar prácticas o actividades para operativizar la corrupción, en prácticas como: *pedir, ofrecer o recibir sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, o el tráfico de influencias*. Por su parte, la ONU –junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– estableció en 2003 que la corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante *el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos*. Así, la naturaleza transaccional con la que se comenzó a comprender a la corrupción (prácticamente como sobornos; y, posteriormente, en tipos de actos corruptos) centró gran parte de su atención en el sector público.

Enfoques analíticos para comprender el fenómeno de la corrupción.

Este apartado tiene la finalidad de mostrar cómo los diferentes enfoques analíticos con los que se ha estudiado la corrupción desde las ciencias sociales tienen particularidades y siguen rutas diferentes para la comprensión del fenómeno. Estos enfoques, a los que hemos denominado “lentes” analíticos observan a la corrupción desde trincheras diferentes. El enfoque económico centra su atención en las conductas racionales de los involucrados en el acto corrupto, el politológico/organizacional tiene un espectro amplio de explicaciones que van desde el comportamiento individual en la organización hasta un enfoque más sistémico del fenómeno; finalmente, el enfoque sociológico/antropológico intenta explicar a la corrupción como resultado de procesos de

formación cultural, lingüística y de relaciones de reciprocidad e intercambio que muestran al fenómeno como comportamientos sociales e intenta aislar de juicios de valor a la corrupción. En las siguientes líneas, se retoma información de la tabla 1 para explicar cada enfoque analítico.

a) Enfoque económico

Rose-Ackerman, para muchos economistas es una de las principales investigadoras que abrió las puertas para el análisis económico de la corrupción, señala que “esencialmente la corrupción es equiparada con el soborno” (1978, p.7). Añade, posteriormente que, en el marco del modelo de *agente-principal* la parte del concepto más susceptible en los análisis económicos son los pagos monetarios a los agentes. Estos pagos están destinados a “inducir a los agentes a ignorar los intereses de sus principales y a favorecer a los sobornadores en su lugar” (Rose-Ackerman 2006, p. xiv). Según Wedel (2012) los focos típicos de investigación sobre la corrupción a los que se han dedicado los economistas señalan que son actividades generalmente ilegales, sobre *todo cohecho, sobornos, extorsión, “dinero rápido”* (pago no oficial para mover un tema a través de la burocracia), *colusión y fraude y sectores, generalmente compras gubernamentales o prestación de servicios, recaudación de impuestos, agencias de aduanas y vigilancia*. En el mismo sentido, otros economistas señalan que la corrupción es una “enfermedad” o “enfermedad [con] muchas ... cepas y mutaciones” (Klitgaard, 1988, pp. 7, 21). “Las patologías en la relación *agente/principal* están en el corazón de la transacción corrupta” (Rose-Ackerman 2006, p. xvii).

El enfoque económico, generalmente, identifica al acto corrupto como un acto que surge de la posibilidad de que haya un uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados (Noonan, 1984; Klitgaard; 1988) en el que se encuentran identificados dos actores que se coluden, o se extorsionan. Además, sucede una relación en la que uno de ellos “ofrece incentivos o recompensas ilegales, dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario público en favor de su propio interés. El funcionario, a cambio, actúa en concordancia con la petición del sobornador” (Del Castillo, 2001: pág. 276-277).

El enfoque económico, regularmente, tiene como sustento teórico a la elección racional o la teoría del agente principal. Este tipo de análisis encuentra que los individuos calculan sus posibilidades (o probabilidades) de ser sorprendidos y ser sancionados—social o legalmente—para decidir si llevan a cabo un acto corrupto como el soborno o el cohecho. Además, de este tipo de análisis teóricos destaca que los agentes (privados y gobierno) y el ambiente económico toleran un nivel óptimo de corrupción para que las actividades económicas y gubernamentales funcionen adecuadamente.

Generalmente, este enfoque analítico modela el comportamiento de dos individuos y los factores asociados a los actos de corrupción tienen que ver con los valores y normas de comportamiento de cada uno de ellos. Uno, quien por lo general es un funcionario público, es el que calcula el riesgo implicado en el acto corrupto, la importancia relativa de los beneficios que recibirá, el grado de discrecionalidad que puede poseer, así como la eficiencia de la rendición de cuentas que se le pida. Mientras que el otro individuo, quien ofrece el acto corrupto, calcula los factores que pueden incidir con sus valores y normas de comportamiento, la importancia relativa que le dé a los beneficios que obtendrá, la situación financiera que enfrenta y el cálculo de riesgos que le implica corromper al funcionario (Del Castillo, 2001).

Adicionalmente, este enfoque centra su foco de análisis en el acto corrupto como si este fuese una transacción entre los agentes económicos y encuentra que, teóricamente, la corrupción sucede, pero depende de factores que están asociados al acto o decisión que se desea cometer: por un lado, la naturaleza del acto o decisión que desea corromper, la demanda que tiene el acto corrupto, el número de clientes o personas que se beneficiarán del acto corrupto; por otro lado, el acto corrupto se asocia con el número de puestos con capacidad de decisión que intervienen para que suceda el acto corrupto, por lo tanto, también el número de colaboradores que es necesario comprar para realizarlo, además del alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario o quien está dispuesto a corromper (Del Castillo, 2001).

En este sentido, en la literatura relacionada con este enfoque, se señala que la corrupción puede facilitar, en algunos casos, el crecimiento económico al ayudar a las empresas a eludir la carga del sector público o puede retardarla aumentando esta carga y reduciendo la eficiencia del gasto público que contribuye a la productividad (Dzhumashev, 2014). Sin embargo, dependerá de la región y del grado de desarrollo de los países, el tamaño de las empresas y su actividad económica la forma en que el soborno pueda tener incidencia. Al respecto, Seker y Yang (2014) encontraron que hay una relación negativa significativa entre empresas expuestas a actos de soborno y los niveles de ventas de las empresas (desempeño en la economía).

b) Enfoque politológico/organizacional

Este enfoque analiza la corrupción desde aristas que tienen que ver con conductas que se asocian con la violación de normas o deberes de las personas y representantes sociales, pero también con lo que sucede con las organizaciones públicas y privadas. Aunque el enfoque es más amplio, considera aspectos de la corrupción política, del clientelismo o del sistema de botín, que son prácticas para cooptar indiviso o beneficiarse de los cargos políticos y públicos para el beneficio personal, familiar o de grupo. Desde el enfoque de las

ciencias políticas, Nye (1967, p.419) definió la corrupción como “el comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas (personales, familiares cercanos, camarilla privada); viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”. En ese mismo sentido, Huntington (2006/1968, p. 59) definió la corrupción de manera similar como “el comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados “ mientras que Heidenheimer, Johnston y Levine (1990, p.6) señalan que la corrupción es “una transacción entre actores de los sectores público y privado, a través de la cual bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas”.

En este enfoque, más relacionado con las organizaciones, la corrupción puede entenderse como una violación a los procesos legales para obtener ganancias privadas. Por ejemplo, el soborno es una creación burocrática en un contexto de organizaciones complejas del tipo racional-legal *weberiano*, es un tipo de “patología burocrática” derivada no sólo del intercambio de los individuos, sino del contexto organizacional donde sucede (Merton, 1968; Durkheim, 1966) ya que en sí mismo un acto corrupto genera una especie de beneficio privado, a costa de violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización, ya sea de manera interna o externa.

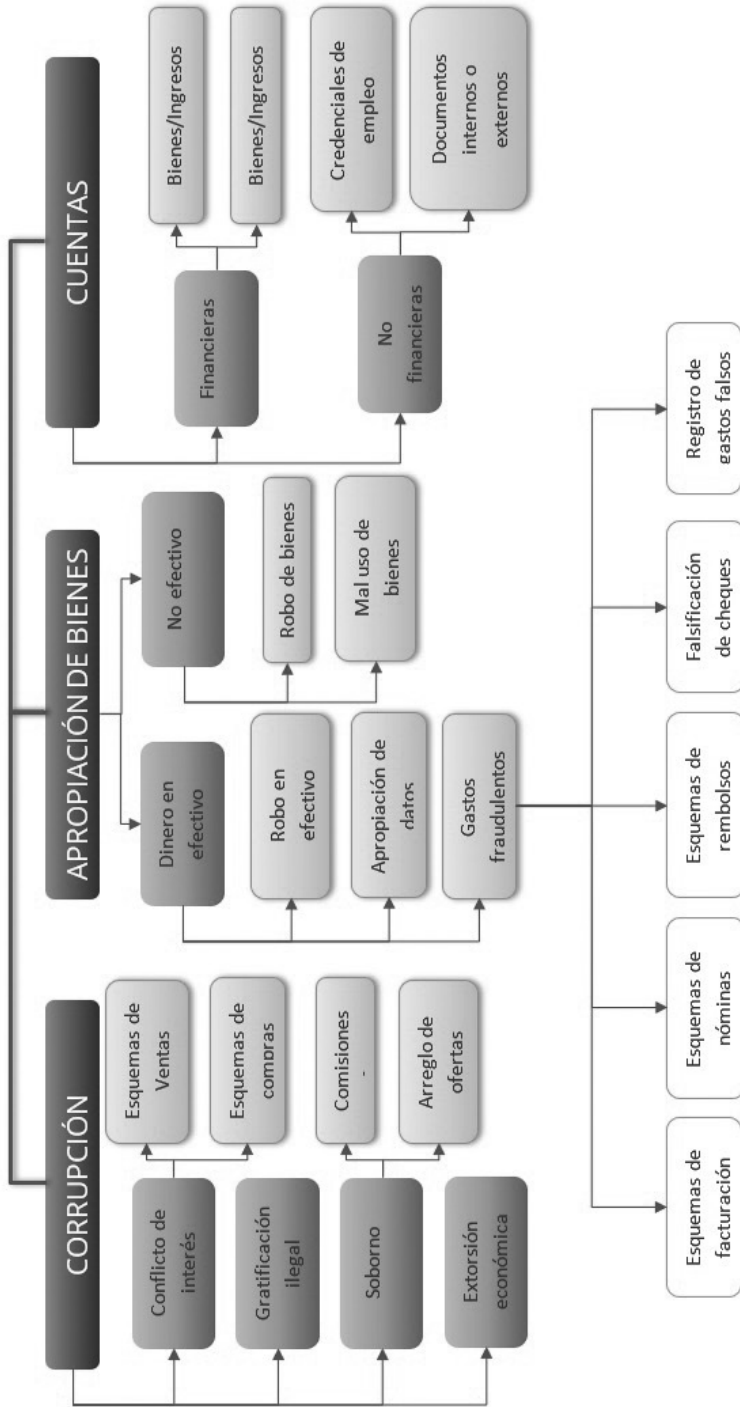
La corrupción entendida desde el ámbito organizacional puede analizarse por el grado de extensión que tiene dentro de la organización. Es decir, la corrupción puede ocurrir en un grado tal, que sólo afecte a pocos miembros de la organización (servidores públicos o gerentes), un departamento o, finalmente, afecte a la mayor parte o al total de la organización. La corrupción puede, entonces, trascender desde casos eventuales hasta convertirse en patología sistémica en la organización. En el mismo sentido, los actos de corrupción dentro de la organización pueden ocurrir de manera diferenciada en función del límite o rigidez que dictan las funciones y las normas de la organización. Por ejemplo, la rigidez de ciertos trámites burocráticos puede provocar el ambiente propicio para los sobornos en trámites cara a cara entre burócratas y quienes tramitan un servicio. Adicionalmente, la forma que tenga la estructura de la organización—dependiendo de su grado de centralización o jerarquía—, la forma en que se toman las decisiones (Simon, 1965) y cómo sea el grado de profesionalidad o especialización técnica con el que opera la organización las probabilidades de soborno pueden variar. Así, “la corrupción desde este ángulo analítico es la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose (indebidamente se insiste) de una posición determinada en esa relación o transacción” (Arellano, 2017). Según Torsello y Vanard (2016) los investigadores de la organización utilizan muchas definiciones de corrupción que se pueden dividir en tres tipos:

En la primera tradición, la corrupción es sinónimo de cualquier mala conducta en las organizaciones [...] En la segunda tradición, los académicos usan una acotada definición común entre los investigadores de la organización: el uso indebido del poder público para el beneficio privado [similar a la aceptada por Transparencia internacional y el Banco Mundial] [...]. El tercer tipo de perspectiva es más amplio en su alcance: “el uso indebido de una posición o autoridad organizacional para ganancia personal o ganancia organizacional (o subunidad), donde el mal uso a su vez se refiere a la desviación de las normas sociales aceptadas” (Anand, Ashforth, y Joshi, 2004, p. 40) o la “búsqueda de intereses individuales mediante el desvío de recursos o la subversión de políticas o rutinas organizacionales” (Lange, 2008, p.710; Martin, Johnson y Cullen, 2009).

En esta vía de discusión, las organizaciones privadas han enfocado sus esfuerzos en identificar conductas dentro de las organizaciones que minan el desarrollo de las empresas y que se asocian con conductas de individuos en relaciones intra e interorganizacionales. Específicamente, las organizaciones privadas intentan proteger los intereses empresariales evitando que sucedan fraudes ocupacionales. “Los fraudes ocupacionales son aquellos en los que un empleado, directivo, funcionario o propietario de una empresa comete algún acto en perjuicio de esa organización” (ACFE, 2018, 1). La Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un mapa que busca la identificación más clara de los perjuicios que suceden en las organizaciones privadas. La clasificación del fraude ocupacional que usa la ACFE es llamada el Árbol o Esquema del Fraude, esta se puede ver en la figura 1 que se muestra más adelante.

Generalmente, una organización tiene asociada una imagen de combate a la corrupción, la cual se refleja socialmente cuando hace evidente los actos corruptos de sus miembros. Si la organización alcanza una imagen social negativa, la probabilidad de ocurrencia se incrementa. En el mismo sentido, si las normas formales de la organización se violan de forma recurrente, puede crear en un ambiente psicológico (Simon, 1965) en el que los individuos dentro de la organización encuentren en la corrupción una práctica sistémica que puede convivir, trascender, justificarse o *normalizarse* en la organización (Arellano, 2017).

Figura 1. Esquema o árbol del fraude.



Fuente: Elaboración propia con base en ACFE, consultado en: <https://bit.ly/2ObOFLa> para ver árbol completo

En otros textos, Arellano y Hernández (2016) han resaltado que la corrupción puede entenderse en las escalas (planteamientos teóricos) individual, organizacional y sistémica, desarrollaron esta clasificación asociando diferentes tipos de actos de corrupción tipificados como delitos y los clasificaron según la escala en la que suceden estos actos. Como resultado de esa clasificación encontraron que los actos corruptos se vinculan con características propias de cada planteamiento teórico, tipos de comportamiento (extorsivo o colusivo; es decir, que depende del número de personas que intervienen en el acto corrupto), conductas de los actores, medidas para confrontar los actos y el delito asociado.

Así, en el ámbito del comportamiento individual (más asociado al enfoque económico) se encuentran delitos como el soborno y abuso de funciones con comportamientos de tipo extorsivo y con métodos para combatirlo como el monitoreo, la vigilancia y los castigos que superan los beneficios obtenidos. En la escala organizacional/relacional (de este enfoque, pero que también tiene elementos del sociológico) suceden actos colusivos como: el peculado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, la obstrucción de la justicia, la conspiración/colusión para cometer corrupción, el uso ilegal de información confidencial y el nepotismo; para controlarla se necesitan acciones de investigación formales, capacitación respecto al marco formal y funciones de los miembros, modificar sobreregulación o falta de regulación, mejorar el trabajo de las unidades de control interno y excepcionalmente un actor externo puede intervenir para reducir el problema.

Finalmente, en la escala sistémica (más asociada al enfoque sociológico/antropológico, que veremos en el próximo apartado, pero que no se puede desprender del politológico/organizacional) se cometen actos colusivos que se convierten en delitos como el peculado, el tráfico de influencias, la obstrucción de la justicia, la conspiración/colusión para cometer corrupción, el uso ilegal de información confidencial o privilegiada y el nepotismo. A diferencia de la escala anterior, aquí intervienen redes, relaciones de reciprocidad e intercambio fuertemente arraigadas, procedimientos informales para actuar ilícitamente y una interacción entre los actores relativamente estable en el tiempo. Para combatir estos actos se requiere formación y capacitación respecto al fenómeno de la corrupción, unidades de investigación interorganizacional, un marco judicial robusto, estrategias para la implantación serias y programas específicos.

c) Enfoque sociológico/antropológico

A pesar de que el discurso de la industria anticorrupción parece estar sesgado hacia la noción de que la corrupción es el “cáncer” y el enemigo a vencer, los investigadores sociales han propuesto que no siempre debe concebirse a la corrupción como perniciosa. Los análisis antropológicos buscan explorar

perspectivas sobre las relaciones sociales entre personas que son raramente exploradas por otro tipo de análisis social, como el análisis económico o de características cuantitativas más que entender el fenómeno social.

El enfoque antropológico ha provisto información interesante acerca de la corrupción en distintas escalas, ideas y prácticas alrededor del mundo. La tendencia sobre su estudio ha evolucionado y profundizado en los debates vinculados con la relación Estado y la sociedad, el Estado y el mercado, lo formal e informal, lo legal e ilegal, y las prácticas negras (grises) o blancas³ (Torsello, 2011). En general, el análisis de la corrupción en este sentido ha enfatizado el estudio de la corrupción como resultado de un proceso político e histórico (Scott, 1969; Lomnitz, 1996) particular en diversas sociedades en desarrollo. De los temas clásicos en este sentido, son los procesos a través de los cuales la separación social y política entre lo público y lo privado se construye. La investigación antropológica también ha promovido discusiones sobre enfoques culturales perennes en el desarrollo de la sociedad y que se relacionan con el fenómeno de la corrupción (Haller y Shore, 2005), sobre conflictos morales que ubican la discusión sobre la distinción de valores o conductas que ejemplifican lo complicado que es delimitar lo apropiado, de aquello que no lo es (Haller y Shore, 2005). Además, la antropología ha provisto de información relacionada con el aporte del “poder de las palabras” en el fenómeno de la corrupción (Haller y Shore, 2005; Torsello, 2011). Estos textos, generalmente, hacen análisis relacionado con las formas en que, a través de la comunicación o el lenguaje, las sociedades construyen relaciones entre individuos que reflejan conductas sociales vinculadas con el fenómeno.

El análisis etnográfico busca describir las costumbres y tradiciones de grupos de individuos en una sociedad en su propia dinámica comunicativa y de interacción. Desde el punto de vista lingüístico, se trata entonces de una lógica *emic* (punto de vista del nativo) en vez de *etic* (punto de vista del extranjero) (Olive, 2014). Para el análisis de la antropología de la corrupción, la etnografía puede ayudar a cerrar una brecha que hay entre los análisis de gran escala o los análisis cuantitativos y las críticas sobre la efectividad que hay sobre ellos (Torsello, 2011), como el uso de encuestas a gran escala o la

3 Aroca (2009, 9) plantea que puede haber tres tipos de corrupción: la blanca, la negra y la gris: **La corrupción blanca** se refiere a prácticas que no son reconocidas como corruptas ni por la opinión pública ni por las minorías. Aquí hay dos nociones: uno, que la corrupción puede estar tan integrada en una sociedad que ni siquiera se percibe el problema; dos, que toda o la mayor parte de la sociedad acepte conductas que, enérgicamente, no apoyarían para castigar. (Moeen, 2010, 12-13). **La corrupción negra**, por el contrario, asume que todos en una sociedad, incluidas las minorías, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas. Un tercer tipo de corrupción es un punto discordante, llamado **corrupción gris**: aquí, lo que unos definen como corrupción otros no lo consideran como tal, hay fronteras morales y éticas difusas que complican la identificación y la aceptación de que se están cometiendo actos indebidos o incluso actos de corrupción. “Es en este desajuste en donde hay riesgo de que aparezca el escándalo, en el choque entre las percepciones de unos y las prácticas de otros” Aroca (2008, 9).

investigación que recaba datos en sección cruzada de diferentes países –las que sin distinción de las nociones propias de cada región asocian ideas, valores o prácticas distintas de lo que significa un acto corrupto– a favor de las comparaciones internacionales.

La cercanía de este enfoque y su método con el objeto de estudio—individuos o comunidades—hace que el investigador se apropie de nociones, ideas, percepciones, prácticas y conductas que de otro modo no podrían ser documentadas. Por ejemplo, en el texto clásico de Jason Ditton (1977) sobre cómo los vendedores de pan en las calles de Londres adoptan una conducta de pequeños e “insignificantes robos” consensuados entre la empresa y el vendedor –como parte de su incorporación al trabajo de la empresa– y aún más, con el consentimiento de ese tipo de “robo moderado” por parte de los consumidores de pan. Más allá de esto, el estudio de Ditton es capaz de documentar la preocupación de los dueños de las panaderías para encontrar la forma en que este robo pequeño y aceptado no se convierta, sin embargo, en un relajamiento de la ética de los vendedores como para producir corrupción ahora en contra de la empresa. Esta distinción además es clave y poco entendida por la gran mayoría de los estudios sobre corrupción: hay una gran diferencia entre corrupción a favor de la persona y la corrupción a favor de la organización.

La antropología llama “lidiar con el etnocentrismo” a tratar de evitar el sesgo que tienen los investigadores sobre su propia concepción de lo que consideran apropiado o no, afectados por su desarrollo individual. Esto significa que los investigadores buscan aislarse de los aspectos morales y de los juicios de valor que suceden cuando se observan otras culturas (Torsello, 2014; Torsello y Venard, 2016). Lo anterior evita, en palabras llanas, que el investigador juzgue las ideas, nociones, comportamientos o conductas –en un sentido negativo, ambiguo o positivo– y que, por su propia noción del mundo, le son ajenas o extrañas. Como dijimos antes, la antropología de la corrupción ha denominado enfoque *emic* a esta propuesta metodológica que busca evitar que la corrupción se observe, interprete o analice en cualquier sentido moralista. Así, la sociología y la antropología justifican sus aportes basados en la idea básica de que la corrupción no es igualmente comprendida o asumida en diferentes latitudes geográficas, culturas, entornos, lapsos históricos o relaciones entre individuos en el mundo, inclusive, en distintas regiones o contextos al interior de un país o diversas sociedades, “el mismo concepto [corrupción] refiere a diferentes realidades al nivel de varias organizaciones y naciones y varias personas” (Torsello y Venard, 2016, p.37).

Los estudios etnográficos que se han realizado basados en el análisis del lenguaje son relativamente abundantes y crecientes. En el entorno internacional se han documentado prácticas, en sentidos de intercambio de regalos o favoritismo y relaciones de reciprocidad como el *guanxi* en China (Yang, 1994;

Luo, Y., Huang, Y., y Wang, 2011) o el *blat* en Rusia (Ledeneva, 1988; 1996, 2011) o las nociones sobre corrupción captadas por el análisis semiológico de eufemismos en África (Blundo y Olivier de Sardan, 2001; 2001b) o la *palanca* en el caso de México (Arellano, 2018).

A pesar de estas bondades, los problemas metodológicos del análisis antropológico de la corrupción se asocian con la imposibilidad de trabajar con una definición concreta y clara de corrupción (Torsello, 2014; Torsello, 2011), que es uno de los asuntos que evidenciamos en este texto. La antropología de la corrupción ha preferido evitar posicionar una definición para aminorar el riesgo que representa el etnocentrismo latente en la investigación etnográfica, lo cual, en teoría posibilita las discusiones sobre la corrupción. Sin embargo, Gupta señala que la corrupción “es una violación de las normas y estándares de conducta” (1995, p. 388), Olivier de Sardan menciona que la corrupción se refiere a

Una serie de prácticas ilícitas, técnicamente de la corrupción, todas las cuales, sin embargo, tienen en común con la corrupción su asociación con funciones estatales, paraestatales o burocráticas, y también contradicen la ética oficial de ‘propiedad pública’ o ‘servicio público’, y asimismo ofrecen la posibilidad de enriquecimiento ilegal, y el uso y abuso a este fin de los puestos de autoridad. (1999, p. 26)

Por su parte, Jancsics (2014), propone que la corrupción de elementos importantes de una transacción de intermediación, como los recursos organizacionales intercambiados, las formas del intercambio y la estructura de relación. En ese sentido, la corrupción son transacciones de “intercambios informales de recursos formalmente asignados. Es decir, recursos que pertenecen propiamente a una organización formal, pero no exclusivamente pública” (p.3).

Los estudios de la sociología de la corrupción discuten con un telón de fondo los valores que la sociedad ha construido como aceptables o apropiados y donde juegan las perspectivas que intentan diferenciar las conductas que están dispuestas a tolerar de aquellas que no son aceptables. Sin embargo, podría decirse que los estudios de la antropología de la corrupción han pasado de analizar las dicotomías “tradicionales” como telón de fondo, a plantearse análisis que contemplan más allá de los claro-oscuros dicotómicos de esas nociones, incluso intentan trasladar los análisis de la corrupción a zonas límite en la interpretación de lo que cada sociedad concibe como corrupción –zonas grises– (Tapia y Zalpa, 2011; Zalpa, Tapia y Reyes, 2014). De este modo, la literatura sobre antropología de la corrupción en las últimas décadas ha estado aportando una visión propia del fenómeno de la corrupción: ideas, conceptos, prácticas y formas de comprender los actos que las sociedades, en contextos y con valores particulares, les otorgan la noción de inapropiados o indebidos.

En síntesis, la corrupción es un concepto “paraguas” que tiene sumas complejidades para ser definido, comprendido y operacionalizado. En la genealogía que el concepto ha sido desarrollado hay al menos cuatro formas y enfoques: 1) en retórico-discursivo que la industria anticorrupción ha propagado por el mundo como una noción cancerígena que debe erradicarse, una idea general sobre la corrupción, pero que se ha mostrado que puede “vestirse” con muchos enfoques analíticos; 2) el enfoque económico que, simplificando demasiado, permite que la corrupción se entienda como un cálculo individual “racional” de costos y beneficios en espacios que permiten transacciones indebidas e ilegales; 3) un enfoque que, desde la ciencia política y el análisis organizacional, entiende a la corrupción como decisiones en una transacción entre individuos, en donde aprovechan (indebidamente se insiste) de una posición determinada en esa relación o transacción, se incumplen con roles o se violan normas y procesos; y, 4) el enfoque sociológico/antropológico que señala que la corrupción va más allá de las cuestiones morales y las cargas valorativas sobre el acto corrupto en sí mismo para explicar cómo suceden las relaciones sociales.

Más allá de los enfoques revisados en este apartado, el argumento de partida señala que hay ideas, definiciones, enfoques de análisis, explicaciones sobre la corrupción que no están consensuadas que, al mismo tiempo, permitan encontrar formas para asegurar que la corrupción pueda reducirse en un contexto de corrupción sistémica como el mexicano. Por ello, vale la pena comprender qué mecanismo se ha elegido en México para intentar combatir la corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción.

2. ¿QUÉ BUSCA RESOLVER EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN?

De manera general, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un mecanismo que pretende unir “esfuerzos institucionales apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas” (SFP, 2016), del cual no podría valorarse si aún, a pesar de tener varios años en construcción, será capaz de tener éxito. La construcción de este entramado institucional tuvo sus orígenes en el año 2012, cuando en la agenda pública tomaba fuerza la puesta en marcha de una oficina o fiscalía anticorrupción especializada en el tema. Aún para el año 2018, no se ha acabado de consolidar un sistema que permita su actuación plena. A pesar de ello, cabe decir que el SNA intenta reducir la corrupción en un país en el que los *modus operandi*, las prácticas sociales y políticas que estructuran la corrupción se consideran como un problema sistémico (Arellano, 2012/2018), por lo que el SNA es el mecanismo elegido para experimentar e intentar presionar al sistema político y al sistema administrativo donde se desenvuelve, pero sobre todo, el SNA debe desarrollar elementos fundamentales como el aprendizaje organizacional para vislumbrar sus avances.

El SNA es un experimento atrevido e innovador, que nació sin claridad sobre cómo construir capacidades técnicas, organizacionales y de gestión que le serán críticas para su éxito, a saber: capacidades de control interno, auditoría forense e investigación y análisis criminal. Además de las capacidades de investigación, persecución, tratamiento legal y enjuiciamiento que reduzcan velozmente los altos grados de impunidad que se tiene hoy día en casos de corrupción. La credibilidad del sistema depende de su capacidad para mostrar pronto avances, focalizados y profesionales. Para desventaja del SNA, estas capacidades, no se tienen en México, no al menos al nivel técnico y de sofisticación profesional que se necesita.

El SNA se ha presentado en México como un mecanismo de ataque feroz que sufre ya—como ha sucedido a todas las agencias anticorrupción en el mundo—de un problema lógico de su diseño: la dispersión de responsabilidades. Como metáfora de un sistema, el diseño del SNA, requiere de la coordinación virtuosa de sus elementos para producir resultados, lo cual es un factor de riesgo muy alto dadas las condiciones administrativas (y políticas) del país. Del mismo modo, tiene la misma importancia que cada parte del SNA tenga capacidades técnicas sólidas y es fundamental que como un todo tenga capacidades de coordinación interorganizacional. El hecho de haber promulgado leyes anticorrupción no garantiza que esa coordinación suceda, ni espontáneamente ni por decreto. El juego de la culpa será inevitable (Hood, 2010). A menos que, en efecto, cada parte ponga énfasis en crear rápidamente esas capacidades de gestión interorganizacionales, mecanismos de coordinación explícitos que les permitan tratar con alta profesionalidad técnica la integración de cada una de las partes del sistema: prevención, detección y denuncia, investigación, persecución, enjuiciamiento.

El SNA busca funcionar con la intervención de diferentes organizaciones gubernamentales y un comité de participación integrado por miembros de la sociedad civil. La interacción entre ellos debe suceder con la operación de un comité coordinador (responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA) que está presidido por el Comité de Participación Ciudadana (CPC); además, interactúan seis organizaciones públicas: la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), un fiscal anticorrupción de la Procuraduría General de la República (PGR) —nombramiento aún pendiente en el Senado de la República— y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), —donde también están pendientes por ratificar, por parte del Senado de la República, 18 magistrados que sancionarán las faltas administrativas graves de corrupción. Las dimensiones y el funcionamiento del SNA fueron diseñadas como un entramado institucional complejo que depende de la actuación de tres

órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. En los gobiernos estatales, a partir de la publicación de la reforma constitucional se comenzó un proceso de armonización legal en los treinta y dos Congresos Estatales, para determinar y darle un sustento normativo a la puesta en marcha de treinta y dos Sistemas Locales Anticorrupción (SLAC).

De todas las organizaciones con las que el SNA pretende operar aún hay problemas con el establecimiento de dos fundamentales. El primero es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de sancionar faltas graves. El tribunal debió integrarse por tres magistrados de la Sala Superior (con cargos de 15 años y con idoneidad justificada) y con cinco Salas Regionales con tres magistrados cada una que debieron estar nombrados antes del 19 de julio de 2017, pero no fue sino hasta abril de 2018 que el presidente de la república nombró a los 18 magistrados, pero no fueron ratificados por el Senado con todas las garantías de un proceso en ambiente libre de corrupción y transparencia. La segunda, es la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados en materia de corrupción, a pesar de ser una de las llaves que abrieron la puerta a la reforma anticorrupción, no ha podido contar con el nombramiento de un Fiscal Especial. El fiscal debe nombrarse por dos terceras partes de los integrantes del Senado de la República, aunque el Ejecutivo puede objetar su nombramiento, sin embargo, no hay un plazo determinado por ley para que el Senado realice el nombramiento.

En las entidades federativas, la implantación de los Sistemas Locales Anticorrupción tiene más problemas, la reforma constitucional puso como fecha límite el 18 de julio del año 2017 para que las constituciones estatales estuvieran armonizadas en materia anticorrupción a la constitución del país y que se comenzara con la implementación de los SLAC. Para esa fecha, las entidades federativas tenían un avance precario. Sólo 10 entidades federativas habían logrado gestionar una reforma constitucional local que se equiparaba con las funciones y características de la reforma federal. Con menos éxito en la armonización de su ley, sólo 3 entidades federativas habían logrado una reforma a sus constituciones, pero su reforma no logró satisfacer una armonización completa. El resto (16 entidades) no logró armonizar su constitución local en el plazo acordado.⁴

Otra forma de valorar los avances en la implantación del SLAC fue señalar que en las entidades se pusiera en marcha una ley, o una iniciativa de ley, que lo normara, llamada ley anticorrupción. Los resultados muestran que, a la fecha establecida constitucionalmente, sólo 2 entidades federativas tenían una ley del SLA armonizada, promulgada y completa. Tras un año de la puesta en operación

4 Instituto Mexicano de la Competitividad. (2016), los resultados de la revisión y la metodología empleada se pueden consultar en: <https://bit.ly/2P1HjKb>

del SNA (19 de julio de 2018), apenas 15 de las 32 entidades lograron armonizar los objetivos de la ley general con las legislaciones locales, mientras que el resto lo hizo de manera parcial. Además, en 20 entidades no fue integrado un sistema de fiscalización. Finalmente, un estado (al momento de escribir esto) aún no logra que su congreso local promulgue su ley anticorrupción.

Ante estos retos, el SNA debe buscar atender tareas concretas que le permitan diferenciar los instrumentos de un sistema integral ¿Qué se necesita entonces? Lo primero, es generar las capacidades organizacionales para que el SNA funcione, esto se convierte en un paso crítico. Así que se reitera, las capacidades de un verdadero control interno que no persiga a la corrupción como fin, sino que profesional y sistemáticamente cree las condiciones de reducción de riesgos en las organizaciones gubernamentales y sus decisiones y procesos (Arellano, *et al*, 2015). Capacitar a las personas y darles las condiciones organizacionales para realizar investigación sólida antifraude, anticorrupción. Integrar las capacidades de auditoría forense, investigación y análisis criminal como elementos críticos sustantivos del sistema. Todo esto para armar los casos, no aislados, sino de las cadenas criminales y de colusión que instalan las dinámicas de fraude, soborno o desvío de recursos. Además, es necesario mejorar la parte judicial, para que pueda procesar con velocidad y profesionalismo, con el fin de reducir la impunidad que en este tipo de casos ha reinado en el país.

Las capacidades organizacionales son críticas. No van a aparecer espontáneamente, se tienen que construir. Además, estas capacidades se requieren en diferentes partes del sistema, en diferentes organizaciones con sus especificidades propias, incluso pensando en las tres escalas de gobierno. Lo anterior será un gran reto: la lógica del SNA es que cada elemento haga su parte para que en la interacción genere el resultado esperado: reducir la corrupción efectivamente y de manera pronta. Pero cada parte requiere hacer muy bien su papel para que la interacción funcione. Y en estos momentos, no queda claro cómo cada parte creará estas condiciones organizacionales mínimas indispensables. Podrá decirse que ya hay experiencia en diferentes organizaciones para cada uno de los retos que acá se plantearon. Tal vez sea más sensato partir de que la experiencia que tenemos hoy día en control interno, investigación antifraude, análisis e investigación criminal, procesamiento de casos y procesamiento ante la justicia es sumamente reducida e insuficiente. Es decir, prácticamente hay que partir de cero para crear estas capacidades organizacionales.

Podría decirse que el SNA fue pensado con una escasa reflexión sobre los aprendizajes que se tienen en la arena internacional, sobre los límites, pero también sobre las virtudes de las agencias anticorrupción que ya están operando. No sólo eso, sino que la creación del SNA sufrirá muchos de los problemas organizacionales y políticos que han sufrido dichas agencias; y que muchas, han aprendido a sortear con relativo éxito, como la CICIG en Guatemala o las

agencias de Hong Kong y Singapur. Un buen ejemplo es el de la CICIG que, al momento de escribir esto, pese a su éxito, se encuentra bajo un ataque fortísimo por parte del sistema político guatemalteco por atreverse a investigar al propio presidente por posible corrupción política. El SNA sin duda sufrirá ataques de este tipo y la construcción de sus capacidades organizacionales son un factor sustantivo para enfrentarlos.

El SNA está pensado como un sistema, por lo tanto, sus efectos o resultados son en realidad un subproducto de la interacción, la interdependencia y la sinergia entre sus partes. Si una parte falla o no cumple su cometido, las demás partes se verán afectadas y el resultado así mismo se verá impactado. El SNA podría tener éxito y ofrecer resultados en la medida en que la interacción de sus partes, por demás compleja, logre hacer que sus acciones en red produzcan una noción y efectos reales de que la corrupción se ha comenzado a reducir de manera estructural e integral.

Los sobornos, los fraudes, la colusión, el conflicto de interés, la extorsión, el abuso de autoridad no son sólo eventos discretos que pueden ser tratados individualmente como casos específicos. Es posible esperar todo lo contrario: cada soborno, fraude, colusión o desvío de fondos forma parte de una cadena de otros actos, muchos de ellos organizados efectivamente, con eficiencia (tanta, que se mantiene, se reproduce en el tiempo, se adapta, se perfecciona y se *normaliza*). Como hemos visto en este capítulo, todas estas prácticas sociales, actos indebidos, delitos, o cualquiera que sea la denominación en el enfoque de análisis elegido, plantean un reto mayor: identificar el tipo de corrupción de la que hablamos cuando instrumentamos cualquier mecanismo que busque controlarla. Es decir, a pesar del entramado organizacional que hemos descrito, resulta igual de importante saber que el SNA puede tener éxito, aun sin saber en qué medida, para confrontar la corrupción, pero debe tenerse claro que la heterogeneidad en la noción del concepto corrupción, las definiciones, los enfoques analíticos que sustentan las decisiones de política pública al respecto y las capacidades tienen que considerar que la corrupción induce al error.

En estas circunstancias, detectar dichos actos, investigarlos profesionalmente, documentarlos de forma adecuada, y luego perseguirlos y acusarlos efectivamente, implican un reto organizacional mayúsculo. Se necesitan personas altamente capacitadas en diversas técnicas sofisticadas. Se requiere de tiempo, de recursos financieros y humanos, de inteligencia y de experiencia. Todo esto es escaso en estos momentos en México. Por lo tanto, parece que la operación del SNA y la sinergia que debe construir no sólo deben buscar combatir actos administrativos, como parece estar diseñado hoy, como hemos desarrollado en este capítulo, la definición del fenómeno y el enfoque de explicación son fundamentales para contener algunos de los comportamientos corruptos, pero de ninguna forma golpean todas las aristas que construyen a la corrupción.

CONCLUSIONES

La corrupción es un concepto que tiene muchos significados, se entiende de diferentes maneras y se atiende de igual forma, de muchos modos. Generalmente, la noción de la corrupción ha sido mostrada al mundo como un mal que debe erradicarse en las naciones, para ello se ha creado un discurso que busca combatir un fenómeno que no es único y que se comprende de diferente forma en cualquier latitud del planeta. Aún con ello, la corrupción ha sido expuesta como una idea general, sin embargo, este capítulo mostró que la corrupción no es sólo una idea general de un fenómeno, la corrupción se puede entender desde distintos enfoques de las ciencias sociales, se puede explicar en diferentes escalas y niveles de alcance con diferentes herramientas y métodos en las ciencias sociales. En este capítulo se desarrolló la forma en que la corrupción es asimilada desde tres enfoques analíticos: el económico, el politológico/organizacional y el sociológico/antropológico, y se mostró que cuando se habla de corrupción y los instrumentos para combatirla, hay que ser cautelosos.

En México, se impulsó un mecanismo en forma de red, innovador y arriesgado que busca combatir algunas formas de corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción. En la práctica, el SNA busca reducir la corrupción, pero su diseño está más enfocado a controlar la corrupción que sucede en el entorno administrativo-burocrático, en la administración pública—lo cual puede ser resultado de la inducción al error que el mismo concepto corrupción genera—porque no está considerándose que las organizaciones que la conforman carecen de capacidades organizacionales necesarias para enfrentar el fenómeno. Más aún, no contemplan la heterogeneidad que cada acto o práctica corrupta mantiene en sus supuestos y realidades, no es lo mismo combatir un soborno, que un conflicto de interés, que la extorsión o el desvío de recursos, todos son realidades diferentes que el SNA debe aprender a gestionar organizacionalmente.

En ese sentido, al SNA no debe bastarle con evidenciar que la corrupción en México es sistémica, eso ya se puede percibir con las mediciones internacionales, los casos periodísticos y legales que muestran que México tiene severos problemas de corrupción (Morris, 2018: 132). Por lo que el SNA, desde su construcción y diseño, parece estar limitado para reducir la corrupción porque en esencia el SNA se dirige a combatir la corrupción en el ámbito de las prácticas de los servidores públicos (como lo señala la retórica de la industria anticorrupción), incluso considera que los privados no deben promover actos de corrupción (sancionándolos). Pero, queda claro que la corrupción administrativa (básica para el SNA) es apenas una de las aristas que sostienen un problema mayor. También se observó cómo el SNA ha sido víctima de la resistencia política—que en sí misma forma parte de otros grandes tipos de actos corruptos—en su implementación por varios años y que no han permitido obtener de su práctica un aprendizaje organizacional.

Para finalizar, en este capítulo vimos que hay prácticas políticas que sostienen al régimen político mexicano (como el clientelismo y el sistema de botín, que no detallamos aquí), prácticas económicas y conductas sociales arraigadas que no están considerándose en la operación del SNA. La cuestión sigue siendo cómo cambiar todo esto, *desnormalizar* la corrupción requerirá de mucho tiempo, paciencia, aprendizaje y experimentación legal, organizacional y política que por sí mismo el SNA podría ofrecer, pero que ahora se vislumbra en un plazo no tan corto.

REFERENCIAS

- Anand, V., Ashforth, B. E., y Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive*, 18(2), 39-53.
- Arellano, D. (2012/2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México?* CIDE: México.
- Arellano, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración* (62), 810-826.
- Arellano, D. (2018). "En México, la vida es una consecución de palancas". *Escapando del monstruo burocrático kafkiano: palancas y corrupción*. Mimeo.
- Arellano, D. J. Hernández y W. Lepore. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Reforma y Democracia*. 61, 75-106.
- Arellano, D. y Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia: la denuncia como instrumento social: sus retos*. Auditoría Superior de la Federación. Págs. 109.
- Arellano, D. y Trejo, L.J. (2017). De la corrupción de individuos a la corrupción sistémica: las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales. En *Administración Pública y Sociedad. Una necesaria relación de proximidad*. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Aroca (2009). *Corrupción, elites, democracia y valores*. Consultado en: <https://bit.ly/2PMDRnj>
- Blundo, G., y Olivier de Sardan, J. (2001). La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique africaine*, 98-114.
- Blundo, G., y Olivier de Sardan, J. (2001b). Sémiologie populaire de la corruption. *Politique africaine*, 98-114.
- Bukanosky, M. (2006). The Hollowness of Anti-Corruption Discourse. En *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 2, pp. 181-209.
- Comité de Participación Ciudadana (2018). Avances sobre Sistemas Locales Anticorrupción. Consultada en: <https://cpc.org.mx/2018/02/23/avances-sobre-sistemas-locales-anticorrupcion/>
- Del Castillo, A. (2001). El soborno: marco conceptual para su análisis. *Gestión y Política Pública*. Vol. X, Núm. 2, pp. 275-307.
- Ditton, J. (1977). Learning to "Fiddle" Customers. An essay on the organized production of part time theft. *Sociology of work and occupations*, 427-450.

- Durkheim, É. (1966/1987). *La División del Trabajo Social*. Madrid: Akal.
- Dzhumashev, R. (2014). Corruption and Growth. The role of Governance, public spending and economic development. *Economic modelling*, Núm. 37, pp. 202-215.
- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist*, 375-402.
- Haller, D., y Shore, C. (2005). *Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.
- Heidenheimer AJ, Johnston M, LeVine V (1990). Terms, concepts and definitions: an introduction.
- Heidenheimer, AJ., y Johnston M. (1989). *Political corruption: a handbook*. Transaction Publishers.
- Hood, C. (2010). *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, SP. (2006/1968). *Political Order in Changing Societies*. NewHaven, CT: Yale-Univ. Press.
- Instituto Mexicano de la Competitividad. (2016). *La ruta de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción*. Consultado en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf
- Jancsics, D. (2014). "A fiend gave me a phone number" – Brokerage in low-level corruption. *International Journal of Law, Crime and Justice*, XX, pp. 1-20.
- Kennedy, D. (1999). The International Anti-Corruption Campaign, En *14 Conn. J. Int'l L*, pp. 455-465.
- Klitgaard R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley. Los Angeles/London: Univ. Calif. Press.
- Krasner, SD. (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Ledeneva, A. (1996). Blat Exchange: Between Gift and Commodity. *Cambridge Anthropology*, 43-66.
- Ledeneva, A. (2011). Open secrets and knowing smiles. *East European Politics and Societies*, vol. 25, núm. 4, pp. 720-736.
- Ledeneva, A. (1988) *Russia's economy of favors. Blat, networking and informal exchange*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Lomnitz, C. (1996). Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 21-51.
- Lange, D. (2008). A multidimensional conceptualization of organizational corruption control. *Academy of Management Review*, 33, 710-729.
- Luo, Y., Huang, Y. y Wang, S. (2011). Guanxi and organizational performance: A Meta-Analysis. *Management and Organization Review*, vol. 8, núm. 1, pp. 139-172.
- Martin, K., Johnson, J., y Cullen, J. (2009). Organizational change, normative control deinstitutionalization, and corruption. *Business Ethics Quarterly*, 19, 105-130.
- Mauss, M. 2002. *The Gift: the form and reason for Exchange in archaic societies*, London: Routledge.
- Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. The Three Press. New York.
- Moen, A. (2010). *Why Does Corruption Persist in Democracies?* Consultado en: <https://bit.ly/2NPFdA7>

- Morris, S. (2018). Corruption in Mexico: continuity amid change. Warf, B. Handbook on the geographies of corruption. Glos, UK: Edward Elgar, pp. 132-150.
- Noonan, J. (1984). *Bribes*. Ney York. Macmillan.
- Nye, J. (1967). Corruption and political development: A cost benefit analysis. *American Political Science Review*. (61(2)), 417-427.
- Olive, J. (2014). Reflecting on the Tensions Between Emic and Etic Perspectives in Life History Research: Lessons Learned. *Qualitative Social Research*.
- Olivier de Sardan, J. (1999). A Moral Economy of Corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies*, 37(1), 25-52.
- Philp M. 1997. *Defining political corruption*. Polit. Stud. 45:436-62.
- Reyes, J. (2015). *La cultura de la corrupción en el sector público. Ambiente y condiciones en el gobierno municipal de Aguascalientes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Rose-Ackerman S, (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. Nueva York: Academic Press.
- Rothstein, B. (2007). *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*. Göteborg, Sweden: QoG Working Paper Series.
- Sampson, S. (2010) The anti-corruption industry: from movement to institution, *Global Crime*, 11:2, 261-278, DOI: 10.1080/17440571003669258
- Scott, J. C. (1969). The Analysis of Corruption in Developing Nations. *Comparative Studies in Society and History*, 315-341.
- Secretaría de la Función Pública (2016). Sistema Nacional Anticorrupción. Consultado en: <https://bit.ly/2uZqDdJ>
- Secretaría de la Función Pública (2018). Encabezan SFP y ASF Primera Reunión 2018 del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. Consultado en: <https://bit.ly/2NXK2aV>
- Seker, M. y Yang, S. (2014). Bribery solicitations and firm performance in the Latin America and Caribbean region. *Journal of Comparative Economics*. Núm. 42, pp. 246-264.
- Simon, H., Thompson, V., y Smithburg, D. (2010/1950). *Public administration*. Nueva York: Transaction Publishers.
- Tapia, E., y Zalpa, G. (2011). La corrupción a la luz de los dichos y refranes. *Relaciones*, 21-65.
- Torsello, D. (2011). *The ethnography of corruption: research themes in political anthropology*. University of Gothenburg: QoG Working Paper Series 2011:2.
- Torsello, D. (2014). *Corruption as social exchange: the view from anthropology*. Italia: University of Bergamo.
- Torsello, D. y Venard, V. (2016). The Anthropology of Corruption. *Journal of Management Inquiry*, 34-54.
- Transparencia internacional (2009). The Anti-Corruption Plain Language Guide. Consultado en: <https://bit.ly/2zpokC8>

- Transparencia Internacional (2015). Reporte de Impacto. Consultado en www.transparency.org
- Wedel, J. R. (2012). Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity. *The Annual Review of Law and Social Science*, 453-498.
- Wedel, J. R. (2014). *Unaccountable. How elite power brokers corrupt our finances, freedom, and security*. Nueva York: Pegasus Books.
- World Bank (1997). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. Washington, DC: World Bank PREM.
- Yang, M. (1994). *Gifts, favors and banquets: The art of social relationships*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Zalpa, G., Tapia, E., y Reyes, J. (2014). "El que a buen árbol se arrima..." Intercambio de favores y corrupción. *Cultura y representaciones sociales*, 149-176.

LA CORRUPCIÓN COMO BANDERA POLÍTICA: PLATAFORMAS ELECTORALES EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 2018 Y ACCIONES PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL GOBIERNO DE AMLO¹

Andrés Valdez Zepeda²
Miguel Flores Zepeda³
Delia Amparo Huerta Franco⁴

INTRODUCCIÓN

Como parte de su sistema político, cada tres o seis años, según sea el caso, se organizan diferentes procesos electorales en México, ya sea a nivel federal, estatal o municipal para elegir a los representantes populares, mediante el voto universal, secreto y directo de los ciudadanos que están inscritos en la lista nacional de electores.

Como parte de estos procesos políticos, se impulsan diferentes campañas electorales por parte de los candidatos y/o partidos políticos, quienes buscan ocupar un puesto de elección popular con el objetivo de ganar el mayor número de votos y así poder derrotar a sus opositores.

Ahora bien, con ese propósito, algunos de los candidatos y de los dirigentes de los partidos políticos impulsan una serie de acciones fuera de la ley, como lo son la compra y coacción del voto o el uso de recursos públicos provenientes de fuentes ilícitas. Es decir, en muchos casos el origen de la corrupción que se genera en el gobierno, se gesta desde la etapa electoral, cuando los candidatos están más necesitados de recursos económicos y buscan, por cualquiera forma, llegar al poder o tratan de mantenerse en el poder.

-
- 1 Una parte de este capítulo fue publicado en el Journal of Public Affairs, vol. 20, issue 1, en agosto del 2019.
 - 2 Doctor en Estudios Latinoamericanos con especialidad en Ciencia política por la Universidad de Nuevo México (EUA), donde se graduó con honores. Actualmente, trabaja como profesor investigador en la Universidad de Guadalajara (México). Su línea de investigación es la gerencia de campañas electorales y la comunicación política. andres.zepeda@cusur.udg.mx. ORCID 0000-0002-4287-2638.
 - 3 Maestro en Tecnologías para el Aprendizaje y Doctorado en Gestión de la Educación Superior por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Es profesor del Centro de Enseñanza Técnica Industrial y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID 0000-0001-7616-8537.
 - 4 Maestra en Educación por la Universidad de Nuevo México (EUA) y profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara. Su línea de investigación es la comunicación organizacional. avaldezepeda@gmail.com. ORCID 0000-0003-4948-0626.

Esta corrupción, se manifiesta de diferente manera (Ariel, 2005, Cárdenas, 2005 y Blanco 1979) y alcanza distinta proporción según el tipo de elección de que se trate. En este escrito, se describe y analiza la relación que existe entre corrupción y campañas electorales, así como las formas o medios como se manifiesta dicha corrupción, tomando como caso de estudio a México.

El objetivo de esta investigación es explicar el origen de la corrupción en los gobiernos a partir del análisis de las campañas electorales, así como dar cuenta de las contradicciones existentes entre el discurso de los candidatos y las plataformas programáticas de los partidos en materia de combate a la corrupción y el ejercicio de gobierno.

Debido a la dificultad de obtener información directa y datos sobre el tamaño de la corrupción en México a partir de las campañas electorales, por las características propias del estudio, la metodología utilizada fue el análisis de información por fuentes indirectas, revisión de otros estudios y análisis de información periodística y de la existente en redes sociales.

El estudio se divide en seis partes. En la primera, se conceptualiza y tipifica lo que son las campañas electorales y, en lo particular, se describe y contextualiza sobre estas campañas en México. En la segunda parte, se describe la magnitud que ha alcanzado la corrupción en México y se presentan algunos datos de organismos internacionales y nacionales que dan cuenta de dicha situación en este país. En la tercera parte, se muestran las formas tradicionales como se presenta o practica la corrupción durante las campañas electorales. En la cuarta parte, se presentan las propuestas de los diferentes candidatos y partidos políticos que participaron en el proceso electoral federal del 2018 en México y que presentaron a la ciudadanía como parte de sus plataformas electorales en materia de combate a la corrupción. En la quinta parte, se describen las principales acciones de combate a la corrupción de quien resultó ganador de estas elecciones presidenciales. Finalmente, se realizan algunos comentarios finales sobre esta temática a manera de conclusión.

1. CAMPAÑAS ELECTORALES EN MÉXICO

Las campañas electorales son procesos intensos de persuasión política en la que los partidos y los candidatos a un puesto de elección popular tratan de cortejar y seducir a los electores para que voten a su favor y/o para evitar que dichos electores voten a favor de sus adversarios (Valdez, 2010).

Toda campaña electoral implica, en primera instancia, un proceso de investigación y conocimiento profundo de los electores para tratar de articular diversas estrategias que logren persuadirlos para otorgar su voto. Es decir, toda campaña

parte del diagnóstico de lo que se conoce como mercado electoral (Godínez y Cornejo, 2017). A partir del conocimiento de los electores, se impulsan diferentes estrategias de comunicación, organización, movilización y cuidado y defensa del voto.

La comunicación se puede dar en tres frentes: el mediático, el digital y el territorial. El frente mediático implica el uso de los medios tradicionales de comunicación como la radio y la televisión; el frente digital, se refiere al uso de la internet, la telefonía y las nuevas redes sociales en la campaña; el frente territorial, implica la comunicación cara a cara en las comunidades, barrios, colonias y centros de población entre los impulsores de las campañas y los electores.

La comunicación también puede darse de dos maneras: la llamada *free publicity* y la denominada *pay publicity*. La primera incluye los espacios que por ley se otorgan gratuitamente a los candidatos y partidos participantes en el proceso electoral; y la segunda, es toda aquella comunicación por la cual se paga para ser transmitida o difundida.

En México, la primera campaña presidencial se organizó en 1828, recién constituido el Estado nación. Los primeros candidatos fueron Vicente Guerrero, Manuel Gómez Pedraza y Anastasio Bustamante. De acuerdo con los resultados, quien resultó ganador de esta contienda fue Manuel Gómez Pedraza. Sin embargo, Vicente Guerrero desconoció el resultado, acusó a Gómez Pedraza de haber realizado un fraude y solicitó la anulación de las elecciones. El congreso nacional analizó el conflicto y decidió anular la elección y nombró como presidente a Vicente Guerrero (segundo en votación) y a Anastasio Bustamante (tercero en la votación) como su vicepresidente. Es decir, desde la primer gran elección presidencial de México hubo acusaciones serias de corrupción en el proceso electoral (Romero 2012), señalando que varias legislaturas estatales se habían corrompido con el dinero que dieron los caciques regionales y los españoles para votar a favor de Gómez Pedraza, traicionando el sentir de la mayoría de sus representados.

A partir de esta primera elección, el tema de la compra de votos para influir en el resultado de las elecciones, se hizo común en los procesos electorales en México. Hoy día, la mayoría de las campañas electorales están bajo sospecha de procesos de corrupción, a pesar de la rigurosa fiscalización que se realiza por las autoridades electorales y de que el problema de la corrupción es tema obligado dentro de las propuestas y plataformas programáticas de la mayoría de los partidos políticos y candidatos a un puesto de elección popular.

2. CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción en México es muy antigua (Castellanos 1969 y Zapatero, 2007). Data de la época colonial, cuando los virreyes utilizaban su puesto para enriquecerse, convirtiendo su cargo en un medio para hacer negocios privados. En la época moderna, la iniciaron los licenciados y la consolidaron los economistas graduados en las universidades extranjeras (Krauze, 1995). Con el tiempo, se convirtió en la característica distintiva del sistema político mexicano y en una especie de vergüenza nacional, por el nivel tan alto que alcanzó la corrupción en los últimos años (Dehesa, 2002).

Hoy día, la corrupción es considerada como uno de los principales problemas de México (Lomnitz, 2000). De acuerdo con el Índice Global de Corrupción 2017, México ocupa el lugar 142 de 183 países, lo que lo ubica como uno de los más corruptos en América Latina y el Caribe.⁵ En el mismo sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad del Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se “estima que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017.⁶ Es decir, la corrupción sigue en aumento.

Por su parte, el Instituto Mexicano de la Competitividad, citando un estudio del Banco Mundial, señala que la corrupción le cuesta a México un 9 por ciento del Producto Interno Bruto, lo equivalente al 20 por ciento del presupuesto nacional.⁷ Además, la corrupción junto con la inseguridad son temas recurrentes durante las campañas electorales en México, ya que se consideran como los principales problemas que aquejan al país.

3. CAMPAÑAS ELECTORALES Y CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción se presenta en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional (Ibañez 1996 y Rose-Ackerman, 2001), incluyendo, por supuesto, las campañas electorales (Klitgaard 1994). De hecho, muchas veces el origen o la raíz de la corrupción en el gobierno vienen desde los tiempos de campaña electoral, cuando los candidatos a algún puesto de representación pública buscan, por cualquier forma, llegar al poder o conservarlo, no importando los medios, ni el monto, ni el origen de los recursos que utilizan para cumplir sus objetivos.

5 Véase Transparencia Internacional, Índice de Percepción Sobre la Corrupción 2017, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf. Fecha de consulta: 21 de abril del 2018.

6 Véase Encuesta Nacional de Calidad del Impacto Gubernamental 2017, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf. Fecha de consulta: 21 de abril del 2018.

7 Véase México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano de la Competitividad en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/. Fecha de consulta: 22 de abril del 2018.

La corrupción durante las campañas electorales se manifiesta de diferente manera y varía según sea el tipo de elección de que se trate. Al respecto, se pueden identificar, al menos, diez diferentes vertientes o formas como la corrupción puede presentarse.

Primero, la corrupción se manifiesta durante la campaña como compra del voto. De esta manera, el partido o candidato, a través de ciertos mecanismos creados ex profeso, paga a los electores cierta cantidad de dinero, generalmente en efectivo, a cambio de que éstos voten por él. Ahora bien, la compra y venta del voto está prohibida por la mayoría de las legislaciones electorales, por lo que esta práctica se convierte en una acción también ilegal. Al respecto, se puede traer a colación una frase que señala que “quien paga para llegar, llega para robar.”

Segundo, la corrupción se manifiesta mediante el uso de los recursos públicos que recibe el partido o candidato para otros fines distintos a los que la ley determina. Por ejemplo, dedicar parte del presupuesto público recibido para fines personales, pidiendo una comisión del 10 o 20 por ciento a los proveedores de la campaña o inflando artificialmente los precios de bienes y servicios para obtener un lucro personal.

Tercero, dedicando una parte de los recursos recibidos como donación o aportación privada para las campañas electorales, pero usados para fines personales por los dirigentes partidistas y/o por los candidatos. De hecho, como estos recursos son menos fiscalizables por la autoridad electoral, muchos candidatos utilizan parte o todos estos recursos con fines personales, desviando su destino.

Cuarto, también la corrupción se manifiesta durante las campañas electorales cuando los candidatos y/o dirigentes partidistas reciben recursos económicos de origen privado proveniente de fuentes ilegales de grupos criminales, asociaciones religiosas, grupos empresariales y/o gobiernos extranjeros.

Quinto, la corrupción se manifiesta cuando los candidatos o dirigentes partidistas usan recursos públicos, originalmente destinados a un determinado programa social, obra o programa de gobierno, pero que son desviados para ser usados con fines políticos durante una campaña electoral.

Sexto, la corrupción se manifiesta en forma de promesa de campaña que por su naturaleza es imposible de cumplir, como el prometer “mucho obra pública cobrando cero impuestos.”

Séptimo, la corrupción se manifiesta mediante la compra de otros candidatos o líderes partidistas por otros candidatos u otros líderes partidistas, dándoles dinero ya sea para que declinen como candidatos, o se sumen a ellos y/o realicen

una campaña de bajo perfil o para que ataquen a los otros adversarios. Es decir, para que “jueguen el papel de Patiño” durante la campaña electoral.

Octavo, la corrupción se manifiesta cuando un candidato o partido recibe recursos provenientes del extranjero, ya sea de organizaciones empresariales, civiles, criminales o de otros gobiernos que simpatizan con su causa, lo cual es considerado ilegal por parte de las leyes electorales.

Noveno, la corrupción se manifiesta cuando un determinado candidato o dirigente de un partido político destina ciertos recursos económicos para comprar a los funcionarios de casilla y/o a los representantes de los organismos electorales para que realicen actividades fraudulentas a su favor, o simplemente para que no se presenten en el día de la elección y así estos candidatos puedan articular diferentes estrategias para manipular y desvirtuar la voluntad popular realizando diversos actos fraudulentos.

Décimo, la corrupción se manifiesta durante las campañas electorales también cuando los candidatos o los dirigentes partidistas entregan despensas alimenticias, materiales de construcción u otros objetos o recursos materiales con el fin de comprar o condicionar el voto de los ciudadanos.

Undécimo, la corrupción se manifiesta durante las campañas cuando las autoridades electorales que les corresponde cumplir y hacer cumplir la ley, no lo hacen y permiten que los dirigentes de los partidos políticos, los candidatos o algunos ciudadanos cometan una serie de delitos electorales, sin aplicar sanción alguna a los infractores. En algunos casos, la corrupción hace que, incluso las instituciones electorales, se involucren en actividades fraudulentas a favor de algún determinado candidato.

Finalmente, la corrupción se manifiesta durante las campañas electorales, cuando se condiciona, por algún gobernante o funcionario público, la entrega de algún recurso, programa social o apoyo, a cambio de condicionar el voto a favor de un partido político o candidato.

En suma, los sujetos que participan durante una campaña electoral son principalmente cuatro, mismos que tradicionalmente se involucran, algunos de ellos, en actos de corrupción durante estos procesos electorales. En primer lugar, tenemos a los candidatos a un puesto de elección popular y a los dirigentes y militantes de los partidos políticos. Segundo, están las autoridades electorales, quienes deben actuar de manera oportuna y enérgica ante cualesquier violaciones de la legislación y muchas veces no lo hacen porque entran en componenda con algún partido político o candidato. Tercero, están los gobernantes quienes condicionan los recursos, apoyos o programas sociales a los ciudadanos tratando de incidir en la orientación de su voto. Finalmente, están

los ciudadanos, quienes son los que ejercen sus derechos políticos y eligen a través de su voto, a los gobernantes. Estos ciudadanos, muchas veces, venden su voto al mejor postor o permiten que su libertad de elección durante las campañas electorales se coarte o coaccione.

4. LA CORRUPCIÓN COMO BANDERA POLÍTICA-ELECTORAL.

A pesar de que muchas veces, la corrupción es una práctica cotidiana de varios de los candidatos a un puesto de elección popular, todos ellos tomaron el tema de la corrupción como una bandera política-electoral, para tratar de persuadir a los votantes para que depositaran su confianza y, finalmente, le otorgaran el voto a su favor. Es decir, muchos de ellos a pesar de tener un pasado ligado a actos de corrupción, lucraron políticamente con este tema, ofreciendo algunas propuestas y plantearon durante la campaña presidencial del 2018 cierto tipo de políticas públicas para combatirla.

A continuación, se presentan los diagnósticos y las propuestas resumidas sobre el tema de la corrupción que hicieron los candidatos a la presidencia de la república mexicana en las elecciones del 2018. Se transcriben de manera textual, sus propuestas en materia de combate a la corrupción, mismas que fueron tomadas, la mayoría de ellas, de sus plataformas electorales, sus páginas de internet o documentos oficiales publicados por los propios candidatos o por sus partidos políticos.

a. José Antonio Meade.

Candidato de la coalición Todos por México integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL).

En corresponsabilidad con la sociedad civil y los tres poderes de la Unión, en los últimos años se han cimentado dos pilares para consolidar el Estado de derecho: el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por eso afirmamos que durante mi mandato habrá cero tolerancias a la corrupción. Es necesario recuperar la confianza de la ciudadanía en un servicio público digno, transparente y honorable, que cumpla con lo que la ley demanda a todos los ciudadanos, sin distinción. Permitirán promover la rendición de cuentas, evitar la impunidad y llevar a los culpables a la justicia. Esto requerirá de medidas procesales, normativas y de fiscalización orientadas primordialmente a inhibir y castigar con las mayores penas y el máximo rigor todo camino que propicie la obtención de patrimonio ilícito por parte de quien ostente

cargos públicos. De igual forma, debe castigarse toda ganancia que tanto funcionarios como particulares puedan generar por vínculos que trastoquen el marco normativo, a costa del erario.

Será necesario construir, dentro de las instituciones públicas esquemas de control interno que sistematicen la información fiscal, financiera y patrimonial de los servidores públicos, a fin de detectar conductas fuera de la ley. Como parte de los esfuerzos para inhibir la obtención ilícita de recursos en el ejercicio público, es fundamental reducir el uso del efectivo. Por ello, se promoverá la bancarización de los beneficiarios de programas de gobierno, a través de instituciones de banca de desarrollo o comercial. De la misma manera, el uso de la tecnología nos puede ayudar a generar mecanismos expeditos de denuncia ciudadana, garantizando la protección de los delincuentes, ante toda pretensión de servidores públicos de exigir dádivas o cuota fuera de la ley.

En la inhibición de actos de corrupción con particulares, debemos diseñar esquemas de contrataciones públicas consolidados que respondan de manera uniforme e imparcial a las necesidades de obra, compras o servicios de gobiernos, poderes e instituciones. En todos los casos, los procesos de contratación pública tienen que someterse a criterios de gobierno abierto. Es decir, que deben ser transparentes de cara a toda la ciudadanía desde la planeación, el concurso, la designación, la ejecución y la evaluación de los resultados de los contratos. Ello implicará consolidar auditorías y propiciar mejoras continuas en el uso del erario, así como en la transparencia de la información.

De manera paralela al combate a la corrupción, debemos asegurar la dignificación y reconocimiento al servicio público. Así como tenemos que acabar con la impunidad y castigar a funcionarios corruptos, es importante reconocer a los trabajadores del estado que se desempeñan con eficiencia y honradez. Para lograrlo, necesitamos continuar en la institucionalización de mejores prácticas y la profesionalización de nuestros funcionarios públicos.

Asimismo, es fundamental avanzar en la simplificación administrativa para cerrar espacios a la corrupción.

La seguridad y la justicia son fundamentales para impulsar el desarrollo sostenible que anhelamos como nación. Por eso, seguiremos impulsando el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de seguridad, justicia y combate a la corrupción, con un enfoque garantista, inclusivo y centrado en el ciudadano.

Debemos acabar definitivamente con la corrupción y la impunidad; nada ni nadie puede estar por encima de la ley, a través de las siguientes acciones: Reducir la impunidad, fortalecer el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la

Información (INAI) y promover la implementación efectiva de políticas del Sistema Nacional Anticorrupción.⁸

b. Ricardo Anaya Cortés.

Candidato de la Coalición México al Frente, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Movimiento Ciudadano (PMC).

En la Coalición Por México al Frente tenemos claro que la corrupción y la impunidad no son fenómenos culturales –como se ha afirmado desde el poder con profunda frivolidad e incluso complicidad– sino de verdaderas afrentas que deben ser derrotadas con visión de Estado, inteligencia y voluntad política.

Estamos de acuerdo en que, si bien esta lucha la debe encabezar el Estado, por ser quien cuenta con los recursos para ello, es la sociedad la que debe determinar el rumbo y las acciones a seguir. Tenemos claro, también, que ninguna propuesta efectiva de combate a la corrupción puede diseñarse sin eliminar el fuero de impunidad institucional del que gozan los gobernantes y representantes populares, comenzando por el presidente de la república.

Por eso, en la Coalición Por México al Frente nos proponemos:

Establecer una campaña nacional en favor del establecimiento de un genuino Estado de derecho y de combate a la impunidad, como mecanismos para favorecer nuestra democracia, la seguridad, inversión, creación de empleos, calidad de vida y marca país, entre otros.

Perfeccionar y fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante las siguientes acciones:

- Dotar a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía constitucional plena, e integrarla con profesionistas de sobrada solvencia moral, buena reputación, capacidad técnica e independencia y dotar al nuevo organismo de un alcance nacional, para castigar desvíos de recursos no sólo de origen federal sino local.
- Reformar el marco legal que da vida a la Fiscalía General de la Nación, y aprobar la Ley Orgánica de la Fiscalía, para que quien la encabece sea una persona que cuente con sobrada solvencia moral, buena reputación, capacidad técnica e independencia.

8 Véase Plataforma programática PRI, en http://pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/PDF/26851-1-11_40_53.pdf. Fecha de consulta: 16 de abril del 2018.

- Fortalecer y ampliar los programas y mecanismos de cooperación internacional en materia de combate a la corrupción.
- Revisar integralmente el sistema de responsabilidades y sanciones de los servidores públicos y de los agentes privados que interactúan con ellos.
- Prohibir el uso de dinero en efectivo para cualquier transacción gubernamental, a nivel federal, de los tres poderes de la Unión, de las entidades federativas y en los municipios, de los organismos constitucionales autónomos, y de los sindicatos y personas privadas vinculadas a entes públicos por cualquier causa.
- Hacer obligatoria la presentación y publicación de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales para todas aquellas personas que ejerzan el servicio público.
- Instituir la “muerte civil” a servidores públicos y empresas privadas que hayan sido condenadas por actos de corrupción, esto es, inhabilitarlos para desempeñar cargos públicos o para participar en la contratación de compras y de obras gubernamentales, mediante un Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados.
- Eliminar la prescripción de los delitos como enriquecimiento ilícito, peculado, lavado de dinero y operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Transparentar la actuación de los juzgados, de la administración y procuración de justicia y del poder judicial en general.
- Transparentar el cabildeo en los congresos.
- Impulsar una Comisión Ciudadana para la Investigación de Actos de Corrupción, que ayude a poner al descubierto la verdad sobre los casos notables, pasados y presentes, de actos de corrupción y exponer públicamente a los corruptos, a fin de que se inicie el proceso judicial correspondiente.

Eliminar el fuero constitucional para todas y todos los servidores públicos del país, y reformar el segundo párrafo del Artículo 108 constitucional para que, durante el tiempo de su encargo, quien ejerza la Presidencia de la República pueda ser acusado y enjuiciado por delitos de corrupción y los considerados no graves del orden común y federal, con penas de destitución y responsabilidad penal, administrativa y civil.

Fortalecer la transparencia de la acción pública, a través de las siguientes medidas:

- Promover una Ley General de Contratos y Obras Públicas, alineada con el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Establecer observatorios ciudadanos con capacidad de supervisar y fiscalizar en tiempo real la legalidad, transparencia y rendición de cuentas de los contratos de adquisiciones y obras públicas celebrados por el gobierno.
- Simplificar los mecanismos de acceso de las personas a la información pública gubernamental, y modificar el marco legal, a efecto de minimizar la posibilidad de que, por opacidad, los entes o funcionarios públicos declaren reservada información pública, o peor aún, la declaren como inexistente.
- Identificar los trámites y procesos que con mayor frecuencia se prestan a la opacidad y a la discrecionalidad y simplificarlos, sujetándolos a controles tecnológicos y de digitalización.
- Hacer que todos los entes públicos se apeguen a la Ley de Contabilidad Gubernamental (con un solo catálogo de cuentas para el registro de los activos, pasivos, ingresos y gastos) como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

c. Andrés Manuel López Obrador.

Candidato por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

Uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción, que tiene varias vertientes. La primera de ellas es la corrupción materializada en el robo directo a las arcas públicas o en los sobornos para favorecer a determinados agentes económicos en la asignación de obra pública y en las licitaciones de compras públicas. En los últimos 5 años han crecido de manera alarmante los casos de corrupción que llegan al conocimiento público. La sociedad ve con enojo y frustración cómo gobernadores y funcionarios de los partidos políticos tradicionales han hecho de la corrupción una práctica normal, mediante el robo directo de miles de millones de pesos; en su mayoría gozan de impunidad y de la protección gubernamental.

Algo semejante sucede en las compras gubernamentales debido al diseño amañado de las licitaciones que propicia la colusión de los participantes en perjuicio del erario público. Otra vertiente de la corrupción deriva de la sobre-regulación de las actividades más simples, fomentada por las autoridades de todos los niveles de gobierno; ello induce a muchos ciudadanos a recurrir al soborno para agilizar sus trámites. Más de la mitad de los mexicanos admite

que en el último año para acceder a servicios públicos básicos ha sobornado a autoridades de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción.

Según este estudio, México tiene el mayor porcentaje en América Latina de personas que afirman haber pagado un soborno para acceder a servicios públicos básicos en los 12 últimos meses (51 por ciento). De acuerdo con cifras de Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio anual de los hogares se destina a pagos extraoficiales. La corrupción tiene un costo muy grande para la sociedad y la economía. El *World Economic Forum* lo estima en un 2 por ciento como porcentaje del PIB; el Banco de México, el Banco Mundial y Forbes en 9, y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado en 10 por ciento. El Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial señala a la corrupción como el principal inhibidor de la inversión en México. Este documento ubica a México en el lugar 127 entre 137 países en el desvío de fondos públicos; en el 105 por pagos irregulares; en el 127 por lo que respecta a la confianza del público hacia sus políticos, y en el 129 por favoritismo en la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Con base en datos duros y en comparativos internacionales, no hay cosas buenas que contar en cuanto a corrupción.⁹

d. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. Candidata independiente.¹⁰

“Debemos aspirar a una conducta justa en nuestras vidas y hacer plenamente vigente nuestro Estado de Derecho [sic]. Para lograrlo, es necesario actuar en tres frentes:

Combatir la corrupción y despolitizar la justicia.

- a) Una condición esencial para dar plena vigencia al Estado de derecho en México es garantizar la cultura de la legalidad en nuestro país, así como la honestidad y la eficiencia en las labores del gobierno.
- b) Impulsemos valores cívicos y éticos en la ciudadanía desde el sistema educativo. Además, necesitamos depurar y simplificar el conjunto de normas y trámites del gobierno y fortalecer las instituciones de procuración de justicia.
- c) El primer Fiscal General de la República debe ser un abogado o abogada penalista, con amplio reconocimiento profesional, dotado de absoluta independencia, sin vínculos con los partidos políticos y surgido de una consulta amplia con especialistas y la sociedad.”

⁹ Véase Andrés Manuel López Obrador, *Juntos Haremos Historia*, en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>. Fecha de consulta: 16 de abril del 2018.

¹⁰ Margarita Zavala declinó como candidata a la presidencia de México, el 16 de mayo del 2018. En el 2020 junto a su esposo, Felipe Calderón Hinojosa impulsaron la creación del partido político México Libre.

Un México libre de corrupción

La corrupción no desaparecerá mágicamente por decreto, más bien desaparecerá cuando tomemos acciones decididas e inteligentes para combatirla. Las buenas intenciones o soluciones desarticuladas no son suficientes. Implementemos una Estrategia Nacional contra la Corrupción [sic] con tres elementos:

1. Fortalecer valores y fomentar la cultura de la legalidad.
 - a) Hagamos que nuestros niños y jóvenes aprendan desde el sistema educativo a repudiar y condenar la corrupción en todas sus formas, infundiéndoles los principios de honestidad, solidaridad y responsabilidad. Usemos los tiempos oficiales en radio y televisión para campañas de valores y educación cívica.
 - b) Dar a la ciudadanía más elementos para que puedan ejercer un voto informado por candidatos honestos y congruentes. Impulsar la segunda vuelta electoral.
 - c) Promover el actuar ético y honesto de los servidores públicos. Crear una oficina de ética en la Presidencia de la República encargada de verificar que los servidores públicos se desempeñen con ética y con apego a su deber, así como detectar posibles conflictos de interés y casos de corrupción en altos funcionarios públicos.
2. Cerrar espacios a la corrupción.
 - a) Implementar y fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
 - b) Vigilar cada peso público gastado. No permitir que continúe la enorme corrupción en los gobiernos estatales, las entidades paraestatales como Pemex [sic] y CFE, los programas sociales, las contrataciones públicas, los sindicatos y el poder legislativo. Crear un órgano regulador y una nueva plataforma electrónica de compras y contrataciones públicas que sean eficientes y completamente transparentes para evitar la corrupción.
 - c) Simplificar trámites y digitalizar al gobierno.
 - d) Generar un verdadero compromiso con la transparencia, los datos abiertos, la rendición de cuentas y un sistema de gobierno abierto. Buscar activamente la participación de los ciudadanos para que vigilen las labores del gobierno y participen en el diseño de soluciones.

3. Ser implacables con los corruptos.

- a) Investigar y llevar a las últimas consecuencias las investigaciones de corrupción sin importar quién es el indiciado. Los mexicanos no queremos venganzas, pero sí exigimos justicia.
- b) Quitar el fuero de altos funcionarios para no permitir actos de corrupción.
- c) Fortalecer a las instituciones de investigación y combate a la corrupción.
- d) Mejorar los sistemas de denuncia anónima.
- e) Fortalecer la Ley de Extinción de Dominio para recuperar recursos públicos perdidos por la corrupción.”¹¹

e. Jaime Rodríguez Calderón (El Bronco)¹². Candidato Independiente.

Para poder reducir la corrupción en México se requiere impulsar acciones y determinaciones ejemplares para castigar a quienes cometen actos de corrupción, como cortarles la mano o incluso, instaurar la pena de muerte para violadores y asesinos.

Además, se requiere eliminar el fondo del presupuesto de egresos, conocido como “moches”, en el gobierno. También, eliminar las delegaciones federales en los estados de la república y castigos ejemplares para funcionarios que cometan actos deshonorosos.

La corrupción es la madre de todos los problemas que tiene México y no nos debe de asustar. El Bronco insistió en su propuesta de cortarles la mano a los corruptos y delincuentes. “Es una propuesta seria, no es una que la haya sacado de la manga. Lo he pensado mucho y creo que ésta es una propuesta que hará que el corrupto o que aquel que se quiera robar el dinero de los mexicanos tenga miedo”.

El candidato independiente insistió “México no puede seguir con tantos efectos de la corrupción y con la violencia como la tenemos. Un país que no quiere atreverse es un país que se queda estancado y hay que atrevernos”.

¹¹ Véase Margarita Zavala, Un México con Justicia en <http://www.margaritazavala.com/el-mexico-que-queremos/>. Fecha de consulta: 16 de abril del 2018.

¹² Jaime Rodríguez Calderón fue acusado de usar más de 12 millones 800 mil pesos del erario público del estado de Nuevo León, donde era gobernador con licencia, para ser usados para recabar firmas y lograr registrar su candidatura independiente a la presidencia de la república en el 2018. El 5 de agosto del 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación autorizó al Congreso del estado de Nuevo León a someter a juicio político a Rodríguez Calderón debido al uso ilegal del dinero público durante la campaña presidencial del 2018. Ya en 2019, el Instituto Nacional Electoral había sancionado a Rodríguez Calderón con 739 mil pesos por el uso fraudulento de recursos públicos con fines electorales.

Para lograr implementar esta propuesta, dijo, “vamos a consensarlo, a hablarlo y a platicarlo. Es una parte importante que nos tenemos que atrever quienes queremos gobernar este país y resolver los problemas de tajo, de raíz”.¹³

Finalmente, El Bronco, como se le conoce popularmente a Jaime Rodríguez Calderón, reiteró como propuestas de su gobierno el eliminar el fuero para todos los funcionarios públicos y también el cortar la mano para quien realice alguno o más actos de corrupción.

5. AMLO Y SU LUCHA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

De acuerdo con los resultados electorales, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), resultó electo como presidente de México con el 53.19 por ciento de los votos.¹⁴

La principal bandera electoral de López Obrador durante la campaña presidencial del 2018 fue la lucha frontal en contra de la corrupción, ya que consideraba era uno de los principales males que afectaban al país. De hecho, su principal activo en la política nacional ha sido la honestidad, misma que le ha valido ser elegido como el presidente con el mayor número de votos en toda la historia de México.¹⁵

Por eso, desde el inicio de su mandato a fines del 2018, el presidente López Obrador inició con una serie de acciones para combatir la corrupción, como fue el caso del combate al robo de combustibles en la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), actividad ilegal conocida en México como huachicoleo¹⁶. Fue así como AMLO ordenó el cierre de 6 oleoductos el 27 de diciembre del 2018 y desplegó al ejército mexicano en varias zonas del país para detener a los infractores, quienes a través de miles de tomas clandestinas substraían principalmente gasolina y diésel de los oleoductos de la paraestatal. Las acciones fueron de tal envergadura que por más de un mes hubo escasez de combustible en muchos estados de la república. De acuerdo con los informes oficiales, el robo de combustible se redujo en un 94 por ciento al pasar de 80 mil barriles diarios en noviembre del 2018 a solo 4 mil para septiembre del 2019.

13 Véase “Cortarle la mano a los corruptos es una propuesta seria: El Bronco”, en periódico La Jornada en Línea, 22 de abril del 2018, en <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/04/22/cortarle-la-mano-a-los-corruptos-201ces-una-propuesta-seria201d-2018el-bronco2019-7499.html>. Fecha de consulta: 26 de abril del 2018.

14 Ricardo Anaya obtuvo el 22.27 por ciento, José Antonio Meade el 16.40 por ciento y Jaime Rodríguez Calderón el 5.23 por ciento de los votos.

15 López Obrador obtuvo 30.11 millones de votos, ganando la mayoría de los sufragios en todas las entidades federativas de la república mexicana, con excepción de Guanajuato.

16 Véase “A un año de gobierno, los aciertos y las fallas de la 4T de AMLO”, en <https://aristeguinoticias.com/0112/mexico/a-un-ano-de-gobierno-los-aciertos-y-la-s-fallas-de-la-4t-de-amlo/>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

En este mismo orden de ideas, en enero del 2019, el gobierno federal decidió suspender las obras de construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ubicado en el lago de Texcoco¹⁷, ya que su edificación se estaba realizando sobre un lecho lacustre, lo cual implicaría ciertos problemas técnicos, un sobrecosto de la obra y de los trabajos de mantenimiento permanente que se tenían que realizar. En su lugar, se inició con la construcción de dos pistas nuevas en el Aeropuerto de la base aérea militar número 1 de Santa Lucía, ubicada en el municipio de Zumpango, Estado de México. Sobre la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México había serias sospechas de corrupción desde el propio proceso de licitación de la obra, el sobreprecio de la misma, la compra de terrenos aldedaños, así como por los incrementos en los contratos y su asignación a particulares, sin contar con los mecanismos de control.

Ante esta situación y siendo entonces solo presidente electo de México, a través de la Fundación Arturo Rosenblueth, sometió entre el 25 y el 28 de octubre de 2018 a plebiscito, mediante votación universal, secreta y directa la decisión sobre la cancelación o no de la obra en Texcoco, la cual fue suspendida por una inmensa mayoría de los participantes (69.5 por ciento, participaron en total 1.07 millones de ciudadanos). Con la suspensión de la obra todo terminó, incluso los posibles actos de corrupción de los cuales se especulaba en los diferentes medios de comunicación.

En este mismo sentido, el 14 de marzo del 2019, por iniciativa del ejecutivo federal, se aprobaron por el poder legislativo las reformas a los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir a los delitos por “hechos de corrupción”¹⁸ en la Ley de Extinción de Dominio. Es decir, los actos de corrupción son catalogados en México como graves y, como consecuencia, no solo son castigados con la pérdida de la libertad, sino también con la pérdida del patrimonio o de bienes con los que cuente el infractor.

Además, el 12 de abril del 2019 el poder legislativo federal aprobó la reforma del artículo 19 de la constitución para incluir a la corrupción en el catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa¹⁹.

El 31 de mayo del 2019, se dio a conocer que la Fiscalía General de la República (FGR) giró orden de aprensión en contra del general Eduardo León Trauwitz,

17 Véase “Texcoco: cancelan definitivamente la construcción del nuevo aeropuerto de México” en, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46765590>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

18 Véase “Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio”, en http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/proceso/docleg/64/234_DOF_14mar19.pdf. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

19 Véase “Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

quien era un alto funcionario de PEMEX, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, por delitos de robo de combustibles y por coordinar diferentes actividades para saquear tuberías y sustraer de manera ilegal petróleo y diésel de varias refinerías propiedad de la nación²⁰.

El 9 de julio del 2019, la FGR detuvo y vinculó a proceso penal por delincuencia organizada y operación con recursos de procedencia ilícita en contra del jurista Juan Collado, quien fuera el abogado del expresidente Enrique Peña Nieto y uno de los hombres más influyentes durante su sexenio. Hasta la fecha, Juan Collado sigue preso en el reclusorio norte de la Ciudad de México²¹.

El 13 de agosto del 2019, la exsecretaria de desarrollo social y de desarrollo urbano y territorial durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, Rosario Robles Berlanga, fue procesada acusada de cohecho por permitir el desvío de 5 mil millones de pesos de las arcas públicas hacia particulares y algunas instituciones educativas de carácter público a través de la llamada “Estafa Maestra”. Hasta la fecha, esta alta exfuncionaria del gobierno federal está presa en espera de sentencia.²²

La “Estafa Maestra” fue el nombre de una investigación periodística hecha por el portal de noticias de México denominado Animal Político en asociación con la organización de la sociedad civil “Mexicanos en Contra de la Corrupción y la Impunidad,” la cual fue publicada el 5 de septiembre de 2017. Esta investigación dio cuenta de todo un complejo sistema de 128 diferentes empresas fantasmas a través de las cuales Rosario Robles desvió más de cuatrocientos millones de dólares a través de una red de desvíos de dinero que involucró a 11 dependencias del Estado, ocho universidades públicas, diversas empresas privadas y más de 50 servidores públicos de distintos niveles de gobierno.²³

El 12 de febrero del 2020 fue detenido por la Interpol, en Málaga, España, el exdirector general de PEMEX, Emilio Lozoya Austin, acusado de lavado de dinero, soborno y malversación de fondos públicos²⁴. En julio de este mismo año fue extraditado a México y actualmente enfrenta diferentes juicios por cohecho, delincuencia organizada, operación con recursos de procedencia ilícita,

20 Véase “El General León Trauwitz, ligado al huachicol con EPN, no asiste por tercera vez a audiencia: WP” en <https://www.sinembargo.mx/12-11-2019/3677223>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

21 Véase “Detienen y vinculan a proceso por delincuencia organizada al abogado Juan Collado” en, <https://www.animalpolitico.com/2019/07/juan-collado-abogado-detenido/>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

22 Véase “La Estafa Maestra: de qué acusan a Rosario Robles, la exministra de Peña Nieto arrestada en México” en, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49338467>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

23 Véase “La estafa maestra” en [https://es.m.wikipedia.org/wiki/La_estafa_maestra_\(México\)](https://es.m.wikipedia.org/wiki/La_estafa_maestra_(México)). Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

24 Véase “Emilio Lozoya es detenido en Málaga, España, confirma la FGR” en <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/12/emilio-lozoya-es-detenido-en-malaga-espana-confirma-fgr>. Fecha de consulta: 28 de Julio del 2020.

delitos electorales, y por recibir sobornos de la empresa Altos Hornos de México y la empresa brasileña Odebrecht, a quienes asignó contratos millonarios de forma fraudulenta.

El 22 de junio del 2020, el presidente López Obrador inició un proceso judicial y de denuncia pública en contra de varias empresas “factureras”, quienes realizaron actividades fraudulentas en perjuicio de la nación hasta por 354 mil millones de pesos a través de comprobantes apócrifos y la simulación de operaciones. Esta actividad ilícita (evasión fiscal), realizada en conjunto con autoridades de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal de las anteriores administraciones, incluyó a más de 8 mil empresas que, al menos desde el 2014, defraudaron con lo equivalente al 1.4 por ciento del Producto Interno de México.

El 29 de julio del 2020, la Fiscalía General de la República giró orden de aprehensión en contra del presidente del Club Deportivo Cruz Azul, Guillermo Billy Álvarez Cuevas y otros directivos de esta cooperativa, acusados de delincuencia organizada, lavado de dinero y operación con recursos de procedencia ilícita. Con esta acción, la FGR muestra su disposición por atacar de lleno la corrupción en todos los ámbitos del desarrollo nacional, como en este caso, entre los equipos de fútbol profesional. La Unidad de Inteligencia Financiera detectó operaciones con recursos ilícitos por parte de estas personas por un monto de 422 millones de pesos desde 2013 a la fecha.²⁵

La política del gobierno de AMLO en contra de la corrupción se ha incorporado en los diferentes tratados comerciales que México ha firmado últimamente con otros países. Tal es el caso, por ejemplo, del nuevo tratado de libre comercio signado entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, mismo que entró en vigor el 1 de julio del 2020. Esto mismo pasó con el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT), así como en aquellos que se han refrendado, tal es el caso del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), Alianza del Pacífico (AP)²⁶. En todos estos tratados se han incluido disposiciones sobre transparencia y anticorrupción. Asimismo, el tema del combate a la corrupción es materia del Grupo de Trabajo de Anticorrupción y Transparencia del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC) y es también componente de la Convención de la OCDE

25 Véase Javier Tejeda Donde, “Giran orden de aprehensión contra del presidente del equipo Cruz Azul; el equipo a capilla en la LigaMx”, en periódico El Universal, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-tejado-donde-expres/giran-orden-de-aprehension-contra-el-presidente-del-cruz-azul> Fecha de consulta: 29 de julio del 2020.

26 Véase “Avances de los Programas del Gobierno del Presidente López Obrador realizados por la Secretaría de Economía” en <https://www.gob.mx/se/articulos/avances-de-los-programas-del-gobierno-del-presidente-lopez-obrador-realizados-por-la-secretaria-de-economia?state=published>. Fecha de consulta 29 de Julio del 2020.

para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, en la que participa México.

Es decir, existe una seria política del gobierno federal en materia de combate a la corrupción en México. Al respecto, la Secretaría de la Función Pública informó en marzo del 2020 que había sancionado en los primeros 15 meses del actual sexenio a 4,700 servidores públicos por diferentes actos de corrupción o cohecho.

En esta lucha en contra de la corrupción por parte del gobierno de López Obrador ha jugado un papel destacado la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dirigida por Santiago Nieto Castillo, quien ha dado seguimiento y documentado el origen y destino de grandes cantidades de dinero que se han usado en múltiples casos de lavado de dinero, cohecho, uso de recursos de procedencia ilícita, asociación delictuosa y pago de sobornos a funcionarios públicos, entre otros.

Sin embargo, también es importante señalar que ha habido distintitos señalamientos públicos de diferentes actos de corrupción entre algunos integrantes del gobierno de AMLO, como es el caso de Ana Guevara titular de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), a quien se le ha acusado de presuntos actos de soborno en la adjudicación de contratos públicos y también en contra de la secretaria de la función pública, Irma Eréndira Sandoval y su esposo, John Ackerman, por un asunto relacionado con su declaración patrimonial, entre otros. No obstante, estos señalamientos, el gobierno federal que encabeza López Obrador está realizando un serio esfuerzo para cumplir una de sus principales banderas de su campaña electoral del 2018: luchar en contra de la corrupción en México.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La corrupción se ha convertido en uno de los grandes problemas nacionales, que genera un costo cercano al 9 por ciento del PIB. Esta corrupción, se presenta de diferente manera y magnitud en las distintas áreas del desarrollo nacional, también estando presente durante las campañas electorales. De hecho, de cierta manera, la raíz de muchos de los problemas de corrupción en México viene desde los tiempos electorales, ya que desde entonces se establecen compromisos de los candidatos con personas o grupos delictivos o se compran voluntades que finalmente, una vez ganadas las elecciones, se traducen en actos de corrupción por parte de los gobernantes.

De ahí la importancia de atacar el problema de la corrupción desde la etapa electoral, evitando prácticas propias de sistemas predemocráticos, como lo es

la compra y coacción del voto o el uso de recursos públicos o de recursos ilícitos para tratar de obtener un mayor número de votos y así acceder a posiciones de representación pública. En este sentido, es recomendable endurecer las sanciones para castigar este tipo de prácticas, pero, sobre todo, construir una cultura de respeto a la legalidad y a la democracia entre los diferentes candidatos a ocupar un puesto de elección popular.

La corrupción dentro de las campañas electorales, se presenta ya sea como compra o coacción del voto, utilizando el poder y los recursos públicos para tratar de incidir en la orientación del voto de los ciudadanos. También se manifiesta como uso ilegal de financiamiento público o privado para fines personales de los candidatos y/o dirigentes partidistas, o como uso de recursos en la campaña provenientes de fuentes ilícitas, entre otras.

De igual forma, los diferentes candidatos a un puesto de elección popular, la mayoría de las veces, utilizan el tema de la corrupción como bandera política, prometiendo el impulso, si se gana la elección, de políticas públicas y acciones contundentes en contra de la corrupción. Sin embargo, la mayor parte de las veces, a pesar de que la corrupción se convierte en tema central de la campaña, ya en el gobierno, e incluso, durante la campaña electoral se realizan acciones de corrupción por parte de los propios candidatos y/o dirigentes de los diferentes partidos políticos.

Por eso, es muy importante diseñar y aprobar diferentes mecanismos legales y políticos que permitan inhibir y atacar a la corrupción desde la etapa electoral, para evitar que, una vez en el poder, la corrupción se instaure como forma de gobierno, como ha pasado en la historia de México.

Gobernar el gobierno desde la sociedad y con la participación de la sociedad, sin simulaciones ni deshonestidades, iniciando desde la etapa electoral, puede ser la fórmula adecuada para controlar y reducir el problema de la corrupción que aqueja a México.

Ahora bien, desde el inicio del presente sexenio, el gobierno federal ha hecho un gran esfuerzo por combatir la corrupción en sus diferentes manifestaciones. Esta bandera electoral, en gran media, ha sido impulsada por López Obrador. Sin embargo, la corrupción en México está fuertemente arraigada en muchos de los sectores sociales y no solo en las estructuras de gobierno, por lo que muy posiblemente las acciones para combatirla, impulsadas desde el gobierno federal, sean insuficientes para tratar de revertir lo que algunos autores consideran como un “rasgo cultural” de los mexicanos. En consecuencia, de lo que se trata es de construir una nueva cultura de la legalidad y de respeto irrestricto al Estado de derecho en nuestro país, donde los valores de la honradez y la honestidad deben ser muy importantes.

REFERENCIAS

- Ariel Rezzoagli, Bruno (2005). *Análisis jurídico, político y económico de la corrupción*. México: Porrúa/Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho.
- Blanco Moheno, Roberto (1979). *La corrupción en México*. México: Bruguera.
- Cárdenas, Jaime (2005). *Estado de derecho y corrupción*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Castellanos, Rosario; David Alfaro Sequeiros; y Renato Leduc (1969). *La corrupción*. México: Nuestro tiempo.
- Dehesa, Germán (2002). *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la corrupción en México*. México: Editorial Diana.
- Godínez García Jorge Alberto y Cornejo Ortega José de Jesús (2017). *La Nueva Guerra: El Marketing Político*. México: Universidad de Guadalajara.
- Ibáñez, Perfecto Andrés, coord. (1996). *Corrupción y estado de derecho. El papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta.
- Klitgaard, Robert E. (1994). *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Krauze, Enrique. Breve Historia de la corrupción., 3 de diciembre de 1995, en personas e ideas, <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>. Fecha de consulta. 20 de abril del 2018.
- Lomnitz, Claudio, coord. (2000) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Miguel Ángel Porrúa.
- Romero Valderrama, Ana. 1828: La primera rebelión electoral, en revista *Nexos*, 1 de julio del 2012, <https://www.nexos.com.mx/?p=14896>. Fecha de consulta 20 de abril del 2018.
- Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI Editores, 2001.
- Valdez Zepeda, Andrés. Las Campañas Electorales en la Nueva Sociedad de la Información y el Conocimiento, en Revista *Estudios Políticos*, UNAM, época 9, No. 20, mayo-agosto del 2010, pp. 155-165.
- Zapatero, Virgilio, coord. *La Corrupción*. México: Coyoacán, 2007.

LA CORRUPCIÓN VISTA DESDE LA ACTUAL POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO, Y LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PENITENCIARIA

José Cruz Guzmán Díaz¹
Lorena Martínez Martínez²
Margarita Cantero Ramírez³

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 de México establece, como parte de las políticas públicas a cumplir por el actual Gobierno Federal, que uno de los compromisos es retomar la estructura de cada uno de los sectores del servicio público a fin de evitar que se realicen prácticas con faltas de honradez, probidad, y que actos de corrupción, sobornos, pago de dádivas en el servicio público vayan desapareciendo, ya que han sido muy latentes los actuaries en anteriores períodos, repercutiendo esas situaciones en el avanzar al buen desempeño, pero sobre todo, en algunos servicios públicos muy en particular que desde tiempos anteriores se han caracterizado por la presencia de la corrupción.

Hoy en día se viven diferentes situaciones en nuestro sistema de justicia, por citar alguno de los rubros en los cuales no ha sido excepción para que se dé la corrupción en los servidores públicos encargados de brindar un servicio en específico a personas privadas de la libertad (PPL), es decir, el personal que se encarga del cuidado y vigilancia de la ejecución de la pena en los Centros Estatales de nuestro país.

La situación descrita resulta alarmante, puesto que no permite el avance ni que se cumpla la finalidad de uno de las encomiendas de nuestro Sistema de Justicia, pero en especial, la intervención de instituciones que vigilan el trato digno, así como el respeto a los derechos humanos (DDHH) hablando en específico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

-
- 1 Doctor en Derecho. Profesor investigador y docente asociado B en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara, Coordinador de la Maestría en Derecho de CUSur. Correo electrónico: joseg@cusur.udg.mx, ORCID ID 0000-0001-6465-2735
 - 2 Doctora en Derecho. Profesor investigador de tiempo completo en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara, Responsable Académica del Bufete Jurídico de CUSur. Correo electrónico: lorenamm@cusur.udg.mx, ORCID ID 0000-0002-7991-3173
 - 3 Maestra en Ciencia del Comportamiento. Profesor de asignatura en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: margarita.cantero@cusur.udg.mx, ORCID ID 0000-0001-8515-7864

Así pues, desde el enfoque de Estado de derecho en relación a DDHH, resulta relevante un acercamiento al tema de la corrupción dentro de los servicios de seguridad penitenciaria, por ello se planteó como objetivo de este ensayo hacer un breve análisis de elementos que pueden contribuir a la disminución de la corrupción desde lo individual y colectivo, ya que los comportamientos descritos tienen una relación más directa con el actuar de las personas en su rol principal como ciudadanos y servidores públicos. El interés particular versa en los centros penitenciarios respecto a cuestiones relativas a los actos de corrupción por parte de los servidores públicos hacia las PPL.

Se ha elegido este tema dada la importancia y el aumento de las acciones de corrupción que se han visto en los interiores de los reclusorios por parte de los servidores públicos, actos que prevalecen hoy en día. Lo que no permite que los verdaderos sentidos de los centros de reclusión no cumplan cabalmente con su objetivo como lo es la reinserción social de las PPL, con estas situaciones de corrupción se perjudica la vida en reclusión e incluso, lleva a la privación de ciertos servicios a los que tienen derecho aún a pesar de estar en reclusión.

Se tomó como punto de referencia los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de los años 2011 y 2019 realizados a los centros estatales de nuestro país, documentos que se han publicado en la propia página de la CNDH y que se encuentran disponibles para acceso público, para que todos los interesados podamos consultar estos diagnósticos realizados a partir del año 2006 y hasta la fecha, pues año con año se han realizado estas evaluaciones en los diferentes centros de reclusión.

DESARROLLO DEL TEMA

Al inicio de una administración pública y como es obligación, el día 12 de Julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el PND 2019-2024, documento en que se marcan las directrices y las políticas a desarrollar durante el sexenio, retomando la composición y planes anteriores, el vigente tiene una estructura muy particular, en su primer apartado hace una presentación que puede entenderse más como una posición ideológica que el actual gobierno seguirá en la que se mencionan

Honradez y honestidad. No al gobierno rico con pueblo pobre. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie. Economía para el bienestar. El mercado no sustituye al Estado. Por el bien de todos, primero los pobres. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera. No puede haber paz sin justicia. El respeto al derecho ajeno es la paz. No más migración por hambre o por violencia. Democracia significa el poder del pueblo. Ética, libertad, confianza. (DOF: 12/07/2019)

Desde la primera conceptualización relacionada con la descripción de la honestidad y honradez, se hace referencia a la corrupción como una práctica regular de administraciones anteriores y se le atribuye a ese fenómeno el ser un inhibidor del crecimiento económico, por lo que se marca como una de las principales acciones que la administración llevará a cabo, direccionándola no solo a los aspectos monetarios sino también a la simulación y la mentira.

Lo anterior resulta interesante porque a dos años, se han realizado algunas acciones sin tener hasta ahora un impacto social muy tangible considerando que en su descripción de lo que es ética, libertad y confianza se describe un paradigma en construcción que se sustenta en la convicción de que en la mayoría de las ocasiones prevalece la generosidad sobre el egoísmo, la empatía frente al odio e incluso, resulta más eficiente la colaboración que la competencia llevando a razonamientos donde la libertad puede aportar más en la construcción de nuevos escenarios y realidades que la prohibición, donde la confianza de igual manera puede dar mejores resultados que la desconfianza.

Aunque dichos elementos pueden ser considerados más en un enfoque subjetivo, analizándolos más detenidamente, en aplicación social y como política de estado direccionada y definida claramente, sí pudieran ser estos los que contribuirían a la disminución de la corrupción, ya que los compartimientos descritos tienen una relación más directa con el actuar de las personas las cuales pueden tener dos roles en la sociedad, como ciudadanos y a su vez cuando se tiene una responsabilidad en el servicio público o privado; dicho actuar se puede evidenciar según el sentido que se presente, si es positivo, puede fortalecer los rubros descritos, pero si es en sentido negativo es más palpable la desconfianza y puede disminuir el grado de honradez de una persona.

En el PND se describen ejes estratégicos a los que le apuesta la administración que lo diseña, en este caso en particular se han clasificado bajo tres temas que son 1) política y gobierno, 2) política social, así como 3) economía. El primer eje se relaciona al fenómeno de la corrupción como una de las expresiones más extremas que pone de manifiesto la privatización, derivado de ella el Estado va paulatinamente perdiendo su propio patrimonio, lo cual genera un daño social pero también al propio Estado.

Es decir, que dicha práctica impacta de manera negativa en el desarrollo del país, de ahí que para la actual administración sea una de las más enérgicas políticas del Estado mexicano, sobre todo en el sector público. Para tratar de lograr la disminución e incluso la eliminación de prácticas de corrupción, se ha considerado tanto reducir dicho fenómeno al grado que se buscará tipificar a la corrupción como un delito grave, para ello se utiliza el marco normativo y las facultades que la propia ley confiere, con lo que se pretende erradicar el

desvío de recursos, el amiguismo, las gratificaciones, el tráfico de influencias, la extorsión, el compadrazgo, entre otros usos y costumbres no deseadas.

Sin duda dichas acciones podrían generar una condición de mejora social, sin embargo, las mismas no tendrán un efecto palpable y considerable si no se sustentan bajo un esquema bien definido que establezca el actuar claro y preciso de todos los intervinientes incluyendo al Estado como institución, la clase política, la sociedad, la iniciativa privada y las organizaciones no gubernamentales.

Actualmente y desde el propio PND (2019), el discurso del presidente de la república ha sido reiterar el tema, aunado a las acciones bien direccionadas que se han hecho por conducto de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), instancias que han logrado resultados con una positiva aceptación social, sin embargo, el tema resulta mucho más complejo cuando dichas acciones de gobierno no se han definido para que lleguen de manera directa hasta el espacio del servicio público en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que tiene contacto directo con el ciudadano.

Aunado a ello se encuentra la incertidumbre que impera en las instituciones públicas en relación de un actuar bajo el esquema de austeridad republicana, en la que en las mismas áreas del servicio se viven realidades distintas, por ejemplo, el sistema de justicia federal que por sí solo cuenta con una infraestructura, salarios y prerrogativas totalmente distintas a las que tienen los estados respecto a sus sistemas de impartición de justicia, los que cumplen las mismas funciones y están creados para dar servicio y atención al pueblo.

Es entonces y sin la finalidad de justificar los actuares como entender la disminución de partidas presupuestales que incluso anterior a la política que hoy impera, eran insuficientes para cubrir los requerimientos mínimos indispensables y que ahora con dicha política de austeridad se ven más afectadas, no se debe omitir que en períodos previos, algunas estructuras del estado operaban bajo esquemas de gran opulencia, sin duda es positivo realizar esas acciones de reducción, pero hacerlo de manera general propiciando la disminución a las áreas del Estado que previo al proceso ya tenían muchas carencias financieras, indudablemente complica aún más la erradicación de los usos y costumbres antes descritos que se encuentran inmersos en algunas instituciones del Estado en sus tres niveles del gobierno.

Otro elemento que se considera en la actual política del Estado mexicano tiene relación con el Estado de derecho, en el que se considera que imperaba una discrecionalidad en la aplicación de las leyes, lo que ocasionó quizá el alto porcentaje de impunidad que incluso aún impera en la actualidad, por lo que el eje estratégico establece que los funcionarios públicos deberán acatar y aplicar las

leyes, en el entendido que la confianza social se puede restaurar con el actuar de una autoridad que las aplica, dejando a un lado la simulación.

En este sentido, resulta de gran relevancia que para la disminución del fenómeno social de la corrupción y bajo el principio de que el Estado solo debe hacer lo que la ley le permite, y el ciudadano es libre en su comportamiento con excepción de lo que la ley le prohíbe, sin duda resulta relevante el Estado de derecho el cual tiene gran relevancia con la impunidad misma que impacta en la fortaleza de las instituciones.

Indudablemente es otro gran reto el que se tiene y más si dicho indicador se pone a consideración del escrutinio social, para tal efecto más adelante se hará un análisis de esa percepción en donde dicho Estado de derecho también se relaciona con la estrategia incluida en el PND (2019) y que tiene relación con la separación del poder público del poder económico, fenómeno que resulta interesante analizar porque en efecto gran parte de las acciones del Estado tienen repercusión en los ámbitos económicos y más aún si se toma en consideración el modelo económico que opera, lo cual surge como un factor adverso cuando emplea como referentes de medición y desarrollo a los indicadores internacionales o comparativas con otras economías.

Sin embargo, la propuesta que se hace en la actual administración se entiende como el dejar que las actividades económicas actúen según el modelo de referencia y que las acciones del Estado se desvinculen o que no estén suspendidas a ellas o a los intereses de quienes las operaran. Así pues, se ha establecido como estrategia de combate a la corrupción el vigilar la asignación de contratos y concesiones que hace el Estado, sancionando como delito grave la distorsión electoral, sobre todo la que tenga relación con la inyección de recursos no autorizados para las campañas políticas.

Otro elemento que sin duda tiene relevancia para el tema que se analiza es el relacionado con otro eje estratégico definido por el Estado y que tiene un enlace con el cambio de paradigma en la seguridad, mismo que se aborda bajo el esquema de que la violencia genera más violencia, por lo tanto, se apuesta entonces al cambio de política de guerra por una política de paz aunado a un abordaje integral del origen de las violencias.

Las principales estrategias diseñadas para la contención y disminución del fenómeno delictivo en México versan sobre 1) la disminución de la corrupción, 2) buscar garantizar servicios para la educación, salud, empleo y bienestar, 3) promover el respeto pleno a los DDHH, 4) regenerar la ética en la sociedad y en instituciones, 5) reformular el combate a las drogas, 5) emprender la construcción de paz, 7) recuperar y dignificar las cárceles del país, 8) articular la seguridad tanto nacional como pública, así como la paz.

Otras estrategias se basaron en 9) reorientar y repensar las fuerzas armadas y la seguridad nacional, 10) establecer la Guardia Nacional, 11) crear coordinaciones a nivel nacional, estatal y regional, así como 12) desarrollar e implementar estrategias puntuales orientadas a necesidades específicas tales como el nuevo modelo policial, desarrollo alternativo, prevención del delito y de la violencia, entre otras.

Resulta muy interesante el revisar la política actual relacionada con el tema de seguridad porque retoma algunas de las acciones que en periodos anteriores se habían emprendido, pero que no lograron los resultados esperados porque quizá se realizaron de manera aislada o sin un respaldo institucional de alto nivel que les permitiera tener impacto en todas las esferas de gobierno. Aunque no se puede hablar de las acciones de prevención y acciones que disminuyan las violencias, si no se toman en consideración las etapas y acciones del propio Estado del que podríamos mencionar la codificación y conceptualización que retomó de autores previos en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD, 2014).

En este sentido la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE, 2011) mencionó que los factores precursores de la corrupción pueden ser considerados como aquellas circunstancias sociales que van, como el propio concepto lo menciona, desde situaciones de desigualdad y exclusión a diversos conflictos por los que ha pasado nuestro país y que pueden tener relación incluso con el propio actuar del Estado y la aplicación de las leyes.

De tal manera que las diferencias y las desigualdades sociales que cada día son más visibles en los entornos del actuar del Estado y la sociedad en donde las preferencias pueden estar supeditadas a la oportunidad de realizar ciertas acciones y comportamiento que los funcionarios públicos, quienes aplican la ley, lo hacen con cierta discrecionalidad cuando el caso o la situación lo permite, puede ser considerado como ese factor de riesgo que permita el incremento de las acciones de corrupción y trasgresión del Estado de derecho.

Además, la INCIDE (2011) señaló que las crisis económicas, desastres naturales, el cierre de fronteras o escasez de productos esenciales, entre otros, no tienen mayor repercusión e impacto hasta que se presenta la necesidad u oportunidad de materializar las acciones tanto del Estado, funcionario público, usuario o iniciativa privada que ve por un lado la necesidad de resolver una necesidad específica la cual se puede encontrar en una oportunidad de avance y beneficio cuando se presenta el otro elemento que lo pueda permitir o propiciar, lo que se puede visualizar en comportamientos como el otorgar gratificaciones, beneficios o concesiones a cambio de la aplicación o no de la propia ley.

Partimos de todas aquellas situaciones que dan pie a la comisión de actos de corrupción realizados por los servidores públicos, ahora nos centraremos en el servicio público brindado en particular dentro de los centros penitenciarios estatales de México, puesto que se analizarán cuestiones relativas a los actos de corrupción que se viven por parte de los servidores públicos hacia las PPL, es decir, aquellos que tienen que ver con la reinserción social del interno, como lo es el cuidado, vigilancia y seguimiento de la vida en reclusión.

Partiendo del Artículo 5.º del Código de Ética para el Estado de Jalisco (CEEJ, 2017) en su capítulo II de los principios y valores que rigen el Servicio Público en la Administración Pública del Estado, nos refiere que dichos funcionarios deben basar el desempeño de su actuar en una serie de valores y principios que contribuyan a la cultura de legalidad con ética y responsabilidad.

Mientras que en el artículo 6 del CEEJ (2017) se enlista una serie de principios que se espera incorporen su vida laboral los servidores públicos, entre los cuales se encuentra la confidencialidad, economía, eficacia, eficiencia, equidad, honradez, imparcialidad, competencia por mérito, integridad, igualdad en trato y oportunidades, lealtad, objetividad, legalidad, profesionalismo e inclusión y no discriminación respecto a la dignidad humana y transparencia de procesos.

Entre dichos preceptos resalta para su consideración la imparcialidad donde el servidor público la asume y ejerce al tratar de la misma manera a todas las personas con las mismas circunstancias, sin privilegiar de ninguna manera a ninguna de ellas. Además, este principio promueve el brindar igualdad no solo de trato sino también de oportunidades, fomentando la no discriminación y la inclusión al prever condiciones que ayuden a evitar y eliminar obstáculos en el ejercicio y goce de derechos fundamentales, así como de libertades personales normadas en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en los que es parte el Estado mexicano.

Bajo estos principios todos los servidores públicos deberán de ejercer sus funciones de la mejor manera en relación al servicio que prestan y que están comprometidos a brindar dependiendo las tareas y las facultades que se les hayan otorgado para desempeñar sus obligaciones. Es importante que el trabajo que realicen los servidores públicos, lo deben de hacer previendo no perjudicar, ni mucho menos aprovecharse de las situaciones de vulnerabilidad que puedan presentarse en las PPL.

Asimismo, existen instituciones que de alguna manera vigilan que se respete la dignidad humana de estas personas y entre ellas la CNDH quien, a través de la Tercera Visitaduría General, conoce e investiga quejas e inconformidades sobre las posibles violaciones de DDHH en el Sistema Penitenciario

realizadas por las autoridades en centros de reclusión federales, estatales, al igual que en instituciones de internamiento para menores de edad infractores de la ley penal.

Mientras que, la Dirección General de Supervisión y Pronunciamientos Penitenciarios realiza actividades para elaborar documentos sobre el análisis del respeto de los DDHH de las PPL como parte de sus atribuciones conferidas en el numeral 6, fracción XII de la Ley de la CNDH, tales como el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciario (DNSP).

El objetivo del DNSP es realizar evaluaciones en los centros de reclusión que son supervisados, a fin de examinar las condiciones y situaciones que prevalecen en el sistema penitenciario nacional, donde se observan rubros relacionados con la garantía de: 1) la integridad física y moral de los internos, 2) una estancia digna, 3) gobernabilidad, 4) reinserción social y 5) requerimientos particulares en centros de los tres niveles de gobierno así como militares y aquellos destinados solamente para mujeres.

Estas guías de supervisión penitenciaria incluyen la realización de entrevistas directas con los titulares de los centros penitenciarios, el personal de seguridad y custodia, así como los responsables de las áreas técnicas y principalmente a las PPL, cuidando dirigirse con el respeto a sus DDHH. Este diagnóstico una vez realizado en los centros penitenciarios y atendiendo a los resultados obtenidos, se busca optimizar el trabajo realizado en el sistema penitenciario buscando con ello cumplir con lo normado en el numeral constitucional 18 respecto a que se tendrá que velar por los DDHH de las PPL, el cual deriva en un proceso sistémico.

De tal manera que el DNSP resulta un instrumento que contribuye a la construcción de políticas públicas orientadas a garantizar el respeto de los DDHH de los internos, que ha permitido por parte de la CNDH hacer esa evaluación a los centros de reclusión de nuestro país, tanto centros federales, estatales y militares, con el único fin del respeto de los DDHH de las PPL.

Para la aplicación de esta evaluación la CNDH inspecciona y evalúa de manera objetiva los centros de reclusión en el país presentando de forma cuantitativa y cualitativa las condiciones en que se encuentra el sistema penitenciario, obteniendo una calificación estructurada por centro en cada estado y de manera general. Es decir, que los DNSP surgen de datos recolectados en visitas supervisadas y programadas en el año que comprende el reporte donde se aplica una diversidad de instrumentos y técnicas tales como cuestionarios y entrevistas.

El DNSP 2011 se conformó a partir de un muestreo de los 100 establecimientos penitenciarios de todo el país con mayor población interna sin considerar

si estos son exclusivos de hombres, mujeres o mixtos, que incluyeron centros varoniles, mixtos, los cuales albergan a 161,823 internos (75%) de la población penitenciaria.

En esta evaluación la CNDH hace énfasis en que en este período los centros de reclusión en el país atravesaron por una problemática que estuvo latente, donde en la sociedad había desinterés e incluso abandono del buen funcionamiento de estos centros aunado a que la propia sociedad mostraba desprecio, repudio a este sector, por considerar que la delincuencia está en aumento y que no se controla, monitorea, ni fiscaliza estos espacios llevando a un incremento en actos violentos, corruptos y arbitrarios.

Además, en ese año de 2011 se consideró que los centros de reclusión no cumplieron con su misión, puesto que no recibe la atención ni los recursos financieros y presupuestales necesarios para la supervivencia de las PPL. De tal manera que lejos de lograr una reinserción social, se aumenta la reincidencia de los infractores. Por otra parte, los centros penitenciarios se encuentran desprovistos de lo más indispensable derivado de la falta de recursos, limitando sus recursos humanos destinados a garantizar la seguridad de todos los que interactúan en dichos espacios, custodiar, contar con personal capacitado y, sobre todo, bien remunerado que brinde los servicios técnicos y profesionales necesarios.

Ante estas limitaciones los servidores públicos se inclinan a obtener un recurso extra a su favor por medio de actividades de corrupción con las PPL. Dentro del diagnóstico también se refleja una carencia en las políticas públicas al no lograr la garantía de las condiciones mínimas en todos los sentidos, pero en especial materiales mediante los cuales se proteja la dignidad humana de los internos.

En el DNSP 2011 en lo que se refiere a Jalisco los resultados fueron de la siguiente manera: en general obtuvieron una calificación estatal de 7.54, solo tomando como referencia 4 centros penitenciarios. El Reclusorio Preventivo de Guadalajara, Jalisco obtuvo la más baja calificación con 6.95 y la más alta con 8.34 correspondió al Reclusorio de Puerto Vallarta. Mientras que el reclusorio preventivo de Guadalajara en este período mostró sobrepoblación, que es un problema sobre el cual la autoridad no tenía el control, de tal manera que llegó a tener 7122 internos cuando su máxima capacidad era de 3100 internos, llevando a un déficit en personal de custodia y seguridad, así como del cumplimiento de la normativa al interior del centro y a un ejercicio deficiente de funciones de autoridad de los servidores públicos, prevaleciendo prácticas como el autogobierno también denominado cogobierno.

Por otra parte, el centro con mayor calificación correspondió a la inspección regional del Reclusorio de Puerto Vallarta, pero, en la evaluación también se

registraron prácticas de actividades ilícitas (objetos y sustancias prohibidas), lo cual se relaciona directamente con el rubro de gobernabilidad.

Ocho años después, en el DNSP 2019 se establecieron cinco rubros para guiar la supervisión y evaluación de los centros penitenciarios: 1) la integridad personal, 2) estancia digna, 3) gobernabilidad, 4) reinserción social y 5) requerimientos específicos. En esta edición del DNSP se obtuvo una muestra de 203 (66%) de los centros que albergan a 186,149 (94%) internos del país de Centros de Reinserción Social (CERESOS), Centros Federales de Readaptación Social (CEFESOS) y Prisiones Militares.

En el DNSP de 2019 resaltaron deficiencias significantes en los centros estatales como la ausencia de programas y estrategias de prevención y atención de incidentes violentos (42.62%), mientras que se registran conductas de corrupción como cobros no regulados (39.89%), situaciones de autogobierno (33.33%) que en suma permiten e incluso llegan a promover la violencia y debilitan el control de las autoridades en los centros.

Jalisco en este año de 2019 obtuvo una calificación de 7.11 en los nueve centros de reclusión supervisados siendo el de menos calificación el Centro Integral de Justicia Regional Ciénega-Chapala con una evaluación de 5.81 y obteniendo el mayor puntaje la Comisaría del Reclusorio Metropolitano del Estado de Jalisco con un 7.94.

Lo interesante en este Centro Integral de Justicia Regional Ciénega-Chapala, aun a pesar de obtener la evaluación más baja, no presenta en el rubro de condiciones de gobernabilidad aspectos que tengan que ver con cobro de servicios, sino que su calificación se derivó a cuestiones relativas a la garantía de la integridad personal del interno y su estancia digna, es decir, por la sobrepoblación, y la ausencia de prevención respecto a violaciones de DDHH en donde se indica que su personal tanto administrativo como de custodia no realiza actos de corrupción.

Por otra parte, el reclusorio con mayor calificación ubicado en el estado de Jalisco es la Comisaría del Reclusorio Metropolitano del Estado de Jalisco donde en el Rubro III Condiciones de Gobernabilidad solo se hace mención de la carencia de personas encargadas de actividades de seguridad y custodia, pero prevaleciendo la ausencia de prevención de transgresiones a los DDHH y de atención en caso de detención, resaltando de igual manera la falta de funciones de autoridad relacionadas con autogobierno/cogobierno y de actividades ilícitas, relacionadas con la realización de cobros, extorsión y/o sobornos.

Eso nos indica que realmente se tiene un control por parte de las autoridades penitenciarias, que existe un buen manejo de las actividades en el centro de

reclusión, además de que el personal tanto administrativo como penitenciario tiene claro el no realizar actos encaminados a que obtengan un beneficio o se cobre por alguna situación que pueda beneficiar o perjudicar a las PPL.

Ahora bien, haciendo un análisis nos podemos percatar que la presencia de actividades ilícitas siempre ha existido a lo largo de este tiempo, lo cual se ve reflejado en los DNSP realizados como lo fue en el año 2011 y el año 2019, este tipo de situaciones se realizan por parte de los servidores públicos que pretenden obtener un beneficio ya sea monetario o de otra índole, a fin de tener privilegios y consideraciones en reclusión.

Por ello se considera que aún en nuestros días en los centros de reclusión prevalecen los actos de corrupción que obligan a las PPL para dar cierto dinero a cambio de recibir algún favor en particular o para acceder a servicios y condiciones mínimas para una estancia saludable e incluso, para garantizar su seguridad. Aunque se debe reconocer que no es una generalización pues existen casos donde hay interés por parte del servidor público a querer tomar partido en lo que respecta sus funciones a desarrollar con honradez, probidad y ética.

CONCLUSIONES

Para definir una acción de prevención o contención del fenómeno social que transgrede el entorno de paz y aplicación de la norma, y lograr una atención integral y eficaz que logre realmente disminuir la acción violenta que se pretende disminuir o erradicar, se deben tener en consideración y con toda claridad cuáles han sido los factores precursores de riesgo y detonantes que han incidido para la materialización e inclusive el incremento de la violencia social.

Por ejemplo, para combatir la corrupción quizá debemos valorar las situaciones particulares y generales además de revisar el nivel de impacto que tienen en el comportamiento de la persona, los aspectos relacionados con principios y valores éticos que tal vez deben fomentarse y fortalecerse desde casa y en los entornos educativos, después tendremos que revisar las condiciones que se presentan que hacen latente el llevarla a cabo en cualquier entorno, esas acciones aunque pequeñas que puedan dar lugar a comportamientos corruptos como la manipulación familiar para hacer o dejar de hacer actividades de colaboración en el hogar.

Posteriormente se deben identificar aquellas condiciones que hacen muy proclive y con alto riesgo que se pongan en práctica dichas acciones corruptas, por ejemplo, la falta u omisión de un marco normativo que permita una aplicación discrecional, la falta de mecanismos de supervisión de las instancias superiores en las instituciones del estado, entre otras.

Una vez que se tengan todos los elementos relacionados, entonces se podrá pensar en el diseño y desarrollo de una acción de prevención o contención, que permita abordar la problemática social desde sus distintos momentos, del tal manera que busque erradicar o disminuir en principio las condiciones precursoras así como las de riesgo, a su vez que las condiciones detonantes puedan disminuirse cuando se presenten, lo cual implica que se deberán atender de manera directa ya sea en las mismas acciones de contención o en algunas diseñadas específicamente.

Por otra parte, es importante que se fortalezca en los servidores públicos su compromiso al desempeñar su función, reforzando con los códigos de ética, los cuales se deben acatar por estos servidores, pero, sobre todo, incentivar a toda la población desde el ámbito en que se desempeñen a llevar una vida digna donde no prevalezca la actividad de sacar provecho de otro a través de acciones encaminadas a la corrupción.

Además, que dentro de las políticas públicas se debería revisar que los salarios de los servidores públicos sean bien remunerados por el servicio que prestan, el cual le sea suficiente para sufragar los gastos que en el día a día se tienen, para evitar que busquen un ingreso extra en sus centros de trabajo. Con estas acciones individuales apoyadas por el aseguramiento de condiciones mínimas por parte del Estado y sus instituciones tales como la CNDH será posible vigilar, promover y garantizar el respeto de los DDHH de todas las personas que se encuentran en este país independientemente de su situación jurídica.

REFERENCIAS

- Código de ética del estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco, México, 09 de febrero de 2017. <https://portalsej.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/codigo-de-etica-vigente.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]. (2011). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011. http://dnsp.cndh.org.mx/archivos/DNSP_2011.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]. (2019). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019*. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599yfecha=12/07/2019
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social [INCIDE]. (2011). *Nota metodológica para el diagnóstico territorial de las causas sociales de las violencias*. http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/1/images/nota_metodologica.pdf
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de abril de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087yfecha=30/04/2014
- Tanzi, V. (1995). *The economics of organized crime*. Cambridge University Press.

LÓPEZ OBRADOR Y LA CORRUPCIÓN COMO “NEOLIBERALISMO”

Arturo Zárate Ruiz¹

En su Mensaje a la Nación durante la Transmisión del Poder Ejecutivo ante El Congreso de la Unión, el presidente Andrés Manuel López Obrador definió su nuevo gobierno como un poner fin a la corrupción que existe en México:

Amigas y amigos, por mandato del pueblo iniciamos hoy la cuarta transformación política de México, puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no solo inicia un nuevo gobierno, hoy comienza un cambio de régimen político.

A partir de ahora se llevará a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México (López, 2018a).

Que López Obrador anuncie un cambio de régimen político se explica porque, según lo cree así, la corrupción rampante en México es resultado del régimen político que le precede y que él va a cambiar:

El distintivo del neoliberalismo es la corrupción. [...] casi siempre ha existido este mal en nuestro país, pero lo sucedido durante el periodo neoliberal no tiene precedente en estos tiempos que el sistema en su conjunto ha operado para la corrupción. El poder político y el poder económico se han alimentado y nutrido mutuamente y se ha implantado como *modus operandi* el robo de los bienes del pueblo y de las riquezas de la nación (López, 2018a).

¿En qué consiste y cuándo ocurrió el neoliberalismo, según López Obrador?

En la época de la llamada, o del llamado desarrollo estabilizador, o compartido, que va de los años 30 a los 70 del siglo pasado, los gobernantes no se atrevieron a privatizar las tierras ejidales, los bosques, las playas, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, las minas, la industria eléctrica ni mucho menos a enajenar el petróleo, pero en estas últimas tres décadas las máximas autoridades se han dedicado, como en el Porfiriato, a concesionar el territorio y a transferir empresas y bienes públicos, e incluso funciones del Estado a particulares nacionales y extranjeros (López, 2018a).

¹ Doctor en Artes de la Comunicación, con especialidad en retórica, egresado de la Universidad de Wisconsin en Madison. Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Su tema de investigación es la argumentación pública enfocada a asuntos y controversia fronterizos.

En resumen, según López Obrador, la “privatización ha sido en México sinónimo de corrupción” (López, 2018a).

Por ello, la solución contra la corrupción no es perseguir y castigar a los corruptos: “[...]esta nueva etapa la vamos a iniciar sin perseguir a nadie porque no apostamos al circo y la simulación” (López, 2018a). Su apuesta es otra:

Desde mi punto de vista, en las actuales circunstancias es más severa y eficaz la condena al régimen neoliberal, dejar en claro su manifiesto fracaso y su evidente corrupción, y hacer todo lo que podamos para abolir el régimen neoliberal (López, 2018a).

CRÍTICA INICIAL A LA VISIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE LÓPEZ OBRADOR

Si en algún momento la corrupción la definió el ahora expresidente Peña Nieto como “un problema cultural del mexicano” (Krauze, 2015), el ahora presidente López Obrador la define como un problema de un régimen político, lo que él considera como “neoliberalismo”, o “privatización”. Y si no pocos comentaristas rechazaron el diagnóstico de Peña Nieto sobre la corrupción (Krauze 2015, Basave, 2015), no han faltado analistas que rechacen ahora el de López Obrador.

Cabe notar que estos analistas no niegan que en el período “neoliberal” mexicano se dieran muchos rezagos. Ninguno afirma que no existiera entonces corrupción, incluso, una corrupción rampante. Héctor Aguilar Camín (2018) lamenta que este período haya tenido “su Waterloo en la corrupción, en la violencia y en la impunidad”. Carlos Loret de Mola (2018b) advierte que en el sexenio de Peña Nieto hubo un “bache inagotable de inseguridad récord y corrupción pantagruélica”, el cual fue tierra fértil para la oferta electoral y posterior triunfo de López Obrador. Carlos Elizondo Mayer-Serra coincide con Loret:

El triunfo de López Obrador es el resultado del fracaso de una serie de gobiernos de derecha que por 30 años han impuesto un modelo de desarrollo con un crecimiento estable, pero mediocre: un promedio de 2.4 anual. Han tenido logros, como una inflación que lleva desde el 2001 por debajo de 7 por ciento, y un tipo de cambio flotante que no se transmite inmediatamente al nivel de precios. El fracaso mayor es una corrupción desbordada y una inseguridad cada vez más preocupante. Por no hablar de la desigualdad, alta como siempre en la historia de México (Elizondo, 2018).

De hecho, liberales como Jesús Silva-Herzog Márquez critican duramente, si no el liberalismo, sí “su secuestro”:

Los liberales han permitido también el secuestro y la reducción de un ideario rico y complejo. La economía se convirtió en un saber apabullante. Una versión particularmente ideologizada de la triste ciencia fue tomada como el único modelo para la comprensión de lo social.

De la mano del neoliberalismo la historia parecía cerrarse triunfalmente. El futuro, recordemos, se había resuelto. Todos llegaríamos tarde o temprano al mismo sitio: economías abiertas y democracias liberales.

Se pervirtió así esa doctrina de la sospecha que es el liberalismo para convertirse en un pontificado tan severo como miope. Ese liberalismo jactancioso ha dejado de ver, en primer lugar, el efecto sus prescripciones. Ha cerrado los ojos a las desigualdades que ha promovido, no solamente en términos económicos, sino también de lo que Garton Ash describe como la igualdad del reconocimiento y del respeto. Debemos reconocer que hemos traicionado, dice, la promesa del trato igualitario para todos que es uno de los ladrillos fundamentales del proyecto liberal (Silva-Herzog, 2018).

De dicha crítica, Leo Zuckermann enfatizaría lo siguiente: “la arrogancia para reconocer que se necesitaban soluciones para aquellos que se quedaron fuera o rezagados del proceso de apertura económica” (Zuckermann, 2018b).

Que estos analistas repudien los errores del período “neoliberal”, no significa que no reconozcan muchos elementos suyos que consideran positivos. De hecho, notan, los gobiernos de este período no fueron peores que los “no-liberales” de la misma etapa en Latinoamérica (Elizondo, 2018), y notan que, si bien, el sexenio de Peña Nieto fue triste por su corrupción, la economía no se hundió en los abismos del lapso estatista mexicano entre 1970 y 1982 (Zaid, 2018), lapso que, sin embargo, prefiere López Obrador (López, 2018a). Federico Reyes Heróles hace además recuentos de importantes avances, del período neoliberal, en obra pública, en finanzas, en educación, en democracia, en transparencia, en salud, y en otros rubros, los cuales han permitido que se modernice México. Afirmar que ese período ha sido un “desastre” (López, 2018a), advierte Reyes Heróles, es querer reinventar verbalmente la historia de nuestro país, reinvención muy lejana a los hechos (Reyes, 2017; Reyes, 2018). Para Héctor Aguilar Camín, los logros del “neoliberalismo” se resumen así: se pasó de una economía cerrada a una economía abierta, de una economía protegida centrada en el mercado interno a una de libre comercio orientada a la exportación, de una economía regulada por el Estado intervencionista a una economía regulada por las fuerzas del mercado internacional, de un régimen presidencialista sin contrapesos, a uno presidencialista acotado con división de poderes, de un sistema de partido hegemónico con elecciones controladas, a un sistema de partidos competitivos con elecciones libres, en que hubo momentos culminantes económicos como la privatización de la banca y de

grandes empresas públicas, como la telefonía, y la firma del TLCAN en 1994, y momentos culminantes políticos como la alternancia democrática en 2000, y las reformas posteriores en materia de energía, educación y comunicaciones. Aguilar Camín añade que López Obrador dice tener un sustituto económico y un sustituto político para todo esto, y comenta preocupado: “entre más vemos sus cartas, menos cartas vemos” (Aguilar, 2018). En este contexto, Leo Zuckermann detesta de manera muy particular a Peña Nieto, no por neoliberal, sino por corrupto y porque, dice, su corrupción desprestigió justo las medidas que necesita México para modernizarse y progresar: “La apertura comercial, privatizaciones, desregulaciones, en fin, todas las reformas orientadas al mercado quedaron deslegitimadas por la codicia de la familia presidencial” (Zuckermann, 2018a). Por ello, Leo Zuckermann exige distinguir entre la corrupción y el neoliberalismo:

Lo que no se vale en el discurso de AMLO es equiparar al neoliberalismo con corrupción. Poner etiquetas de esta forma impide un debate ideológico de verdad. Si un neoliberal es corrupto por lo que piensa pues ya, de entrada, se jodió. No hay argumento ni dato que valga. Es una bobería muy peligrosa, tanto como decir que los judíos son tacaños, los musulmanes terroristas, los comunistas asesinos, los conservadores hipócritas, los mexicanos violadores o los estadounidenses tontos (Zuckermann, 2018b).

En fin, es difícil considerar que la corrupción sea distintiva del “neoliberalismo”, cuando ésta caracterizó períodos estatistas y proteccionistas elogiados por López Obrador (López, 2018a), como lo fue el de “desarrollo estabilizador” (Zaid, 2017), y cuando hay investigadores que la consideran aun parte del período prehispánico (Gómez, 2010; Marín, 2001), para no hablar de ella como “una fuerza presente en la naturaleza humana” (Wikipedia, 2018).

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO, Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SUYAS RECIENTES

De cualquier manera, una versión mesurada del discurso de López Obrador nos permitiría advertir cómo algunos vínculos recientes entre el poder político y el poder económico en México han multiplicado los esquemas de corrupción, y advertir cómo otros factores, también recientes, han influido en ello.

Para esta revisión conviene al menos una definición sencilla de “corrupción”. Según Saracho, Sánchez y Hernández (2015: 44), consiste en los “abusos de poder para provecho propio”. Cabe notar que no toda corrupción implica directamente dinero público. Conozco, por ejemplo, directores de escuelas públicas que, para agradar a sus hijos, les escogen como compañeritos en el salón a amiguitos suyos, y rechazan, o envían lejos, a aquellos aspirantes a ingreso que

no les agradan a sus vástagos. Aquí el “provecho propio” se queda en consentir a un “Mirrey” (Raphael, 2014). Por supuesto, mucha de la corrupción en México conlleva el desfalco de dineros públicos. De este ejemplo cabe notar además que la ley no especifica este abuso como delito, como no lo fue, aunque pidiese disculpas por ello Peña Nieto (Cano, 2016), el que le regalara a su entonces prometida Angélica Rivera, los contratistas del entonces gobernador Peña, la mansión Casa Blanca (Ortega, 2015). Hay abusos que no están prohibidos o penalizados de manera explícita (Silva-Herzog, 2015), y por ellos no debemos confundir la corrupción con el ilícito, o con la impunidad si ésta se refiere sólo a delitos no castigados. Aun así, la corrupción no deja de ser un abuso de poder que debe ser frenado porque atenta contra el bien común.

Delito o no, la corrupción ha ocurrido en México, por siglos, por la carencia de controles sobre quienes detentan el poder. Un gobernador en la década de 1970, por ejemplo, podía disponer a su antojo no sólo del tesoro de su Estado, sino además extorsionar a sus conciudadanos para provecho propio. Gozaba del control político, económico, judicial, policiaco y laboral, de las instituciones, de los grupos de choque y de violencia organizada, de los corporativos del crimen, de la información y medios de comunicación, de los poderes fácticos locales, y de la bolsa de numerosas empresas públicas, muchas ineficientes, pero con presupuesto de fácil disponibilidad para él. Operaba en completa opacidad, sin rendición de cuentas, y sin más contrapeso que las cuotas reclamadas por el presidente de México, y las migajas de corrupción que le permitía disfrutar a la base de sus seguidores, migajas que no sólo le servían al gobernador (o cualquier otro poderoso) para ganar lealtad, sino en caso necesario chantajearla. Por supuesto, los corruptos de entonces ya gozaban de privilegios como el uso privado de bienes públicos, la venta de plazas, incluyendo en la transacción favores sexuales, los guaruras, el trato preferencial y la impunidad. Este esquema se multiplicaba según distintos ámbitos de poder como una secretaría o subsecretaría de estado, el liderazgo de un sindicato, la presidencia municipal, la dirección de policía, el gerente de una empresa pública, las cárceles, etc. (Sánchez, 2014; Zárate, 2017; Aguilar, 1983; Elizondo, 2016; Raphael, 2014)

Remontándose a la Presidencia de Miguel Alemán (en el período del “desarrollo estabilizador” preferido por López Obrador (2018a)), José Woldenberg dice que eran tiempos de:

[...] monolitismo político, de la subordinación de la prensa, de la intolerancia hacia aquellos que se colocan fuera de la gran coalición que representaba la “familia revolucionaria”.

El crecimiento económico se logró con el despliegue de grandes negocios desde el poder político, con asociaciones entre funcionarios y empresarios,

con facilidades para enriquecerse en poco tiempo. El gobierno otorgaba concesiones, se diseñaban y ponían en práctica grandes proyectos de desarrollo en forma mancomunada, la administración era una fábrica eficiente de nuevos ricos; política y negocios se fundieron y confundieron (Woldenberg, 2015).

Sin embargo, los tiempos cambiaron. Si en algún momento se le llamó al soborno “unto de México” porque era el lubricante que agilizaba los negocios (Sheridan, 2012), hoy la corrupción es un gran obstáculo para el desarrollo social y económico. “Lo que antes era funcional hoy ha dejado de serlo y esto es igualmente cierto para el empresario más encumbrado que para el campesino más modesto”, explica Luis Rubio (2015).

La disfuncionalidad de la corrupción ha traído cambios sociales e institucionales que dificultan ésta, cambios por los cuales uno podría esperar su disminución y desaparición:

[...] hoy existe una prensa con muchos mayores grados de libertad, [...] normas para las licitaciones estatales, [...] una opinión pública más sensible a los actos de corrupción, [...] una ley que permite el acceso a la información pública e instituciones que tutelan ese derecho, [...] partidos fuertes, distintos al oficial, [...] redes sociales que no dejan ‘pasar una’ [...] en una palabra [...] el poder político se encuentra acotado quizá como nunca antes (Woldenberg, 2015).

A esto agréguese las nuevas leyes anticorrupción.

Con todo, la corrupción ha continuado. Al parecer, ha habido una multiplicación de los actores. Si en algún momento la practicó principalmente la “familia revolucionaria” y sus contratistas, ahora la practican políticos (y sus contratistas) de todos los partidos, en todos los niveles (federal, estatal y municipal), y en todos los poderes (ejecutivo, legislativo, judicial, y los poderes fácticos) (Zárate, 2017), y aun las organizaciones civiles (Smillie, 1995). Como nos lo hace notar Luis Carlos Ugalde, el advenimiento de la democracia en México paradójicamente no ha servido para acabar con las transas. “En lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción”, nos dice, “más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción” (Ugalde 2015, 10). Sufrimos “[...]una parranda sin control” porque nuestra democracia, explica, nació sin instituciones que vigilasen y transparentasen los recursos que reciben los crecientes organismos políticos que nos ha traído la democracia; reciben subvenciones multimillonarias de las que no rinden ninguna cuenta (Ugalde 2015, 10). “Cuando el Gobierno federal era todopoderoso se controlaban los peores y más absurdos excesos de la corrupción al menudeo” [...] hoy “cada policía y cada inspector o funcionario tiene vida propia y concibe el puesto como un medio de enriquecimiento”, explica Luis Rubio (2015). Y por no rendir cuen-

tas pueden también cometer ilícitos como otorgar contratos que privilegian a empresas que les dan sobornos, malversar fondos y usar recursos públicos para provecho privado, u otorgar permisos públicos en respuesta al cohecho (Ugalde, 2015). De hecho, si décadas atrás predominaba la malversación de fondos en empresas y proyectos públicos, ahora, con la privatización que aborrece López Obrador, se han extendido más como parte de la corrupción los “moches” de empresarios privados a funcionarios públicos que otorgan los contratos. Agréguese que al nacer nuestra democracia sin instituciones funcionales que vigilaran los recursos de los crecientes organismos políticos, los políticos de los más diversos partidos procuran no hablar la corrupción en la cual la mayoría están metidos. El silencio sobre las casas mal habidas de Peña Nieto por parte de la mayoría de los líderes políticos en los partidos, y en otras instituciones y esferas de gobierno, ha evidenciado que estos líderes políticos mejor cierran la boca, a diferencia de como lo hicieron por una simple compra de toallas por el presidente Vicente Fox. Una gran mayoría tiene ahora cola que le pisen. La corrupción es pues generalizada (Zuckerman 2014; Martínez *et al* 2015). He allí que sólo un 2.48% de 16 mil candidatos en las elecciones de 2015 cumplieron la demanda opcional 3 de 3 en el portal de internet “candidatos transparentes”, según se lo solicitó el Instituto Mexicano para la Competitividad (Dresser 2015). Este porcentaje sugiere que una gran mayoría de nuestra clase política o es muy tonta porque no sabe hacer esas declaraciones, o no las quiere hacer porque exhiben su corrupción, o ambas cosas. Hay ya, ciertamente, leyes en favor de la transparencia y contra la corrupción. Pero en gran medida sin dientes (Guerrero y Herrera 2015). Si en 2014 el entonces senador perredista Zoé Robledo, hoy subsecretario de Gobernación en el gobierno morenista de López Obrador, impulsó la triple declaración de impuestos, patrimonial y de conflicto de interés a políticos y contratistas para vigilar la honestidad en su desempeño, esas declaraciones, previno, no serían públicas, pues de descubrir el público tan extendida deshonestidad, los mexicanos exigirían un “que se vayan todos” los políticos (Robledo, 2014).

Si no parece haber voluntad entre los políticos de que se acabe la corrupción, sí hay astucia creciente en ellos para dificultar el ser pillados en actos deshonestos (no vaya a ser que las leyes de transparencia y anticorrupción funcionen después de todo). De allí que practiquen esquemas complejos de triangulación a la hora de desviar recursos públicos para beneficio propio. Con lo de la “Casa Blanca”, Peña lo hizo a través de su prometida (Aristegui, 2014); en la “Estafa Maestra” (Moreno y Camarena, 2017), a través de universidades que por su autonomía sería difícil fiscalizarlas; en la privatización de la explotación petrolera, el que consejeros de PEMEX tuvieran ligas con las empresas beneficiadas a punto de que personajes, como el expresidente Salinas de Gortari, se han convertido en nuevos jeques petroleros (Galicia, 2017; Voz Invitada, 2013); en la “Mala Cosecha”, a través del robo de identidad de campesinos, entre otros métodos (Loret, 2018a).

Otro elemento nuevo en la corrupción en México es la pérdida del mando que los gobiernos tienen sobre el crimen organizado, los grupos de choque y el reparto de las migajas de la corrupción:

- Si en algún momento los gobiernos controlaban los corporativos delincuenciales, y de ellos recibían su “moche” por permitirles operar, hoy, por el poderío en armas y en dinero del crimen organizado, y por la debilidad de muchos gobiernos locales, son éstos los que tienen que pagar sus cuotas a los grandes capos (Volpi, 2015; Hope, 2017). En el rubro del crimen organizado, en gran medida son ahora los delincuentes quienes llevan la batuta en la corrupción.
- Respecto a los grupos de choque, si en algún momento éstos sirvieron a los líderes políticos para imponer sus políticas a la población, hoy, por la pérdida de legitimidad que sufren por su corrupción, estos líderes se ven en no pocas ocasiones sometidos al chantaje de dichos grupos de choque (Sarmiento, 2018) con bloqueo de calles y carreteras, destrucción de propiedad, secuestro de comunidades y aun asesinatos (Sarmiento, 2015). Así, si el que impusiera un gobierno sus políticas con grupos de choque era una forma grave de corrupción, más grave aún es ahora el que grupos, con su violencia, sometan a su voluntad a los gobiernos y a la población en general, más aún cuando los grupos de choque están sometidos a su vez al crimen organizado (Zárate, 2014).
- En cuanto a las migajas de la corrupción, ya de manera individual ya integrados en comunidades enteras, no pocos mexicanos no se esperan hoy a recibir dádivas de gobiernos corruptos, se adelantan a arrebatarlas, por ejemplo, como ocurre al comprar gasolina robada, (Meza, 2017; Mendoza, 2017) o, de algún modo, escogiendo el camino de una informalidad que no se queda siempre en las migajas (Magaloni, 2015) y que muchas veces está sujeta al cobro de piso del crimen organizado (Zárate 2014, 206-207).

Hay que notar además que las migajas de la corrupción no es posible repartirlas ahora extensivamente. Por un lado, no habría recursos del Estado para cubrir a toda la población (aunque los distintos gobiernos intenten aún construir clientelas, inclusive el actual (Woldenberg, 2019a)). Por otro lado, la odiada por López Obrador “privatización” ha independizado a muchos trabajadores de las dádivas del gobierno. Y que reciban dádivas de la empresa en que trabajan, además del salario u honorarios, es difícil esperarlo en un contexto empresarial de alta competitividad. Que sea así podría explicar, en alguna medida, el descontento creciente de millones de mexicanos frente a una corrupción que ya no los beneficia. De eso, no deberíamos de quejarnos, sino celebrarlo.

ALGUNAS PREVENCIONES

Sería atrevido afirmar que el ahora presidente resume la solución a los problemas del país con un acabar con la corrupción y la impunidad. Sin embargo, parece decirlo así cuando propone un cambio de régimen que pondría fin a la “privatización” que fue la causa de la corrupción y la impunidad, cambio que permitiría el “renacimiento de México” (López, 2018a).

Aun cuando fuese todo esto meras apariencias, cabría advertir que, si bien importantes, la corrupción y la impunidad no son el único problema de México. Hacerlo sería caer en simplificaciones, por ejemplo, que los norteamericanos culpen a México de su problema de drogas, cuando ellos fomentan el flujo de estupefacientes por su demanda, por la venta de armas a los narcos y, entre otras cosas, por blanquear su dinero (Zárate y López, 2017). Otro ejemplo: en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas, se simplifica la decadencia económica de su casco antiguo atribuyéndola toda a la inseguridad, sin considerar, para no hacer una lista larga de otros factores, que los nuevos centros comerciales, donde ahora prefiere ir la gente, están techados y cuentan con aire acondicionado. En fin, en la administración pública disfuncional no todo es malicia, sobre abunda tal vez más la estupidez. De Luis Echeverría había un nuevo chiste cada día. A Ernesto Zedillo se le acusó del “error de diciembre” que llevó a México a una devaluación en 1994 (Zuckermann, 2019). Luis Astorga no cuestionó a Calderón por recurrir a los militares en el combate del crimen organizado, lo cuestionó por el modo en que lo hizo (Astorga, 2015: pp. 227-228). Hoy todos aprueban, salvo los ladrones, que López Obrador combata el robo de gasolina, pero no pocos analistas lo cuestionan porque para ello provoque un desabasto de combustible (Sarmiento, 2019; Fernández, 2019; Volpi, 2019). No basta ser honesto. Se requiere también ser inteligente.

Cabría advertir, además, que si López Obrador repudia la “privatización” no quiere decir, según se expresa, que repudie toda inversión o esfuerzo privado. Aunque en su discurso afirma que para él primero serán los pobres, no por ello descarta trabajar también para los ricos, ni descarta el atraer las inversiones, ni descarta el facilitar créditos a los empresarios (López, 2018a). De cualquier manera, es bueno insistir que no se debe equiparar apresuradamente la empresa privada con la corrupción. Muchos empresarios son ricos por su genialidad, y al generar riqueza benefician a muchos. Baste citar algunos casos que conozco en Matamoros, Tamaulipas. A uno se le ocurrió negociar con compañías automotrices en Detroit y convirtió sus predios de sorgo y maíz palomero en un parque industrial. Hoy es además dueño de modernos parques industriales en Puebla, Hermosillo, Silao e incluso en Argentina (Robles, 1998). Otro detectó una demanda de caca infectada en laboratorios de Estados Unidos y se dedicó a vendérselas, recogiénola de hospitales locales. Hoy es el más próspero empresario en la región en el rubro de análisis clínicos computadorizados. A uno se

le ocurrió, montado en su motocicleta, vender carne asada a domicilio, como si fuera pizza. Hoy su negocio es una franquicia internacional. A otro lo corrieron de su trabajo porque cerró la fábrica, pero guardó consigo la lista de compradores. A ellos les ofreció un producto sencillo, que nadie les proveía localmente: tarimas industriales. Ahora está forrado en billetes. Uno más le apostó al Tratado de Libre Comercio, y todo lo que tenía, inclusive préstamos, lo invirtió en 1994 en comprar camiones remolque para servir con ellos a los nuevos importadores y exportadores a nivel nacional. Un comerciante con el mejor local en el mercado tradicional de artesanías lo deja y se muda a una zona que entonces no era comercial, cerca del puente internacional. Hoy es, quizá, el más importante empresario turístico en el norte de Tamaulipas. Una compañera de El Colegio de la Frontera Norte mejor se dedicó a empresaria y les ofreció a las maquiladoras de aparatos electrónicos el imprimirles sus instructivos. Hoy da empleos bien remunerados a muchas más personas que el centro de investigación científica (con sedes en siete ciudades fronterizas) donde en un principio trabajaba. En breve, el problema no son los ricos, sino los corruptos.

Es cierto que una característica de la corrupción reciente es la pérdida de control que alguna vez tuvo el presidente de la república sobre ella. Tras el arribo de la democracia, nos dice Luis Carlos Ugalde (2015: 10), sufrimos una “parranda sin control”. Por ello, creen algunos analistas, López Obrador intenta recobrar el control previo. Lo haría, dicen, centralizando el poder por medio de delegados en cada estado que responderían directamente ante él y que serían un poder paralelo a los gobernadores (Weiß, 2018). López Obrador de algún modo lo explica así:

Pondremos orden en la cúpula del poder, porque la corrupción se promueve y se practica fundamentalmente desde lo alto hacia los niveles inferiores. Es decir, vamos a limpiar al gobierno de corrupción de arriba para abajo, como se limpian las escaleras (López, 2018a).

Qué bueno que se proponga a poner orden. Sin embargo, si concentra él el poder de vigilancia, ¿quién lo vigilará a él, justo ahora cuando radicalmente recorta, con pretexto de austeridad, el presupuesto a instituciones autónomas que le sirven de contrapeso (Meléndez, 2019)?

ALGUNAS BREVES RECOMENDACIONES

Hay algunos principios básicos que deben guiar la lucha de México contra la corrupción.

Uno de ellos es no conformarse con el control del presidente sobre los escalones de abajo para impedir la corrupción. Se requieren muchos controles

más, según el principio de vigilancias y contrapesos como herramientas para limitar los abusos de poder. Un presidente también puede abusar de su poder y se le debe tener, como a todo funcionario, bajo inspección.

Esta idea, antiquísima, implica que los distintos poderes de la unión, legislativo, judicial y ejecutivo, y sus distintas esferas, gobiernos locales, estatales y federal, se vigilen los unos a los otros. En Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno de Nueva York investiga ahora posibles fraudes del presidente Donald Trump (La Jornada, 2018). Hoy, se queja Luis Carlos Ugalde, no ocurre así en México porque los políticos mexicanos de todos los bandos prefieren taparse los unos a los otros la cola para seguir con su “parranda sin control”. Hay, sin embargo, otros controles. Edgardo Buscaglia propone los sociales e internacionales, entre otros (Buscaglia, 2013). Respecto a los controles internacionales, el nuevo tratado de libre comercio que México firmó con Estados Unidos y Canadá incluye un capítulo anticorrupción que obligará a México, una vez ratificado el tratado, a combatir la deshonestidad (Hill, 2018). Esperemos que falsos nacionalismos no impidan esta vigilancia internacional sobre la corrupción en México. Respecto a los controles sociales, son la prensa y los organismos de la sociedad civil los que han destapado escándalos como el de la Casa Blanca, la Estafa Maestra y la Mala Cosecha. La labor de la prensa en denunciar la corrupción se ha incrementado y así debe proseguir: si en 1996 se publicaron 518 notas, en 2015 se publicaron casi 39 mil, según informa María Amparo Casar (2016: 9-10). Cualesquiera que sean los mecanismos de control a que se enfrente el nuevo gobierno (y cualquier otro gobierno), debe admitirlos y respetarlos. El propósito de estos controles no es estorbar sino fiscalizar y evitar abusos de poder, y eso aplicaría en el cumplir las evaluaciones de ley antes de echar a andar proyectos, por más bien intencionados que fuesen, como el Tren Maya, las nuevas refinerías, y el aeropuerto de Santa Lucía; aplicaría en respetar decisiones de instituciones autónomas como el Tribunal Electoral, aunque disgusten; aplicaría en el no presentar como dádiva del nuevo gobierno los nuevos programas sociales; aplicaría en no estrangular a las instituciones autónomas recortándoles drásticamente y unilateralmente el presupuesto, etc. (Meléndez, 2019; Woldenberg 2019a y 2019b).

Para que funcionen estos controles se necesitan además transparencia y luchar seriamente contra la impunidad.

Por muy bienvenidas que sean las conferencias mañaneras de López Obrador, la transparencia no consiste en la información que quiere dar un gobierno, sino en la información que exige un público recibir. Sin transparencia es muy difícil luchar contra la corrupción. Sin acceso a la información, no se puede fiscalizar.

Respecto a la impunidad, es altísimo el grado en que la sufrimos, hasta 99% según algunos indicadores (Zepeda 2013, 316; Matías 2012; Guadarrama

2015, 78; Le Clercq y Rodríguez 2016). Bien dice López Obrador que “No habría juzgados ni cárceles suficientes” para tanto delincuente que anda en la calle. Por ello prefiere la “indulgencia”, el “punto final”, y espera que con el cambio de régimen (López, 2018a), si no todo, mucho se componga. Pero se ha visto aquí que la corrupción no ha sido exclusiva del régimen “neoliberal” reciente. Existió en regímenes estatistas previos. Además, sin castigo, cualquier ley es “una campana sin badajo”, sólo “un buen consejo”, según amonesta la sabiduría popular. Sin sanción, las leyes no obligarían a nadie a su cumplimiento.

¿Qué se puede hacer? En caso de que no se pueda meter a todos los delincuentes a la cárcel, se puede castigar al menos de manera ejemplar a unos cuantos de manera tal que el resto de los delincuentes pongan sus barbas a remojar. Importa, sin embargo, el modo de hacerlo. No conviene “buscar” “peces gordos” que simulen que el gobierno castiga, cuando más bien aplica una venganza contra los que le precedieron. Se requiere primero que se castigue a quienes se les pille en el delito y la corrupción (Cano, 2016). Los casos prominentes de corrupción deben judicializarse (Moloeznik, 2017). No hay que esperar a buscarlos cuando son abundantes las denuncias ciudadanas y de las redes sociales las hacen de por sí evidentes (Balcázar, 2017). Para judicializar estos casos se requeriría no de un “fiscal carnal” que aplique la ley según el presidente en turno, sino uno independiente de quien todos los corruptos tengan que cuidarse (Dresser, 2017). Los castigos suelen funcionar cuando son seguros. No es lo duro sino lo seguro de la pena lo que amedrenta, decía César Beccaria (1822: p. 45). Recuerdo cuando empezaron a darle vigor a las nuevas leyes hacendarias mexicanas, de 1978, en Tamaulipas: unos cuantos profesionistas a los que se les puso multa por no pagar el impuesto sobre la renta bastaron para que la mayoría restante se pusiera en regla. Es difícil ahora encontrar a un profesionista formalmente establecido que no pague sus impuestos.

Ahora bien, no puede haber castigos sin leyes que los manden. Se debe legislar contra la corrupción y contra muchos delitos, especialmente los de cuello blanco, los cuales no se castigan o se castigan con extrema blandura (Reiman 1995; Friedrichs 2010). Esto López Obrador parece tenerlo claro, según lo expresó en su Discurso a la Nación en el Zócalo:

Estará prohibido y se convertirá en delito grave, sin derecho a fianza, la corrupción, el robo de combustible, la portación ilegal de armas de fuego, la falsificación de facturas para la evasión fiscal, el fraude electoral, la compra de votos y el uso de presupuesto para favorecer a candidatos y partidos (López, 2018b).

En enero de 2019, los legisladores ya discuten sobre penas de cárcel contra los huachicoleros (Reyes, 2019). No obstante, se debe legislar no sólo para castigar, sino también para prevenir la corrupción, y al hacerlo se debe ser

específico. Por ejemplo, entre las recomendaciones de María Amparo Casar se encuentran las siguientes: acompañamiento de la Sociedad Civil en la redacción de leyes secundarias, homologación de códigos penales para delitos de corrupción, uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla, persecución de oficio para delitos de corrupción, y prohibir uso de dinero en efectivo en actividades gubernamentales (Casar, 2015).

En fin, no se necesita esperar una nueva legislación del Congreso para combatir la corrupción. Se puede empezar con códigos de conducta para los funcionarios públicos, contratistas y otras personas que manejen bienes públicos, como la prometida por López Obrador “Constitución Moral” (López, 2018b), códigos de conducta que ordenarían a los funcionarios renunciar si fallan, a punto de trancar la carrera del corrupto (Elizondo, 2015; Carbonell, 2015; Basave, 2015).

En resumen, las recomendaciones son las siguientes:

1. Muchos controles según el principio de vigilancias y contrapesos.
2. Transparencia.
3. Combate contra la impunidad.
4. Concentrarse no en buscar corruptos sino en judicializar casos de corruptos cuando se les pille.
5. Legislar y reglamentar para castigar y prevenir la corrupción.

REFERENCIAS

- Aguilar Camín, Héctor. (2018). “La 4ª Transformación de AMLO en realidad busca derogar la 5ª”. *Milenio*. México: 11 de septiembre de 2018. Dhttp://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/4-transformacion-amlo-realidad-busca-derogar-5.
- Aguilar Ruiz, Luis Enrique. (1983). “PEMEX: Las migajas de la corrupción”. *Contenido*. México: febrero. 28-37.
- Aristegui Noticias. (2014). “La casa blanca de Enrique Peña Nieto”. *Aristegui Noticias*. México: 9 de noviembre. Consultado en <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/> el 22 de febrero de 2016.
- Astorga, Luis. (2015). “¿Qué querían que hiciera?” *inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, Grijalbo.
- Balcázar Villarreal, Manuel. (2017). “Inteligencia estratégica en México: una herramienta contra la impunidad y corrupción”. En Arturo Zárate Ruiz, coord., *Retos y remedios contra la corrupción e impunidad en México*. Tijuana, B. C. 101-125.

- Basave, Agustín. (2015). “Peña Nieto y la corrupción”. *El Universal*. En sección “Opinión”. México: 11 de mayo. Recuperado el 2 de enero de 2015 en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/05/76319.php>.
- Beccaria, César. (1822). *Tratado de los delitos y de las penas*. Madrid: Imprenta de Albán.
- Buscaglia, Edgardo, 2013, *Vaíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Random House Mondadori.
- Cano, Jorge. (2016). “Breve historia del boom anticorrupción”. *Horizontal*. México: julio 25. Recuperado en <https://horizontal.mx/que-explica-el-boom-anticorrupcion/> el 18 de enero de 2019.
- Carbonell, Miguel. (2015). “Nadie renuncia”. *El Universal*. México: 4 de agosto. Consultado el 19 de agosto de 2015 en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/miguel-carbonell/nacion/2015/08/4/nadie-renuncia>.
- Casar, María Amparo. [Boletín de Prensa]. (2015). “Anatomía de la corrupción en México”. *Perseo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 21 de enero de 2019 en http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-corrupcion-en-mexico/#_ftnref1.
- Casar, María Amparo. (2016). *México: Anatomía de la Corrupción*. 2.ª ed. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Recuperado el 20 de enero de 2019 en https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf.
- Dresser, Denise. (2015). “Elección Alka-Seltzer”. *El Norte*. En “Opinión”. Monterrey, 22 de junio. Consultado el 23 de agosto de 2015 en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=65362>.
- Dresser, Denise. (2017). “Cirugía mayor”. *Reforma*. México: 11 de septiembre. Recuperado en <https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=119865> el 20 de enero de 2019.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2015). “Un país de libertades”. *Excelsior*. México: 12 de febrero. Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2015/02/12/1007886> el 8 de marzo de 2015.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2016). “Vivir sin guaruras”. *Excelsior*. En “Opinión”. México: 7 de enero. Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2016/01/07/1067331> el 24 de enero de 2016.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2018). “Cuando los gobiernos fracasan”. *Excelsior*. México: 11 de octubre. Recuperado el 2 de enero de 2015 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/cuando-los-gobiernos-fracasan/1270896>.
- Fernández Menéndez, Jorge. (2019). “Prisa y precipitación, sin fusibles”. *Excelsior*. México: 10 de enero. Recuperado el 19 de enero de 2019 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/prisa-y-precipitacion-sin-fusibles/1289367>.
- Friedrichs, David O. (2010) *Trusted Criminals. White Collar Crime in Contemporary Society*. Belmont, CA, Wadsworth Cengage Learning.
- Galicia, Mario. (2017). “¿Quién se está enriqueciendo con el petróleo mexicano?” *Frecuencia Laboral*. México: 26 de agosto. Recuperado el 18 de enero de 2019 en <http://www.frecuencialaboral.com/pemexentreganaSALINASpopezpetrolero2017.html>.

- Gómez Salas, David. (2010). “La corrupción en México”. *Noticiencias*. México: 13 de mayo. Recuperado el 4 de enero de 2019 en <http://blogs.monografias.com/noticiencias/2010/05/13/la-corrupcion-en-mexico-por-david-gomez-salas/>.
- Guadarrama, Manuel [libro electrónico]. (2015). “Corrupción y descomposición de la representación política”. En Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México: Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 77-80. Recuperado en http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IJC_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf el 8 de enero de 2016.
- Guerrero, Claudia y Rolando Herrera. (2015). “Dejan sin ‘punch’ ley anticorrupción”. *El Norte*. En “Nacional”. Monterrey, N. L.: 22 de abril. Consultado en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=520556> el 23 de agosto de 2015.
- Hill, Benjamín. (2018). “Libre comercio, corrupción y empresas: ahora sí va en serio”. *El Financiero*. México: 2 de octubre. Recuperado el 20 de enero de 2019 en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/benjamin-hill/libre-comercio-corrupcion-y-empresas-ahora-si-va-en-serio>.
- Hope, Alejandro. (2017). “¿Por qué asesinan a tantos alcaldes?” *El Universal*. México: 20 de octubre de 2017. Consultado el 31 de octubre de 2017 en <http://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/por-que-asesinan-tantos-alcaldes>.
- Krauze, León. [Video]. (2015). “¿Corrupción cultura? Entrevista con Enrique Peña Nieto”. *YouTube*. 2 de enero de 2015. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.youtube.com/watch?v=caQvLE3ImCA>.
- La Jornada. (2018). “Oficina de impuestos de Nueva York investiga posible fraude de Trump”. *La Jornada*. México: 4 de octubre. Recuperado el 20 de enero en <https://www.jornada.com.mx/2018/10/04/mundo/028n1mun#>.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara [publicación digital]. (2016). “Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016”. San Andrés Cholula, Puebla: Fundación Universidad de las Américas Puebla, febrero 2016. Recuperado en http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf el 4 de febrero de 2016.
- López Obrador, Andrés Manuel. [Blog]. (2018a). “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador”. *Presidencia de la República. Blog*. México: 1 de diciembre de 2018. Recuperado el 1 de enero de 2019 en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/mensaje-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>.
- López Obrador, Andrés Manuel. [Blog]. (2018b). “Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. *Presidencia de la República. Blog*. México: 1 de diciembre de 2018. Recuperado el 1 de enero de 2019 en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>.
- Loret de Mola, Carlos. (2018a). “Mala cosecha: la nueva estafa”. *El Universal*. México: 9 de abril. Recuperado el 18 de enero de 2019 en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/mala-cosecha-la-nueva-estafa>.
- Loret de Mola, Carlos. (2018b). “Peña 12-18 y lo que viene”. *El Universal*. México: 29 de noviembre de 2018. Recuperado el 17 de enero de 2019 en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/pena-12-18-y-lo-que-le-viene>.

- Magaloni Kerpel, Ana Laura. (2015). "Corrupción y productividad". *El Norte*. En "Opinión". Monterrey, Nuevo León: 31 de octubre. Consultado en http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=74768y_ec_=1 el 25 de enero de 2016.
- Marín, Guillermo. (2001). *La corrupción en México. Una estrategia de resistencia cultural*. Oaxaca: Instituto Luis Sarmiento.
- Martínez Huerta, David, Linaloe R. Flores, Shaila Rosagel y Fernanda García Cruz. (2015). "El silencio de los partidos en el escándalo presidencial no parece tan inocente: analistas". *Sin Embargo*. México: 7 de febrero. Consultado en <http://www.sinembargo.mx/07-02-2015/1242646> el 8 de julio de 2015.
- Matías, Pedro. (2012) "Impunidad en México alcanza 95%, alerta oficina de la ONU". *Proceso*. En "Nacional". México: 20 de enero. Recuperado <http://www.proceso.com.mx/?p=295536> el 10 de diciembre de 2012.
- Meléndez Ruiz, Jorge A. (2019). "¡Al diablo con su autonomía!" *El Norte*. Monterrey, N. L.: 15 de enero. Recuperado el 20 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=149222>.
- Mendoza Arrubarrena, Frida Muriel. (2017). "La cultura huachicolera. Expresiones ligadas al robo de combustible". *La Silla Rota*. Ciudad de México: 18 de marzo de 2017. Recuperado el 14 de junio de 2018 en <https://lasillarota.com/estados/la-cultura-huachicolera-expresiones-ligadas-al-robo-de-combustible-video/141847>.
- Meza, Karen. (2017). "Nación Huachicol: la cultura en torno al robo de combustible en Puebla". *Página Negra*. Puebla: 27 de marzo. Recuperado el 19 de enero de 2019 en <https://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/huachicol/item/4661-nacion-huachicol-la-cultura-en-torno-al-robo-de-combustible-en-puebla>.
- Moloeznik, Marcos Pablo. (2017). "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México". En Arturo Zárate Ruiz, coord., *Retos y remedios contra la corrupción e impunidad en México*. Tijuana, B. C. 47-100.
- Moreno, Daniel y Salvador Camarena. (2017). "La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público". *Animal Político*. México: 5 de septiembre. Recuperado en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> el 18 de enero de 2019.
- Ortega, Eduardo. (2015). "Peña Nieto se disculpa por escándalo de las casas de Higa". *El Financiero*. En "Nacional". México: 21 de agosto. Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pena-nieto-se-disculpa-por-escandalo-de-las-casas-de-higa.html> el 23 de agosto de 2015.
- Raphael, Ricardo. (2014). *Mirreynato. La otra desigualdad*. México: Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V.
- Reyes, Fernando. (2019). "Piden endurecer castigo contra 'huachicoleros'". *Diario Marca*. Oaxaca: 10 de enero. Recuperado el 21 de enero de 2019 en <http://www.diariomarca.com.mx/2019/01/piden-endurecer-castigo-contra-huachicoleros/>.
- Reyes Heróles, Federico. (2017). "¿Desastre?" *Excélsior*. México: 31 de octubre. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/federico-reyes-heroles/2017/10/31/1198178>.
- Reyes Heróles, Federico. (2018). "Reinvenciones". *Excélsior*. México: 3 de abril. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/federico-reyes-heroles/reinvenciones/1230095>.

- Reiman, Jeffrey. (1995). *The rich get richer and the poor get prison: ideology, class and criminal justice*. Boston, Allyn y Bacon.
- Robledo Aburto, Zoé. (2014). “Discurso pronunciado por el senador Zoé Robledo Aburto, durante la entrega de la Medalla Belisario Domínguez”. *Comunicación Social en el Senado de la República*. México: 15 de diciembre. Consultado en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/75-versiones/17777-discurso-pronunciado-por-el-senador-zoe-robledo-aburto-durante-la-entrega-de-la-medalla-belisario-dominguez.html> el 21 de agosto de 2015.
- Robles González, Claudia Mariela. [Tesis]. (1998). Los promotores industriales en Matamoros: el caso de Finsa-Grupo Arguelles. Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte.
- Rubio, Luis. (2015). “Viñetas de corrupción”. *El Norte*. Monterrey, N.L: 22 de noviembre, consultado el 30 de enero de 2016 en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=76357>.
- Sánchez Munguía, Vicente. (2014). “La transgresión como costumbre. Una mirada a la cultura de la legalidad en Matamoros”. En Arturo Zárate Ruiz, coord., *Matamoros violento. La ilegalidad de su cultura y la debilidad de sus instituciones*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte. 39-72.
- Saracho, Alberto, Yolí Sánchez Neyoy y Alejandra Hernández Nájera. [Publicación digital]. (2015). “Informalidad, corrupción y competitividad”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 41-50. Recuperado en https://documentop.com/queue/la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos-imco_59f782fe1723dd0c9479ccb2.html el 17 de enero de 2019.
- Sarmiento, Sergio. (2015). “Extorsión exitosa”. *El Norte*. Monterrey, N. L: 11 de noviembre. Recuperado el 18 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=75548>.
- Sarmiento, Sergio. (2018). “La Ley de la Turba”. *El Norte*. Monterrey, N. L: 24 de diciembre. Recuperado el 18 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=148077>.
- Sarmiento, Sergio. (2019). “Sin abrir ductos”. *El Norte*. Monterrey, N. L: 10 de enero. Recuperado el 19 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=148922>.
- Sheridan, Guillermo. (2012). “Pomada de oro: unto de México”. *Letras Libres*. En “Blogs”. México: 4 de junio. Consultado en <http://www.letraslibres.com/blogs/el-minutario/pomada-de-oro-unto-de-mexico> el 30 de enero de 2016.
- Smillie, Ian. (1995). *The Alms Bazaar: Altruism Under Fire--Non-Profit Organizations and International Development*. Rugby, Warwickshire, Reino Unido: Practical Action.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús. (2015). “El poder y el absurdo”. *El Norte*. En “Opinión”. Monterrey, Nuevo León: 2 de noviembre. Consultado en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=74906> el 15 de enero de 2016.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús. (2018). “¿Dónde falló el liberalismo? *El Norte*. Monterrey, N.L: 16 de julio de 2018. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=138442>.
- Ugalde, Luis Carlos. (2015) “¿Por qué más democracia significa más corrupción?” *Nexos*. México: 1 de febrero, pp. 8-15.

- Volpi, Jorge. (2015). "Iguala, México". *El Norte*. En "Opinión". Monterrey, N. L.: 26 de septiembre. Consultado el 24 de enero de 2015 en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=72238>.
- Volpi, Jorge. (2019). "Lecciones de la gasolina". *El Norte*. Monterrey, N. L.: 12 de enero. Recuperado el 19 de enero de 2019 en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=149029>.
- Voz Invitada. (2013). "Los políticos mexicanos que son socios de petroleras extranjeras". *Vanguardia*. Saltillo, Coahuila: 10 de diciembre. Recuperado el 18 de enero de 2019 en <https://vanguardia.com.mx/lospoliticomexicanosquesonsociosdepetrolerasextranjeras-1900041.html>.
- Weiß, Sandra. (2018). "López Obrador propone regresar a la centralización: ¿Es esa la solución a los problemas de México?" *Deutsche Welle*. Berlín: 30 de noviembre. Recuperado en <https://www.dw.com/es/lópez-obrador-propone-regresar-a-la-centralización-es-esa-la-solución-a-los-problemas-de-méxico/a-46531888> el 20 de enero de 2019.
- Wikipedia. (2018). "Corrupción en México". *Wikipedia*. 15 de noviembre. Recuperado el 4 de enero de 2019 en https://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico.
- Woldenberg, José. (2015). "¿Alemanismo a destiempo?" *El Norte*. En "Opinión". Monterrey, N. L.: 29 de enero. Consultado en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=55062> el 10 de febrero de 2015.
- Woldenberg, José. (2019a). "¿A dónde vamos?" *El Universal*. México: 8 de enero. Recuperado el 20 de enero de 2019 en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/donde-vamos>.
- Woldenberg, José. (2019b). "Impericia". *El Universal*. México: 15 de enero. Recuperado en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/impericia> el 19 de enero de 2019.
- Zaid, Gabriel. (2017). "Anticorrupción". *Contenido*. México: enero. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <http://contenido.com.mx/2017/01/anticorrupcion-paginas-gabriel-zaid/>.
- Zaid, Gabriel. (2018). "Triste sexenio". *Contenido*. México: mayo. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <http://contenido.com.mx/2018/05/triste-sexenio-paginas-de-gabriel-zaid/>.
- Zárate Ruiz, Arturo. (2014). "Las instancias de justicia, su credibilidad, la impunidad y el miedo". En Arturo Zárate Ruiz, coord. *Matamoros violento. La ilegalidad de su cultura y la debilidad de sus instituciones*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 187-228.
- Zárate Ruiz, Arturo. (2017). "Introducción". En Arturo Zárate Ruiz, coord., *Retos y remedios contra la corrupción e impunidad en México*. Tijuana, B. C. 9-46.
- Zárate Ruiz, Arturo y Artemisa López León. (2017). "Estudio sobre la violencia en Tamaulipas: diagnóstico y acciones de respuesta". En Froylán Enciso, editor, *Violencia y paz: Diagnósticos y propuestas para México*. México: Instituto Belisario Domínguez, El Colegio de México. 397-425.

- Zepeda Lecuona, Guillermo [publicación digital]. (2013). “Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano”. *México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C.* México. Recuperado en <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf> el 4 de febrero de 2016.
- Zuckerman, Leo. (2014) “Triste ver que nuestra democracia no funciona”. *Excelsior*. En “Opinión”. México: 20 de noviembre. Consultado el 8 de julio de 2015 en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2014/11/20/993370>.
- Zuckermann, Leo. (2018a). “Muchas gracias, Enrique, disfrute sus casas”. *Excelsior*. México: 26 de noviembre de 2018. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/muchas-gracias-enrique-disfrute-sus-casas/1280705>.
- Zuckermann, Leo. (2018b). “En defensa del neoliberalismo”. *Excelsior*. México: 3 de diciembre de 2018. Recuperado el 2 de enero de 2019 en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/en-defensa-del-neoliberalismo/1282244>.
- Zuckerman, Leo. (2019). “Agarrada de alfileres y se los quitaron”. *Excelsior*. México: 14 de enero. Recuperado en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/agarrada-de-alfileres-y-se-los-quitaron/1290091> el 19 de enero de 2019.

EXPERIENCIAS DE PERIODISMO REGIONAL EN LA COBERTURA DE TEMAS DE CORRUPCIÓN

Rosa Eugenia García Gómez¹
Gabriela Gómez Rodríguez²

INTRODUCCIÓN

Ejercer el periodismo de manera profesional implica generar información de interés colectivo, pues como dice el texto clásico de Leñero y Marín, esta actividad se centra en informar sobre los sucesos “que despiertan, pueden o deben despertar el interés social” (Leñero y Marín, 1986, p.30).

Evidentemente el objeto de la profesión periodística de informar está incompleto si se omite la parte ética que conlleva el tratamiento de los datos y la investigación de los sucesos a fin de no afectar a personas inocentes y aplicar procesos rigurosos de indagación, corroboración, comprobación y sustento de la información obtenida y que se hará pública con el objetivo de en efecto ser un contrapeso del poder político y de gobierno de una sociedad.

Es así que las historias de corrupción, y particularmente las de la esfera política y de gobierno son de interés periodístico. En este texto se abordarán las experiencias de cobertura e investigación periodística de temas de corrupción en regiones del estado de Jalisco.

Los informantes, sus medios

Los informantes consultados durante el trabajo de campo de la investigación son seis periodistas hombres y mujeres³ que ejercen actualmente la profesión y en su trayectoria cuentan con la experiencia de haber hecho investigaciones periodísticas con técnicas propias del periodismo de investigación en medios de las regiones sur, sureste, costa sur, la aledaña al lago de Chapala, la región de los Lagos y tres municipios de la zona conurbada de Guadalajara, todas

-
- 1 Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Comunicación Social. Profesor Docente Asociado B. Departamento de Artes y Humanidades (CUSUR). Perfil PRODEP. Coordinadora de la Licenciatura en Periodismo (CUSUR). Líneas de investigación: Estudios periodísticos; Comunicación y procesos mediáticos para el cambio social. rosa.garcia@cusur.udg.mx. Orcid 0000-0002-6133-1773.
 - 2 Doctora en Comunicación. Profesor Investigador Titular B. Departamento de Estudios de la Comunicación Social (CUCSH). Miembro del SNI nivel 1. Editora en jefe de la Revista Comunicación y Sociedad. Líneas de investigación: Periodismo; Televisión; Ficción televisiva; Medios y Violencia. gabriela.grodriguez@academicos.udg.mx. 0000-0002-2078-1671.
 - 3 Es importante señalar que para seguridad de los informantes que colaboraron con esta investigación se han reservado sus nombres, así como el de los medios para los que laboran y cualquier otro dato que pueda resultar indicativo de su identidad.

ellas del estado de Jalisco⁴. Los medios que han sido plataforma del trabajo periodístico de los informantes y de cuyas experiencias se dará cuenta en este trabajo de investigación son: tres impresos, tres multimedia, un televisivo, y un radiofónico, así como cuatro medios más que de manera paralela contaron en algún momento con versión impresa y hoy son solamente digitales. Los seis informantes tienen una formación universitaria como periodistas.

Metodología

El acercamiento metodológico al tema es cualitativo a fin de alcanzar el nivel de conocimiento de las acciones reflexivas y los sentimientos paralelos de los periodistas que hacen investigaciones periodísticas de temas de corrupción, lo que permite interpretar sus contextos de realidad (Monje, 2011, p.109) en el desarrollo de su cotidianidad en la cobertura periodística, en este caso particular en la relativa a temas de corrupción. Es así que el método utilizado fue el etnográfico dado que el objetivo de la investigación es la comprensión del contexto del periodista investigador de este tipo de temas en las regiones a partir de la descripción e interpretaciones (Monje, 2011, pp.109-110) que hace de su actuar profesional, por lo que se realizaron entrevistas a profundidad con cada uno de los informantes⁵.

El análisis de datos se hizo a través de la categorización del discurso descriptivo de los informantes que generó un total de 11 categorías y 7 subcategorías. Al hacer la valoración de los contenidos narrativos de esta organización categorial se generaron tres grandes categorías: 1) El periodista que investiga temas de corrupción y el medio para el que trabaja; 2) Del desarrollo de las investigaciones periodísticas sobre temas de corrupción; y 3) De la corrupción en el gremio periodístico. Estas categorías están registradas y detalladas en el desarrollo de este documento académico.

El periodismo de investigación y la investigación de temas de corrupción

Si bien en foros, coloquios, mesas de discusión, encuentros internacionales y regionales y otros espacios de análisis en que se reúnen periodistas y académicos del campo para discutir acerca del periodismo de investigación (PI) se ha señalado la importancia de la actividad investigativa, de corroboración y precisión como inherente al ejercicio periodístico, también se ha establecido la diferencia que existe entre el PI y el diarismo o la cobertura cotidiana de noticias. Caminos (1997, pp.13-17) señala también esta distin-

4 Cabe señalar que la mayoría de las experiencias aquí vertidas se refieren a la cobertura del periodismo regional y en el caso de las vinculadas con la cobertura de municipios aledaños a la capital del estado han servido para establecer algunos contrastes entre el periodismo regional y el periodismo desarrollado en una ciudad que concentra varios millones de habitantes, como la zona conurbada de la capital del estado de Jalisco.

5 Las entrevistas se realizaron entre el 21 de julio y el 31 de julio de 2020.

ción y como marco de referencia de este trabajo se entenderá el PI como el proceso acucioso que lleva a cabo el periodista para desentrañar –investigar, entender, descubrir y hacer público–, problemáticas de relevancia social que tienen la característica particular de que personas con poder político, social, económico o incluso poderes fácticos⁶ tienen interés en mantener ocultas. Caminos (1997) cita a *The Missouri Group* para definir al PI como un

[...] tipo de información que es más detallado, más analítico y que exige más tiempo que la mayoría de la cobertura periodística cotidiana. El periodismo de investigación tiene por objetivo alcanzar la información oculta, y su temario puede variar ampliamente en el ámbito de la actividad humana. (p. 18)

Seguramente existe una variedad de sucesos y datos que quienes ostentan poder están interesados en mantener ocultos, pero nada tan contundente, de interés público e impactante a nivel social, político y económico como los hechos vinculados con actos de corrupción. La Real Academia de la Lengua Española define el término corrupción en su acepción número cuatro, de las organizaciones, particularmente las públicas, como: “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2020). Así, la corrupción política o de gobierno se refiere a las prácticas de personajes de estos ámbitos que llevan a cabo para beneficiarse a sí mismos o sus grupos cercanos haciendo uso de las prerrogativas de los cargos que ostentan.

De lo anterior se desprende la vinculación que existe entre el interés de los periodistas que ejercen el PI para indagar los sucesos de corrupción, particularmente de los funcionarios públicos y personas que ostentan poder político, económico y/o social.

Desde el punto de vista deontológico periodístico el abordaje e investigación de temas de corrupción política y de funcionarios del sector público no sólo es recomendable sino obligada para el periodista cuya profesión tiene el deber de proporcionar a la sociedad información veraz y útil para la toma de decisiones de las personas, desde las más cotidianas hasta las que tienen que ver con los macro procesos sociales. Javier Darío Restrepo en el Consultorio de ética periodística de la Fundación Gabo lo dice de manera clara:

[...] la publicación de esta información [la relativa a temas de corrupción] es una forma eficaz de combatir la corrupción. Es un deber del periodista comprobar y publicar la información. Antes de su publicación, toda información tiene que ser comprobada con un celo mayor que el que despliegan, para ocultarla, los corruptos que operan en las esferas oficiales. Esta información defiende a la sociedad

6 Como las iglesias o las organizaciones criminales.

de la corrupción; sin ella la ciudadanía se movería a tientas como ciega e inermes. Darla a conocer es uno de los servicios obligatorios del periodista al bien común de la sociedad [...]. (Consultorio ético, 11/07/2019)

RESULTADOS

El periodista que investiga temas de corrupción y el medio para el que trabaja

De la indignación a la adrenalina. Cuando un periodista se encuentra con indicios de historias de corrupción experimenta una serie de sentimientos encontrados y de diferentes niveles de reflexión. Por una parte, los informantes externaron una sensación de indignación y enojo ante sucesos de corrupción como lo señala el Informante 6:

Es muy molesto porque de repente los políticos y autoridades creen que la gente estamos estúpidos. Creen que nos ven la cara de tontos y creen que nadie se va a dar cuenta. Porque además son cínicos, porque de alguna manera saben que nadie va a decir o nadie va a hacer algo.

Por otro lado, se refieren a una especie de adrenalina por la expectativa de seguir historias que se avizoran como importantes descubrimientos de un alto valor informativo:

Es una sensación incomparable. Sí, uno siente que encontró un diamante. Esto es algo que nadie sabía o de lo que nadie habla, que a simple vista no se ve, que ahora yo conozco y quiero darlo a conocer. O sea, es un impulso que lleva a uno a documentar el hecho lo mejor posible. Esa es mi descripción personal. Y ya en sensación física, se siente como una adrenalina muy satisfactoria que se vuelve adictiva. (Informante 1)

[...] pero también así me siento cuando la descubro, también es emocionante como periodista porque al fin de cuentas es como nuestro trabajo ¿no? Como cuando encontré el hilo conductor... el blanco móvil como le dice Bastenier pues sí te emociona porque es como tu chamba ¿no? (Informante 3)

Asimismo, los periodistas entrevistados hablan de una fase reflexiva de manera paralela al impulso inicial y que implica la visión tanto del periodista como del ciudadano:

Es así como contrastante porque por un lado me molesta, pero por otro me emociona que encuentro algo que sé que va a causar impacto, eso es lo que yo siento y

de ahí como que se activa el chip y comienzo a investigar hasta que le doy forma a algo. Pero por supuesto me molesta en primer lugar como ciudadana porque muchas veces somos directamente afectados. (Informante 4)

Hay sentimientos encontrados: por un lado, tiene muchos elementos periodísticos y en ese sentido me da gusto porque va a ser una muy buena información que se va a desarrollar de manera muy amplia y a veces son exclusivas. Y, por otro lado, al ser ciudadano sí se enoja uno por ver todo lo que hacen, que a veces es evidente que lo hacen cuando tú descubres cómo lo hacen y las consecuencias que tuvo o las causas que tiene, en ese sentido sí te llega a enojar y te compromete a que tienes que publicarlo sin pensar tanto en qué consecuencias debe tener, porque hasta cierto punto te llega el sentimiento complicidad si no lo publicas. (Informante 5)

Los indicios ¿cómo se entera el periodista de los temas de corrupción? Las maneras como se entera un periodista de temas de corrupción varían. Está la filtración, esa comunicación que alguna persona, normalmente con un interés particular le hace al periodista, y que la experiencia hace que se tome con el recelo y la precaución correspondientes. Sin embargo, como lo dice Secanella (1986, citada en Caminos 1997, p.20), es la curiosidad o suspicacia del periodista que cuenta con antecedentes informativos (Raphael, 2017, pp. 32-36) la que genera una investigación de mayor valor y que puede ser guiada más por el olfato e interés periodístico que el de alguna persona en particular:

[...] por mera curiosidad o suspicacia comienzas a analizar. A ver qué me encuentro, aprovechando ahorita el acceso a la información pública se publican las nóminas, los egresos de los gobiernos, entonces uno comienza a analizar y detecta situaciones irregulares. (Informante 4)

Cuando estaba en [nombre del medio], me acuerdo que siempre trataba de llegar temprano, leer las síntesis informativas y escuchar la radio para tratar de ubicar ciertos indicios de posibles hechos de corrupción para después indagarlos y tratar de ubicar indicios. (Informante 1)

La influencia del medio en el periodista que investiga temas de corrupción. Reflexiva, coercitiva, precavida. Como lo han establecido los estudiosos de la Sociología de la producción de noticias (Sigal, 1978; Cervantes, 1994; Hernández, 1995), el medio de comunicación para el que trabaja el periodista influye en las decisiones del tratamiento de la información. Si bien en este caso se aborda el procesamiento de piezas de PI que son realizadas con lógicas diferentes a las de las rutinas de la sala de redacción que caracterizan al diarismo, en el presente estudio se documentó la influencia de la organización de medios, aunque de diferente manera. Tal fenómeno se encontró en tres vertientes:

La primera como un proceso reflexivo donde se toman las decisiones para llevar a buen puerto la investigación. Los periodistas comparten con sus compañeros y jefes en el ámbito editorial a fin de intercambiar impresiones y recibir consejos sobre el desarrollo de la investigación con el objetivo de cuidar las diferentes aristas que se puedan presentar.

Sí sucedió que yo tenía ciertos indicios que para mí eran irrefutables de actos sospechosos de corrupción [...] que yo me emocionaba mucho y que mis editores [nombres de los editores y del medio] me decían: - ¡Oye!, pausa. -Porque esto no es ilegal y tampoco es inmoral. Entonces se te cae la investigación. (Informante 1)

La segunda como una serie de decisiones basadas en las medidas de precaución ante posibles amenazas o riesgos para no exponer al periodista y al medio, lo que se puede caracterizar como un tipo de autocensura:

[...] cuando hay ciertos aspectos que llegan a ciertos intereses que nos pueden poner en riesgo, muy honestamente entonces decidimos detenernos [...] lo que hago es primero consultar a mi directora editorial, [...], -oye, ¿sabes qué? Aquí estos nombres como que me suenan, pero dime tú. Y [ella] tiene un mapeo excelente del tema del narcotráfico en la región, entonces ella apodos, nombres, apellidos etcétera, los tiene muy bien identificados, cuando se da cuenta de algo me dice -sabes qué, mejor ya suéltalo. [...] al final se consensa también con el director y es como de -no, no va, no nos vamos a exponer. (Informante 2)

En [nombre del medio] tengo que consultarlo primero con [nombre del editor] para ver qué repercusiones podría tener, porque hemos tenido por ahí algunas experiencias no muy agradables, hay que consultar primero si podemos manejar el tema, cómo lo podemos manejar para no tener alguna repercusión negativa en contra de nosotros. (Informante 6)

La tercera para buscar el aval del medio, aunque este se puede dar en dos sentidos, uno para saber si al medio le interesa publicarlo:

Entonces es hablarlo primero en el equipo de trabajo y después con los jefes o directores de información. Para saber si va a existir ese respaldo o al menos saber si te la van a publicar porque en [el nombre del medio] sí tenemos más libertad, porque hay otros medios de comunicación que no te lo permiten. (Informante 5)

Como precisamente lo reportó otro de los informantes, el I 4:

Dependiendo del medio, siempre tengo un superior. Lo primero que hago es consultar: ¿es de su interés este trabajo o no lo es? O a lo mejor sí es de su interés, pero por ciertas líneas editoriales que tiene el medio ¿me va a ser posible publicar o no? Probablemente podría haber publicado más.

Y segundo, para que el periodista investigador de temas de corrupción pueda prever la censura organizacional del medio hacia su trabajo para inhibir la generación de temas de investigación que afecten intereses económicos del medio:

Es algo muy común en [región donde labora el informante], sobre todo me ha sucedido cuando ventilo algunos datos. Me ha sucedido cuando tienen un contrato publicitario vigente con algunas administraciones es así de -bájale por favor. Y en cuanto a investigaciones, algunas ya de entrada la orden era no investigar a fondo de muchas situaciones que se me han presentado, -no investigues a fondo. Saca la nota y ya. (Informante 4)

La consideración ética. No obstante, en las circunstancias de valoración para procesar la investigación periodística de temas de corrupción, no deja de haber una consideración ética al respecto:

[...] te compromete a que tienes que publicarlo sin pensar tanto en qué consecuencias debe tener, porque hasta cierto punto te llega el sentimiento como de complicidad si no lo publicas. Al menos a mí me pasa si como reportero conozco que hay algún elemento de corrupción o de posible corrupción en algún proyecto o en alguna situación que se esté dando dentro de los gobiernos y no lo público. Hasta cierto punto hay sentimiento de complicidad porque tú lo conoces y no lo estás dando a conocer. (Informante 5)

Del desarrollo de las investigaciones periodísticas sobre temas de corrupción

Los actores de la corrupción como tema de investigación periodística. Tal como Caminos lo señala, en este estudio se observó que las investigaciones periodísticas no pueden ni deben limitarse al ámbito de lo público (Caminos, 1997, p.21). Al hacer una valoración del origen de los actos de corrupción que son investigados por los periodistas, los informantes coincidieron en la existencia de una especie de simbiosis de intereses del sector público y el sector privado:

[...] van de la mano los dos porque el sector público contrata al sector privado para hacer la corrupción, es como una mezcla [...] en la mayoría de las investigaciones que hemos realizado está ese conjunto: a través de contrataciones que se hacen es como se da la corrupción. Está la participación de ambos: del gobierno y de los empresarios. Por ejemplo, en el más reciente, el [tema del] alumbrado nos damos cuenta de que el empresario que había financiado parte de la campaña de Enrique Alfaro a la presidencia de Guadalajara, era el empresario que gana la concesión de alumbrado público en Zapotlán el Grande, entonces la corrupción se da desde el ámbito público contratando a este ente privado. En el tema del servicio de recolección de basura, la empresa también era allegada a Movimiento

Ciudadano, también tiene elementos de corrupción, pero se presta esa misma duplicidad: el público le contrata a un privado. (informante 5)

En consonancia con este caso el I4 abunda:

En ambos. Porque al menos en lo que yo he investigado en un acto de corrupción de un funcionario va a haber una empresa involucrada, puede ser desde el favoritismo por el empresario para ganar una licitación, entonces él se está prestando.

No obstante, esta amalgama de actores corruptos, los periodistas señalan la dificultad de documentar los actos de corrupción en el ámbito privado particularmente por la evidente inacción del sector público ante evidentes infracciones de la ley por parte de actores ajenos al gobierno:

[...] cuando vemos que hay incendios forestales muy sospechosos que después siembran aguacate. O que hay incluso deforestación y que a los meses ya hay aguacates plantados en los bosques del sur de Jalisco, ahí lo que se evidencia y lo que cualquier ciudadano puede afirmar es que hay impunidad, que hay gente que hace esas quemas y que hay gente que hace esos cambios de uso de suelo de manera ilegal, de manera impune. Digamos que la impunidad y la corrupción van de la mano. Hay políticos a nivel local y estatal que se hacen de la vista gorda, que ni siquiera meten una denuncia ante la PROFEPA que es la autoridad competente para que se investigue qué está sucediendo con los bosques de la región. (Informante 1)

Las amenazas a los periodistas que investigan la corrupción. Durante los relatos de las experiencias de cobertura de los casos de corrupción los informantes revelaron lo relativo a la intimidación para inhibirlos de continuar con sus investigaciones:

[...] después nos dimos cuenta que alguien nos seguía y al día siguiente de que nosotros hacemos este recorrido de vigilancia, [...], le llaman a mi mamá para amenazarla. Le dicen que dejemos el tema o lo que le pasara a uno le iba a pasar a todos. Cuando le llama, [el nombre del editor] y yo seguíamos tratando de hallar la posibilidad de hacer el conteo que nosotros queríamos (...) y de pronto me dice: -creo que sí se está poniendo feo el tema, creo que ya se nos salió de las manos en el sentido de la amenaza. Ya no era algo que podíamos manejar. A lo mejor si nos amenazaban a nosotros, pues de alguna manera, pero amenazaron a toda la familia. (Informante 6)

[...] a mí me pasó con el tema de los plaguicidas que alguien me dijo -ya no te metas. ¡Así!, y yo no sabía si me lo decía como en buena onda, ya no te metas o ya no te metas de plano como una advertencia [...] como a los dos, tres días de que me dijeron eso, yo fui a tomar unas fotografías a la parcela y me vieron, y me siguieron [...]. (Informante 2)

Formas más sofisticadas para someter a los periodistas. Además de estas formas de intimidación contra los periodistas, existen otras más sofisticadas como ataques cibernéticos y los mensajes masivos en redes sociales:

[...] esas dinámicas están modificándose simultáneamente a como se está modificando el periodismo. Creo que las nuevas maneras de mordaza de los periodistas, más que ofrecer dinero de manera burda en un sobre amarillo [...] van a ir en el sentido de que uno pueda seguir o no seguir en su medio de comunicación, o que a la hora de publicar una investigación le llegue un grupo de bots o trolls a sus redes sociales y lo amenacen ahí o lo agredan verbalmente. (Informante 1)

[...] una vez recibimos un ataque cibernético directamente a nuestra página, nos tumbaron nuestra página por 15 días [...] fue toda una campaña de desprestigio para nosotros como personas y para nuestro trabajo. De pronto había un montón de bots publicando: “son unos mentirosos”, hasta recibimos la amenaza de un perfil falso que supuestamente decía que era del Cártel Jalisco Nueva Generación y la amenaza fue súper directa. (Informante 6)

El miedo de los periodistas y el miedo de los informantes. De esta manera es la incertidumbre la que en no pocas ocasiones contextualiza el trabajo del periodista investigador de asuntos de corrupción. Una vez que se da el respaldo de la organización de medios al trabajo del periodista, él o ella se encuentran con que el miedo es un factor recurrente en el proceso de la investigación periodística de este tipo de temas:

[...] miedo de parte de los habitantes a denunciar. Y esto se manifiesta en la poca cantidad de denuncias registradas oficialmente en el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que era el registro federal alimentado por las fiscalías estatales, en este caso la fiscalía de Jalisco. [...] ¡Eso!, miedo de parte de la ciudadanía, cifras bajas en la federación, cifras de desaparecidos más elevadas en los grupos locales, por ejemplo, afines a la iglesia en Sayula. Y otra cosa que no creo que amerite llamar corrupción, más bien incompetencia es cómo las autoridades lo niegan todo: -no, no no, aquí todo está súper bien. Hay turismo, aquí está todo tranquilo. Esa negación de los alcaldes es incompetencia y miedo. (Informante 1)

La historia está publicada...y no pasa nada (Desaliento, enojo, frustración... y seguir adelante). Una vez que el reportaje o el producto periodístico de la investigación ha concluido y es público, los periodistas experimentan una serie de sensaciones por no darse ese esperado cambio en la circunstancia de corrupción revelada: “a mí me gustaría que alguno de estos trabajos periodísticos: notas o reportajes, tuvieran más repercusiones para los actores políticos involucrados, para los partidos involucrados, pero nos falta todavía mucho para llegar a eso” (Informante 1).

[...] pero de repente después de 3 o 4 días no pasa nada. Ni van a correr al servidor público... si la empresa ésta que estaba haciendo situaciones sólo para ellos pues también ni va a dejar de ser empresa, entonces entras al marco de la impunidad ¿no? Y yo creo que eso es lo más frustrante [...]. (Informante 3)

Hay otras ocasiones en que el trabajo del periodista tiene repercusiones en el ámbito de la opinión pública y acciones legales, pero que no se consolidan:

Lo que sí ha pasado y que fue público y que también eso fue un escándalo fue el hecho evidente y muy claro [...] del nepotismo en la administración y que eso también públicamente se mencionó a través de nuestro trabajo y eso fue algo que no pasó desapercibido, incluso hubo un recurso legal para que denunciaran al presidente municipal, a su secretario general, a la directora de desarrollo social, a una regidora, al ex jefe [sic] de gabinete porque pues todos eran familiares...y ahí estaban todos mezclados y todo y que al final lo que pasó fue que -¡ay, es que no!... pero pues este sí... pero pues ¿qué tiene? Entonces, al final procedió ese recurso legal [...] hubo un amparo y no, no prosperó, hasta ahorita no ha habido ningún tipo ni de juicio político para el alcalde ni para estos funcionarios que tienen a sus familiares trabajando en la administración [...] entonces son cosas entre la ignorancia de la administración, o... no lo sé, o entre el cinismo de hacer las cosas, y que, aunque uno lo ha denunciado, -y sí lo hemos hecho, y la gente se ha indignado y toda esta parte-, pues parece que al menos esta administración [...] o, los ignora, de cierta forma y pues eso es en el aspecto público y es algo de lo que yo me he percatado mucho y que decimos ¡híjole!, o sea, si ya lo denunciarnos, si ya se hizo, y si hubo un proceso legal, pero al final no prosperó, entonces ¿qué rayos pasa? (Informante 2)

No obstante, este resultado de inamovilidad de las situaciones de corrupción y una evidente impunidad, el periodista asume que es la parte complicada de cambiar estructuras de poder enraizadas y lo que corresponde a su quehacer profesional es continuar. (Ver Tabla 1. *Temas de corrupción investigados por los informantes*).

Pero por lo menos ya te quedas con la satisfacción de: -Sí. Yo supe que había este caso y lo di a conocer. Ya si ustedes no les interesa hacer nada es cosa suya, pero por lo menos yo no me quedé callada. [...] Al final de cuentas lo que aprendimos en las aulas es que el periodismo es un bien social y que lo que encuentras se lo tienes que dar a conocer a la gente porque merece estar informada y merece conocer la verdad. (Informante 6)

Porque es tu trabajo, es como cuando un futbolista mete un gol [...] uno hace un reportaje de investigación y la gente te reconoce pues, te alaba... luego cuando ves que no trae de consecuencia nada o sea que no va a cambiar nada [...] se repiten cíclicamente estos actos de corrupción [...] No es decepcionante del

periodismo porque no me decepciono de mi oficio, más bien me frustró de las condiciones de las autoridades ¿no? De las instituciones. (Informante 3)

Temas de corrupción investigados por los informantes

1. Cambios de usos de suelo para la vivienda sin respetar atlas de riesgo
2. Personas desaparecidas en la región. Autoridades que niegan la problemática
3. Empresas fantasmas
4. Gastos excesivos en viajes de funcionarios
5. Incendios forestales, predios que cambian uso de suelo y siembra de aguacate
6. Concesiones públicas a empresas financiadoras de campañas políticas
7. Sobreprecios en obras estructurales
8. Desvío de recursos de gobiernos municipales
9. Manejos irregulares en la adquisición de publicidad y comunicación
10. Irregularidades en la concesión del servicio de recolección de basura
11. Daño ambiental y afectaciones a la población por empresas con el apoyo público
12. Nepotismo en la administración pública
13. Compras públicas con sobreprecios

Fuente: Elaboración propia.

Semejanzas y diferencias entre el periodismo regional y el de la metrópoli. Al contrastar las experiencias de cobertura de temas de corrupción en medios regionales con medios ubicados en una urbe, los periodistas se refieren a ventajas, desventajas y problemáticas acentuadas por un contexto geográfico reducido.

Las poblaciones pequeñas brindan al periodista la cercanía con las personas que viven las problemáticas y se convierten en una fuente constante para la localización de malestares sociales que merecen un tratamiento periodístico: “[...] y también escuchar gente, [...] una buena parte del oficio del periodismo regional es que el lector es tu vecino, o sea, tienes muchas voces ¿no? Hay que saberlas escuchar” (Informante 3).

Sin embargo, la ventaja de la cercanía con la sociedad es a la vez una desventaja en términos de anonimato para el periodista que toca intereses de políticos y funcionarios:

[...] en las grandes ciudades, de cierta forma se puede vivir desde el anonimato, [...] no te encuentras al político en la tienda, no te encuentras al funcionario en la calle de manera muy casual y aquí sí, o sea aquí, sales de tu casa y a la vuelta te lo encuentras, entonces es tan pequeño geográficamente que al final te terminas topando con estos personajes de los que publicaste, de los que dijiste tal o cual cosa, entonces te observan, saben quién eres, saben un montón de cosas de ti de una manera más cercana [...]. (Informante 2)

Elementos estructurales sociales también son parte de las distinciones que hacen los periodistas para su desempeño en las regiones en comparación con las ciudades más grandes:

Para mí lo que está pasando en Ciudad Guzmán es un escándalo, pero obviamente no va a tener reflectores estatales ni nacionales. Aunque debería, dudo que suceda [...] la diferencia estriba en la impunidad [...] tiene que ver con la cultura de la localidad, tiene que ver con la locación, la tradición periodística. [Nombre de un medio regional] a mí me parece un extraordinario referente a nivel región, [otro medio regional], por su puesto también, pero el malestar ciudadano que logra, por ejemplo, una exhibición de un acto de corrupción en Autlán por [nombre del medio regional] o en Ciudad Guzmán con [nombre del medio regional] evidentemente por la cultura, la educación y porque somos menos habitantes genera menos repercusión mediática que si *El Informador* denuncia un posible acto de corrupción del alcalde de Guadalajara. Las dimensiones mediáticas son mayores entre más grande sea la población, entre más usuarios de internet estén comentando esto. Hay más twitteros que van a manifestar su inconformidad en Guadalajara que los que pueda haber en las regiones. (Informante 1)

También ahí hay cuestiones de centralismo, la tendencia... [...] seguro es muy posible que pasen hechos de corrupción más burdos todavía en... no sé... Santa María del Oro o Jilotlán de los Dolores, así a todas luces, a lo mejor en Ciudad Guzmán tampoco nos enteraríamos, tampoco lo comentaríamos, tampoco lo discutiríamos. Hay un centralismo digamos que va en escala de acuerdo con la comunidad, con la ciudad. (Informante 1)

Otro factor de mayor afectación para el periodismo regional es la casi ausencia de medios interesados en el PI: “[...] no hay suficientes medios que le den cabida a este tipo de trabajos de investigación y también no hay el tiempo suficiente. Cuando está uno trabajando en un medio le toca hacer de todo y ya no alcanza” (Informante 4).

Así, es la vulnerabilidad laboral del periodista la que también inhibe el desarrollo de investigaciones, además de la ausencia de un gremio:

No hay espacios para ejercer el periodismo que uno desea y tampoco hay sueldos. Por eso emigran muchas veces, porque no hay ni sueldos adecuados, ni prestaciones laborales. Yo siempre me pregunté qué pasaría [de] sufrir un atentado. [...] también en la salud mental uno se daña. No tiene uno seguro. Y a veces uno trata de exigir sus derechos y le salen a uno con unas cuestiones horribles, unas respuestas muy groseras... decepcionan mucho. Si decepcionan en lo cotidiano de estar sacando una nota, cómo no van a desmotivar el asunto de sacar una investigación que requiere mucho esfuerzo y mucho tiempo [...] El otro problema de la región es que no hay un gremio que ayude con las investigaciones en equipo. (Informante 4)

De lo anterior se desprenden situaciones pendientes de resolver en el periodismo regional: la ausencia de protocolos de seguridad y la poca posibilidad de desarrollar periodismo colaborativo.

Temas pendientes en el periodismo regional. En materia de protocolos y posibles alianzas, el periodista y su medio hacen una valoración del riesgo para determinar la aplicación de ciertas medidas tanto en materia de seguridad como de soporte:

Depende del hallazgo también [...] No es lo mismo que estos hallazgos de los integrantes de [nombre de un medio] con lo que está pasando en Ciudad Guzmán respecto a las concesiones de alumbrado público que denuncian cierto amiguismo a la hora de entregar una licitación a, por ejemplo, encontrar corrupción en la región militar de Sayula, estoy hablando de una hipótesis, que diera indicios que hay relación con el crimen organizado. Ese sería un caso de corrupción que implicaría que la persona que está investigando se ponga más en alerta porque hay factores de riesgo más complicados. Entonces, protocolos siempre sí. Nunca escatimar en la seguridad de uno y siempre tener personas aliadas para ejercer el periodismo. (Informante 1)

[...] algo que hemos hecho es vincularnos con otros medios de comunicación o colegas cuando sabemos que hay un tema que nos podría poner en cierta situación de riesgo y que por seguridad nosotros no lo podemos reportear. Hemos apelado al acercamiento con otros colegas y decir -oye, está este tema, ahora sí que yo te puedo dar las facilidades de tal o cual información, pero prefiero que se publique quizá en tu medio, no digas que yo te pasé la información. Mejor pues que se publique en un medio a mayor escala al medio de aquí de la región, entonces de alguna forma, aunque muy probablemente sí puedan sospechar de nosotros [...] al menos no somos como el objetivo directo y claro [...] creo que las alianzas es algo importantísimo y muy valioso y que se tiene que hacer [...] ahorita es necesario el periodismo colaborativo en diferentes temas y más en estos. (Informante 2)

Las ventajas del periodismo colaborativo no sólo estriban en el respaldo ante el tratamiento de temas delicados, también se da para el desarrollo de investigaciones más grandes que implican mayores esfuerzos de trabajo y económicos:

Si el indicio de corrupción da para hacer mucho trabajo, que se requieran dos o tres meses para investigar, buscar una beca de financiamiento. Es por ejemplo lo que hicimos, [nombres de periodistas y medios] en 2018 y vimos que iba a estar muy largo, que se tenían que revisar muchos documentos y contratos. En 2019 aplicamos a la beca de periodismo colaborativo de CONNECTAS y ahí lo que documentamos fueron varias cosas: una que OHL, una de las empresas ganadoras, tenía relación con Emilio Lozoya, -quien hoy en día está tan de moda-, porque fue integrante del consejo directivo de OHL México meses antes de que ganara parte de la Línea 3 OHL, por ejemplo. Otra de las empresas que se llama Grupo Promotor de Desarrollo e Infraestructura, el dueño es José Miguel Bejos, amigo personal de Peña Nieto que se juntaban a jugar golf cuando Peña Nieto era presidente y que ha habido sobrecosto a tal grado que la obra de 17 mil millones que iba a costar, ya va a costar 34 mil millones; filtraciones, grietas en las casas, etc. Era tanto trabajo que buscamos una beca. Pero en protocolos de seguridad, si bien no era un riesgo inminente a nuestras vidas, sí tomamos ciertos protocolos como tener un grupo de comunicación con sus respectivas reglas de seguridad. A la hora de publicar buscar medios aliados. (Informante 1)

De la corrupción en el gremio periodístico

Prácticas de corrupción generalizadas y normalizadas. En el presente estudio también se pudo constatar cómo existen prácticas de corrupción de medios generalizadas y normalizadas en las regiones investigadas.

[...] pues si es muy común que acepten dinero, incluso es muy común que se encuentren en la nómina del Ayuntamiento por ejemplo, y sí [...] yo siento como mucha [...] lástima [...] esta parte, como que por ellos piensan que todos somos así, o que todos los medios nos corrompemos o que, ¿qué se yo, [...] Y al final se les hace sencillo [...] yo me siento bien de que nosotros no, porque tenemos un ideal, tenemos nuestra ideología, quizás estoy de romántica del periodismo desde la escuela, pero en realidad es un gran orgullo al menos para mí, y para nosotros que estamos en este medio, y que es algo de lo que podemos presumir de que no, de que nunca hemos aceptado esto por más mal que lo estemos pasando, de alguna u otra forma siempre hemos podido salir a flote. (Informante 2)

Sin embargo, también en las regiones se presenta la tendencia de corromper a periodistas en redes sociales:

[...] yo era muy twittera y por ahí algunos políticos que estaban en campaña me llegaron a conocer, por mi empresa. Me enviaron [...] una propuesta publicitaria

y me dijeron, -no nos interesa trabajar con ellos, nos interesa trabajar contigo. Pagarte para que tú en tu Twitter, en tus redes sociales estés publicando a favor de nosotros. Les dije que no. (Informante 5)

Cuando el periodista se corrompe. Otro tipo de intentos de corromper a los periodistas se han traducido en ofrecimientos de diferentes tipos y niveles. Desde cantidades de dinero, hasta seguros de vida e incluso trabajos en el gobierno para silenciar de una manera definitiva la voz crítica del periodista. En este sentido, los testimonios de los informantes fueron tanto de sus experiencias en el periodismo regional como en el de una ciudad.

[...] que se está manifestando cierta organización apartidista en Zapotlán. Que se tapó la calle y que está exigiendo que el ayuntamiento haga o deshaga tal cosa. Y sí me tocó que me comentara un compañero que algunos de los integrantes de esa organización le ofrecieran 500 pesos para que sacara la nota. (Informante 1)

Me tocó ver varios colegas que estaban en [un medio estatal] y ya se iban a oficinas de gobierno ¿no?, [...] que eran muy críticos y llegaron a ser casi súper asesores de gobernadores o de alcaldes. Pero también vi otros [...] que también los medios los orillaban a los compañeros a hacer esto [...] los jefes en los medios los obligaron a que dejaran de hacer un periodismo crítico [...] incluso hay algunas que tuvieron acoso [...] algún hostigamiento que vi como cierto recelo que vieron de los chavos que tenían más potencial que los jefes. (Informante 3)

Yo sí he conocido a personas que su inicio en el periodismo era un tratamiento profesional de la información y años después ya solo viven de hablar bien de quien les paga y hablar pestes, en un sentido incluso personal, de quien no. O también me ha pasado que [el jefe del periodista le indique]: -Si no contrató publicidad, no existe aquí. Y [reflexiona] la responsabilidad de una empresa periodística es dar la información a la gente. Te paguen o no te paguen. Creo que a veces cuando una persona accede a la dirección de los medios y comienza a ver el dinero o que hay buen negocio, actuando de esta forma, va perdiendo sus valores, porque lo he visto. (Informante 4)

En Ciudad Guzmán me han ofrecido puestos de trabajo. En una ocasión me ofrecieron un seguro de vida por parte de la gente del gobierno; puestos de trabajo en Comunicación Social del gobierno municipal de Zapotlán con un sueldo mayor a lo que ganaba en [medio regional] y a lo que ganaba la propia gente de comunicación social. Cuando estaba [nombre de un funcionario] me ofreció un puesto de trabajo. Desde el tiempo de la campaña cuando yo apenas estaba colaborando en [nombre del medio], que todavía no tenía sueldo, él era diputado. Hace un evento público e invita a la prensa de Zapotlán. De [nombre del medio] me envían a mí y antes de entrar al evento como el transporte fue por parte de él [el funcionario en campaña] nos lleva directo a su oficina,

íbamos tres reporteros, ahí nos ofrece unirnos a su equipo de trabajo porque él decía que iba a ser presidente municipal (...) y que se iba a cambiar de partido, era un hecho que iba a dejar el [nombre del partido] porque iba a haber oportunidad y quería que los tres lo ayudáramos para llegar a ser presidente municipal. Que nos uniéramos a su equipo de trabajo, pero sin unirnos. O sea que siguiéramos en los medios de comunicación, pero él nos daba un soborno para que habláramos bien de él e hiciéramos parte de su campaña desde los medios de comunicación. No sé si los dos compañeros aceptaron, yo no acepté. (Informante 5)

En el testimonio de este informante se deja ver cómo los intentos de corrupción son persistentes:

Después cuando ya es presidente municipal su coordinador general [nombre del funcionario] me aborda fuera de presidencia, para ese entonces ya había publicado varias informaciones que no le había gustado al gobierno municipal y me invita a trabajar en comunicación social para que dejara de hablar de ellos. Otra, en el tiempo de campaña me invitaron a formar parte de las empresas a las que ahora investigamos: de INDECOM, fue en la campaña para [nombres de dos candidatos de un partido político] me abordaron en la campaña de 2018 para que me uniera a su equipo de comunicación social y que iba a tener el trabajo de planta, pero que también dejara los medios de comunicación para irme con ellos y que el trabajo iba a continuar en el senado. (Informante 5)

La persistencia para acallar la voz del periodista incluye también la diversificación de las estrategias, incluso a través de otros actores no del ámbito político o de gobierno, sino de un actor parte de un medio de comunicación de la misma región.

Lo del seguro de vida fue cuando la situación de la concesión del servicio público de basura. El director de [nombre de un medio de comunicación regional] me llama para hacerme una propuesta de trabajo, él sabía que en [nombre del medio de comunicación donde trabajaba el informante] ganábamos muy poco y no teníamos prestaciones. Cuando comenzamos a platicar me dice que él no tenía mucha gente y que no tenía mucho dinero, pero que podía darme algo para que yo colaborara con pocas notas a la semana. Yo le iba a decir que sí. Incluso me dijo que me iba a dar seguro porque dentro del periodismo es esencial. Yo pensé que todo era por [nombre del medio de comunicación que le hacía el ofrecimiento], pero en eso entra [nombre de un funcionario de gobierno] y lo primero que dice antes de saludar: -ya quedó lo del seguro de vida, lo va a pagar [nombre de otro funcionario de gobierno], ya lo convencí y va a durar tres años. ¡Ah, pues el seguro de vida era un condicionante para que yo dejara de hablar de la concesión de la basura! Me dijo: -ya está tu seguro de vida, pero ya déjate del tema de la basura no les hagas caso a esos revoltosos. (Informante 5)

Es en este punto donde los constantes intentos de corrupción y en este caso el “vehículo” del soborno, un seguro de vida, hace reflexionar al periodista si además de la intentona de silenciamiento no existía una amenaza a su vida, situación que no es aislada en el periodismo regional: “Pueden atentar contra mi vida y ya hay antecedentes de ello [...] Ninguna información, ninguna nota vale la pena si tu vida se va a poner en riesgo o vas a poner en riesgo la vida de tu familia” (Informante 6).

CONCLUSIONES

La práctica centralista sigue vulnerando a las regiones con todo y a pesar de la Sociedad del Conocimiento. Prevalece el pensamiento del cacique que de manera arbitraria utiliza los recursos de poder económico o político y en muchas ocasiones ambos, para cometer arbitrariedades traducidas en incontables actos de corrupción como los presentados en este texto a manera de relatos de periodistas que no tendrían que ser valientes ni parecer aventurados, si prevaleciera una sociedad justa y un garante Estado de derecho.

Todos los informantes que participaron en este estudio han emigrado de la región donde ejercían el periodismo. Dos de ellos por amenazas recibidas debido al ejercicio de su trabajo que se negaron a corromper, otros dos para buscar oportunidades laborales más justas dado que en sus empresas les negaron seguridad social y sueldos que les permitieran vivir de manera decorosa para el sostenimiento de ellos y su familia. Dos más porque recibieron ofrecimientos laborales en ciudades capitales con sueldos y condiciones muy superiores a los que les podría ofrecer su región. Todos ellos, que por cierto se formaron como periodistas en un Centro Universitario Regional, expresaron su apego por seguir ejerciendo el periodismo en sus regiones, pero las amenazas, la violencia y la precariedad laboral no se los permitieron.

Las experiencias de periodistas que se han decantado por el PI para desentrañar y hacer públicas historias reales de corrupción en las regiones refuerzan la certeza de los pendientes sociales en materia de justicia, denuncia y seguimiento de sucesos de corrupción evidenciados por profesionales de la información, pero con un nulo seguimiento por autoridades locales, estatales y federales. El trago amargo de impunidad de los periodistas que compartieron sus historias deja esa sensación de hierro añejo en la boca de quien los escucha y lee.

Estos testimonios dan certeza de las diferencias establecidas por los maestros del periodismo en diversas latitudes desde Kapuscinski (2006) y Restrepo (2004), hasta Rodríguez (1994), Caminos (1997) y Raphael (2017), entre el PI y el diarismo. No todos los que se dicen periodistas son iguales, y si bien no es determinante, la profesionalización universitaria sí hace la diferencia,

particularmente en lo relativo a la ética que debe prevalecer en el procesamiento y tratamiento de la información para preservar la independencia editorial que cuida los intereses públicos de la sociedad que debe ser informada con principios de imparcialidad democrática.

El estudio también se suma a los hallazgos establecidos por teóricos de la Sociología de la producción de noticias acerca de la insoslayable determinación de las organizaciones de medios en el procesamiento de la información periodística, aunque, al no tratarse esta investigación del seguimiento de rutinas organizacionales propias del diarismo, sí se hace evidente cómo el periodista investigador obtiene de su empresa mediática un marco que lo lleva a tomar decisiones fundamentales:

- Por una parte, la reflexividad para el tratamiento de la información en términos de corroboración y verificación, pero también para cuestionar con mirada editorial ética el valor y la pertinencia de la información, así como el trato equilibrado en la medida de lo posible de los actores que forman parte de la historia de corrupción investigada por el periodista;
- Por otra, para decidir continuar o desechar el seguimiento de una historia por circunstancias muy palpables vinculadas a la seguridad y autoprotección del periodista;
- En otro sentido para no ver truncada posteriormente la publicación de su investigación debido a intereses económicos de dueños y editores de medios carentes de ética periodística.

Esto habla de la tarea pendiente de la profesionalización de los medios, pero particularmente de las empresas periodísticas que no están dirigidas por profesionales y que se han convertido en mercancías dispuestas al mejor postor, léase gobierno, partido político o industria rapaz del capital natural de una comunidad.

REFERENCIAS

- Cervantes, C. (1994). Análisis de contenido y etnografía en el estudio de la producción de noticias, en Cecilia Cervantes Barba y Enrique Sánchez Ruiz (coords.) *Investigar la comunicación. Propuestas iberoamericanas*. ALAIC/Universidad de Guadalajara.
- Caminos, J.C. (1997). *Periodismo de investigación. Teoría y práctica*. Síntesis.
- Fundación Gabo. Consultorio ético. <https://fundaciongabo.org/es/consultorio-etico/consulta/2060>).
- Hernández, M.E. (1995). *La producción noticiosa*. Colección Estado, Cultura y Sociedad. CUCSH/Universidad de Guadalajara.

- Kapuscinski, R. (2006). *Los cínicos no sirven para este oficio. Sobre el buen periodismo*. Anagrama.
- Leñero, V., Marin, C. (1986). *Manual de periodismo*. Grijalbo.
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana. Facultad de Ciencias sociales y humanas. Programa de Comunicación social y Periodismo.
- RAE, (2020). Definición de corrupción. <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>.
- Raphael, R. (2017). *Periodismo urgente. Manual de investigación 3.0*. Ariel.
- Restrepo, J.D. (2004). *El zumbido y el moscardón. Taller y consultorio de ética periodística*. FCE.
- Rodríguez, P. (1994). *Periodismo de investigación. Técnicas y estrategias*. Paidós.
- Sigal, L. (1978). *Reporteros y funcionarios. La organización y las normas de la elaboración de noticias*. Gernika.

LA CORRUPCIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Karina del Carmen Chávez Ochoa¹

INTRODUCCIÓN

El presente tema, deriva de situaciones cotidianas en las que “el procurar”, es el esfuerzo que se debe hacer día a día para la obtención de la justicia. Por lo tanto, cuando hablamos de justicia, encontramos una serie de conceptos teóricos, sin embargo, dentro de estos conceptos encontramos frases relacionadas a alcanzar la equidad, la verdad, dar a cada quien lo que merece, pero en realidad y en la actualidad, referirnos a la justicia, es pensar que la misma sea el valor único como medio para llegar a la verdad con el fin de lograr el objetivo de la norma jurídica coercitiva y punible, y en este trayecto encontraremos cuestionamientos relacionados con ¿existe un real y efectivo acceso a la justicia?, por medio de las instituciones previamente establecidas para lograr ese fin.

En este contexto, la procuración de justicia, ha venido deteriorándose por factores culturales, políticos y sociales, que han llevado a modificar la forma en que hoy en día se visualiza no solo este valor, sino las propias instituciones responsables de procurar la justicia en nuestro país y en Jalisco.

Un tema que muestra, que la incertidumbre de la sociedad es cada vez más, pues la solución no ha sido solo abordar las políticas criminales en la prevención del delito o la punibilidad con el incremento de las penas, sino tenemos que analizar cuál es la respuesta de las instituciones públicas a cada acción y cuál es el mensaje que emiten hacia los gobernados, petición de los que formamos parte de esta población, sabemos que los hechos lastiman los bienes jurídicos que tutela la normatividad, hechos que no solo derivan de la acción dolosa o culposa de un particular, sino que vemos instituciones dotadas de infraestructura, recursos humanos, recursos económicos, que hacen ver una deteriorada voluntad individual y colectiva en el servicio público común a los ciudadanos, con procesos burocráticos, temerosos, sin transparencia que demeritan el anhelado valor de la justicia y lo muestran inalcanzable.

1 Maestra en Derecho Procesal Penal, doctorante en Derecho por investigación, con experiencia profesional en el nuevo sistema de justicia penal, certificada en la ciudad de México por la Secretaría Técnica para la implementación del sistema, pionera de este sistema de justicia a partir 1 de octubre del año 2014 que entró en vigor en Jalisco. En la actualidad el cargo que ocupa es de representante enlace de la defensoría de los derechos universitarios en el CUSur de la Universidad de Guadalajara. Orcid 0000-0002-1359-8051

DESARROLLO

Antecedentes

La crisis del Derecho, nos coloca en una situación de análisis en: ¿cómo hemos evolucionado en el tema? Y partiendo del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los sistemas tanto estatal y federal en la procuración y administración de justicia, por una parte, los visualizamos como instituciones tradicionalistas que emergen de antecedentes de un sistema inquisitivo, mixto, ahora llamado tradicional, que repentinamente con la Reforma Constitucional en nuestro país del año 2008, se emigra a un sistema de justicia adversarial con miras a un sistema transparente, bajo principios específicos y garantistas hacia las partes en donde se colocan a los derechos humanos como el eje central.

En este entendido, y bajo una cultura tradicionalista, donde el poder se reparte y se comparte, y no solo como un interés económico, sino como un medio para la objeción de fines personales mediante la realización de acciones ilícitas que deterioran la imagen de las instituciones establecidas para el beneficio común.

Cuando vemos la realidad imperante en torno a la seguridad y justicia en el país, observamos que la criminalidad en México ha representado cifras en aumento, ya que de acuerdo al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, en la república mexicana se registraron 52,220 homicidios, 842 feminicidios, 197,816 lesiones, 362 desapariciones forzadas, 3610 delitos que atenta contra la integridad personal, 17,233 abuso sexual, 943 violaciones en agravio de menores e incapaces, 77,804 delitos de robo a casa habitación y 194,073 robos de vehículo, 85,953 robos a transeúntes en la vía pública, entre otros; esto con referencia al fuero común o estatal (INEGI, 2020)

Mientras tanto la percepción de la población mexicana mayor de 18 años, en un porcentaje de 73.4% considera insegura su ciudad, esta información recabada en el primer trimestre del año 2020, de acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020).

Estos acontecimientos en cifras, son determinantes, en el debilitamiento del sistema judicial, además de generarse problemas sociales, como pérdida de la confianza, desigualdad social, educación limitada, poco acceso a la información, generadores de violencia entre otros, lo que incide en la fragmentación del tejido social, desde su núcleo principal, que menoscaba en los valores del ser humano.

La corrupción en el derecho mexicano.

El desarrollo de la criminalidad, se debe a diversos factores, pues la actividad criminal, enlista los objetivos específicos, elige perfiles idóneos en los sujetos

que involucra, su desarrollo no se limita a un solo territorio o país; y con ello, encontramos la otra vertiente, el declive de los Estados y el monopolio de la producción jurídica, el desarrollo de nuevas formas de explotación, de discriminación, de agresión a bienes comunes y de derechos fundamentales (Ferrajoli, s.f.)

En este contexto social, emergen situaciones en crisis en los que se confrontan con objetivos inútiles, con resultados fallidos, sin sustento legal, político, social y económico. La poca credibilidad en las instituciones, representa el problema principal en cuanto a la impunidad, pues mientras la criminalidad avanza, la ciudadanía teme, y las instituciones se debilitan.

Como lo sostiene Ferrajoli, el mensaje político está en sintonía con los intereses de la criminalidad del poder en sus diferentes formas, pues el mensaje sugiere que la verdadera criminalidad que hay que prevenir y perseguir es únicamente la callejera y de subsistencia, mientras que los infractores de “cuello blanco” (corrupciones, lavado de dinero, fraudes fiscales, devastaciones ambientales, atentados contra la salud) quedan excluidos o resultan poco significativos en el mensaje.

Y no obstante de que nuestro país ha sido testigo y participe de instrumentos internacionales en combate a la corrupción, aún sigue siendo uno de los puntos débiles de nuestro sistema de justicia, pues la misma Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en sus anexos señala

Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Dicho texto se queda corto en los estándares de nuestro país en cuanto a la esencia de los conceptos que señala la convención.

En este instrumento internacional, la asamblea general en el punto 2. aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que figura como anexo de la presente resolución, y la abre a la firma en la Conferencia Política de alto nivel que se celebrara en Mérida (México) del 9 al 11 de diciembre del 2003, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 57/169 (Unidas, 2004).

Cabe mencionar que, si bien nuestro país en su afán de cumplir con los compromisos internacionales que aprueba en forma vertical con lo que señala la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la situación real queda lejos de los anhelos pretendidos.

En el año 2019, la tasa de población por cada cien mil habitantes que cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó durante 2013 es de 62,084 por ciento; por lo tanto, más de un 50% de la población mexicana señala que la corrupción es uno de los principales problemas que se deben atender en nuestro país.

Un dato importante, es dejar clara la intención de los gobernantes de atender estos problemas, para lo cual el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales en 2019, señala que se ha incrementado la infraestructura en las policías, con la creación de estaciones de policía, casetas de policía, comandancias, módulos de atención, botones de pánico y otros, con la instalación de 53,949 cámaras de vigilancia, es decir, 43.0 por cada 100 mil habitantes, 71,794 botones de pánico por 57.3 por cada 100 mil habitantes, así como la existencia de los Centros de Control y Confianza (C3), Centros de Comando, cómputo, control y comunicaciones (C4) y Control, Comando, Cómputo, Comunicaciones y Coordinación (C5) (Censo Nacional de Gobierno, mayo 2020). Pese a ello, la criminalidad y la corrupción siguen siendo aliadas sin fronteras.

La efectividad de los sistemas de justicia vigentes.

La función jurisdiccional como la que incumbe la investigación de los delitos, por disposición constitucional, recae en el Ministerio Público quien procura y el juez quien dice el derecho o administra la justicia, por ello, los procedimientos para lograr el fin de la justicia se establecen en las legislaciones vigentes y aplicables a las conductas actuales.

Como quedó establecido en las primeras líneas, nuestro modelo de justicia ha sufrido una transformación a fin de cubrir las exigencias de los tratados internacionales y las convenciones que México ha firmado y ratificado en temas relacionados con la procuración y administración de justicia, por ello se adquieren compromisos para cumplir los estándares en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

En este sentido, el tema de la corrupción que es parte de la reforma en materia de Seguridad y Justicia en nuestro país, que toma importancia al ser pieza de los conceptos que consideró el legislador combatir mediante la reforma constitucional.

Dentro de la exposición de motivos de la Reforma Constitucional del año 2008, que llevó al cambio de paradigma en la forma de impartir justicia, se plantea la revisión del sistema de justicia en México, como un reto impostergable. La sociedad mexicana percibe lentitud, iniquidad, corrupción e impunidad, que son el denominador común de la mayoría de los casos cuando las personas intervienen

en la sustanciación de un proceso penal. Lo que genera desconfianza en las instituciones y debilita la consolidación de éstas (Seguridad, junio 2008).

Empero el debilitamiento de las instituciones no se encuentra determinado únicamente por la forma de procurar e impartir justicia, sino por factores inherentes al ser humano que conlleva a analizar los elementos que componen el concepto de la corrupción: En primer lugar, existe un cúmulo de ganancias y pérdidas asociado al comportamiento de los agentes, que implica un elaborado estudio de las consecuencias que se derivan de la acción por parte del agente corrupto, y el beneficio no solo puede ser de naturaleza económica, pueden existir otro tipo de compensaciones (reconocimiento, promoción profesional, ejercicio de poder). En segundo lugar, la corrupción se revela como un problema que entra en la esfera del análisis de la relación entre administrados y administrado, esto nos remite a una anomalía en la relación entre los poderes públicos y los agentes privados. Otra forma de ver el fenómeno es considerar la corrupción como el resultado de un mercado donde existen poder de monopolio por parte del oferente de los servicios y, por tanto, capacidad para restringir y administrar su oferta.

La corrupción requiere de cuando menos el corrupto y el corruptor, entre los cuales existe un vínculo (Mulas-Granados, 2011).

Ahora bien, si analizamos en dónde se pueden generar actos de corrupción, en forma por demás reiterada, como una constante que se normaliza por el agente corrupto y el corruptor, y que puede darse en situaciones de suma gravedad e impunidad; este fenómeno por lo regular se presenta en sistemas con instituciones débiles, carentes de valores y objetivos determinados, donde existen procedimientos burocráticos poco eficaces.

De ahí que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, reconoce la participación de la sociedad, (artículo 13) en la prevención y lucha contra la corrupción con la intención de que exista la participación activa de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones con base en la comunidad para sensibilizar la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, implementando medidas de transparencia y participación de la ciudadanía, con programas educativos y universitarios, garantizando la libertad de difundir y expresar lo relativo a este concepto, entre otros.

La Institución del Ministerio Público en la Procuración de Justicia

Un protagonista de basta importancia es el Ministerio Público en quien recae el mando y conducción en la investigación de los delitos, quien ejerce la acción penal y, además, vela por el interés de la legalidad en el proceso,

para la obtención del fin por el cual se crea, investigar delitos que lleven a la búsqueda de la verdad, para que el culpable no quede impune y los daños ocasionados por el delito se reparen, tal y como lo señala el propio artículo 20 Constitucional.

El Poder Ejecutivo, ha implementado acciones a fin de combatir la criminalidad, con la creación de normas, legislaciones especiales, el incremento en las penas, con la unidad policial, infraestructura en tecnología y acceso a servicios digitales con plataformas de información a nivel nacional, entre otros; sin embargo, éstos no han tenido la eficacia requerida para combatir la criminalidad y como consecuencia la corrupción.

Es por ello que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, retoma la participación del poder judicial y al ministerio público (artículo 11) como medidas relativas a dichas partes procesales, señalando que, para evitar toda oportunidad de corrupción entre estos, deberán adoptarse medidas que podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial, esto por ser organismos con independencia análoga (Unidas, 2004).

Así mismo, establece la citada convención en su artículo 15, el soborno a funcionarios públicos nacionales, como un compromiso de que el Estado parte de la Convención y tendrá que adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito cuando se comentan intencionalmente:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Atendiendo lo anterior, la teoría queda rebasada por las prácticas desmedidas que a diario lamentamos en escandalosas noticias sobre funcionarios que actúan en hechos de corrupción, con una conducta fuera de los valores éticos y menos aún de lo que le obliga la norma legal y en el ejercicio profesional; y es así que encontramos una clara desmotivación del ciudadano para acceder a la justicia por la misma desconfianza en las instituciones que la procuran.

Pues la percepción de los ciudadanos encuestados a nivel internacional entre los años 1998 – 2008 a los que se les pregunta por los servicios públicos en los

que fueron víctimas de prácticas corruptas, la gran mayoría responde que fue con la policía o el sistema judicial (Mulas-Granados,2011).

Nos encontramos pues, en una crisis de valores, donde los agentes corruptos y corruptores, no nacen de las instituciones, sino que esto nos hace pensar en un análisis donde el funcionario que participa del soborno y que se integra en esas prácticas reiteradas, olvidando no solo el aspecto de la ética, sino el rol que debe desempeñar y al cual proyectó hacer cumplir ante la ley cuando fue contratado para ello. Vemos un tema por demás olvidado aun siendo evidenciado en la sociedad, una desorganización en cuanto a la estructura en las que imperan los compromisos políticos, las ambiciones y el hambre por el poder, un ideal del poder como sinónimo de control, de riqueza y de privilegios.

A los ojos de los poderes públicos quienes son omisos ante las claras violaciones de los derechos humanos de los gobernados, en el que le asiste la razón al que tiene poder, al que tiene dinero o al que goza de privilegios (legítimos o ilegítimos).

La respuesta a la exigencia social en la procuración de justicia.

La respuesta a la problemática de la corrupción en la procuración de justicia, se ha generado por el Estado mexicano en el establecimiento de órganos internos de cada institución que impongan sanciones administrativas o penales a los que incurran en estas conductas. También la creación de las Fiscalías de Combate a la Corrupción, que a decir de la opinión general no deben estar al cobijo del Poder Ejecutivo, sin existir una plena imparcialidad en la resolución de los asuntos sometidos a su investigación, pues constituidos de Ministerios Públicos o Fiscales especializados, no responden a la existencia jurídica y social a este tema si siguen siendo parte del mismo poder. No se advierte una solución real, sino una disfrazada alternativa a las voces de los gobernados.

Pues frente a las responsabilidades que se pueden llegar a imputar a un servidor público, dado que la responsabilidad privada no comprende únicamente la sanción que establece la norma escrita o la ley, sino que la transgresión de los principios de su actuar es no solo un generador que lesione un bien jurídico, pero también a su vez hace nugatorio el sentido del servicio público, pues comporta un incumplimiento de deberes y obligaciones establecidas por la figura que representa, ya que aprovecha su posición de servidor público en beneficio de un interés privado, por ello potencializa la gravedad de su actuar puesto que el actuar irregular de dicho agente del Estado pone en riesgo los derechos fundamentales dignos del gobernado, dado que la transgresión en el escenario social se torna como un factor de desobediencia civil sacrificando el interés público.

La corrupción registra el quebrantamiento de principios, normas del orden legal, moral y social (Méndez, 2016).

CONCLUSIONES

La corrupción en el sistema de procuración de justicia, representa un reto para combatir la criminalidad y la impunidad, pues pareciera que muy lejos nos encontramos de la atención a este problema, no obstante de contar con tratados, convenciones, legislaciones e instituciones dedicadas al combate a la corrupción, pues lamentablemente este sistema no permite la transparencia en la actuación de los órganos persecutores del delito, que muestran una institución débil, de poca credibilidad, y llena de formalismos innecesarios, que lejos de facilitar el acceso a la justicia, condicionan trámites burocráticos, en donde el ser víctima de un delito, ser parte del proceso, representa una pesadilla que no solo pone en riesgo la vida, la libertad, la integridad y hasta el patrimonio mismo, por la actuación corrupta de quienes actúan en las instituciones, y que si bien es cierto no se debe generalizar a los miembros de las fiscalías o procuradurías, lo cierto es que la percepción social es la que marca la pauta para el establecimiento de organismos descentralizados como la Fiscalía de Combate a la Corrupción para atender esta problemática que retoma la investigación en la actuación del funcionario, en las prácticas desleales o delictivas en los procesos penales. Sin embargo, en forma general las instituciones, con su misión, visión y objetivos determinados, y debidamente reglamentados en la norma jurídica y su reglamento interno, pueden estar infestadas de servidores públicos carentes de valores éticos y con una formación distorsionada en donde se ambiciona el poder, la riqueza, influencias o privilegios que atentan en forma grave en los derechos humanos de los gobernados.

REFERENCIAS

- Censo Nacional de Gobierno, (mayo 2020). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspse/2019/doc/cngspse_2019_resultados.pdf. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. (s.f.).
- Ferrajoli, L. (s.f.). Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado. (págs. 29-44).
- INEGI. (2020). <https://www.inegi.org.mx>:
- Méndez, G. G. (2016). Problema social de la corrupciónn. Bogotá, Colombia : Unidad Distrital Francisco José de Caldas .
- Mexicanos, C. P. (s.f.). <http://www.diputados.gob.mx/>.
- Mulas-Granados, J. A. (2011). Corrupción, cohesión social y desarrollo el caso de Iberoamerica. Madrid : Fondo de Cultura Económica.
- Seguridad, R. C., (junio 2008). <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf> Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Bibliotecas y de Los Sistemas de Información. De <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>
- Unidas, N. (2004). Convención de Las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Convención de Las Naciones Unidas Contra La Corrupción. Nueva York, Estados Unidos de América : Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.

PLANEACIÓN FISCAL EN LAS EMPRESAS

¿CORRUPCIÓN?

J. Jesús Torres Barragán¹
Quetzalli Zuzzet González Osorio²

INTRODUCCIÓN

La falta de pago de contribuciones, es un problema al que los gobiernos se tienen que enfrentar, y que afecta las finanzas públicas, según un estudio de Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez (IBD), en el año 2016 el gobierno dejó de recaudar de 510 mil millones de pesos, equivalentes al 2.6 por ciento del Producto Interno Bruto.

En el presente capítulo se analizan las repercusiones que tiene en la soberanía fiscal la erosión de la base de tributación de las empresas y si esto puede considerarse corrupción. El pronunciamiento realizado por la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE) es claro al respecto de hacer un llamamiento a los gobiernos para atender este fenómeno dentro de sus respectivas administraciones tributarias y captar los ingresos tributarios generados en sus territorios, y propiciar con ello el desarrollo económico deseado.

En el mundo de la empresa, el imperativo fundamental es la generación de valor, teniendo especial énfasis en este contexto el tema de la rentabilidad; la lógica dura de la empresa implica la exigencia de resultados, sin embargo, esta lógica de las empresas se confronta con la misión recaudatoria del fisco, cuya pretensión es la de obtener mayor recaudación posible.

Este choque de intereses entre las empresas y la autoridad fiscal permite entender las polémicas tensiones generadas cuando al amparo de una planeación, el sujeto pasivo de la obligación fiscal disminuye su carga tributaria, por esta razón con frecuencia a lo largo de la historia moderna las autoridades fiscales han condenado todas las prácticas cuyo camino sea un menor costo fiscal.

Dependiendo del sistema jurídico y el Estado, se puede encontrar el margen de actuación del contribuyente para la planeación fiscal, encontrado en figuras como fraude a la ley, economía de opción el esquema para reducir la

-
- 1 Maestro en Derecho Corporativo y Doctor en Estudios Fiscales, Profesor tiempo completo Docente Asociado "C"; del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara, Corredor Público 83 de la Plaza del Estado de Jalisco. Correo electrónico: jesus.torres@cusur.udg.mx. Orcid 0000-0002-8362-5086.
 - 2 Estudiante de Abogado en el Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: quetzal.zg@outlook.es.

base imponible, existe también quienes simulan actos jurídicos con mismo fin, todas representan en mayor o menor medida una disminución en la recaudación del fisco y, por lo tanto, una práctica rechazada por la autoridad. Estas prácticas últimamente condenadas y señaladas por autoridades ponen en tela de juicio el correcto proceder de las empresas.

1. PLANEACIÓN FISCAL ¿LEGÍTIMO DERECHO? O ¿ABUSO?

Uno de los temas más controvertidos frente a la autoridad fiscal se refiere a la forma de interpretación de las leyes fiscales, máxime cuando esta interpretación es contraria a los intereses del fisco, cuyo fin generalizado es la obtención de recursos para el gasto público. En un estado democrático y de libertades como se presume en México, los contribuyentes son libres de celebrar instrumentos jurídicos que mejor convengan a los intereses; para Torres (2002), este es un fenómeno no solo local, sino claramente globalizado, en que los contribuyentes tienden a realizar actividades o negocios jurídicos que detonen una menor carga tributaria con el fin de obtener los mayores rendimientos económicos posibles.

Sánchez (2011) precisa que las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho que la ley fiscal grava, es aquí donde nace la obligación tributaria; a las acciones realizadas disminuir la base imponible y, por ende, el pago de las contribuciones, se conoce como planeación fiscal, Reyes (1996) la define como “La optimización de los recursos para el cumplimiento de la menor carga fiscal posible dentro de los márgenes legales, sin llegar a incurrir en ilícitos, buscando las mejores alternativas para el cumplimiento dentro de la norma legal”.

En otras palabras, la planeación fiscal reside en la materialización de actos jurídicos de parte de los contribuyentes cuyo objeto lícito permite la disminución del costo fiscal, con el requisito *Sine qua non* de respetar el marco legal aplicable. Bajo el principio jurídico de que “lo que no está prohibido está permitido” la regla general del contribuyente con la norma fiscal es una interpretación tendiente a la disminución de la carga tributaria. Para Sánchez (1998), la esencia de la planeación fiscal es precisamente optimizar los recursos de la empresa de tal manera que logre abatir los costos fiscales, siempre dentro de los límites establecidos por la ley, sin embargo, como afirma Torres (2002), una de las principales preocupaciones de las autoridades fiscales es determinar en qué momento la voluntad de las partes puede respetarse como una legítima expresión de verdadera actuación o cuando es una forma a fin de evitar la causación y el pago de contribuciones.

El sistema jurídico mexicano contempla derechos a favor de los particulares para que libremente organicen sus negocios³ de la mejor manera que convenga a sus intereses, sin embargo, no debe perderse de vista que la propia legislación no legitima a dichos sujetos para que violenten la ley a través del engaño o bien, por medio de la simulación solamente con la finalidad de obtener beneficios que no le corresponden.

Pérez (2006)⁴ señalan que ante el precepto legal que impone una obligación tributaria, los contribuyentes pueden elegir caminos, menos o nada gravados para obtener un resultado económico equivalente a aquel que la ley se proponía gravar. Dentro de esta alternativa, se destacan dos modalidades: a) La del contribuyente que actuando del modo indicado solo aparentemente presta cumplimiento a la norma tributaria, pues en realidad está vulnerando la *ratio legis*⁵ del precepto (Fraude a la ley y simulación) y b) La del contribuyente que, actuando del modo indicado, no entra en colisión con ningún precepto tributario concreto, limitándose en su actuación a optar por la vía económica menos gravada. (Economía de opción).

Estas formas de proceder de los contribuyentes tienen un común denominador, la disminución de la carga fiscal, sin embargo, las formas, alcance e incluso la legalidad dependen de los medios utilizados para lograr dicho fin. A continuación, se profundizará en cada una de ellas.

1.1 Fraude a la ley

El fraude a la ley es una figura cuyo nacimiento se da en la materia civil, no es de extrañarse dado que es el derecho para el ciudadano por excelencia y de esta esfera se traslada a otras disciplinas jurídicas, como es la materia fiscal cuyo ámbito se vuelve más complejo. En primer término, es importante distinguir los criterios no vinculativos de lo que es el fraude a la ley, que;

[...] consiste en burlar la aplicación de una norma desfavorable y buscar y obtener que sea otra disposición favorable la que se aplique. En otras palabras, el

-
- 3 El fundamento legal de la libertad de trabajo y contratación es primer párrafo del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:
Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.
- 4 Citados por Reyes (2014) *"Código Fiscal de la Federación: Aplicación práctica de los principios básicos fiscales y de las obligaciones y derechos de los contribuyentes"*.
- 5 Es el fundamento que debe inspirar el contenido y alcance de las normas jurídicas que componen el Derecho positivo. Rodríguez, A. (2008) *Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual*, Ed. García Alonzo, 1.º Ed., Buenos Aires.

fraude a la ley consiste en la conducta totalmente voluntaria realizada con el exclusivo fin de obtener un fin ilícito a través de un medio lícito. (Mancilla y Mejía, 2010)

Atienza y Ruiz (2006), explican que el fraude a la ley no existe en países donde el sistema jurídico es del *Common Law* por su naturaleza casuística, en un sistema tan formal y como el mexicano el que defrauda a la ley, no contradice su contenido solo que va en contra del sentido de la disposición de la norma, siguiendo con Atienza y Ruiz Manero, a diferencia de los actos ilícitos típicos, en los que se manifiestan acciones contrarias directamente a la ley, en el fraude a la ley, en la mayoría de los casos, no requiere una actuación ilegal o ilícita, sino por el contrario, se caracteriza por contener operaciones apegadas al texto de la ley; sin embargo, dice Bacigalupo (2009) en materia fiscal son realizadas por el contribuyente con la única intención de distorsionar la base gravable y carecen de cualquier racionalidad de negocios, es decir, las operaciones realizadas no le aportan al contribuyente ningún otro beneficio que eludir la carga tributaria.

En la teoría jurídica fiscal, según Madrigal (2006) se presenta una dicotomía en la conceptualización de algunas acciones realizadas por los contribuyentes, producto de las interpretaciones a las normas fiscales, generando categorías para dichas acciones; elusión y evasión donde cada autor se ha perfilado de acuerdo a sus preferencias, Blanco (2017) señala que los autores dogmáticos afirman que el fraude a la ley es una modalidad de acto ilícito, según Kelsen (2007) un ilícito es un acto jurídico que acarrea una sanción, bajo esta definición el fraude a la ley solo es ilícito cuando es atacado por un tercero afirma Blanco (2007).

Para definir el fraude a la ley tributaria, resulta ilustrativo lo que señala el Código Civil Español, que lo delimita precisando: los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley, y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir (Roa, 2011).

Las administraciones tributarias del mundo han construido históricamente dentro de cada sistema jurídico cláusulas antiabuso, antielusión o *General Anti-avoidance Rules* como una forma de combatir prácticas de las empresas que disminuyen el pago de contribuciones. Jarach (2004), define a la elusión fiscal como “una figura consistente en eliminar o reducir la carga tributaria mediante la utilización de medios jurídicos lícitos” Carrasco (2007) apunta que, en la elusión fiscal, el particular evita la carga fiscal utilizando medios lícitos no prohibidos por la ley en esencia.

Amezcuca (2007) señala que existe una restrictiva tendencia mundial al establecimiento de las *Anti-avoidance Rules* o reglas antielusión dentro de los diferentes sistemas jurídicos o marcos legales destacan: a) *SUBSTANCE OVER FORM* (Sustancia sobre la forma); b) *BUSINESS PURPOSE TEST* (propósito o razón de negocios); c) *THE STEP TRANSACTION DOCTRINE* (Doctrina de los pasos o secuencia de la transacción). Originada en el caso “*Helvering vs. Gregory*” resultó por la Corte Suprema de Estados Unidos de Norte América en 1934”; d) La figura denominada “Conflicto en la aplicación de la Norma Tributaria” prevista en el artículo 15 de la Ley General Tributaria Española; e) El principio o método de la Interpretación de la Realidad Económica. Establecido por primera vez en Alemania en el Ordenamiento Tributario del Reich en 1919 y previsto también en Argentina, en el artículo 2 de la Ley 11.683 actual Ley del Procedimiento Fiscal; f) El principio de “*Valid Comercial Reasons*” (Razón comercial válida) Originado en el derecho británico y recogido por la directiva de Fiscalidades de Intereses, Directiva de Fusiones y Directiva Matriz-filial del Consejo de la Unión Europea.

Diversas naciones como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hong Kong, India, Irlanda, Israel, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia y Sudáfrica tienen normas antielusión, que aunque no son iguales, es claro que el objetivo de las administraciones tributarias es establecer dentro de cada sistema jurídico cuáles serán los criterios para que según Ibarra (2008) se pueda distinguir entre la elusión legítima (economía de opción, *tax saving*) de la elusión tributaria ilegítima (fraude a la ley tributaria, *tax avoidance*). Por ejemplo, en el caso de España, el artículo 15^o de la Ley General Tributaria contempla una disposición antielusión. Contar con una disposición en ley que reglamente la elusión fiscal, disminuye la posibilidad de arbitrariedad y razonamientos subjetivos sobre lo que puede o no puede hacer el contribuyente; además, en España existe un instituto denominado “comisión consultiva” para calificar las prácticas presuntivamente elusivas de los contribuyentes españoles.

En la dogmática jurídica mexicana, hasta el año 2019 no existía una prohibición de forma expresa para que los contribuyentes opten por formas que les permitan disminuir su carga tributaria, colocándose así en situaciones de hecho y de derecho que les represente pagar menos impuestos, sin embargo, después de muchos intentos de parte de la autoridad fiscal, para paquete económico de 2020, el Ejecutivo Federal adicionó el artículo 5-A⁷ del Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el día 1.º de enero de 2020. El punto

- 6 Artículo 15. Existirá conflicto en la aplicación de la norma tributaria cuando individualmente o en conjunto los actos realizados por los contribuyentes sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido, o bien, que de su realización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes diversos al ahorro fiscal respecto a los efectos que se obtendrían de actos usuales o propios.
- 7 Visto 5 de septiembre de 2020 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_090120.pdf

central de la nueva disposición es que la autoridad fiscal podrá reconfigurar actos jurídicos celebrados por los contribuyentes cuando presuma que éstos carezcan de una razón de negocios y solo generen un beneficio fiscal, precisando que salvo prueba en contrario, no existe razón de negocios cuando: a) el beneficio económico cuantificable razonablemente esperado, sea menor al beneficio fiscal y b) cuando el beneficio económico razonablemente esperado pudiera alcanzarse a través de la realización de un menor número de actos jurídicos y el efecto fiscal de estos hubiera sido más gravoso. La aplicación de la Cláusula Antiabuso siempre será producto de un acto de autoridad; uno de los puntos que tranquilizó a los contribuyentes, fue que la recaracterización o inexistencias señaladas sólo tendría efectos fiscales, sin embargo, en los cambios propuestos al Código Fiscal de la Federación para 2021 destaca reformar el artículo 5o.-A, séptimo párrafo del CFF para eliminar la referencia que se hacía anteriormente de que “Los efectos fiscales generados en términos del presente artículo en ningún caso generarán consecuencias en materia penal”, a fin de que no sea utilizado indebidamente en perjuicio del erario federal en las investigaciones penales seguidas tanto por operaciones simuladas como por defraudación fiscal.

El fraude a la ley fiscal no debe confundirse con defraudación fiscal⁸, ni que éste constituye la comisión de un delito, pues en el segundo existe una clara contravención a la norma fiscal, en el fraude a ley fiscal no existe simulación ni se oculta el hecho generador del impuesto, al contrario, se materializan actos cuya controversia con la autoridad fiscal es el fondo del acto, pero que *ipso iure*⁹ no debieran generar sanciones fiscales ni mucho menos penales.

Para Blanco (2017) el fraude a la ley fiscal es la realización de un negocio que evita o disminuye una deuda tributaria de un modo que no se aparta del texto de la ley, pero que vulneran sus fines. Siendo así, estaríamos hablando de un negocio jurídico elusivo, esto porque se trata de conductas lícitas pero que sin duda resultan ser lesivas para la autoridad fiscal en la medida que se intentan evitar o disminuir las cargas tributarias a cargo de los particulares. Sin embargo, existe una colisión entre el espíritu de la norma fiscal, y la propiedad privada, se pudiera entonces asumir que la personas que cambian el espíritu de la norma fiscal, engañan a la autoridad y, por ende, cometen el delito de defraudación fiscal.

El fraude a la ley fiscal es una confrontación de estrategias de argumentación, en que la autoridad puede, y seguramente sancionará al particular que realiza

8 Artículo 108 CFF.- Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

9 Expresión latina que puede traducirse como “por virtud del derecho”, “de pleno derecho” o “por el derecho mismo”. <https://dej.rae.es/lema/ipso-iure>

el fraude a la ley, quien de la misma manera se defenderá en tribunales y, en consecuencia, serán los jueces los encargados de analizar los argumentos vertidos por las partes, determinando la existencia de algún acto ilícito.

1.2 Simulación

La simulación fiscal la conducta más frecuente del contribuyente para evitar, sea mediante formas legales o ilegales, el no cumplir con el pago del impuesto, tratando de aparentar actos jurídicos sin que éstos sean reales. El artículo 2180 del Código Civil Federal (CCF), que es supletorio a la materia fiscal establece que: “es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas”. Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano (2000) establece que simular es fingir la existencia de un acto totalmente irreal, que equivale a crear un acto configurándolo de tal forma que produzca una apariencia de veracidad, tanto por su estructura como por su forma de confección.

La tercera sala de la SCJN en la tesis de la séptima época bajo el rubro SIMULACIÓN¹⁰ señala que existe simulación, cuando se hace un convenio aparente, regido por otro celebrado a la vez y mantenido en secreto. Restrepo (1988) señala que Ferrara en su obra simulación de negocios, define a la simulación como

La declaración de un contenido de voluntad no real, emitida conscientemente y de acuerdo entre las partes, para producir, con fines de engaño, la apariencia de un negocio que no existe o es distinto de aquel que realmente se ha llevado a cabo.

De esta definición resulta que lo más característico en el negocio simulado es la divergencia intencional entre “la voluntad interna” y la “voluntad declarada”. Lo interno que es lo querido y deseado entre las partes, está en oposición a lo externo o declarado, que conscientemente no es lo querido por ellas.

La propia tesis continúa diciendo que la figura jurídica de la simulación se integra en la reunión de los siguientes elementos:

1. Una disconformidad o divergencia entre la voluntad y su declaración.
2. Que dicha disconformidad o divergencia entre la voluntad y su declaración, sea intencional, querida o consciente.

¹⁰ Tesis: 241833. SIMULACIÓN. Tercera Sala. Séptima Época Semanario Judicial de la Federación.

3. Que la disconformidad o divergencia entre la voluntad y su declaración, además de querida, intencional o consciente sea de acuerdo entre las partes que quieren y declaran cosa diversa a la querida.
4. Que se cree, por la reunión de los dos anteriores elementos un acto aparente.
5. Que dicho acto sea creado con el fin de engañar a terceros.

Para Reyes (2014) a diferencia del “fraude a la ley”, en la simulación no se alteraron los hechos, sino que se le crea una apariencia, a través de la cual no se genera el hecho imponible o no produce sus efectos. Como se advierte, en la simulación existe el acuerdo de los contratantes, de ahí que quienes celebran un acto simulado se esfuercen en cubrir la simulación; es por ello que el género de la simulación implica la declaración falsa de lo que en realidad no ha pasado o lo que en realidad se ha convenido en ellas.

Los tribunales y la ley distinguen entre simulación absoluta y simulación relativa¹¹, siendo la primera cuando el acto simulado nada tiene de real y relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter; las dos especies de simulación, están contenidas en el artículo 2181 del mismo Código, señala que “la simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real; es relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter”. La consecuencia en términos generales de la simulación es que los terceros afectados de simulación pueden pedir la nulidad de los actos simulados (González, 1999).

La simulación de operaciones fiscales, es un tema que ha perjudicado al fisco federal, sin embargo, en los últimos años, con la inclusión en año 2014 del artículo 69B del CFF y recientemente del 69B – BIS, se han articulado estrategias para eliminar dichas prácticas; usualmente los contribuyentes simulan el aumento de sus gastos para disminuir la base gravable a través de la adquisición de comprobantes fiscales con empresas que no cuentan con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen tales comprobantes, es muy importante precisar que a diferencia del fraude a la ley, los contribuyentes que participan en simulación de actos, pueden tipificar uno o varios delitos. No obstante que la autoridad fiscal tiene la potestad de calificar la simulación de actos jurídicos, esto no quiere decir que el contribuyente quede imposibilitado de realizar acciones que le permitan mejorar sus procesos económicos y, como resultado, le permitan ser más eficiente en el

11 Tesis: I.3o.C.142 C (10a.) SIMULACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS. TIPOS PREVISTOS LEGALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2180 Y 2181 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL). Décima Época Registro: 2007105. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, agosto de 2014, Tomo III.

pago de contribuciones. Uno de estos caminos es lo que la doctrina conoce como “economía de opción” que se explica a continuación.

1.3 Economía de opción

La economía de opción o también conocida como planeación fiscal¹², fue utilizada por primera vez en el año 1952 por Larraz (1952) para distinguirla y señalar las diferencias con otras conductas que intentan producir los mismos efectos, como la simulación o el fraude a la ley fiscal (Lalanne, 2006). A decir de Joan-Francesc Pont Clemente citado por (Reyes, 2014, p. 90)

El concepto economía de opción remite a la conducta prudente de que quien consigue gastar menos, mediante la realización de elecciones inteligentes, lo que, en el marco tributario, en el que se ha acuñado exclusivamente esta idea, aplica la capacidad de las personas ordenadas para configurar la realización de sus actividades conforme al deseo de reducir la carga tributaria que pudieran hacer de ellas.¹³

El ahorro fiscal que obtiene el contribuyente en la economía de opción se consigue a través de mecanismos totalmente permitidos por la norma jurídica y sin fraude a la ley, por el contrario, ésta se materializa aplicando de forma correcta la ley y utilizando los medios que el propio legislador le ofrece. La esencia de la economía de opción se encuentra en el principio contractual de la autonomía de la voluntad¹⁴, y contrario al fraude a la ley, no atenta contra el sentido de la ley. El ahorro que obtiene el contribuyente a través de la economía de opción es legítimo desde el punto de vista legal, sin elusión, porque aplica de forma correcta la ley, articulando a su favor errores de técnica legislativa patrocinados por el propio legislador.

En virtud de lo anterior, se vuelve trascendental el principio de legalidad tributaria¹⁵, puesto que para que se materialice el pago de una contribución, es necesario que el sujeto pasivo de la obligación fiscal, realice el hecho imponible, el cual, invariablemente deberá estar contenido en una ley. Como lo señalan Lalanne (2006) y Rezzoagli (2009) los resquicios legales permiten al contribuyente optimizar el pago de contribuciones, por un fallo en la construcción del hecho imponible de parte del legislador. Por lo que el

12 Algunos autores señalan que existen diferencias entre ambos conceptos.

13 La economía de opción, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid 2006 citado por Rigoberto Reyes Altamirano en *“Código Fiscal de la Federación: Aplicación práctica de los principios básicos fiscales y de las obligaciones y derechos de los contribuyentes”*.

14 Es el principio jurídico – filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses; permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas de Derecho. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

15 Implica que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y regule.

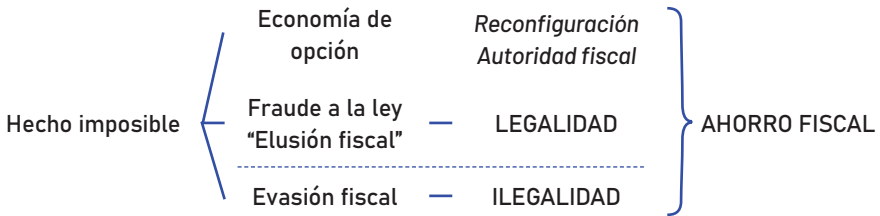
contribuyente puede refugiarse en esas omisiones legales, sin que pueda o deba ser condenado por ello. El Tribunal Oral en lo Penal Económico No. 1 de Perú asevera tal afirmación en su sentencia publicada en el Suplemento Tributario del 29 de septiembre de 2004.

Fuera del ámbito tributario determinado por el legislador, el ciudadano y eventual contribuyente goza de la más amplia libertad fiscal, lo que implica que no se encuentra obligado a realizar hechos impondibles para satisfacer las pretensiones del fisco cuando la ley no prohíbe alcanzar resultados tributarios por una vía distinta de la fijada por el legislador. Este campo propio de la actuación libre del eventual contribuyente puede ser consecuencia de la imprevisión, pero también de la decisión consciente del legislador, pero en ambos casos no habrá hecho impondible y, consecuentemente, no podrá configurarse la violación de las normas ya mencionadas (Lalanne, 2006)

Bajo esta óptica el contribuyente puede adoptar las formas jurídicas que mejor le convengan y que la ley le permita; esto es compartido por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que ha declarado que cualquier persona puede arreglar sus asuntos, para que el impuesto sea menor, y por lo tanto no está obligada a optar la fórmula que sea más conveniente para la administración fiscal (Soler et al., 1990).

En resumen, como lo afirma Walker (2017) la economía de opción se caracteriza por la ausencia de dolo, y abuso del contribuyente respecto del cumplimiento del pago de contribuciones. Se debe tener presente que el contribuyente, en caso de existir varias opciones de norma fiscal, tiene el derecho de escoger la que sea acorde a sus intereses y por razones económicas le disminuya la carga fiscal y de ninguna manera, tal acción se puede considerar ilícita o contraria a derecho. Realidad que contrasta con el fraude a la ley donde se materializan acciones al tenor de la literalidad de la ley, con el único propósito de distorsionar la base para el cálculo del impuesto y carece de lógica de negocios; y en extremo contrario es la simulación donde se realizan actos tendientes a engañar a terceros para obtener un beneficio fiscal, incurriendo en acciones que pueden ser señaladas como ilícitos tributarios. En la imagen que a continuación se presenta, se muestra un esquema respecto de las licitudes de las opciones que el contribuyente tiene para el ahorro fiscal.

Figura 1
Formas de disminución de la carga fiscal.



La figura muestra de forma gráfica que en el sistema jurídico mexicano existen diversas formas de disminuir la carga fiscal, y como una de ellas está señalada de forma específica como ilegal y, por lo tanto, si llegare a realizarse se materializarían multas y delitos.

Fuente: Elaboración propia.

2. CORRUPCIÓN

El origen etimológico de la palabra corrupción, viene del latín *corruptio* que se traduce en la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien. La palabra corrupción para ser adecuada a un enfoque social y legal conviene citar la definición dada por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico: corrupción es el comportamiento consistente en el soborno, ofrecimiento o promesa a otra persona que ostenta cargos públicos, o a personas privadas, a los efectos de obtener ventajas o beneficios contrarios a la legalidad o que sean de naturaleza defraudatoria.

Es sobre esta última parte de la definición que se puede ir empatando un poco con algunas de las figuras que se analizaron en la primera parte del presente capítulo, en donde el contribuyente obtiene una ventaja o beneficio; en el caso particular fiscal, al practicar o realizar ciertos actos aprovechándose de huecos en el marco jurídico para disminuir la carga fiscal. Mientras que para algunos la palabra corrupción significa cinismo, oportunismo o trampa y representa una valencia negativa, para otros significa astucia, habilidad, inteligencia y arreglo, significando una valencia positiva.

La definición más popular de corrupción fue suministrada por Transparencia Internacional, una organización internacional no gubernamental fundada en 1993 dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Esta

organización define la palabra corrupción como el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados.

Susan Rose-Ackerman (2006) distingue dos manifestaciones del fenómeno de la corrupción; la primera, dice que se trata de la corrupción sistemática que afecta las estructuras del Estado dejándolo disfuncional y afectando incluso la economía de mercado entera. Ocurre, por ejemplo, cuando determinadas dependencias protegen a un grupo en particular para mantener su posición monopólica en algún negocio. Por otro lado, se encuentra la corrupción oportunista que ocurre normalmente cuando los servidores públicos en niveles jerárquicos muy bajos se benefician de la implementación de leyes y regulaciones básicas, como el caso de funcionarios que agilizan trámites a cambio de dinero exigido a los usuarios.

La corrupción no es un problema o fenómeno exclusivo de los entes públicos sino también de los entes privados, pero que sin lugar a dudas su impacto es mayor cuando afecta a lo público. La corrupción en las empresas es tema que se ha presentado históricamente con ejemplos muy perniciosos y de alto impacto en la sociedad, casos como Enron, Arthur Andersen, Bear Stearns, Petrobras, OHL y recientemente Odebrecht marcaron un antes y un después en las prácticas corporativas; en los casos de referencia, es una corrupción en la que se esconde información o, en su defecto, a base de sobornos se obtienen licitaciones, permisos o favores de algún agente de gobierno.

Dentro de la legislación mexicana, a pesar de que no existe una definición clara de lo que es corrupción, se ha construido todo un andamiaje legal para combatirla, primero con la Reforma Constitucional¹⁶ para crear el Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, en el año 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación sus leyes reglamentarias; las nuevas Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y se reformaron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Toda esta reforma es para una confrontación institucional hacia acciones del propio gobierno.

El tema de la creación de esquemas para disminuir el pago de contribuciones es explicado por Pérez (2015) quien establece que la corrupción en materia fiscal opera predominantemente en forma cruzada con la interacción entre los contribuyentes y la autoridad, y distingue dos tipos, la menor o *light* entre los mandos inferiores con el fin de facilitar trámites, y la que opera en niveles

¹⁶ Reforma a 14 artículos Constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122)

superiores, que se caracteriza por esquemas sofisticados para disminuir la carga fiscal, en la que participan funcionarios y los propios contribuyentes.

Esta forma de corrupción afecta la recaudación y, por lo tanto, los ingresos públicos, y casi siempre se manifiesta en las figuras que se explicaron en la primera parte del capítulo, que de forma específica podemos decir que son: a) la utilización de comprobantes fiscales falsos, b) vacunas fiscales¹⁷; c) devoluciones del IVA y d) compra de pérdidas fiscales.

En el documento creado por Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) Anatomía de la Corrupción, México también establece diversas formas de corrupción que involucran a las empresas.

Figura 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: Anatomía de la Corrupción, México, CIDE-IMCO, p.32. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. y Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OCDE 2015 Económicos del Sector Privado 2014.

El fin de las contribuciones conforme al texto constitucional, es el gasto público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; Garzón (1996)¹⁸, en su concepto de corrupción, se refiere a la evasión fiscal o tributaria como una forma de violar la norma, que consiste en no

17 Expresión que se utiliza para señalar a los contribuyentes que se encuentran en una situación irregular en el pago de impuestos –incluso delictiva– y acuerdan con las autoridades del SAT que les practiquen auditorías, cuyos resultados han sido previamente definidos entre ellos.

18 Citado por Rincón y Noy, (2015) Corrupción en las empresas y la evasión tributaria del IVA en Colombia: un método alternativo de medición.

pagar de forma consciente y voluntaria algún impuesto establecido por la ley, entonces, quien bajo esquemas como los que se explican en la primera parte del capítulo y deja de cumplir con su obligación ¿realiza un acto de corrupción?

CONCLUSIONES

En la relación tributaria existe una confrontación directa entre el sujeto pasivo y el sujeto activo de la obligación fiscal, en donde cada uno casi siempre se muestra poco satisfecho por el actuar de su contraparte. El contribuyente percibe que su carga fiscal es excesiva y la autoridad fiscal que las acciones del propio contribuyente son tendientes a dejar de pagar. Este capítulo pretende ser una referencia en las figuras que pueden adoptar los contribuyentes y si éstas pueden ser consideradas corrupción.

Bajo las definiciones que se presentan, la corrupción hace alusión a diversas conductas que se alejan del correcto proceder, y el correcto proceder como mexicanos es el pago de impuestos, es legítimo como que el contribuyente busque disminuir la carga fiscal, solamente la autoridad mexicana en armonía con diversas disposiciones de carácter internacional ha ido cerrando el camino para que no se construyan actos solamente con el único fin de pagar menos.

Los ingresos del estado provenientes de fuentes diversas a los impuestos cada vez son menores, por lo tanto, el gobierno ha buscado resarcir en lo que históricamente había fallado que es la recaudación por la vía tributaria. En las reformas fiscales más recientes (2019 y 2020) se ha dotado y se busca, como se denomina coloquialmente, “otorgar más dientes a la autoridad”, para castigar con mano de hierro a quienes busquen saltarse las reglas.

El Gobierno Federal, ha enarbolado su gestión con un señalamiento claro y directo en contra de la corrupción y bajo ese tenor ha apuntado a todos aquellos contribuyentes que dejaron de pagar sus impuestos; sin embargo, como se precisó en la actividad económica que da origen al pago de contribuciones, se pueden elegir varios caminos que resultan tentadores para el contribuyente, pero que confrontan las disposiciones legales, como en la simulación y elusión fiscal donde las reglas son claras y quienes vayan en su contra más allá de ser señalados por incurrir en actos de corrupción, serán acreedores a sanciones administrativas y penales. Por otro lado, también es permisible que el contribuyente busque la vía más eficiente y óptima para el pago de sus impuestos, siempre que, como ya se señaló, no se simule o actúe con ese único fin.

Desde el punto de vista jurídico no existen empresas corruptas u honestas, solamente existen empresas que cumplen o no cumplen con el marco jurídico, entonces a quienes no cumplen se les puede calificar como corruptas, pero

solo a manera de adjetivo y aplicar las sanciones jurídicas que resulten, pero no por el hecho de ser corruptas, sino porque no cumplieron con la ley, y esto se aplica de la misma forma en el ámbito fiscal.

Existen retos importantes, los esquemas que se estudiaron de fraude a la ley, elusión y simulación siguen presentes convirtiéndose en frutos prohibidos para el contribuyente, pero cada vez a un costo mayor, al momento de concluir este capítulo, se discute en el órgano legislativo el eliminar un párrafo del artículo 5-A del CFF para entonces poder iniciar procedimientos penales a quienes evadan su obligación.

En la vida empresarial, existen códigos de actuación para las relaciones interinstitucionales, gobierno corporativo, mejores prácticas, oficiales de cumplimiento, sin embargo, el tema fiscal es muy delicado, por lo que más allá del señalamiento de corrupción, actos contrarios a las disposiciones fiscales vigentes pueden convertirse en tragos amargos para la empresa y sus socios o accionistas por lo que, llegado el momento, deben todos cumplir con lo que toca o atenerse a las consecuencias.

REFERENCIAS

- Amezcuca, G. (2007). *Los principios del derecho frente a la arbitrariedad fiscal*. México: ABC Impresiones.
- Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2006). *Ilícitos atípicos* (2.ª ed.). Madrid, España: Trotta.
- Bacigalupo, S. (2009). Límites entre el ahorro fiscal y la defraudación punible: Las actuaciones en fraude a la ley tributaria. *Revista de Derecho: Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay*, 4, 11–33.
- Blanco, A. (2017). Fraude a la ley y fraude a la ley fiscal: Juegos de estrategias. *Revista de Derecho Público*, 86, 33–56. <https://doi.org/10.5354/0718-5249.2017.XXXXX>
- Carrasco, H. (2007). *Glosario de terminos fiscales, aduaneros y presupuestarios* (3.ª ed.). México: Iure Editores.
- Cetina, C. (s.f.). *Corrupción: mediación del problema y los problemas en su medición*. Secretaría de transparencia. <http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Corrupci%C3%B3n%20medici%C3%B3n%20del%20problema%20y%20los%20problema%20en%20su%20medici%C3%B3n.pdf>
- González Luna, S. (1999). Breves reflexiones en torno a la simulación y al fraude a la ley en el Código Fiscal de la Federación. *Revista de Derecho Privado*, 1(28). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-derecho-privado/article/view/20355>
- Ibarra, A. (2008). Preeminencia del fondo sobre la forma, fraude a la ley tributaria o cláusula antielusión. En G. R. Granados, *Temas Selectos de Derecho Tributario* (pp. 67–80). México: Porrúa.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2000). *Diccionario jurídico mexicano, t. VIII, Rep-Z* [Libro]. ISBN: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1175>
- Jarach, D. (2004). *El hecho imponible* (3.ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Lalanne, G. A. (2006). Economía de opción y fraude de ley en el Derecho Tributario. *Instituto Peruano de Derecho Tributario*, 44, 39.
- Larraz, J. (1952). Metodología aplicativa del derecho tributario. *Revista de Derecho Privado*. <https://books.google.com.mx/books?id=A22rswEACAAJ>
- Madrigal, F. J. A. (2006). Fraude a la Ley tributaria, ilícito e infracción tributaria. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 0(68), 159–195.
- Mancilla y Mejía, M. E. (Diciembre de 2010). Fraude a la ley: fraus legis facta. *Cultura Jurídica*(1), 105-117.
- Pérez de Acha, L. (2015). La corrupción en México: Transamos y no avanzamos. IMCO. <https://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/corrupcion-y-evasion-fiscal>
- Perez, J. (2006) “El régimen de las economías de opción en un contexto globalizado” Instituto de Estudios Fiscales. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2236247>
- Real Academia Española. (2020). *Corrupción*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/corrupcion%C3%B3n>
- Restrepo, C. A. V. (1988). La simulación en los negocios civiles y mercantiles. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 82, 99–127.
- Reyes, R. (2014). *Código Fiscal de la Federación: Aplicación práctica de los principios básicos fiscales y de las obligaciones y derechos de los contribuyentes*. México: Taxx Editores.
- Rezzoagli, B. A. (2009). Ilícitos tributarios Diferenciación entre evasión, defraudación y elusión fiscal. *Amicus Curiae. Segunda Época*, 2(2). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/view/13543>
- Rose-Ackerman, S. (2006). *International handbook on the economics of corruption*. EUA. Glensanda House
- Sánchez, A. (1998). Planeación Fiscal: importancia y fundamento constitucional. *Contaduría y Administración*, S/V(190), 15-35.
- Sánchez, A. (Diciembre de 2011). Planeación Fiscal vs defraudación impositiva. *Revista Enciclopédica Tributaria Opciones Legales-Fiscales*, S/V(37), 26-32.
- Soler, O., Frölich, J. R., y Andrade, J. A. (1990). *Régimen Penal Tributario*. La Ley.
- Torres, A. (2002). Reflexiones en torno a la planeación fiscal, el abuso del derecho y la defraudación fiscal en México. *Jurídicas*(32), 343-375.
- Walker, R. (2017). Hacia una interpretación jurídica de la economía de opción y el abuso en la norma general antielusión del código tributario. *Revista de Estudios Tributarios*.

CORRUPCIÓN Y COMPETITIVIDAD EN MÉXICO: ANÁLISIS DE SUS INDICADORES

Martha Leticia Rujano Silva¹

Octavio Núñez Maciel²

Ana Anaya Velasco³

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno social que ocurre no solo en las altas esferas del Estado o de la economía, sino en el seno de la vida diaria (Mujica y Huber, 2008). Es un fenómeno sistémico, mundial y global que se deja notar en todos los sectores de una sociedad y sus efectos distorsionan la convivencia social en su conjunto. Las conductas corruptas están presentes en el ámbito político, económico, social, religioso, judicial, en la esfera pública, en la privada y en el mundo de la cultura (Sánchez, 2016). La corrupción no es un problema nuevo, hoy en día es más estudiado y las encuestas e índices nos muestran mejor su grado de extensión y su localización que en el pasado.

El objetivo de este trabajo es presentar los resultados del análisis del comportamiento del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en México y su relación con el Índice de Competitividad Internacional (ICI) y con el Índice de Competitividad Global (ICG). El IPC es publicado por Transparencia Internacional, organización mundial de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción desde hace 25 años, teniendo como sede la ciudad de Berlín. Desde su creación, el IPC ha sido el producto estrella de esta institución convirtiéndose en el principal indicador a escala mundial de la corrupción en el sector público. Este índice ofrece una instantánea anual del grado relativo de corrupción, a través de una clasificación de países y territorios de todo el planeta.

Se analiza también la relación del IPC de México de 2001 a 2019 con los indicadores que intervienen en el cálculo del ICI para determinar cuáles de ellos tienen una relación mayor a .5. El IPC forma parte de los indicadores en el cálculo del ICI e ICG. El ICI es calculado por el Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C. y el ICG por el Foro Económico Mundial.

-
- 1 Doctora en Ciencia y Tecnología por la Universidad de Guadalajara, Docente en pregrado y posgrado en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. mlrujano@cusur.udg.mx. Orcid: 0000-0001-9704-4154
 - 2 Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara. Docente en el Centro Universitario del Sur de la U. De G. octavio@cusur.udg.mx Orcid: 0000-0003-2570-3397
 - 3 Doctora en Ciencias de la Salud en el Trabajo por la Universidad de Guadalajara. Docente en posgrados y pregrado de Salud y Seguridad en el Trabajo con Gestión Integral para la Sustentabilidad de las Organizaciones. ana.velasco@academicos.udg.mx Orcid: 0000-0003-1137-9645.

LA CORRUPCIÓN Y SUS MANIFESTACIONES

La palabra corrupción proviene del latín *corrumpere* que significa sobornar, falsificar, dañar, romper, quebrar, despedazar, arrebatar, echar a perder, hacer claudicar, hacer trizas, inmoralidad, clientelismo, etc. (Coley, 2019).

Una de las definiciones más aceptadas es la que publica Transparencia Internacional (2020) en su página web, define la corrupción como:

el abuso del poder para servir a fines e intereses privados la cual puede tomar muchas formas e incluir diversos comportamientos, ocurrir en cualquier lugar, en todos los sectores e involucrar a cualquier persona: políticos, funcionarios gubernamentales, servidores públicos, empresarios o miembros del público; ocurre en las sombras, a menudo con la ayuda de habilitadores profesionales como banqueros, abogados, contadores y agentes inmobiliarios; sistemas financieros opacos y empresas fantasma anónimas que permiten que florezcan los esquemas de corrupción y que los corruptos blanqueen y oculten su riqueza ilícita. La corrupción se adapta a diferentes contextos y circunstancias cambiantes, puede evolucionar en respuesta a cambios en las reglas, la legislación e incluso la tecnología.

Las definiciones sobre corrupción han tendido a dos grandes perspectivas: una como un problema estructural —donde política y economía están en el centro del análisis—, otra como un problema cultural, que se enfoca en la moral individual (Andvig y Odd-Helge, 2001, citado por Hernaiz et al., 2014).

Entre algunas de las acciones en las que se manifiesta la corrupción se pueden enumerar las siguientes: sobornos, lavado de dinero, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, encubrimiento, obstrucción de la justicia y corrupción política. Autores como Rodríguez (s.f.), mencionan que la corrupción es considerada casi como elemento “natural” de la cultura de los países, particularmente de los menos desarrollados, y hasta como algo “deseable” para algunos. A partir de la globalización, la corrupción es visualizada como un factor que perturba el normal desenvolvimiento económico y un flagelo que reclama para eliminarla, esfuerzos concertados y sistemáticos tanto de las instituciones públicas como del sector privado.

CAUSAS Y EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción ha estado presente en nuestras sociedades a lo largo de la historia, existen evidencias como la primera legislación anticorrupción promulgada por el faraón Horemheb entre los años 1342 y 1324 a.C., en la que se tipificaba como delito el acto en el que el juez aceptaba dinero de un

litigante en detrimento del otro. Por su parte, la Biblia contiene numerosas referencias a casos de corrupción en fragmentos como el del Libro de los Reyes. Ya en la antigua Grecia, los grandes filósofos clásicos mencionaban que entre los elementos que propician los grandes cambios políticos se halla siempre el fenómeno de la corrupción. Fue hasta ya avanzado el siglo XX cuando se centró la atención en este problema por parte de las políticas nacionales, regionales e internacionales. La aparición tardía de una conciencia anticorrupción en occidente se debió en gran parte, al menos en lo que respecta al siglo XX, a la existencia de la opinión generalizada de que la corrupción era un problema de países subdesarrollados, regímenes autoritarios y demás formas de gobierno no democráticos (Miranzo, 2018).

El estudio de la corrupción es tan complejo como difícil es identificar las causas y consecuencias. Las causas se podrían clasificar en dos grupos: 1) subjetivas o psicológicas originadas en la conducta y el comportamiento humano más allá de ser económicas o políticas, y se adentran en los terrenos de la vanidad, el egoísmo, la satisfacción personal, el ansia de poder o incluso el reconocimiento social. 2) Causas de carácter objetivo o externo al sujeto entre las que se encuentran la debilidad de los marcos legales, la debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales, la banalización de los cargos públicos, la baja profesionalización del sector público, la falta de independencia de los gestores y organismos de control, la descentralización del gasto público, el monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad, la oscuridad de los canales de comunicación entre los sectores público y privado y la globalización de la economía (Miranzo, 2018).

Entre las consecuencias Miranzo hace referencia a Rodríguez–Arana quien dice que posiblemente el efecto más perverso de la corrupción sea el falseamiento del mismo sistema democrático y la consolidación de una forma de vida más bien alejada de los hábitos y virtudes propias de la democracia.

Sánchez (2016), expone los diferentes efectos que originan los actos corruptos. Inicia con lo que a mediados del siglo pasado se defendía como efectos positivos de la corrupción, en cuanto a la agilización de trámites burocráticos y al efectivo aumento de renta disponible para facilitar la inversión productiva por parte de los individuos corruptos. Los efectos de la corrupción en su mayoría son negativos, ésta se extiende tanto en sentido horizontal como vertical, impide o cuando menos frena considerablemente el desarrollo institucional y estructural de un país y genera ineficiencias e inequidades que dificultan lograr el bienestar en aquellos lugares donde se manifiesta. Otro efecto negativo ocurre cuando un acto de corrupción puede violar directamente un derecho humano, pero también cuando un Estado actúa y omite actuar de forma tal que impide que los individuos tengan acceso a ese derecho. La corrupción es una amenaza para la paz, ya que daña todos los derechos humanos: civiles,

políticos, económicos, sociales y culturales; y el derecho al desarrollo, llegando a imposibilitar que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones frente a los derechos humanos a causa de la corrupción.

Entre los efectos sobre el sistema económico y la economía, Sánchez (2016) menciona las actividades corruptas, que de un lado reducen la inversión y por el otro se centra en bienes tangibles en detrimento de la inversión en bienes intangibles como salud, educación e investigación, desarrollo e innovación; además, la corrupción provoca pérdida en los estándares de calidad de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras. Todo ello confluye en una menor transparencia y menor protección efectiva para los inversionistas al igual que para el consumo y las exportaciones. En el aspecto de los mercados, los comportamientos corruptos propician la creación y el mantenimiento de oligopolios y monopolios.

En el ámbito social y cultural Sánchez (2016) señala que los efectos de la corrupción en el ámbito educativo son múltiples: a corto plazo, reduce los recursos disponibles para la educación, limita el acceso a ella —especialmente a los grupos más desfavorecidos—, deteriora su calidad y aumenta las desigualdades; mientras que, a largo plazo, supone la pérdida de talentos y la difusión de una “cultura de la corrupción” que redundará en la degradación del sistema. En el ámbito deportivo, la corrupción demerita el conjunto de valores que el deporte aporta a la sociedad y, por otra parte, origina un impacto económico negativo a gran escala. En la cultura, entre los efectos más nocivos, se encuentran el freno a la innovación y al desarrollo creativo y el elevado costo social de la sustracción ilícita de recursos públicos.

En la esfera medioambiental, la corrupción genera importantes conflictos de intereses que imposibilitan que las políticas de buena gobernanza climática puedan ser realmente eficaces.

ANÁLISIS DE LOS ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y COMPETITIVIDAD

Índice de Percepción de la Corrupción

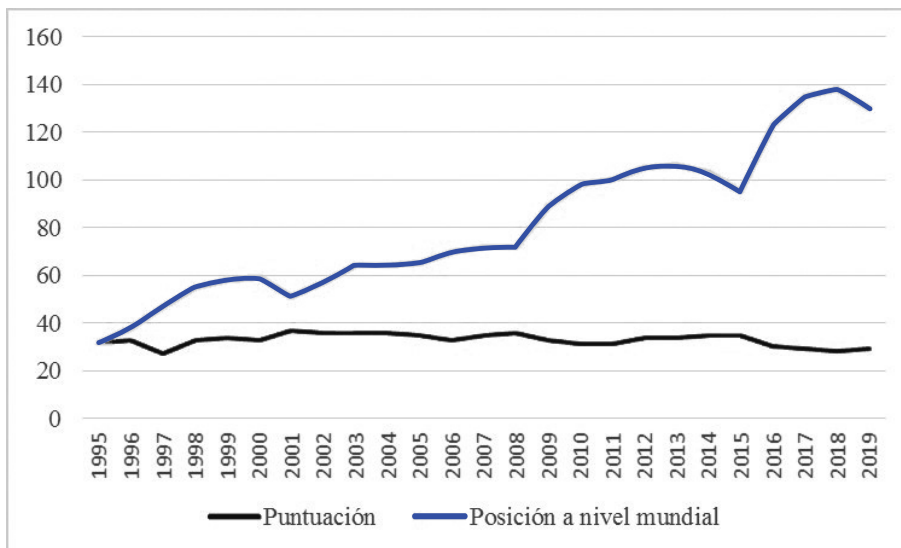
El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) clasifica alrededor de 180 países y territorios según sus niveles percibidos de corrupción en el sector público, de acuerdo con la opinión de expertos y empresarios. Las puntuaciones de los países pueden ser positivas cuando existe un amplio acceso a sistemas de información y normas que regulan el desempeño de quienes ocupan cargos públicos, mientras que la falta de rendición de cuentas en el sector público, sumada a instituciones públicas poco eficaces, son factores que deterioran estas percepciones.

El IPC es un índice compuesto y de carácter subjetivo, que clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes (Transparencia Internacional, 2013).

En el año 2019 México ocupó el lugar 130 de 180 en el índice de percepción de la corrupción, con una puntuación de 29/100, ocho lugares y un punto más por encima de la posición que ocupó en 2018; México detuvo una caída de 5 años consecutivos. Registra la percepción sobre la corrupción durante 2018 y hasta agosto de 2019. Este período incluye la alternancia en el Gobierno Federal, que asumió un compromiso público contra la corrupción. Registra también ajustes a la estrategia anticorrupción federal como la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda o la entrada en operación de una nueva Fiscalía General de la República con autonomía constitucional (Transparencia International, 2020).

En la Figura 1 se ilustran los resultados del IPC de 1995 a 2019 de acuerdo a la evaluación realizada por Transparencia Internacional (2020), en la que se puede observar el comportamiento de la puntuación y de la posición de México en el mundo. En la medida en que la puntuación crece significa que ha sido mejor evaluado, va de 0 a 100; por el contrario, el país en la posición 1 es el menos corrupto de todos los evaluados y entre más se alejen significa que se les considera más corruptos. En promedio México ha sido evaluado con 33 puntos de 100, con un mínimo de 28 en el año 2018 y un máximo de 37 en el año 2001, lo que significa que en las últimas dos décadas no ha podido alcanzar esa puntuación. El IPC en México ha tenido un comportamiento cíclico, con algunas mejoras en cuanto a posición a la mitad de los sexenios de los presidentes de la república, sin embargo, la percepción de la corrupción en México ha ido empeorando y la puntuación ha oscilado entre 28 y 37 puntos alejado siempre de los 50 puntos como mínimo para pasar al nivel de aprobación (El Financiero, 21 ene 2020).

Figura 1.
Comportamiento del Índice de percepción de la corrupción de México a nivel internacional



Se representa la puntuación y posición que ocupa México de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción Internacional. **Fuente:** Datos de Transparencia Internacional (2020).

En algunas notas sobre la publicación de los resultados del índice de percepción de la corrupción en México, destacan comentarios referentes a que el incremento de la corrupción no sólo ocurre en nuestro país sino en todo el mundo y ésta se correlaciona con aspectos como el nivel de ingresos y pobreza, la inestabilidad en los mercados financieros y el cambio climático, al igual que tiene una importante relación con los niveles de democracia, entre otros (Expansión, 2020). A México se le ubica entre los países más corruptos de Latinoamérica y pese a los buenos propósitos y algunos esfuerzos no le ha sido posible incrementar la puntuación al ser evaluado, lo cual es más deseable que escalar su posición con respecto a otros países.

LOS ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Las distintas definiciones relativas a la competitividad tienen un marco de referencia microeconómico e incluyen elementos macroeconómicos, socioeconómicos, políticos y culturales que también influyen en el desempeño de las empresas y en el nivel de vida de la población, debido a que reconocen la correlación entre la competitividad de los países y los niveles de vida de su población (Foro Económico Mundial, 2004, citado por Huber y Mungaray, 2017).

Para el Foro Económico Mundial, la competitividad se define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Los niveles de productividad determinan las tasas de retorno de las inversiones, las cuales a su vez juegan un papel fundamental en el crecimiento de la economía”. De esta forma, una economía es más competitiva cuando logra crecer a tasas mayores de crecimiento promedio que el resto de las economías en el largo plazo (Huber y Mungaray, 2017).

Se realiza el análisis de dos índices de competitividad a nivel internacional, el Índice de Competitividad Internacional (ICI) calculado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO) desde el año 2001 y el Índice de Competitividad Global (ICG) que publica el Foro Económico Mundial.

El IPC es uno de los indicadores que interviene en el cálculo del índice de competitividad global e internacional, con el cual se mide la capacidad de las economías más importantes del mundo para generar, atraer y retener talento e inversión.

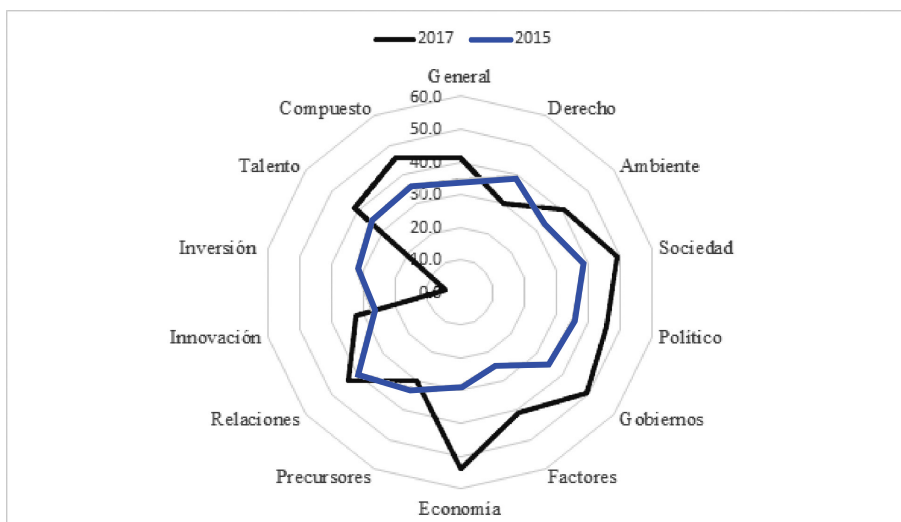
El Índice de Competitividad Internacional (ICI) evalúa 43 países a través de más de 120 indicadores variables en número de un período a otro y categorizados en 10 subíndices, siendo uno de ellos el subíndice Sistema Político Estable y Funcional del cual forma parte el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Los 10 subíndices se enlistan a continuación:

1. Sistema de derecho confiable y objetivo
2. Manejo sustentable del medio ambiente
3. Sociedad incluyente, preparada y sana
4. Sistema político, estable y funcional
5. Gobiernos eficientes y eficaces
6. Mercado de factores
7. Economía estable
8. Precusores
9. Aprovechamiento de las relaciones internacionales
10. Innovación de los sectores económicos

Además de los 10 subíndices se calculan dos indicadores ancla: inversión y talento. Cada subíndice está integrado por varios indicadores que en su conjunto aportan a su puntuación.

En la Figura 2 se presenta el comportamiento de los subíndices que integran el Índice de Competitividad Internacional de forma comparativa entre los períodos 2015 y 2017, en la que se puede observar el descenso significativo que tuvo el subíndice relacionado con la inversión (formación de capital fijo, indicador de desarrollo mundial); otro aspecto que también descendió fue el que se refiere a derecho en el que intervienen los indicadores referentes a derechos humanos, homicidios, delincuencia, confianza en la policía, imparcialidad de las cortes, independencia del poder judicial y protección de derechos de propiedad. En contraste, se aprecia el repunte en el subíndice de la economía, integrado por los indicadores relacionados con el PIB, inflación, desempleo, deuda externa, activos y reservas; entre otros subíndices que también se incrementaron fueron factores (relacionados con aspectos laborales, productividad en el trabajo, valor agregado en industria y agricultura, entre otros), sociedad (indicadores relacionados con el bienestar, servicios, educación y salud) y talento (indicador ancla que se refiere al porcentaje de la población en edad laboral que cuenta con educación superior).

Figura 2.
Comparativo de los subíndices de competitividad 2015 - 2017



Comportamiento de los subíndices que contribuyen al cálculo del Índice de Competitividad Internacional de IMCO durante los años 2015 y 2017. **Fuente:** Elaboración propia con información de IMCO (2019)

Se resumen los resultados de México sobre el Índice de Competitividad Internacional de 2015 – 2019.

En el ICI 2015, México se posicionó en el lugar 36. Los aspectos en los que se ubicó en los últimos lugares fueron: derecho (40), precursores -gasto en tecnologías de la información, penetración financiera, logística y capitalización del mercado de valores- (38), relaciones internacionales y sociedad (37), medio ambiente y política (35), e innovación (28). La posición más destacada la obtuvo en el sector de economía, ocupando el lugar número 26. En este subíndice no se modificó el lugar de México desde 2011. Por otra parte, en la medida que realiza el Banco Mundial, la estabilidad de la inflación en los últimos 10 años coloca a México en la segunda posición del indicador y de acuerdo con cifras del *Economist Intelligence Unit*, México se encuentra en la posición 11 (de este indicador), junto con otros 22 países que ejercen relativamente pocos mecanismos para influir en los precios dentro de su economía (El Universal, 2015).

En el ICI 2017 México avanzó una posición: pasó del lugar 37 al 36, sin embargo, preocupan los niveles de violencia y corrupción. Aunque México subió un puesto, el promedio de los países que fueron analizados presentó mayores avances tanto en inversión y talento como en la mayoría de los indicadores de los subíndices. En términos generales, la posición de México en la mayoría de los subíndices fue estable en ese período. Una reducción en aranceles agrícolas y de manufactura, así como menores barreras ocultas a la importación, llevó al país a subir seis lugares en Relaciones Internacionales. Además, un mayor crecimiento del PIB consiguió que México ganara tres posiciones en economía (IMCO, 2019).

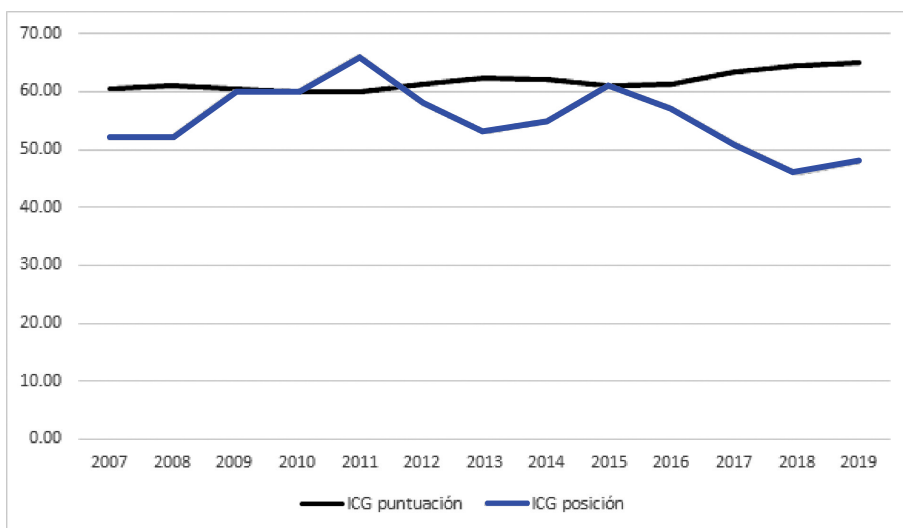
En el ICI 2019, México se posicionó en el lugar 34, perdió tres posiciones en el subíndice de Derecho derivado principalmente por el deterioro del Estado de derecho, la confianza en la policía y una tasa alta de homicidios. Esto afecta en mayor proporción a la población con menores ingresos y podría alejar inversiones ante un contexto de mayor inseguridad e incertidumbre. Asimismo, aunque subió una posición en el subíndice de Sociedad, México es el segundo país con mayor prevalencia de diabetes y uno de los que tiene mayor gasto de bolsillo en salud, lo que pone en riesgo la estabilidad financiera de su población, sus principales debilidades están en los indicadores relacionados con el bienestar de la gente, además, el país tiene un nivel de inglés muy bajo, lo que podría limitar las oportunidades de sus habitantes para acceder a mejores empleos (IMCO, 2019).

La competitividad de las naciones también es evaluada por el Foro Económico Mundial, a través del Índice de Competitividad Global (ICG) en cuyo cálculo se toma en cuenta el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia

Internacional. El Índice de Competitividad Global (ICG) mide los fundamentos microeconómicos y macroeconómicos de la competitividad nacional, se publica anualmente desde el año 2005 en el Reporte de Competitividad Global. Este índice mide cómo utiliza un país los recursos que dispone y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad (Expansión, 2019).

En la Figura 3 se observa el comportamiento del Índice de Competitividad Global de México de 2007 a 2019, la puntuación se estancó alrededor de los 60 puntos y la posición ha oscilado de 48 a 60 alcanzando su mejor posición en el año 2018.

Figura 3.
Representación gráfica del Índice de Competitividad Global de México.



Tendencia del índice de Competitividad Global. **Fuente:** Foro de Economía Mundial de 2007 – 2019 (Expansión/datos macro.com).

Se realiza el cálculo de correlaciones del Índice de Competitividad Internacional (ICI) y del Índice de Competitividad Global (ICG) con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en México, los datos que se analizan son correspondientes al período 2001 – 2017. Se obtiene como resultado que los dos índices de competitividad tienen una relación directa con el IPC, siendo superior la del ICI cuyo resultado se comprueba con el nivel de significancia.

Tabla 1.
Correlación del Índice de Percepción de la Corrupción y los Índices de Competitividad en México

Indicador	Correlación de Pearson	Tipo de relación	Significancia de dos colas $\alpha = .05$, intervalo de confianza 95%
Índice de Competitividad Internacional	.69	Directa alta	.002*
Índice de Competitividad Global	.32	Directa débil	.216

Nota: * Se confirma el nivel de significancia de la correlación entre el Índice de Competitividad Internacional y el Índice de Percepción de la Corrupción en México.

Debido a la relación que se encontró entre el IPC y el ICI, se tomó la decisión de analizar la correlación del IPC y la totalidad de indicadores que forman parte de la matriz de datos para calcular el ICI, encontrando que 72 de los 126 indicadores evaluados tienen una correlación mayor a .5, el resto de variables también tiene una relación con el IPC, pero más débil (Tabla 2).

Tabla 2.
Correlaciones del Índice de Percepción de la Corrupción y las variables seleccionadas del Índice de Competitividad Internacional.

Subíndice	Peso en el cálculo del ICI	Indicadores con correlación $>.50$	
Sistema político estable y funcional	.1071	3 de 8	Derechos políticos, libertad de prensa y Participación electoral
Sistema de derecho confiable y objetivo	.1162	7 de 13	Protección de derechos humanos, homicidios dolosos, confianza en la policía, piratería informática, protección a acreedores, cumplimiento de contratos e índice de Estado de derecho

Manejo sustentable del medio ambiente	.0751	8 de 11	Emisiones de CO2, recursos hídricos renovables, estrés hídrico, superficie forestal perdida, uso de pesticidas, fuentes de energía no contaminantes, empresas certificadas como limpias e índice de vulnerabilidad a efectos del cambio climático
Sociedad incluyente, preparada y sana	.1119	16 de 21	Índice de Gini, Índice Global de Brecha de Género, mujeres en la PEA, dependientes de la PEA, acceso a agua, acceso a alcantarillado, analfabetismo, escolaridad promedio, calidad educativa, nivel de inglés, esperanza de vida, mortalidad infantil, embarazos adolescentes, impactos en salud por sobrepeso y obesidad, prevalencia de diabetes, gasto en salud por cuenta propia
Gobiernos eficientes y eficaces	.1071	7 de 12	Facilidad para abrir una empresa, tiempo de altos ejecutivos a temas burocráticos, tiempo para preparar y pagar impuestos, deuda total del gobierno central, ingresos fiscales, impuesto sobre el ingreso, carga impositiva.
Mercado de factores	.1062	4 de 8	Valor agregado de la industria, valor agregado de la agricultura, eficiencia energética, índice de transparencia y regulación de la propiedad privada
Economía estable	.0827	5 de 12	Inflación promedio, variabilidad de la inflación, deuda externa, activos del sector financiero, activos de los depositantes

Precusores	.1121	11 de 16	Índice de riesgos de seguridad energética, líneas móviles, usuarios de internet, servidores de internet seguros, transporte intraurbano de alta capacidad, flujo de pasajeros aéreos, índice de desempeño logístico (transporte), índice de infraestructura portuaria, tráfico portuario de contenedores, penetración del sistema financiero privado, capitalización del mercado de valores
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	.0879	6 de 15	Organizaciones internacionales a las que pertenece, socios comerciales efectivos, apertura comercial, diversificación de las exportaciones, diversificación de las importaciones, flujo de pasajeros aéreos internacionales
Innovación de los sectores económicos	.0941	5 de 10	Gasto en investigación y desarrollo, artículos científicos y técnicos, exportaciones de alta tecnología, población en grandes ciudades, PIB en servicios

De las variables que resultaron con una correlación mayor a .5 se realizó una selección representativa de las dimensiones social, económica y ambiental para confirmar su relación (Tabla 3).

Las variables con relación significativa fueron el valor agregado de la industria, el valor agregado de la agricultura, el Producto Interno Bruto (PIB) en servicios, la escolaridad promedio en años, la calidad educativa, emisiones de CO₂ y recursos hídricos renovables.

Tabla 3.
Prueba de la significancia en variables seleccionadas de las dimensiones económica, social y ambiental.

Dimensión	Indicador	Correlación de Pearson	Tipo de relación	Significancia de dos colas $\alpha = .05$, intervalo de confianza 95%	Nivel de significancia
Económica	Valor agregado de la industria	.74	Directa alta	.001	Se confirma
	Valor agregado de la agricultura	-.52	Inversa alta	.034	Se confirma
	PIB en servicios	-.59	Inversa alta	.013	Se confirma
Social	Escolaridad promedio en años	-.67	Inversa alta	.003	Se confirma
	Calidad educativa	-.62	Inversa alta	.008	Se confirma
Ambiental	Emisiones de CO ₂	.53	Directa alta	.028	Se confirma
	Recursos hídricos renovables	.68	Directa alta	.003	Se confirma

El valor agregado es la diferencia entre la producción y el consumo intermedio y representa la contribución de la mano de obra y el capital al proceso productivo, concepto directamente vinculado con el producto interno bruto (PIB). Por otra parte, desde el punto de vista microeconómico, el valor agregado (V.A.) según el Diccionario de Oxford (s.f) es “el monto por el cual el valor de un producto se incrementa en cada etapa de su producción, excluyendo los costos iniciales”. La FAO lo define como “la diferencia entre lo que cuesta poner un producto de determinadas características en el mercado y lo que el cliente está dispuesto a pagar por él, o lo que éste percibe como valor”, introduciendo en la definición el concepto de calidad (Salvador, 2016).

La escolaridad promedio se refiere al número promedio de años que ha cursado la población, el dato se toma del Índice de Desarrollo Humano. La calidad educativa es el promedio de los puntajes obtenidos en matemáticas y comprensión de lectura en la prueba PISA, se mide de 0 a 1000, la fuente es la OCDE.

Las toneladas de CO₂ están medidas en toneladas por millón de dólares del PIB y los recursos hídricos renovables se miden en metros cúbicos por persona. La fuente de la información de ambos indicadores es el Banco Mundial.

CONCLUSIONES

La corrupción se origina por diversas causas, tiene múltiples manifestaciones y sus consecuencias producen efectos en todas las áreas en las que se desenvuelve la sociedad; los responsables de que ocurra no sólo son funcionarios públicos, son personas de diferentes ocupaciones y sectores. Al ser un fenómeno tan complejo, erradicarla no es tarea fácil ni de corto plazo.

La competitividad de un país se mide a través de los resultados cuantitativos de múltiples indicadores con los que se miden acciones, decisiones, hechos, políticas de gobierno, comportamientos y tendencias, de tal manera que valdría la pena realizar proyecciones para medir los efectos y resultados futuros que lleven a diseñar estrategias que beneficien los diferentes ámbitos que afectan a la sociedad y que, en términos de desarrollo sustentable, se clasifican en las dimensiones social, económica y ambiental, interviniendo de manera importante las políticas y decisiones de gobierno.

De la relación directa encontrada entre el índice de percepción de la corrupción y los índices de competitividad internacional se puede concluir que en la medida que mejore la posición de México en cuanto al índice de percepción de la corrupción mejorará también el nivel de competitividad del país.

Las altas correlaciones encontradas en la selección de variables dan la pauta para que se diseñen estrategias gubernamentales orientadas a apoyar a productores industriales y agropecuarios a fin de que incorporen a su producción el valor agregado ya que de esa manera impactará en elevar la competitividad con los beneficios sociales consecuentes.

La inversión orientada a elevar la calidad y el nivel de educación de la población de un país es una de las estrategias de anticorrupción que han resultado exitosas en otros países y es uno de los ejes recomendados por la OCDE a México.

En toda decisión política y estrategia de gobierno se requiere tener una visión de sustentabilidad con la que se evalúen las consecuencias sociales, económicas y ambientales evitando caer en actos u omisiones de corrupción.

REFERENCIAS

- Coley, J. (2019). La corrupción y el juicio Sócrates. *Advocatus*, 16(32), 187-189. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.32.5531>
- El Financiero, (21 enero 2020). De <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-mejora-8-lugares-en-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-en-primer-ano-de-amlo>

- El Universal, 2015). Resultados del Índice de Competitividad Internacional. De <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2015/11/10/resultados-del-indice-de-competitividad-internacional-2015>
- Expansión (2019). Ranking del Índice de Competitividad Global. De <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global>
- Hernaiz, C. E, Phélan, M., y Camacho, J. (2014). Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina, *Paradigmas*, 6, 131-177.
- Instituto Mexicano Para la Competitividad, A.C. (2019) Índice de competitividad Internacional 2019. De <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-internacional-2019-mexico-suenos-sin-oportunidad/>
- Miranzo, D. J. (2018). Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. De <http://revista.jacobea.edu.mx/N.º14,junio2018,págs.1-26>. <https://www.jacobea.edu.mx/revista/numero14.php>; <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6933060>
- Mujica, J. y Huber, L. (2008). La corrupción como fenómeno social. *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proética, Instituto de Estudios Peruanos, 2008, 179 pp. *Anthropologica del Departamento de Ciencias Sociales*, XXVI (26),247-251. De <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=886/88636916013>
- Rodríguez, T. (s.f.). La corrupción: Impacto sobre la competitividad. Centro Nacional de Competitividad de Panamá. De <http://cncpanama.net/bitstream/handle/123456789/768/iyt9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Salvador G. (2016). Agregado de valor: Compartiendo conceptos. *Estación Experimental Agroforestal INTA Esquel*. De https://inta.gob.ar/sites/default/files/agregado_de_valor_compartiendo_conceptos.pdf
- Sánchez B. J. (2016). Efectos globales de la corrupción: un obstáculo para el desarrollo. *Revista Penal México*, núm. 10, marzo-agosto de 2016
- Transparency International (2013). Índice de Percepción de la Corrupción: La corrupción en el mundo durante 2013. De <https://www.transparency.org/es/press/p2>
- Transparency International, (2020). The global coalition against the corruption. What is corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

PRINCIPALES PROBLEMAS DE CORRUPCIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO Y ELÉCTRICO MEXICANO, Y SU RELACIÓN ESTRECHA CON EL CAPITALISMO.

Karla Haydee Ortíz Palafox¹
Rigoberto Silva Robles²

INTRODUCCIÓN

Existen múltiples problemas en el sector energético, uno de tantos, es el incremento del consumo hacia los hidrocarburos fósiles³ y el aumento de los gases de efecto invernadero que en el proceso de la quema para la producción de energía eléctrica desprenden gases; entre ellos, el gas de efecto invernadero, que provoca alteraciones en el clima, provocando lo que actualmente llamamos cambio climático. Este cambio climático trae consigo consecuencias adversas para el desarrollo de la humanidad. Esta situación actual es insostenible, pudiese tener como alternativa, la entrada de las energías alternativas y renovables, para lograr reducir o mitigar los efectos del calentamiento global, provocados por el CO₂ entre otros gases; esto debido a los procesos de industrialización dentro de las economías que favorecen las condiciones adecuadas para la humanidad y su cabal desarrollo.

Sin embargo, el cambio climático no es el único problema, los desafíos son difíciles, bastaría mencionar, la reducción de la desigualdad, “por otro lado direccionar la economía mundial, innovar y transformar evitando el aislamiento del sistema y alrevesado el capital, tomándolo como una herramienta de capitalización, de un sistema que innova y no de descapitalización hacia algunos países” (Ortíz, 2019a, p. 342).

Con la entrada de las multinacionales y transnacionales, se creyó que los países en vías de desarrollo obtendrían mayor tecnología, crecimiento en sus economías, que generaría un derrame que apoyaría y distribuiría a todos los habitantes. De no seguir estas reglas, se acompañaba un discurso que aseguraba que el bien y la única respuesta posible a las quejas de los países en vías de desarrollo era someterse pasivamente a las reglas, pues el capitalismo era un fenómeno inevitable.

-
- 1 Doctora en Ciencias Sociales egresada del CUCSH, académica del CUCEA y de la Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Email: ortizpalafoxkarla@hotmail.com.mx
 - 2 Doctor en Ciencias Sociales egresado del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Profesor Investigador del CUCEA y Coordinador de la Maestría en Transparencia y Protección de datos personales en la Universidad Virtual. Correo electrónico: rigoberto.silva@udgvirtual.udg.mx
 - 3 Hidrocarburos fósiles, llámese; al carbón, el petróleo y el gas natural.

El petróleo representa el 40% del consumo de energía global, le sigue el carbón con un 23%, mientras que el gas y las energías nucleares participan con el resto. Es decir, alrededor de los recursos finitos y de la energía eléctrica, producido a partir de ellos, es como puede entenderse la dinámica política y económica de nuestro planeta. Sin embargo, estamos en una era donde el hidrocarburo comienza a ser más difícil de extraer; donde las reservas petroleras comienzan a agotarse, provocando una competencia en el acceso a ellos. En suma, el petróleo, carbón y gas como elementos para generar energía son, sin duda, indispensables para el desarrollo de los estados, son utilizados como elemento estratégico para la política nacional e internacional de quien lo posee (Hidalgo, 2014).

Como diría Johnson y Pleyers (2008) “la globalización fue percibida como una fatalidad, como un proceso inevitable en el que la acción humana no tenía mucho peso. Frente a los neoliberales que celebraban una globalización feliz e ineludible” (como se citó en Ortiz, 2019a, p. 352). Lejos de plantearse que estas políticas neoliberales tenían efectos negativos sobre la estructura de las economías y sociedades, los defensores de este modelo neoliberal apelaban a un discurso de integración social, la creciente innovación tecnológica y la ausencia de conflictos. El resultado de este discurso fue la incapacidad de ver las consecuencias medioambientales, sustentables, sociales, políticas y económicas que producía este nuevo orden, al tiempo que promovía la apatía política y el conformismo.

Objetivo General

El objetivo de este capítulo es establecer un marco teórico con relación a la corrupción, para comprender la problemática energética y su relación estrecha con el interés gubernamental y económico.

Objetivos Específicos

Presentar la conceptualización de diversos autores que han analizado el tema, y de esta forma, nutrir y entrelazar las diferentes concepciones y vertientes de la corrupción a través de tres teorías: la teoría del Desarrollo, la teoría de la Economía Ambiental y, finalmente, la teoría de los Bienes Públicos Globales.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

La comunidad internacional ha respondido a esta problemática desde que se aprobó la CMNUCC en 1992 y el protocolo de Kioto en 1997. En estos acuerdos se ha planteado la necesidad de que los países mantengan o incrementen su nivel de desarrollo económico; impulsando la sostenibilidad ambiental y

cuenten con un abastecimiento energético, que utiliza, en menor medida, los recursos naturales no renovables disponibles. Los regímenes internacionales de la energía y el cambio climático (EIA, CME, la OPEP, la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y las COP), plantean que la eficiencia energética es una opción que se puede emplear para mitigar el cambio climático. La eficiencia energética se asocia con la eficiencia económica e incluye todo tipo de cambios tecnológicos, de comportamiento y económicos que reducen la cantidad de energía consumida por unidad de PBI (World Energy Council, 2010).

Esto se explica con tres principios normativos reconocidos por estos regímenes: 1. El liderazgo de los países industrializados para apoyar a los países en desarrollo en la transferencia de tecnología, 2. La equidad en el acceso a la energía para los países en vías de desarrollo y los países con alto grado de vulnerabilidad social y económica; 3. El derecho a fomentar el desarrollo sustentable. Así mismo, el cuarto Informe del Panel Gubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC por sus siglas en inglés) postula que la eficiencia energética ayuda a los países en vías de desarrollo ya que conlleva ahorros, pues libera recursos energéticos para otros usos, fortalece la seguridad energética, mejora la calidad ambiental y la salud humana (IPCC, 2007).

Lo anterior, nos indica que puede existir un mejor uso de los recursos energéticos disponibles, se pueden mitigar los gases de efecto invernadero; en ese sentido, se contaminaría menos, se puede fomentar la utilización de los recursos renovables y por supuesto se puede disminuir y/o eliminar la corrupción. A continuación, se exponen los principales supuestos de las tres teorías que se emplean; comenzaré con la teoría del desarrollo, donde numerosas definiciones se han elaborado a partir de la década de los cincuenta sobre este término, basadas, inicialmente, en elementos puramente económicos; e incorporando con el tiempo, otras nociones como niveles de pobreza, calidad de vida, sustentabilidad, distribución de riquezas, entre otros.

La teoría del desarrollo tiene dos implicaciones fundamentales. Por un lado, a nivel teórico, revitaliza la importancia de las instituciones para definir la estructura de derechos y oportunidades, así como el conjunto de realizaciones relevantes para el bienestar de las personas. Por otro lado, a nivel metodológico, replantea la forma de medir el bienestar, que ya no puede medirse únicamente como el producto por habitante o por trabajador, sino que ha de considerar otras dimensiones básicas del bienestar (Altemeyer y Bartscher, 2010).

MÉTODO DE LA TEORÍA DEL DESARROLLO

En los últimos años, el tema del desarrollo y sus prácticas han sido de gran importancia, pero a su vez de grandes preocupaciones sobre el medio ambiente. Varios países, incluido México, están activos en las negociaciones internacionales y encuentros que tienen que ver con el impacto ambiental. La energía y el medio ambiente son asuntos de los cuales se sigue estudiando. De acuerdo a Saldívar (1995) “se refiere a la crisis de los paradigmas, bajo una perspectiva de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, ésta no solo atañe a lo económico y social, sino también a muchas áreas del conocimiento” (p. 7). Es decir, la crisis del desarrollo económico y el medioambiente no solo es un vínculo propio del desarrollo de la economía, también es un vínculo propio de la corrupción.

La discusión acerca del desarrollo económico es compleja, pues cada vez se reduce más la relación entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo. Este conjunto de variables no se revela en todos los países de igual manera; la repercusión del medio ambiente en cada país obedecerá al nivel económico del mismo, según su ubicación territorial, la distribución de los recursos naturales, y el capital en el mismo. Además, es indispensable considerar aspectos como el crecimiento, la demografía, las instituciones y la tecnología que pueden determinar el ritmo del desarrollo.

Estamos en un mundo desigual donde los países pertenecientes al primer mundo y al tercer mundo presentan contrastes entre el mundo de la prosperidad y el mundo de la necesidad, con condiciones de vida opuestas.

Modelos de desarrollo con despilfarro de energía, caso China, India y América del Norte y, en menor medida, Japón y Europa Occidental; sin justificación en la sociedad postindustrial, con más conciencia ambiental, uso más eficiente de la energía y un consumo menos intensivo. Ligado a la escasez, el modelo de África subsahariana con un bajo consumo de energía, indicador de la miseria y resignada a la esperanza, según las proyecciones de incrementar el consumo a lo largo del siglo XXI (Mingorance, 2008, p.56).

De esta forma, los compromisos, tanto de países desarrollados como no desarrollados, deberían establecerse dentro del marco de un equilibrio permanente entre desarrollo, crecimiento demográfico, utilización racional de los recursos naturales; así como la protección al medio ambiente y la anticorrupción base del desarrollo para alcanzar una mejor calidad de vida.

Es así como se introdujo la iniciativa de establecer el desarrollo sustentable como modelo económico, donde los argumentos principales son evitar el agotamiento ambiental de las generaciones venideras con la mejora en las prácticas éticas y de anticorrupción, como resultado del uso inadecuado de los re-

cursos mundiales, en ese sentido Silva (2013) considera que el “observatorio puede ser un mecanismo cuya función es vigilar, evaluar y controlar ciertos aspectos, con un conjunto de acciones planeadas y encaminadas a monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos” (p. 189).

El desarrollo sustentable creado por la comisión de Brundtland es un lema que intenta ir hacia otra vertiente con consecuencias en el consumo y la distribución, pese a ello aún existe un punto cuestionable: la definición de lo que es realmente sustentable y ético. La precisión de la sustentabilidad, desde mi reflexión encierra dos visiones contrapuestas, la visión económica y la visión científica. La visión económica está íntimamente relacionada con la concepción del desarrollo; por otro lado, la posibilidad de un desarrollo sustentable se relaciona con la creación de tecnologías viables que logren o hagan posible el crecimiento económico, sin las externalidades negativas que este produce o, por lo menos, minimizando las mismas. Es sin duda, un tema inacabable porque en él, se encuentra implícito el bienestar; el cual, como ya se detalló en el planteamiento del problema, la noción de bienestar es un tanto distinta al uso práctico y materialista del ingreso per cápita. Jardón y Saldivar (1995) debaten estos temas resaltando el concepto de “la calidad de consumo como forma de propiciar un desarrollo que ponga restricciones a la necesidad sistemática de consumo” (p. 11).

De acuerdo con Jardón (1995), en el desarrollo sustentable existen dos aspectos a tomar en cuenta: 1. El aumento excesivo de energía requerido para la industrialización de los países reconocidos como postindustrializados,⁴ y la subsistencia como países desarrollados y 2. Los costos sociales y el desarrollo de la actividad económica de esas sociedades actuales donde se asegura el crecimiento no se desarrollan de la nada, dependen generalmente de un marco natural y de un deterioro ambiental.

Para analizar la relación de corrupción, sobre lo que se entiende por interés gubernamental y económico por encima del interés medioambiental y sustentable, es necesario fundamentarlo en los antecedentes teóricos mismos del desarrollo. Se debe resaltar, no obstante, que el desacuerdo existente en torno a los elementos que comprende la noción de desarrollo ha perdurado durante décadas y aún hay un importante debate, tanto político como económico. En este último campo se han ido construyendo distintas teorías de desarrollo para explicar el por qué de los cambios socioeconómicos y, a la vez, explicar las causas del subdesarrollo. En las últimas décadas, cada una de ellas ha servido

4 Es un concepto introducido por varios teóricos de la sociología y la economía -entre ellos los estadounidenses Daniel Bell, John Kenneth Galbraith y el francés Alain Touraine- para describir el estado alcanzado por algunas sociedades desarrolladas en su sistema social y económico que habría evolucionado según unos cambios específicos en su estructura y que corresponderían a un estado de desarrollo posterior al proceso de industrialización.

de fundamento para las diversas medidas políticas y económicas de desarrollo dirigidas a los países beneficiarios de la cooperación internacional. En este sentido, pueden destacarse las siguientes:

- La teoría de la modernización, en las décadas de los cincuenta y sesenta;
- La teoría estructuralista, en la década del setenta;
- La teoría neoliberal del desarrollo, que ha ido adquiriendo importancia desde comienzos de los años ochenta.
- Por último, las teorías alternativas, que no contienen una base teórica única, pero se caracterizan por enfocarse en la eliminación de la pobreza como objetivo primordial del desarrollo.

Es importante conocer el concepto de desarrollo y cómo éste ha influenciado en gran medida el crecimiento. Algunas disciplinas como la política, la sociología y la economía contribuyen para aclarar el significado y trascendencia de este conocimiento, pero, sobre todo, ayuda a comprender los obstáculos que este proceso conlleva.

Numerosas definiciones se han elaborado a partir de la década de los cincuenta sobre este término, basadas, inicialmente, en elementos puramente económicos e incorporando, con el tiempo, otras nociones como niveles de pobreza, calidad de vida, sustentabilidad, distribución de riquezas, entre otros. Una de las definiciones más aceptadas ha sido la brindada por Todaro (1985), quien afirma que el desarrollo consiste en:

(...) un conjunto de transformaciones que hacen que el sistema social, ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos, evolucione desde unas condiciones de vida que todos perciben como insatisfactorias hacia otra situación en que las condiciones materiales y espirituales de vida sean mejores (p. 34).

Una definición de desarrollo es la que nos proporcionan Gómez y Sanahuja, (1999): “Conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países, que resulte sostenible” (p. 45).

El concepto de desarrollo envuelve, conjuntos económicos y sociales, entre estos dos conjuntos es importante no dejar atrás la utilización de los recursos naturales y el orden del medio ambiente. En el mundo se pueden diferenciar los opuestos de las sociedades que muestran disparidad ante el bienestar y ante el desarrollo socioeconómico; es fundamental entender estos opuestos de las sociedades, profundizando en los conceptos basados en las grandes

desigualdades. El primer razonamiento de diferenciación regional, tiene que ver con el grado de desarrollo socioeconómico de los países y regiones, que poco tiene que ver con que se disponga de más o de menos, recursos económicos.

Está relacionado con una multiplicidad de factores; hechos históricos, nivel cultural, nivel de desarrollo técnico de la sociedad, con el grado de eficacia en la cuestión económica, con la naturaleza de las relaciones espaciales internas o con el grado de control de las relaciones comerciales (Mingorance y Azcarate, 2002, p. 21).

La totalidad de estas características constituyen el concepto de desarrollo – subdesarrollo, y son realmente complejas, ya que en éstas se relacionan, no solo los factores cuantitativos de índices y tasas que nos ayudan a observar áreas y describir la gravedad de la situación, sino también están anexados los aspectos cualitativos y explicativos que tienen relación con el problema, las reglas espaciales, económicas, sociales y su implícita solución.

Es indispensable para tomar en cuenta el desarrollo, analizar los contrastes económicos y sociales, entre los diferentes países; incluso observar las variables económicas, sociales y demográficas, estas variables pueden aportar la diferencia entre los países de centro, periferia y semiperiferia, los desarrollados, no desarrollados y en vías de desarrollo, los industrializados y no industrializados y en proceso de industrialización; y finalmente, los países de primer y tercer mundo que nos permita acercarnos a la problemática de las situaciones y grados de desarrollo, no solo en el campo económico, sino también en lo social, político y cultural.

En ocasiones repetidas, el concepto de desarrollo pareciese sinónimo de crecimiento económico, en el sentido de un aumento de la capacidad de producción de una economía; sin embargo, es importante señalar que un proceso económico debe ser acompañado del desarrollo, para que, paralelamente, se incorporen los factores sociales para que se reconozca una mejora en el nivel de vida y que ésta represente una mejora en el bienestar de los habitantes.

El desarrollo ha de suponer que los frutos de la expansión o del crecimiento económico sirvan para la búsqueda de una mejor redistribución de la riqueza y de una mayor igualdad social, con el objetivo final de un progreso generalizado de toda la sociedad. Desarrollo, por lo tanto, significa mucho más que crecimiento económico y el objetivo del desarrollo debe ser el poder alcanzar el bienestar humano. (Mingorance y Azcarate, 2002, p.4)

El término de desarrollo supone transformación, no solo en el ámbito económico, sino social y político.

El compendio de características (...) y el grado de modernización propias de determinadas sociedades (...) El desarrollo es un fenómeno histórico, diverso, complejo, y contradictorio; es el rasgo esencial de la condición humana. Reducirlo a una serie de características asociales y a su interacción, es trivializar la experiencia real de las sociedades. (Johnston, Derek y Smith, 2010, p. 34)

Ruiz García por otro lado entiende como desarrollo el “crecimiento de las cantidades globales de la economía cuando va acompañado de una mutación de las estructuras” (como se citó en Rodríguez, 2016, p. 18).

Es decir, el desarrollo tiene que tener consigo el factor económico, pero está asociado a una transformación de estructuras referidas al proceso estratégico, cuyo fin es propiciar un conjunto de transformaciones de la estructura económica y en la participación social, a través de cambios de fondo que corrijan desequilibrios fundamentales del apartado productivo y distributivo. Es, en este sentido, donde en los países menos desarrollados se complica realizar dichos cambios estructurales; pues existen estructuras cotidianas fijas, consecuencia, en algunos casos, con formas de gobierno en las cuales el poder supremo es ejercido por un reducido grupo de personas que pertenecen a una misma clase social. Por otro lado, el gran aumento de población como peculiaridad de estos países, condiciona que gran parte de sus inversiones no se puedan visualizar en el aumento de renta por habitante; sino que se emplean en su mantenimiento del nivel de vida para evitar que exista un descenso en el bajo nivel de vida de sus habitantes. Debido a las discrepancias económicas entre algunos países y otros, dentro de ellos fue necesaria una diferencia más concreta.

En este plano ante la ambigüedad del concepto de desarrollo sostenible, de acuerdo con Ortiz (2019b):

(...) pudiese pensarse que los compromisos que se adquieren internacionalmente en materia ambiental no obedecen ciertamente a compromisos o espíritus de cooperación, sino que pudiesen responder a medidas económicas tomadas por los países ricos para garantizar, por ejemplo, el pago de la deuda externa por parte de los países en desarrollo. (p. 14)

Las Naciones Unidas fijaron, en 1971, los términos “países menos desarrollados”, donde se encontrarían todos aquellos países pobres; la característica para considerarlos así sería la baja renta per cápita, un porcentaje de la industria en el PIB menor del 10% y una tasa de alfabetización inferior al 20% (ONU, 1971). Desde entonces, se incluyó el concepto de desarrollo humano; estos criterios se acompañan de otros indicadores como la esperanza de vida, educación, servicios sanitarios, número de ocupados en el sector industrial, utilización eléctrica per cápita o la estructura del comercio exterior, entre otros.

De acuerdo a la Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Helen Clark: “El mundo debe situarse en un curso integrador y sostenible. Si todos trabajamos juntos, tenemos la oportunidad de cumplir las aspiraciones de los ciudadanos de paz, prosperidad y bienestar, y de preservar nuestro planeta” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p.6).

Por otro lado, las causas del subdesarrollo tienen múltiples teorías existentes que intentan exponer las estrategias políticas viables de desarrollo en dichas áreas. Así pues, se ha usado desde hace tiempo el indicador PIB por habitante, para medir el grado de desarrollo, este indicador realmente tiene un valor muy limitado; pues no nos describe la distribución de este ingreso, tampoco logramos conocer el nivel de vida de cada habitante, ni las diferencias regionales, característica común de estos países tanto en el sector económico como social. “La búsqueda de los determinantes del desarrollo y las posibilidades de un fomento de éste, es necesario analizar los factores que lo impulsan o frenan dentro de una acción combinada de hechos” (Azcárate et al., 2012, p.9).

De acuerdo a ello, haré una breve mención de algunas teorías existentes que mencionan los factores que han frenado el desarrollo; la teoría geo-determinista: explica el escaso desarrollo de algunos países por su situación geográfica poco favorable (situación en el interior del continente, condiciones climáticas desfavorables o falta de recursos). Las teorías dualistas: observan el subdesarrollo como una consecuencia de la existencia paralela de formas sociales y económicas modernas, estáticas, con desigualdad y polarización social, con la contraposición de centros industriales y su gran ciudad poco desarrollada (modelo centro-periferia) estas contraposiciones son, muchas veces, más que causas, consecuencias de la falta de desarrollo. Teoría de la modernización: que ve las causas del subdesarrollo originadas por los mismos países subdesarrollados.

El subdesarrollo se entiende como resultado de causas que se originaron dentro de dicho país, el retraso entonces corresponde a una etapa del desarrollo que, en su momento, lograron los países más avanzados al comienzo de la Revolución Industrial. Modernización en este caso es sinónimo de occidentalización, es decir, la adopción de modelos e ideales económicos, sociales o técnicos, por ejemplo, de Norteamérica o de Europa. La teoría de la dependencia ve el origen del subdesarrollo, como resultado de la dependencia a través de la historia de los países subdesarrollados a los Estados de Europa y Norteamérica ejercida por medio el colonialismo y neocolonialismo. Es decir, los países subdesarrollados no están poco desarrollados, sino que por medio del dominio colonial y, la consiguiente explotación, fueron llevadas al subdesarrollo. Por lo tanto, su principal caracterización no es que estos países sean subdesarrollados, sino que son explotados y dominados. Esta teoría está ligada a la teoría marxista, en la que se entiende el subdesarrollo como consecuencia de la expansión del capitalismo (Esparza et al., 2007, p.574).

Así mismo como lo indica Moraleda (2014):

Está relacionado con una multiplicidad de factores; hechos históricos, nivel cultural, nivel de desarrollo técnico de la sociedad, con el grado de eficacia en la cuestión económica, con la naturaleza de las relaciones espaciales internas o con el grado de control de las relaciones comerciales (como se citó en Ortiz, 2019 c, p.996).

RESULTADOS DEL DESARROLLO

A inicios de los sesenta, se comienza a dar una preocupación social, sobre todo, por el deterioro ambiental, pues se comienza a dudar que los recursos sean inagotables; al mismo tiempo, se comienza a concientizar sobre los recursos naturales y cómo éstos podían llegar a agotarse, si se seguía con las prácticas de explotación incontrolada. De esta forma el Informe de Founex (1971) manifiesta: “(...) para la sociedad en conjunto, el medio ambiente es parte de su patrimonio y no puede ser tratado como si fuera un recurso de libre disponibilidad” (PNUMA, 1991, p. 2). A partir de entonces, cobran cada vez más importancia los modelos de crecimiento fundamentados en la evaluación de los costes y beneficios ambientales que cualquier proceso económico origina.

Los primeros debates, a comienzos de los setenta, sobre el medio ambiente y el crecimiento económico, sostenían que entre más calidad ambiental hubiese, menor crecimiento económico y, viceversa. Poco a poco, se comienza a plantear la posibilidad de la compatibilidad entre el medio ambiente y desarrollo; esto se refleja en los encuentros internacionales tal como, el Seminario de Founex (1971) en el que se abordaron temas de desarrollo y medio ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y el Simposio de Cocoyoc sobre Modalidades de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo (Farras, 1980 et al., 2015, p. 211). En estas primeras cumbres, se establecen propuestas que tienen basta difusión, en donde manifiestan que los problemas medioambientales afectan por igual, tanto a países pobres como países ricos; aunque las causas sean distintas, en los países ricos, el deterioro medioambiental se debe a una mala planificación y una abusiva explotación de ellos; en los países pobres, la causa del deterioro medioambiental es una situación de dependencia al mundo más desarrollado. Dos años más tarde, se recalca en el Simposio de Cocoyoc, la importancia de los modelos de desarrollo y las diferentes formas de vida, como causa de las desigualdades socioeconómicas y el deterioro ambiental; por lo que se propone usar estilos de desarrollo alternativos, tanto para países ricos como para países pobres, que permitiesen cubrir las necesidades básicas y mejorar la calidad de vida. De esta forma, la relación medio ambiente – desarrollo, los factores fundamentales consistieron en la población, los recursos naturales, la contaminación y la tecnología;

sin embargo, también deben tomarse en cuenta las interrelaciones del sistema mundial, los estilos de desarrollo dominante, las formas de explotación y el orden económico mundial.

DISCUSIÓN

En la década de los setenta, surge el concepto de ecodesarrollo, con el objetivo de establecer un conjunto de guías que ayudarán a un marco de desarrollo ecológico integral. De acuerdo con Mingorance y Azcárate, (2002) en la década de los ochenta, se comienza a tomar conciencia de los efectos de este modelo neoliberal, debido a la magnitud de la contaminación global de la biósfera, y a la alarmante deforestación de las selvas tropicales, junto al constante aumento de la desertización mundial. Esta preocupación por el ecodesarrollo, ha surgido como un intento de poner fin, o al menos frenar, un modelo de desarrollo incontrolado, basado en el binomio producción/consumo, con características despilfarradoras implantadas en numerosas áreas geográficas.

El informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por Gro Harlem Brundtland (1987), ha sido uno de los de mayor reconocimiento en los ámbitos políticos, científicos y financieros, donde se trataron los problemas de la crisis planetaria provocada por la pobreza global y la destrucción del medio ambiente. Para la disminución de los impactos nocivos del mismo proceso del desarrollo, se afirma que el proceso de desarrollo debía de ser capaz de generar un desarrollo, no sólo sostenible en términos ecológicos, sino también, sociales y económicos. Esto es, que además de asegurar su armonía con el medio ambiente, eran inherentes a un desarrollo con este calificativo, transformaciones institucionales que permitiesen el cambio social gradual y un crecimiento económico autosostenido (Informe sobre el Desarrollo Humano, 1992).

En cualquier caso, se discute la necesidad de hallar nuevas formas de producción y de consumo que logren ser factibles para todos, ahora y en el futuro. Esta sería la propuesta del informe de Brundtland (2018) quien define el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades” (p. 4). Naciones Unidas y, posteriormente, alrededor de doscientos países en la Conferencia de Río, lo reconocieron como un principio y un derecho (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

En la Conferencia de Río, se aprobó un documento denominado Agenda 21 en el que se declara que, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y se les presta más atención, se podrán satisfacer las

necesidades básicas, elevar el nivel de vida para todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y próspero.

El concepto de desarrollo sostenible refleja una creciente conciencia acerca de la contradicción que puede darse en el desarrollo, en que se entiende como crecimiento económico y mejoramiento del nivel material de nuestra vida; y las condiciones ecológicas y sociales, y de equidad para que ese desarrollo pueda perdurar en el tiempo. Esta conciencia de los costos humanos, naturales y medioambientales del desarrollo, y el progreso, han venido a modificar la actitud de despreocupación o justificación que, al respecto, imperó durante mucho tiempo. La idea de un crecimiento económico sin límites y en pos del cual, todo podía sacrificarse, vino a ser reemplazada por una conciencia de esos límites y de la importancia de crear condiciones de largo plazo que hagan posible un bienestar para las actuales generaciones, que no se haga al precio de una amenaza o deterioro de las condiciones de vida futuras de la humanidad.

En términos más generales, las políticas de desarrollo sostenible abordan tres áreas: económica, ambiental y social. En apoyo a esto, varios textos de las Naciones Unidas, incluyendo el documento final de la cumbre mundial en el 2005, se refieren a los tres componentes del desarrollo sostenible, que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como “pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente” (Cumbre Mundial, 2005).

En los años 70, se cuidaba el medio ambiente, para que siguiera siendo productivo, no para protegerlo. Ahora en el capitalismo, va acompañado del consumismo, y éste fomenta la producción excesiva que provoca daños al medio ambiente, tanto al producir bienes o servicios, como durante su etapa de desecho. Es así como el desarrollo sostenible pese a que implica sostener el medio ambiente tal como está, o por lo menos, con un costo mínimo para las generaciones futuras.

No ha dado resultados aún, pues dada la gran competitividad del mundo actual todas las actuaciones van encaminadas hacia la consecución de proyectos que garanticen la máxima rentabilidad económica y las mayores ventajas políticas, ambas a corto plazo, pero difícilmente compatibles con el desarrollo sostenible (Mingorance, 2008, p. 77).

Por otro lado, los pequeños proyectos de mayor viabilidad, que se pueden llevar a cabo, desafortunadamente no se llegan a realizar por no tener una rentabilidad política y económica a corto plazo, aunque sí, mayor compatibilidad con el desarrollo sostenible⁵ (Worldwatch institute, 1999, p.56).

5 Existen otros modelos de desarrollo, el llamado Desarrollo Incontrolado, éste solo plantea o fija su atención en conseguir la mayor riqueza posible utilizando todos los bienes que sean posibles. Su única preocupación

De esta manera, el crecimiento económico deberá fundamentarse en evitar un empobrecimiento, resguardando los recursos que puedan afectar gravemente a las siguientes generaciones, resultado del abuso de los recursos finitos y de la excesiva contaminación ambiental.

Existe un tercer modelo, éste es el Desarrollo Conservacionista, éste se encuentra entre ambos (desarrollo sostenible y desarrollo incontrolado); éste está interesado en la no degradación ambiental, propone medidas para conservar la naturaleza, la repoblación de los estados naturales degradados y la estimulación al ahorro de los recursos. En este modelo, no desaparecen los impactos ambientales, aunque ellos sí disminuyen, se actúan conforme a la urgencia que se presente en las zonas que más degradación ambiental tienen. La puesta en análisis de estos tres modelos de desarrollo, requiere de un planteamiento de: (Mingorance y Azcárate, 2002)

(...) eco interdependencia, de acuerdo con este planteamiento, los países ricos requieren materias primas, recursos naturales, fuentes de energía, provistos por los países en vías del desarrollo, quienes sobreexplotan sus recursos naturales. La finalidad, tanto de los países industrializados como de los países subdesarrollados, es conseguir el desarrollo económico; sin embargo, en este intercambio resulta más afectado el país pobre, pues en la medida que suministra al país industrializado, éste sobreexplota sus recursos naturales, ecosistemas, erosionando suelos y degradando el medioambiente (Mingorance y Azcarate, 2002, p. 4).

De cualquier forma, esta eco interdependencia debiese ser observada desde una crisis mundial, donde los problemas económicos ambientales son cada vez más preocupantes. Es urgente frenar la destrucción del medioambiente para el logro de la reducción de niveles contaminantes. Entre los organismos internacionales que concentran esfuerzos en el tema del desarrollo destaca el Banco Mundial que, en lo que respecta a medio ambiente, fija sus directrices en acciones basadas en el crecimiento económico, reducción de pobreza y protección medioambiental.

De acuerdo con estos autores Mingorance y Azcarate, (2002), en las últimas décadas ha aumentado la preocupación hacia un desarrollo más eficaz, tras el fracaso de las políticas hasta ahora emprendidas; por lo que la sensibilidad a estos temas es cada vez mayor, como lo demuestran los numerosos conceptos que se emplean, hoy en día, para abordar la problemática: desarrollo rural, desarrollo adecuado, ecodesarrollo, desarrollo alternativo, desarrollo ambientalmente racional, desarrollo sin destrucción, etc.; aunque ninguno de estos

se centra en obtener recursos que generen mayor competitividad, aportando nuevas técnicas de explotación. El problema principal de este modelo de desarrollo es que no contempla en absoluto la sostenibilidad, en ese sentido el impacto que genera es cuantioso e irremediable, tales como, la pérdida de diversidad y el predecible cambio climático (Agencia Internacional de Energía, 2015).

términos posee una definición exacta y, generalmente, no se aplican estos planteamientos a áreas concretas.

CONCLUSIONES

En los últimos tiempos, se habla cada vez más en los foros internacionales acerca de la insostenibilidad del desarrollo económico, en un medio ambiente ya dañado y polarizado entre los países industrializados y los países pobres. Esto se puede vislumbrar en las grandes dificultades reflejadas en el endeudamiento exterior del mundo subdesarrollado. El perdón de esta deuda externa llama interviniendo para la concientización internacional que habría de buscar, reiteradamente, una justicia solidaria en un mundo más equitativo. Ante la crisis de estos problemas y el panorama de los mismos, la economía ecológica ha señalado que todo crecimiento económico no siempre es desarrollo, y que éste no ha de significar, todo el tiempo bienestar, que ante estos problemas es mejor hablar sobre la calidad ambiental. El desafío del desarrollo socioeconómico debe fijar su atención en eliminar las desigualdades sociales, la corrupción con el fin de que la actividad económica realmente se relacione con las situaciones sociales y ambientales y no solo con los aspectos económicos, dando espacio a la conservación de patrimonio natural propio.

Es innegable que la elaboración de un único modelo mundial o regional que contenga todas las variables necesarias para la población, recursos, medio ambiente y desarrollo, configura todavía un reto. El planteamiento llevado a cabo sobre la capacidad de la tierra para cubrir las necesidades de la población creciente, y que era necesaria antes de la Conferencia de Estocolmo, sigue hoy en día vigente.

Es decir, desde la conferencia, celebrada en 1972, se reconoce que uno de los puntos más débiles es la pobreza y la corrupción de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, el punto más amenazante lo lleva la degradación del medio ambiente. Las medidas adoptadas en los países en desarrollo, que degradan el medio ambiente, obedecen más a la corrupción, que a una falta de conciencia y sensibilidad por el futuro. La principal ayuda de la comunidad internacional que puede prestar a estos países, deberá ser la ruptura del círculo vicioso de corrupción, pobreza, degradación ambiental y lucha por la supervivencia.

En cualquier caso, es lógico según los distintos análisis, es indiscutible que la cabida de la tierra pueda proveer recursos a la población en continuo crecimiento. Uno de los problemas que se deben observar es la relación existente entre la corrupción, consumo y calidad de vida, la diferencia es, que cada vez es mayor entre los países ricos y pobres. En este sentido, debe problematizarse como una situación de justicia social, que debiese basarse en la mejor distribución de los recursos, para lograr responder a las necesidades de los países pobres que, además, tienen una tasa mayor de crecimiento demográfico.

REFERENCIAS

- Agencia Internacional de Energía. (2015).
- Altmeyster, y Bartscher. (2010). Environmental protection and private provision of international public goods. *Económica*, 775-784.
- Banco Mundial. (2010). *Informe de desarrollo mundial: desarrollo y cambio climático, panorama general, un nuevo clima para el desarrollo*. Washington, DC, Estados Unidos.
- Cumbre Mundial. (2005). *Asamblea General de Naciones Unidas*. Cumbre Mundial.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Departamento de asuntos económicos y sociales. División de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Departamento de asuntos económicos y sociales. División de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Esparza, J. M. (2007). *La economía comunal*. México: Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007c/335/.
- Hidalgo, C., A., L. (2014). *Economía política global, globalización, gobernanza y crisis*. Universidad de Huelva.
- Informe sobre el Desarrollo Humano. (1992). *Naciones Unidas*.
- Jiménez, H. (2006). *Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable. Medio ambiente y desarrollo alternativo*.
- Johnston, R., Derek, G., y Smith, D. (2010). *Diccionario de Geografía Humana*. Madrid: Akal.
- Mingorance, A., y Azcarate, B. (2002). *Energías e impacto ambiental*. España: Milenium.
- Mingorance, J. (2008). El debate energía y medio ambiente, tema de estudio de Geografía. *Espacio, tiempo y forma*, 33-50.
- ONU. (1971). Least Developed Countries.
- Ortiz, K. (2019a). Sistema de sustentabilidad, tecnología, desarrollo. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, 341-354.
- Ortiz, K. (2019b). Sustentabilidad global: Principios y acuerdos internacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, XXV(4), 1-20.
- Ortiz, K. (2019c). Sustentabilidad como estrategia competitiva en la gerencia de las pymes en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), 992-1004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (17 de Septiembre de 2015). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de Agenda de desarrollo post 2015: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/>
- Silva, R. (2013). ¿Qué es un observatorio ciudadano? Apuntes para la discusión. *Opinión*, 189-212.
- World Energy Council. (2010). *Eficiencia Energética: una receta para el éxito*. Obtenido de http://www.worldenergy.org/wpcontent/uploads/2012/10/PUB_Eficiencia_Energetica_Una_receta_para_el_exit0_2010_Anexo1_WEC.pdf
- Worldwatch institute. (1999). Informe del worldwatch institute. *La situación del mundo*.

HERRAMIENTAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: LA TRANSPARENCIA FISCAL Y LA FISCALIZACIÓN

César Omar Mora Pérez¹

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los principales problemas de la sociedad. El análisis de este fenómeno social implica responder algunas interrogantes, como ¿qué es la corrupción?, ¿cómo se mide?, ¿qué impactos tiene?, ¿cómo se puede combatir? y ¿qué resultados se han obtenido?

En principio, Transparencia Internacional (2020) define la corrupción como el abuso del poder encomendado para beneficios privados², si bien, del concepto se desprenden elementos a considerar, el efecto es más amplio. Es de considerarse como corrupción aquellas acciones en donde se omita información, se prive de la misma a una persona y sea evidente la ineficiencia de las autoridades para castigar estos actos.

Por su parte, Villoria (2006) define la corrupción con base en diferentes perspectivas de estudio. En la perspectiva legal, genera corrupción toda acción de un funcionario público o un particular que incumpla las normas jurídicas o las obligaciones del cargo con abuso de su posición y con la finalidad de obtener beneficios personales o para el grupo del que forma parte (Villoria, 2006). Desde la perspectiva económica, la corrupción se explica en términos de la teoría de la elección racional en donde el infractor evalúa costos y beneficios de su acción (Villoria, 2006). En este sentido, organismos internacionales y sus referentes en los países han desarrollado análisis sobre los costos y el impacto de la corrupción en términos económicos.

En el ámbito de la ciencia política, Friedrich (1989) establece que la corrupción se da cuando un funcionario público, con funciones y atribuciones definidas, favorece a una persona por encima de la ley. Desde la perspectiva sociológica la corrupción implica todas las conductas establecidas como tales dentro de un grupo social (Villoria, 2006). Por su parte, la corrupción desde

1 Doctor en Estudios Fiscales por la Universidad de Guadalajara, es experto en temas de transparencia y combate a la corrupción en México. Actualmente es Jefe del Departamento de Administración en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. cesar.moraperez@gmail.com

2 Es importante hacer explícito que esta definición aplica al sector público. Pero no debe perderse de vista que 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.

la perspectiva ética incluye todas las acciones que atentan contra los principios, valores o virtudes propias de la teoría ética que se establezca en una sociedad (Villoria, 2006).

Es posible identificar dos elementos inherentes a la corrupción, la provisión de bienes o servicios, o bien, la función encomendada, en ambos elementos se obtienen beneficios particulares fuera del marco legal o ético establecido, por lo que desde esta perspectiva la corrupción está directamente ligada a las instituciones, además, implica la participación de una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada, por lo que como beneficios particulares podemos encontrar recursos públicos que se pueden conceder, obligaciones que se debieran cumplir y beneficios potenciales que se pudieran obtener de su incumplimiento (Guajardo, 2013). Cada tipo de corrupción es importante y abordar todos ellos es fundamental para lograr avances y cambios sostenibles.

Resultan evidentes los efectos negativos de la corrupción en la sociedad, aunque se han desarrollado estrategias impulsadas principalmente por organismos internacionales no han sido suficientes para erradicar la corrupción, los resultados de los diversos índices de percepción de la corrupción muestran avances poco significativos en algunos países, aunado a los efectos sociales, económicos, políticos, como el Estado de derecho y la democracia, la distribución del ingreso, la efectividad de los servicios públicos, entre otros aspectos.

El objetivo de este documento es contribuir al debate académico y a la construcción de información empírica que permita conocer la relación de la transparencia fiscal y la fiscalización en el combate a la corrupción de las entidades federativas de México. El planteamiento se basa en la definición desde una perspectiva legal y política de la corrupción realizada por Villoria (2006), en cuanto a su combate se sustenta en el enfoque de la efectividad de la rendición de cuentas (Dubnick, 2005) y el enfoque de la prevención y control de la corrupción como lo señalan Anechiarico y Jacobs (1994), Harms (2000) y Johnston (2012). Referente a la implementación de las estrategias se apoya en los apartados cultural y normativo señalados por Guajardo (2013).

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA INSTITUCIONAL

Como lo señalan Klitgaard (1988) y Othman, Aris, Mardziyah, Zainan, y Amin (2015) el problema de la corrupción no es nuevo y se ha convertido en un problema global, que de acuerdo con Otalor y Eiya (2013) y Enste y Heldman (2017) tiene efectos sociales, económicos y políticos, además de afectar el Estado de derecho y la democracia, por ende, sus efectos influyen en la calidad de vida de las sociedades (ONU, 2004). En los últimos años, diversos estudios

e índices han mostrado el efecto negativo de la corrupción en el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la efectividad de los servicios públicos, entre otros aspectos.

En cuanto a su estudio, existe coincidencia en la literatura, principalmente en los estudios de Atuilik (2013), Lambsdorff (2005), Mauro (1998), Rady (2016) y Tanzi (1998) en el efecto de la corrupción con el crecimiento y el desarrollo. La corrupción también contribuye a reducir inversión, debido a los mayores costos de entrada y las incertidumbres de operar en un medio ambiente como lo señalan Ahmadi y Homauni (2011), Mauro (1998) y Myint (2000). A su vez Jetter, Agudelo, y Hassan (2015) encontraron que, aunque la democracia en los países más ricos conduce a una disminución de la corrupción, en los países pobres lleva a un aumento de la corrupción, como resultado de diferencias en los niveles de ingresos. La corrupción también induce a un menor nivel de confianza pública en instituciones gubernamentales democráticas, además de representar una amenaza para la legitimidad de gobierno (Nwabuzor, 2005), resultando en desestabilización política (Lambsdorff, 2005).

De igual manera, autores como Wei (1999), Rose-Ackerman (1999), Kaufmann y Wei (2000), Mauro (2002) y Davoodi (2002) han coincidido en que la corrupción afecta negativamente el desarrollo económico al disminuir la inversión productiva interna y externa, repercute la distribución del ingreso y perjudica la legitimidad del sistema político. Por su parte, Gounev, Dzhekova, y Bezlov (2012) establecen que un alto nivel de corrupción afecta la calidad de los sistemas burocráticos, fomentando el nepotismo y el soborno en el prestación de servicios públicos. El empleo en instituciones de servicio público podría basarse en el nepotismo o el soborno, independientemente de la eficiencia y capacidad o calificaciones del individuo empleado (Gounev, Dzhekova, & Bezlov, 2012).

A pesar del problema, ha resultado muy complejo medir con la cantidad de recursos que se relacionan con prácticas corruptas, sin embargo, las principales instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han tratado de establecer una cifra de referencia de la corrupción por funcionarios gubernamentales (Rowden & Wang, 2020). La encuesta del Banco Mundial (2004) muestra que mil millones de dólares en sobornos, tanto en países ricos como en desarrollo, se pagan anualmente, impactando a países desarrollados o en desarrollo, principalmente en proyectos de infraestructura.

La Comisión Europea (2014) encontró que la corrupción le cuesta a la economía europea alrededor de 120 mil millones al año, de acuerdo al informe la corrupción en Europa se encuentra presente en la contratación pública, el financiamiento a partidos políticos y el sector salud. Por su parte, Transparencia Internacional señala que la corrupción, el soborno, el robo, la evasión fiscal

y otros flujos financieros ilícitos cuestan a los países en desarrollo 1,26 billones de dólares al año³.

Por otro lado, Andersen, Johannesen, y Rijkers (2020) encontraron evidencia de que los apoyos del Banco Mundial a los países más dependientes de los mismos coincidieron con aumentos significativos en los depósitos realizados en los denominados “paraísos fiscales”, los resultados sugieren una fuga de alrededor del 7,5 por ciento para el país medio que depende más de la ayuda.

En México, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (EN-CIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) señala que el costo total por corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12,769 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada. A su vez, con base en los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI, 2019), México ocupa el lugar 130 de 180 países en el nivel de corrupción y 9 de cada 10 personas consideran que la corrupción sigue siendo un problema grave para el país de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción (TI, 2019).

La evidencia mostrada a nivel internacional ha fomentado que se pongan en marcha diversas iniciativas con la finalidad de abatir este fenómeno mundial, impulsadas principalmente por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), en donde México no ha estado alejado de estas iniciativas, desarrollando la estrategia del combate a la corrupción a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción⁴.

El análisis de los esfuerzos para combatir la corrupción en el sector público, se ha abordado desde diferentes perspectivas, como la de los conflictos de interés señalada por Boyce y Cindy (2009); desde la perspectiva de la efectividad de los códigos de ética como lo mencionan Pelletier y Bligh (2006), Smith (2007) y Kinchin (2007); desde la perspectiva de la efectividad de la rendición de cuentas en el sector público (Dubnick, 2005) o desde la perspectiva de la prevención y control de la corrupción como lo expresan Anechiarico y Jacobs (1994), Harms (2000) y Johnston (2012).

De igual manera, las estrategias para el combate a la corrupción que se han implementado por organismos internacionales pueden ubicarse en cuatro grandes apartados: el cultural, el normativo, el regulatorio y el persecutorio

3 Con base en lo señalado en el Foro Económico Mundial. Consultar en: <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/corruption-global-problem-statistics-cost/>

4 En este documento no se profundiza en la creación, funciones, diseño o capacidades institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción.

(Guajardo, 2013). En el apartado cultural, se han establecido medidas para fortalecer la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas a través de una participación ciudadana más proactiva y exigente (Guajardo, 2013). En el apartado normativo, la estrategia ha sido fortalecer el marco jurídico de las entidades de control interno y externo (Guajardo, 2013). En cuanto al apartado regulatorio, las estrategias han sido la simplificación, transparencia, información, participación ciudadana y otras formas de mejorar los procesos de toma de decisiones propensas a la corrupción (Guajardo, 2013). Por último, en el apartado persecutorio se ha tratado de fortalecer las sanciones a los funcionarios, evitando la impunidad (Guajardo, 2013).

La construcción de estrategias para el combate a la corrupción debe tener claro qué tipo de corrupción es a la que se quiere atacar, y en qué nivel de corrupción se realizará la lucha. Además, las políticas de integridad y combate a la corrupción deben estar orientadas a la modificación de las motivaciones de los funcionarios públicos y la eliminación de las oportunidades que propician estas conductas fuera de norma (Portal, 2018).

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL GASTO PÚBLICO

Como se ha revisado, la corrupción en el sector público tiene relación directa en el ejercicio del gasto público. Éste es el mecanismo de aplicación de recursos públicos que realiza el gobierno para dar respuesta a las demandas de la sociedad, en cumplimiento de sus responsabilidades y mediante un proceso ordenado y sistemático para llegar a un resultado o fin determinado (Mora, 2020). Los objetivos del mismo pueden ser múltiples, pero principalmente su contribución al bienestar social, el impacto del gasto en este sentido se presenta al lograr la mejor asignación de recursos públicos (los cuales siempre son escasos) con el objetivo de optimizar el bienestar social, aunque otro propósito se plantea con el fin redistributivo del ingreso a través de la asignación de recursos a programas sociales, de desarrollo económico y subsidios.

El ejercicio del presupuesto público lleva implícito el compromiso de los funcionarios públicos responsables de ejercerlo, de generar resultados de impacto para la sociedad que contribuyó a los gastos del gobierno. En este sentido, la corrupción afecta al sector público en la prestación de bienes o servicios, infraestructura, contratos o designaciones de cargos públicos, con efectos en el corto como en el largo plazo.

México presenta problemas a nivel subnacional en el ejercicio del gasto público, durante el período 2002-2017 con base en las Cuentas Públicas Estatales (INEGI, 2019) las entidades tuvieron incremento en el gasto público

entre un 200% a un 430%, teniendo el gasto en servicios personales un incremento de entre un 120% a un 2174%. Por su parte, la deuda pública tuvo incremento de entre 5 mil y 13 mil por ciento en algunas entidades.

Por otra parte, la corrupción se ha centrado como uno de los principales problemas, de acuerdo con los datos del Instituto Mexicano para la Competitividad⁵ en este período, los promedios de percepción de corrupción en partidos políticos y a nivel estatal se mantienen entre 74.8 y el 94.8 por ciento, es decir, 20 puntos de diferencia entre algunas entidades.

La auditoría del ejercicio del gasto es una facultad de los entes fiscalizadores, para el caso del gasto federalizado, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizar las auditorías y emitir las acciones correspondientes, en el período 2002-2017 se realizaron 12,202 auditorías de cumplimiento financiero y de desempeño⁶ a los Gobiernos estatales de las entidades federativas, de las cuales derivaron 44,235 acciones.

La corrupción toma relevancia cuando el gobierno no rinde cuentas a sus ciudadanos y hace uso particular de los recursos públicos (Gutierrez-Guillen y Jimenez-Rico, 2019). A continuación, se muestran dos mecanismos o herramientas que, de acuerdo a la literatura, han mostrado efectividad en el combate a la corrupción en el sector público. El planteamiento se sustenta en el enfoque de la efectividad de la rendición de cuentas (Dubnick, 2005) y en el enfoque de la prevención y control de la corrupción como lo señalan Anechiarico y Jacobs (1994), Harms (2000) y Johnston (2012). En cuanto a las estrategias, se basan en los apartados cultural y normativo señalados por Guajardo (2013).

LA TRANSPARENCIA FISCAL

La transparencia fiscal se puede definir como la disponibilidad pública de información sobre los procedimientos y la información de los gobiernos en su ámbito fiscal y presupuestario que sirva para la toma de decisiones (Mora, 2020). Pero la definición más citada en la literatura es la proporcionada por Kopits y Craig (1998) donde, según estos autores, la transparencia fiscal es la apertura de la estructura y funciones del gobierno, sus intenciones de la política fiscal, sus cuentas y proyecciones a través del acceso rápido a información confiable, completa, oportuna, comprensible y comparable, dentro o fuera del sector gubernamental.

⁵ Se pueden consultar los índices e informes en: <https://imco.org.mx/indices/>

⁶ Para este análisis se contabilizaron las auditorías combinadas de Cumplimiento y Desempeño para el período 2002-2016 y la suma de las auditorías de Cumplimiento Financiero y Cumplimiento Financiero con enfoque de Desempeño para el año 2017, los datos fueron obtenidos del portal <http://www.asfdatos.gob.mx/>

De esta definición, se deduce que los presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales y que no logran consolidar toda la actividad fiscal en una sola medida de “resultado final” no son transparentes (Poterba & Von Hagen, 1999). En contraste, los presupuestos que están fácilmente disponibles para el público y para los tomadores de decisiones, que integran información clara y oportuna se consideran transparentes (Mora, 2020).

Una serie de definiciones alternativas han sido proporcionadas por los estudiosos Alt y Lassen (2006a), Bastida y Benito (2007), Almeida (2010), compartiendo básicamente la idea de Kopits y Craig (1998) que consiste en la divulgación oportuna y sistemática de información internacionalmente comparable y fiable sobre los datos presupuestarios de los gobiernos. Es importante mencionar que la transparencia fiscal hace responsables a los funcionarios sobre sus acciones, promoviendo así el buen gobierno, disminuyendo los actos de corrupción y asegurando una mejor asignación de recursos (Bastida y Benito, 2007).

En estudios como Teig (2009), Hameed (2005) y Bastida y Benito (2007) se relacionan los hallazgos de la transparencia fiscal con el combate a la corrupción y el desarrollo de instituciones más fuertes. Además, Drabek y Payne (2001), Gelos y Wei (2002), Shin y Glennerster (2003), Bernoth y Wolff (2008) coinciden en que hay menor riesgo de que los políticos puedan hacer negocio al existir mayores niveles de transparencia fiscal. Alt, Lassen, y Rose (2006) y Heald (2013) sostienen que la transparencia puede reducir la corrupción. Ellis y Fender (2006) utilizaron un modelo teórico para mostrar que los niveles más bajos de transparencia fiscal se traducen en niveles más altos de corrupción.

En México, a la par de las reformas constitucionales y normativas, se han realizado diferentes iniciativas en materia de transparencia fiscal, las principales que miden el nivel de disponibilidad y transparencia de la información fiscal, y son: el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF)⁷ de las Entidades Federativas realizado por la Consultora Aregional, así como el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)⁸.

En este apartado queda de manifiesto la importancia de la transparencia fiscal en el combate a la corrupción, por lo que para efectos de este documento se tomarán los resultados de la evaluación realizada por el Instituto Mexicano para la Competitividad en su Índice de Información Presupuestal Estatal como variable que mida la transparencia fiscal de las entidades federativas.

7 Se puede consultar mayor información en: <http://www.aregional.com/?target=itif>

8 Se puede consultar mayor información en <https://imco.org.mx/indices/>

LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización es una herramienta que sirve para revisar y verificar que las operaciones financieras (captación, administración, manejo y aplicación) se realicen conforme a la normatividad aplicable, trascendiendo a la verificación de los efectos y productos de las políticas de gobierno (Portal, 2018).

Como lo señalan Portal (2018), Khan (2006) y Otalor y Eiya (2013) la fiscalización contribuye y es un elemento fundamental en el combate a la corrupción, las entidades de fiscalización superior (EFS) pueden conocer los factores objetivos o circunstancias concretas en las que se pueden desarrollar actos de corrupción (Portal, 2018), además, los auditores son elementos fundamentales para reducir el fraude y la corrupción (Borge, 1999). Lo anterior es consistente con el supuesto de que mayor calidad en la fiscalización del sector público tiene un efecto pronunciado en la reducción de la corrupción nacional (Dipietro, 2011). En este sentido, Ionescu (2014) argumenta que la fiscalización es un esquema que permite controles y contrapesos y para detectar fraudes, prácticas corruptas y evitar así posibles deficiencias económicas.

Como lo afirma Tiscareño (2016) la fiscalización permite prevenir y evitar mediante sanciones las prácticas de corrupción en el sector público, al tiempo que se promueve una gestión gubernamental eficiente y honesta, de igual manera Goodson, Mory y Lapointe (2012) señalan que la fiscalización es un elemento fundamental de la eficiencia del gobierno, ya que apoya las funciones de gobernanza, al evaluar el nivel de cumplimiento de los programas financieros y a medir la eficiencia, eficacia y economía de esas actividades.

La fiscalización puede contribuir a luchar contra la corrupción mediante actividades de prevención como el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, la contabilidad gubernamental y el control interno, la realización de autoevaluaciones de la integridad y la cooperación internacional (Portal, 2018). Sin embargo, la finalidad de la fiscalización no es exclusivamente detectar actos de corrupción, pero puede incidir en su prevención mediante el mapeo de las áreas vulnerables de la gestión pública susceptibles de corrupción (Portal, 2018).

Diversos estudios se han realizado sobre los efectos de la fiscalización en el sector público y el combate a la corrupción, destacando los de Baber (1983), Gendron, Cooper, y Townley (2001) y (2007), Everett, Neu, y Rahaman (2007), Dana (2011), Hay y Corder (2018) y Schelker (2012). A su vez, estudios como los de Santiso (2006), Figueroa (2009) y Jin y Bin (Jin & Bin, 2012) han aportado evidencia respecto a las entidades de fiscalización superior, desde una perspectiva de su diseño institucional, la calidad del marco legal y su rol en el combate a la corrupción, respectivamente.

En México, los problemas en el ejercicio de los recursos públicos sentaron la base para la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)⁹ en el 2010, con la finalidad de crear estrategias y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, con el objetivo de promover el intercambio de información, ideas y experiencias enfocadas en fortalecer la fiscalización de recursos públicos (Gutiérrez-Guillen y Jiménez-Rico, 2019). El SNF integra a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con el propósito de obtener resultados en la verificación de irregularidades y del cumplimiento financiero pues en diversas ocasiones las irregularidades que se detectan durante las auditorías no representan actos de corrupción, es decir, son originadas por errores casuísticos, falta de experiencia o de pericia (Gutiérrez-Guillen y Jiménez-Rico, 2019).

En este apartado queda de manifiesto la importancia de la fiscalización en el combate a la corrupción, por lo que para efectos de este documento se tomarán los resultados de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como variable que mida la fiscalización en las entidades federativas.

METODOLOGÍA

El análisis se enfoca en las entidades federativas de México. Los datos se toman del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), particularmente de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019¹⁰, los datos de la evaluación en materia de Transparencia Presupuestaria¹¹ (IMCO) para el año 2019 y las estadísticas de la Auditoría Superior de la Federación¹² (ASF).

Las variables que se utilizaron fueron:

Tabla 1. Variables e indicadores a utilizar en la investigación

Variable	Sentido	Tipo
Transparencia fiscal	(-)	Independiente
Fiscalización	(-)	Independiente
Corrupción		Dependiente

Fuente: elaboración propia.

9 En este documento no se profundiza en la creación, funciones, diseño o capacidades institucionales del Sistema Nacional de Fiscalización.

10 Consultar en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

11 Consultar en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>

12 Consultar en: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

Con la finalidad de guiar el presente documento se realizan las siguientes hipótesis:

Tabla 2. Hipótesis de la investigación

Descripción de las hipótesis
H1. La transparencia fiscal influye en la disminución de la corrupción.
H2. La fiscalización influye en la disminución de la corrupción.

Fuente: elaboración propia.

Una vez finalizada la fase de estructuración de datos, con la normalización de los mismos para las tres variables, se procedió a la codificación de los indicadores utilizando el paquete estadístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Con el objeto de depurar la base de datos y detectar posibles errores en la transcripción de los mismos, se utilizaron técnicas descriptivas, calculándose la distribución de frecuencias de cada variable en aras de comprobar que todos los códigos de las variables se situaban entre los valores posibles. Además, se realizaron los procedimientos para los supuestos de los modelos de regresión recomendados por Vila Baños, Torrado Fonseca, y Reguant Álvarez (2019).

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Para efecto del análisis de los resultados, se presentan dos etapas, en la primera se muestran los resultados del análisis de correlaciones de las variables para los factores y dimensiones planteadas, con la finalidad de comprobar la relación entre las mismas en cada dimensión o factor. La segunda etapa, a partir de estos resultados, se analizan los datos de cada variable por cada dimensión y bloque para conformar el índice, y con ello analizar los resultados por bloque. En principio analizamos los resultados con los estadísticos descriptivos con el propósito de verificar que la totalidad de información se hubiese analizado. Encontramos la totalidad de los datos para las 32 entidades federativas:

Tabla 3. Estadísticos descriptivos de las variables

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Corrupción	32	,00	100,00	32,6328	20,47834
Transparencia fiscal	32	,00	100,00	71,7319	28,90401
Fiscalización	32	,00	100,00	36,5303	22,18585
N.º válido (por lista)	32				

Fuente: elaboración propia.

Una vez realizado el análisis de los estadísticos descriptivos, se realizó una examinación a través del coeficiente de correlaciones con la finalidad de analizar las relaciones entre las variables. El estudio realizado muestra correlaciones significativas entre la relación de las variables y en el sentido que se propone para cada una:

Tabla 4. Correlación entre variables

		Corrupción	Transparencia fiscal	Fiscalización
Corrupción	Correlación de Pearson	1	-,337*	-,479**
	Sig. (bilateral)		,049	,006
	N	32	32	32
Transparencia fiscal	Correlación de Pearson	-,337*	1	-,372*
	Sig. (bilateral)	,049		,036
	N	32	32	32
Fiscalización	Correlación de Pearson	-,479**	-,372*	1
	Sig. (bilateral)	,006	,036	
	N	32	32	32

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

* . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis siguiente, se dividió el modelo en dos partes, el primero con la relación de la transparencia fiscal y la corrupción, y el segundo con la relación de la fiscalización con la corrupción. Los resultados se muestran a continuación.

LA TRANSPARENCIA FISCAL Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN

La tabla siguiente proporciona información sobre la capacidad de la línea de regresión para explicar la variación total en la variable dependiente. Como se puede observar, el valor de la R^2 es -0,114, lo que significa que un porcentaje mínimo de la variación total ha sido explicada. Además, este resumen de modelos indica si las variables son relevantes para el modelo de regresión:

Tabla 5. Resumen del primer modelo de regresión

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	-,337 ^a	-,114	-,084	20,91083

a. Predictores: (Constante), Transparencia Fiscal

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los resultados de la ANOVA se demuestra que el modelo de regresión es estadísticamente significativo al menos en un nivel de 95%, al tener un nivel de significancia de ,049^b. En consecuencia, se rechaza la hipótesis nula en todos los parámetros estimados que son iguales a cero.

Basándose en los resultados de la ANOVA, los coeficientes de la variable “Transparencia fiscal” son estadísticamente significativos, porque el valor T (en valor absoluto) está ligeramente por encima de 1,96 (1,963). Del mismo modo, la variable independiente tiene valor de significancia menor que 0.05 (0,049) por lo que son aceptados.

LA FISCALIZACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA CORRUPCIÓN

La tabla siguiente proporciona información sobre la capacidad de la línea de regresión para explicar la variación total en la variable dependiente. Como se puede ver, el valor de la R^2 es -0,069, lo que significa que un porcentaje considerable de la variación total ha sido explicada. Además, este resumen de modelos indica si las variables son relevantes para el modelo de regresión:

Tabla 6. Resumen del segundo modelo de regresión

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	-,479 ^a	-,230	-,204	18,27031

a. Predictores: (Constante), Fiscalización

Fuente: elaboración propia.

En relación con los resultados de la ANOVA se demuestra que el modelo de regresión es estadísticamente significativo al menos en un nivel de 99%, al tener un nivel de significancia de ,006^b. Por ende, se rechaza la hipótesis nula en todos los parámetros estimados que son iguales a cero.

Basándose en los resultados de la ANOVA, los coeficientes de la variable “Fiscalización” son estadísticamente significativos, porque los valores T (en valor absoluto) están por encima de 1,96. Del mismo modo, las variables independientes tienen valores de significancia menores que 0.05 (0,006) por lo que son aceptados.

Los resultados presentados muestran que la variable “Transparencia fiscal” tiene una influencia negativa en la “Corrupción”, aunque no significativa, a su vez, la variable “Fiscalización” tiene una influencia negativa en la “Corrupción”, pero de igual manera no significativa, por lo que los resultados de esta investigación comprueban parcialmente las hipótesis planteadas.

Tabla 7. Cumplimiento de hipótesis a partir de los resultados

Variable	Hipótesis	Resultado
Transparencia fiscal	H1. A mayor transparencia fiscal, menor corrupción.	Se cumple parcialmente
Fiscalización	H2. A mayor fiscalización, menor corrupción.	Se cumple parcialmente

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Quedan de manifiesto en este documento algunas reflexiones a tomar en cuenta. En principio, la corrupción representa uno de los problemas más graves que se tienen dentro de la sociedad y que deben ser atendidos con urgencia, si bien, se conocen sus efectos y se han realizado acciones que combatan este problema, es indispensable mejorar estas acciones principalmente para atacar sus causas y sancionar efectivamente a los que cometan cualquier acto de corrupción.

La otra reflexión sobre los resultados obtenidos es que, aunque existe relación en el sentido del combate a la corrupción entre las variables, ésta no es significativa. A pesar de que la literatura ha establecido la relación significativa entre la transparencia fiscal y el combate a la corrupción, en el caso de las entidades federativas de México para el año 2019 no fue tan significativo. Por su parte, en cuanto al efecto de la fiscalización en el combate a la corrupción, de igual manera la literatura ha mostrado evidencia de esta relación, sin embargo, para el caso de las entidades federativas de México en el año 2019 no resultó tan significativo, aunque existe relación.

Resulta de interés el comportamiento de las entidades federativas en el manejo de los recursos públicos, como se ha observado, a lo largo de las últimas

dos décadas el incremento de los recursos públicos se ha enfocado al gasto corriente, esto no sería negativo si se aplicara al rubro del desarrollo social (salud, seguridad, educación) pero si el incremento se realiza en otros rubros solo generan costos operativos al gobierno, de igual manera, el incremento en los saldos de deuda pública han sido considerables, al tener un destino de inversión social y productiva tiene un efecto favorable en la propia dinámica económica, pero si las obras no son de calidad, tienen sobrecostos o exceden el tiempo previsto, esto genera costos asociados que deben realizarse por lo que tiene afectaciones a las arcas estatales.

Actualmente resulta relevante el tema de los ingresos adicionales a las entidades federativas, toda vez que se ha puesto en la mesa de análisis el llamado “pacto fiscal” celebrado a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde al menos 10 entidades han mostrado su inconformidad por la distribución de recursos a través de las transferencias condicionadas y no condicionadas. En este sentido, resulta relevante que se pudieran incluir en el debate las variables asociadas al manejo de los recursos públicos, como la transparencia fiscal y la fiscalización, como mecanismos de vigilancia y control del adecuado ejercicio del gasto público, además del combate efectivo a la corrupción en cada una de las entidades.

Este documento trató de mostrar la efectividad de los mecanismos, así como aportar elementos de tipo empírico para el análisis de la transparencia fiscal y la fiscalización, para combatir a la corrupción en las entidades federativas que permita tener elementos para la construcción del debate de este objeto de estudio. Las limitaciones que presenta se mencionan en el aspecto de la temporalidad, este trabajo es de corte transversal, pero puede ser recomendable realizar un análisis de serie de tiempo para conocer los cambios en las variables. En cuanto a las variables, se tomó solo un indicador para cada una, pero se pueden agregar más indicadores para construir variables más sólidas, que permitan seguir construyendo una gama más amplia de opciones de estudio en el combate a la corrupción. Además, la naturaleza de las variables puede ser un problema en el análisis al tener variables con distinta construcción metodológica, por lo que normalizar los datos es complejo, lo que se observa con los estadísticos descriptivos de las variables de estudio presentadas. Por último, es importante considerar los efectos temporales, esto es, cómo la variable transparencia fiscal del año influye en la corrupción del año lo que permite considerar este tipo de efectos entre las variables.

REFERENCIAS

- Ahmadi, F., y Homauni, G. (2011). The role of good governance in fighting against corruption and financial crimes. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 115.
- Almeida, M. (2010). *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*. Chile: CEPAL.
- Alt, J., y Lassen, D. (2006a). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *Eur Econ Rev*, 1403–1439.
- Alt, J., Lassen, D., y Rose, S. (2006). *The causes of fiscal transparency: evidence from the US States*. International Monetary Fund.
- Andersen, J. J., Johannesen, N., y Rijkers, B. (2020). *Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts*. Washington, DC.: World Bank.
- Anechiarico, F., y Jacobs, J. (1994). Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration. *Public Administration Review*, 465-473.
- Atuilik, W. A. (2013). *The relationship between the adoption of International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) by governments and perceived levels of corruption*. Capella University.
- Baber, W. R. (1983). Toward understanding the role of auditing in the public sector. *Journal of Accounting and Economics*, 213-227.
- Bastida, F., y Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: an international comparison. *Public Adm*, 667–716.
- Bernoth, K., y Wolff, G. B. (2008). Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia. *Scottish Journal of Political Economy*, 465-487.
- Borge, M. (1999). The role of supreme audit institutions in combating corruption. En *Public Sector Financial Transparency and Accountability: The Emerging Global Architecture and Case Studies* (págs. 10-15). South Africa: Transparency International.
- Boyce, G., y Cindy, D. (2009). *Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social accountability*. Sidney: Accounting and Finance Economic and Financial Studies.
- Dana, G. (2011). Audit expectation gap in the public sector in Romania. *European Integration New Challenges*, 510-517.
- Dipietro, W. R. (2011). The corruption and the quality of auditing standards. *Asian Economic and Financial Review*, 120-123.
- Drabek, Z., y Payne, W. (2001). The impact of transparency on foreign direct investment. *WTO Staff Working Paper*.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance y Management Review*, 376-417.
- Ellis, C., y Fender, J. (2006). Corruption and transparency un a growth model. *International Tax and Public Finance*, 115-49.
- Enste, D., y Heldman, C. (2017). *Causes and Consequences of Corruption An Overview of Empirical Results*.
- Everett, J. S., Neu, D., y Rahaman, A. S. (2007). Accounting and the global fight against. *Accounting, Organizations and Society*, 513-552.
- Figueroa, A. (2009). *Evaluación de las leyes mexicanas de fiscalización*. México: ASF.

- Friedrich, C. (1989). Corruption concepts in historical perspective. En A. Heidenheimer, M. Johnston, y V. LeVine, *Political corruption: A handbook*. New Brunswick: Transaction.
- Gelos, G., y Wei, S.-J. (2002). Transparency and International Investor Behavior. *IMF Working Papers*.
- Gendron, Y., Cooper, D. J., y Townley, B. (2001). In the name of accountability: state auditing, independence and new public management. *Accounting, Auditing y Accountability Journal*, 278-310.
- Gendron, Y., Cooper, D. J., y Townley, B. (2007). The construction of auditing expertise in measuring government performance. *Accounting, Organizations and Society*, 101-129.
- Goodson, S. G., Mory, K. J., y Lapointe, J. R. (2012). Supplemental Guidance: The role of auditing in public sector governance. En Hogan, Breier, Hollyman, y Chambers. Florida: Altamonte Springs.
- Gounev, P., Dzhekova, R., y Bezlov, T. (2012). *Study on anti- corruption measures in EU Border control*. Obtenido de Center for the Study of Democracy: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf
- Guajardo, G. (2013). *La autonomía y las facultades de sanción de las entidades de fiscalización superior en México en la efectividad del combate a la corrupción*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Gutierrez-Guillen, J., y Jimenez-Rico, A. (2019). Impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción en México. *Vinculatégica*, 1632-1652.
- Hameed, F. (2005). *Fiscal transparency and economic outcomes*. International Monetary Fund.
- Harms, B. C. (2000). Holding Public Officials Accountable in the International Realm: A New Multi-Layered Strategy to Combat Corruption. *Cornell International Law Journal*, 159-209.
- Hay, D., y Cordery, C. (2018). The value of public sector audit: Literature and history. *Journal of Accounting Literature*, 1-15.
- Heald, D. (2013). Strengthening fiscal transparency. En R. Allen, R. Hemming, y B. Potter, *The International Handbook of Public Financial Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- INEGI. (2019). *Finanzas Públicas Estatales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Ionescu, L. (2014). The role of government auditing in curbing corruption. *Economics, Management, and Financial Markets*, 122-128.
- Jetter, M., Agudelo, A. M., y Hassan, A. R. (2015). The effect of democracy on corruption: Income is key. *World Development*, 286-304.
- Jin, L., y Bin, L. (2012). Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data. *China Journal of Accounting Research*, 163-186.
- Johnston, M. (2012). Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform. *International Review Of Administrative Sciences*, 329.

- Kaufmann, D., y Wei, S. J. (2000). Does Grease Payment Speed Up the Wheels of Commerce? *IMF*.
- Khan, M. A. (2006). Role of audit in fighting corruption. En *Ethics, Integrity, and Accountability. In the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption*. Rusia: Ad Hoc Group Meeting On.
- Kinchin, N. (2007). More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers. *Australian Journal of Public Administration*, 112-120.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kopits, G., y Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations. *International Monetary Fund. Occasional Papers*.
- Lambsdorff, J. G. (2005). Consequences and causes of corruption: What do we know from a cross-section of countries? *Passau*.
- Mauro, P. (1998). Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research. *Finance and Development*, 11-14.
- Mauro, P. (2002). The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. *IMF Working Papers*.
- Mora, C. (2020). *Determinantes de la Transparencia Fiscal en las Entidades Federativas de México. Tesis Doctoral*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Myint, U. (2000). Corruption: causes, consequences and cures. *Asia Pacific Development Journal*, 33-58.
- Nwabuzor, A. (2005). Corruption and development: New initiatives in economic openness and strengthened rule of law. *Journal of Business Ethics*, 121-138.
- ONU. (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. New York, USA.: ONU.
- Otalor, I., y Eiya, O. (2013). Combating corruption in Nigeria : The role of the public sector auditor. *Research Journal of Finance and Accounting*, 122-132.
- Othman, R., Aris, A., Mardizyah, A., Zainan, N., y Amin, M. (2015). Fraud detection and prevention methods in the Malaysian public sector: Accountants and internal auditors perceptions. *Procedia Economics and Finance*, 59-67.
- Pelletier, K., y Bligh, M. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. *Journal of Business Ethics*, 359-374.
- Portal, J. (2018). La Fiscalización Superior en el marco del Combate a la Corrupción. En P. Salazar, F. Ibarra, y I. Flores, *¿Cómo combatir la corrupción?* (págs. 95-106). México: UNAM.
- Poterba, M., y Von Hagen, J. (1999). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *University of Chicago Press*, 1-12.
- Rady, T. (2016). Corruption, Business, and Economic Development. *Journal of Organizational Culture, Communication and Conflict*, 45-56.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. *Cambridge University Press*.
- Rowden, R., y Wang, J. (13 de 07 de 2020). *Global Financial Integrity*. Obtenido de The Global Crisis of Corruption: <https://gfintegrity.org/global-crisis-of-corruption/>
- Santiso, C. (2006). *Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies?* Madrid: Fundación CILAE.

- Schelker, M. (2012). Auditor expertise: Evidence from the public sector. *Economics Letters*, 432-435.
- Shin, Y., y Glennerster, R. (2003). Is Transparency Good for You, and Can the IMF Help? *IMF Working Papers*.
- Smith, R. W. (2007). A Conceptual Model for Benchmarking Performance in Public Sector Ethics Programs: The Missing Link in Government Accountability? *International Journal Of Public Administration*, 12-14.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Papers-International Monetary Fund*, 559-594.
- Tanzi, V., y Davoodi, H. (2002). Corruption, Growth, and Public Finances. En G. Abed, y S. Gupta, *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Washington DC.; The International Monetary Fund.
- Teig, M. (2009). *Fiscal Transparency and Economic Growth*. Germany: Bamberg University.
- TI. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción*. Obtenido de <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>
- TI. (2019). *Índice de Percepción de Corrupción*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mex>
- TI. (2020). *Transparency International*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Tiscareño, R. N. (2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. *El Cotidiano*, 53-64.
- UE, C. (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-corruption Report*. Obtenido de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
- Vila Baños, R., Torrado Fonseca, M., y Reguant Álvarez, M. (2019). Análisis de regresión lineal múltiple con SPSS: un ejemplo práctico. *REIRE*, 1-10.
- Villoria, M. (2006). *La Corrupción Política*. España: Síntesis.
- Wei, S. (1999). *Corruption in Economic Development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?* Washington: World Bank.
- World, B. (2004). *The Cost of Corruptions*. Obtenido de <http://go.worldbank.org/LJA-29GHA80>

COMBATE A LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Carmen Leticia Borrayo Rodríguez¹
Rosa María de Lourdes Pérez Sánchez²

INTRODUCCIÓN

Como una estrategia para combatir la corrupción, las organizaciones públicas en México, como en otros países, se han transformado sustancialmente, sobre todo en los criterios de evaluación del desempeño y el control en la asignación, ejercicio y comprobación del gasto. La revisión de las auditorías realizadas por las instancias superiores de fiscalización a los gobiernos de las entidades federativas, muestran que los recursos económicos públicos presentan inconsistencias en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y honradez, a pesar de que son principios que se encuentran previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Si bien es cierto, que las reformas normativas incluyen abrogaciones y nuevos aspectos normativos que demuestran que tenemos una evolución positiva en el combate a la corrupción, también debemos reconocer que los resultados de las auditorías practicadas no han sido atendidos de manera integral y aún faltan nuevas aportaciones en materia legislativa.

Respecto del marco sancionatorio constitucional sobre la conducta irregular de servidores públicos, se establecen cuatro tipos de responsabilidad: política, penal, administrativa y civil. Sin embargo, los procedimientos y las resoluciones presentan irregularidades y generalmente se omiten las consecuencias negativas para los servidores públicos. Para el interés de este documento las sanciones administrativas en específico, las de tipo económico, no han logrado aplicarse correctamente y no han sido significativas para erradicar la indebida forma en que se ejecutan los recursos. En consecuencia, y a pesar de los esfuerzos, los actos ilícitos en el sector público han incrementado la apatía y la desconfianza por parte de la ciudadanía.

-
- 1 Doctora en educación en la Universidad La Salle. Cursó la maestría y la especialidad en Planeación de la Educación Superior y la licenciatura en Filosofía en la Universidad de Guadalajara. Es académica del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. carmen.borrayo@cucea.udg.mx
 - 2 Abogada egresada de la Universidad de Guadalajara (UDG), con Maestría en Derecho Constitucional Contemporáneo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Doctorado en Estudios Fiscales por la Universidad de Guadalajara (UDG). Actualmente es la Directora Jurídica de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH).

En este sentido, es viable cuestionarse ¿cuál es el nivel de cumplimiento de metas y el grado de congruencia del ejercicio de los recursos económicos federales entregados a las entidades federativas de México detectado en las auditorías realizadas por las instancias federales de fiscalización?, ¿cuáles son las sanciones a los servidores públicos por incumplimientos contables y de comprobación del ejercicio de los recursos económicos federales, entregados a las entidades federativas de México?, ¿es posible identificar de forma clara y precisa la legislación federal en materia de auditorías y de sanciones administrativas a los servidores públicos responsables de incumplimientos contables y de comprobación del ejercicio de los recursos económicos federales?

Para responder estas preguntas³, partimos de reconocer que contamos con suficiente legislación federal, sin embargo, parece que las auditorías practicadas por las instancias fiscalizadoras competentes en las entidades federativas de México, son poco frecuentes y no se solventan en los plazos y términos solicitados, contribuyendo al grave problema de corrupción en nuestro país.

Con base en este supuesto, pretendemos evaluar la solvatación de las auditorías practicadas sobre el ejercicio del gasto por parte de las entidades federativas de México y a partir de ello, ofrecer algunos resultados objetivos que contribuyan al buen gobierno.

Para contribuir a comprender estos aspectos, se realizó un análisis de los resultados de las auditorías realizadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a los recursos públicos económicos federales que son entregados a las entidades federativas para la identificación, detección y categorización de los resultados de las auditorías y las correspondientes sanciones a los servidores públicos.

El trabajo centrado en el análisis de la legislación federal y la revisión de información sobre auditorías del ejercicio del gasto público en páginas electrónicas de las instancias de fiscalización en una línea de tiempo comprendida entre el año 2004 y el 2016.

Este reporte incluye la revisión contextual, desde lo internacional a lo nacional, se presenta un estado de conocimiento sobre el tema del gasto, la rendición de cuentas, la fiscalización, la corrupción, las sanciones administrativas a los servidores públicos, entre otros. Con una metodología cualitativa y desde la deducción, el análisis y la evaluación se realizó el estudio de caso de treinta y una entidades federativas respecto de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública y los resultados y conclusiones.

3 Este artículo es derivado de la investigación realizada por Pérez, Sánchez, Rosa (2019) Las sanciones administrativas a los servidores públicos en el ejercicio del gasto. El caso de las entidades federativas de México. Tesis para obtener el Grado de Doctorado en Estudios Fiscales. U de G.

CONTEXTUALIZACIÓN

En el nivel internacional la cooperación ha sido significativa. México ha sido participe en la firma de convenciones relativas al combate de la corrupción de los servidores públicos, lo cual ha sentado las bases normativas para fortalecer el sistema anticorrupción. En la convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, los estados miembros manifiestan estar convencidos que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad y el desarrollo integral de los pueblos, que la democracia representativa exige combatirla, que al hacerlo se fortalece a las instituciones democráticas, se evitan distorsiones de la economía y vicios en la gestión pública, se reconoce que la corrupción es utilizada por el crimen organizado y que es necesario fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha, así como la adopción de un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para su combate (OEA, 1996, p.1).

La convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incluye una propuesta para la penalización del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, teniendo en cuenta privilegios e inmunidades, jurisdicción y función de las organizaciones, que se proclame el 9 de diciembre Día Internacional contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 2004, p. 3).

En la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se considera el cohecho como un fenómeno que suscita preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico y distorsiona condiciones competitivas internacionales, destaca la comprensión y cooperación internacional de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fomento Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Europea (OCDE, 2010, p. 1).

Además, destaca la Carta Internacional de Datos Abiertos, que fue adoptada por 62 países, para lograr mayor transparencia y empoderamiento a través de la organización clara y accesible de datos digitales con las características técnicas y jurídicas necesarias para construir una sociedad próspera, equitativa y justa que permitan a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y al sector privado tomar mejores decisiones y, sobre todo, promover la buena gobernanza (*Open Data Charter*, 2015, p. 27).

La Alianza para el Gobierno Abierto, también es una iniciativa global para que la información en poder del gobierno se encuentre a disposición de todos.

México se adhirió el 20 de septiembre de 2011 y cuenta con una agenda de transparencia, acceso a la información, uso de tecnologías de la información para combatir la corrupción, fortalecer la gobernanza y la participación ciudadana (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011, p. 2).

Estos lineamientos internacionales parten de reconocer que la corrupción es un grave problema global y debe prevenirse, detectarse y sancionarse a través de la cooperación, nuevos y mejores regímenes jurídicos y reglamentarios que promuevan la integridad y la rendición de cuentas, la existencia de órganos especializados, la emisión de códigos y normas de conducta de los servidores públicos, la participación de la sociedad y, sobre todo, gobiernos transparentes que rindan cuentas con datos abiertos, oportunos, exhaustivos, accesibles y utilizables con el uso de tecnologías.

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN MÉXICO

De acuerdo con Tapia (2016, pp. 4-5), en el derecho comparado se detectan tres modelos en los que se advierten agencias anticorrupción; en el modelo universal, las agencias tienen facultades de prevención, investigación del delito y aplicación de leyes, el modelo centralizado, en los que se trata de pequeñas agencias que reportan al Ejecutivo y el modelo parlamentario, en los que son comisiones que reportan comités legislativos.

Asimismo, el autor realiza una comparación de las oficinas anticorrupción en diferentes países, que para efectos de esta investigación se destaca el de la República de Argentina, en el que existen Órganos de Control: la Oficina anticorrupción (que depende del ejecutivo), la Fiscalía de investigaciones administrativas (con facultades similares a las del Fiscal Anticorrupción de México), la Unidad de información financiera, la Sindicatura General de la Nación y la Comisión Nacional de Ética Pública; en la República de Chile, el Órgano Superior de Fiscalización es la Contraloría General de la República, tiene autonomía frente a los Tres Poderes y no está supeditado ni al Congreso, ni al Ejecutivo y el nombramiento de su personal lo hace el contralor, su labor es fiscalizadora, jurídica, contable y financiera, su función es verificar que los órganos del Estado actúen en el ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos de ley (Tapia, 2016, pp. 5-9).

Por otro lado, en España como Órganos Anticorrupción existe la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción y el Ministerio fiscal que es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia con autonomía funcional en el poder judicial, ejerce bajo principios de unidad de actuación, dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad; y en Colombia, la Procuraduría General de la Nación,

su función más que sancionatoria, es la de prevenir y vigilar la actuación de los servidores públicos, e iniciar y resolver las investigaciones por faltas disciplinarias de éstos y particulares que ejerzan funciones públicas o manejen recursos, y la Contraloría General de la República es un órgano autónomo e independiente del ejecutivo al lado del Consejo Nacional Electoral, el Ministerio Público y la Comisión Nacional de Televisión, su principal función es procurar el buen uso de recursos y bienes públicos y de contribuir a la modernización del Estado (Tapia, 2016, pp. 10-13).

En México se cuenta con legislación federal en materia de fiscalización de recursos federales, la cual desde su promulgación ha tenido diferentes reformas, los ejemplos más claros son que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, creada por decreto que reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 28 de Diciembre de 1994, actualmente es la Secretaría de la Función Pública (SFP), creada en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda en los trabajos legislativos que culminaron en 2000, con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual fue abrogada y dio paso a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cabe señalar que estuvo a punto de desaparecer en el año 2012, derivado de la reforma a los artículos 26, 31, 37, 44 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de acuerdo a lo dispuesto en el decreto emitido por el Ejecutivo Federal el 13 de diciembre de 2012.

La SFP, tuvo un cambio notable en sus atribuciones al expedirse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el 13 de marzo de 2002, para vigilar las actividades, determinar la política de compras, auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones. Su misión se orienta a consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente y su visión al 2020, que la ciudadanía participa y confía en la Función Pública, de acuerdo con lo que señala su propia página oficial, de la Secretaría de la Función Pública (2018).

La información que genera, dispone y que es relativa a la SFP, se encuentra en su sitio electrónico oficial: <https://www.gob.mx/sfp/>, en ésta se encuentran distintos vínculos, como el del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECE), en las que se denuncian conductas indebidas y actos de corrupción; en materia de transparencia, el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SI-POT); Sistema de solicitudes de información (INFOMEX); Registro de personas físicas y morales nacionales y de empresas extranjeras en Compranet; Sistema para la presentación de la declaración de situación patrimonial y datos abiertos sobre declaraciones; Bitácoras de obra pública; Expedientes de Compranet; Mejora continua; Directorio de proveedores y contratistas sancionados; Registro de servidores públicos y declaración patrimonial, entre otros.

Resulta importante indicar que a través del decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos (2015, parr. 15), se regula la forma en la cual, los datos públicos generados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se pondrán a disposición de la población, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución, conforme a los ordenamientos jurídicos, y sus características mínimas son: gratuitos, no discriminatorios, de libre acceso, legibles por máquinas, integrables, primarios, oportunos y permanentes.

En la página oficial de la Auditoría Superior de la Federación <https://www.asf.gob.mx>, se indica que es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, encargada de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

En la misma página oficial de la ASF (s/f), se encuentra un vínculo al Sistema Nacional de Fiscalización, el cual surge de la necesidad de que en todos los órdenes de gobierno se analice, vincule y transparente el uso de recursos públicos; la ASF, la SFP, las Contralorías de los estados, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Internas de órganos constitucionalmente autónomos deben ser capaces de vigilar el desempeño de los entes públicos, es así que el 17 de febrero de 2010, se menciona la necesidad de establecer el SNF, pero no es sino hasta el 22 de junio de 2015, que derivado del Sistema Nacional Anticorrupción, se firman las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización y posteriormente, el 18 de julio de 2016 se promulga la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La creación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, derivado de la preocupación del gobierno del problema de corrupción que ha venido aquejando a México y que tiene diversos impactos entre ellos económicos y que con la suscripción de convenios como la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se volvió imperante de nuevo reformar y expedir nuevas leyes.

Destaca la creación del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales; que garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal,

órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, deberá entregar la información pública que se le solicite; así como el uso adecuado de los datos personales, el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.

La normatividad en México parte de la CPEUM y con base en ello podemos destacar las siguientes leyes: a) Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), b) Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abrogada por la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), c) General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), d) General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), e) Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), f) el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF) y g) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (RISFP), que establece la competencia, facultades y organización de Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Una de las reformas más importantes de esta última fue la previsión de fiscalizar el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores, prevista en los artículos 59 al 66 de la LFRCF, de acuerdo con el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la CPEUM, en el que se señala que cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta ley (Cámara de Diputados, 2016, p. 22).

En cuanto LFRASP, actualmente abrogada, su objetivo era en principio la actuación de los servidores públicos, sus obligaciones y ante su incumplimiento, procedimientos y sanciones, sin embargo, no se delimitaba únicamente a los servidores públicos, sino a cualquier persona que manejara o aplicara recursos federales.

Con la expedición de la LGRA, se establece una nueva forma de sancionar a los servidores, principios y obligaciones de la actuación de servidores públicos, clasifica las faltas administrativas en graves y no graves, sanciones por la comisión de faltas de particulares, mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y bases para establecer políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público (LGRA, 2016, p. 1 - 2).

La citada ley en su artículo 3, define como servidores públicos a las personas que desempeñen un cargo o comisión, tanto en el ámbito federal, como local; y como Sistema Nacional Anticorrupción a la instancia de coordinación entre

las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En el artículo 4 indica que son sujetos de esta ley, los servidores públicos, personas que habiendo fungido como tales se ubiquen en los supuestos de ley, y los particulares vinculados con faltas administrativas graves (Cámara de Diputados, 2016, p. 4).

En el artículo 1, además establece la competencia para investigar y sustanciar los procedimientos por faltas administrativas graves por la ASF y por las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y las no graves por los órganos internos de control y en caso de que acontezca la presunta comisión de delitos se presentarán las denuncias correspondientes. En el artículo 12 refiere que los tribunales, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares; y en el artículo 13, señala cómo se sustanciarán los procedimientos por las autoridades investigadoras por la comisión de faltas administrativas graves como no graves (Cámara de Diputados, 2016, p. 7 - 8).

Cabe señalar que en el artículo 49 de la LGRA, se separa y definen las faltas administrativas de los servidores públicos. Son faltas no graves entre otras, incumplir o transgredir las obligaciones siguientes: cumplir con las funciones y comisiones encomendadas; denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir; atender las instrucciones de sus superiores; presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información por razón de su empleo, cargo o comisión, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público. Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrarlos (Cámara de Diputados, 2016, p. 15-17).

Las faltas administrativas graves de los servidores públicos, se establecen en los artículos 51 al 64 que son el cohecho, el peculado, el desvío de recursos, la utilización indebida de la información, el abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, obstrucción de justicia, y una previsión que no había estado considerada en la legislación administrativa anterior, quienes denuncien faltas administrativas graves o faltas de particulares, pueden solicitar medidas de protección (Cámara de Diputados, 2016, p. 17 - 18).

De igual forma la LGRA, prevé actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves de los artículos 65 al 72, las sanciones por faltas administrativas no graves del artículo 75 al 77, sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas graves del artículo 78 al 80 y las sanciones a particulares de los artículos 81 al 83, lo cual representa una gran diferencia al establecer y separar conductas que representan faltas administrativas, tanto de servidores públicos como de particulares, situación que no estaba prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada.

El 18 de julio de 2016, también fue publicada la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), con la cual se realizaron las reformas necesarias para la implementación del sistema del mismo nombre, en sus artículos 1 y 2 establece la coordinación entre autoridades para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción previsto en el artículo 113 de la CPEUM, su objeto es establecer bases y mecanismos para prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como sistemas electrónicos de información que generen las instituciones competentes (Cámara de Diputados, 2016, p. 1 – 2).

La LGSNA, en los artículos 5 al 7, establece principios rectores del servicio público como legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, eficacia, eficiencia, transparencia entre otros, los principios, bases generales, el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción que es el de establecer bases, políticas y procedimientos de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción en la fiscalización de recursos públicos; el Sistema Nacional Anticorrupción se integra por los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales; en su 8.º se señala que el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema nacional y estará integrado por representantes del Comité de Participación Ciudadana y del Consejo de la Judicatura Federal; los titulares de la ASF, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y de la Secretaría de la Función Pública; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados, 2016, pp. 3- 6).

Respecto del ejercicio del gasto público, en el artículo 54 de la LFPRH, se establece que, una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos, sólo proceden pagos efectivamente devengados y el reintegro de los recursos no devengados al 31 de diciembre a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio (Cámara de Diputados, 2006, p. 41).

Con base en la normatividad citada con anterioridad, es posible señalar que en México se ha priorizado en los últimos años la transparencia que fomenta la cultura de la legalidad, la rendición de cuentas, que brinda el control de los pesos y contrapesos entre los poderes y hacia los ciudadanos y las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, promoviendo valores y principios en el servicio como la legalidad, honradez, profesionalismo, lealtad, integridad, eficacia, eficiencia, competencia por mérito, transparencia, entre otros.

MARCO REFERENCIAL

De acuerdo con Kaiser (2014) combatir la corrupción debe ser una función básica del estado democrático, ya que protege cuatro elementos fundamentales: las funciones del estado, la recopilación de las necesidades y las prioridades de la sociedad a través del estado democrático, su transformación en acciones de gobierno y la rendición de cuentas.

Al respecto Martínez (2014), refiere que el problema estriba en la efectividad y no en la existencia de las instituciones anticorrupción, imparcialidad de programas, continuidad de acciones de gobierno, múltiples agencias controladoras de rendición de cuentas y en materia penal. Asimismo, Arellano y Hernández (2016) abonan más al tema, al indicar que en el ámbito de lo administrativo se vuelve proclive a la corrupción por los bajos niveles salariales, la escasa rendición de cuentas, las reglas y mecanismos de supervisión laxos y las operaciones informales e ilegales.

Referente a las personas que trabajan para el Estado, resulta de gran dificultad establecer la separación de empleado público y servidor público, debido a que no todo empleado público tiene carácter de servidor público y no todos los servidores públicos son empleados públicos, estos últimos tienen su fundamento en el artículo 123 de la CPEUM, el cual le imprime naturaleza prestacional a diferencia del 108 de la CPEUM, el cual tiende a la preservación de los valores fundamentales que están presentes en el ejercicio de la función pública, tal confusión se hace notoria en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en algunos artículos alude a los servidores públicos de base (Delgado, 2011).

Respecto de responsabilidad administrativa, de acuerdo con Palomar (2016), la gestión incorrecta se refiere a mala administración, que no debe confundirse con el ámbito delictivo, ya que un contrato administrativo que dañe los intereses del estado es un problema de gestión, no necesariamente un delito, situaciones diferentes que se han confundido porque la ausencia de técnicas de responsabilidad han hecho al reproche penal el único visible (p. 2), es frecuente que ante la infracción de la norma, se opte únicamente por la vía penal.

En la legislación mexicana, se encuentran establecidas sanciones administrativas por la indebida actuación de los servidores públicos; de acuerdo con Margáin (2011), en el supuesto de que éstos, infrinjan la norma, las infracciones pueden ser de omisión o comisión (actos), es decir, no delictivas y delictivas, en ocasiones el incumplimiento a ordenamientos legales puede originarse por dolo o mala fe, y la multa resultar inferior al beneficio económico del infractor.

Al referirse a este concepto, Arellano, Lepore, y Aguilar (2012), indican que: “Las sanciones son un mecanismo que le permite a un sistema normativo salvaguardar las leyes de la degradación generada por acciones contrarias” (p. 195), dentro de éstas, se encuentran las sanciones administrativas a las que Palomar (2016) se refiere como

el conjunto de controles internos, personales, jurídicos, políticos o económicos que componen, en los diferentes niveles y categorías el sistema de control y de responsabilidades derivadas de la gestión pública no ha tenido el alcance y consistencia suficiente para contener la huida al derecho penal. (p. 8)

Además, los citados autores señalan que “las sanciones no sólo son un instrumento para perseguir la corrupción sino también para identificar y corregir la incapacidad administrativa” (p. 211). Existen en nuestra normatividad diversos tipos de sanciones como las de tipo económico, en ese sentido Palomar (2016) manifiesta “la normativa sobre responsabilidad contable (aunque a lo mejor no sea la mejor denominación) debería evolucionar hasta ser el instrumento para conseguir la indemnidad de la Administración como consecuencia de la actividad administrativa que causa daño a la propia Administración” (p. 12), sin embargo, esto no será posible si las dependencias encargadas de sancionar no se vuelven más eficientes en su actuación,

Aunado a lo anterior, refieren que

[...]las agencias controladoras y sancionadoras están tomando decisiones de una manera básicamente atomizada y por tanto con pocos criterios precisos *ex ante* como para hablar de una política congruente e integral. Es decir, no parece ser que las sanciones estén siendo vistas como un instrumental sustantivo de un gobierno para dirigir, generar incentivos, mandar mensajes y por tanto combatir la corrupción e impulsar el mejor desarrollo de las actividades gubernamentales. (p. 211)

En el caso de México, la LFRASP, prevé como sanciones: la amonestación pública o privada, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación; de acuerdo con evidencia empírica que aportan Arellano, Lepore, y Aguilar (2012), quienes indican que dos causas más numerosas que generan sanciones administrativas (negligencia e incumplimiento de la declaración patrimonial) suman poco más del 70% del total de las sanciones, la negligencia puede ser

muy grave o procedimental, y la declaración patrimonial, muchas veces tiene que ver en el atraso en su presentación (p. 201).

De lo anterior pudiese advertirse, que las sanciones de tipo económico no representan la mayoría de las sanciones que se imponen a los servidores públicos y si bien eso puede deberse a diversos factores, las sanciones por falta de presentación de la declaración y negligencia administrativa que pudieran representar faltas menores, implican mayor porcentaje en las sanciones que se imponen.

Por otro lado, en una investigación realizada por Ortiz (2016) sobre la eficacia de las sanciones administrativas en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), advirtió que de las acciones promovidas de la Cuenta Pública 2010, 54 Procedimientos de Responsabilidad Administrativas (PRAS) resultaron con sanción; en 2011 resultaron con este tipo de procedimiento 47; en 2012, 21 PRAS con sanción; y de las acciones derivadas de la fiscalización a la Cuenta Pública 2013, no se registran acciones promovidas que hayan resultado en sanciones administrativas, lo que expresa una baja incidencia en la ejecución de sanciones administrativas derivadas de los PRAS que promueve la ASF, ante las instancias de control de los entes auditados.

Otras cifras preocupantes, que indica Ortiz (2016), es que del total de PRAS en 2013, solamente el 3% de los casos ameritó sanción administrativa, de las acciones promovidas en 2009 solamente el 6.9% de los PRAS se concluyó emitiendo algún tipo de sanción; en 2010 sólo el 2.8% se resolvió con sanción; del 2011 el 3%; en 2012 el 1.3% de los PRAS que turnó la ASF a los órganos de control se resolvió con sanciones administrativas, y finalmente de los PRAS de la cuenta pública 2013, no se identifica que como resultado de los procedimientos de investigación realizados por los órganos de control de los entes auditados, se haya informado a la ASF, sanción alguna.

Se considera que los PRAS resueltos sin sanciones claras y contundentes a servidores públicos señalados como responsables, puede ser una de las causas de la desconfianza de la ciudadanía en su actuación, ya que su actuación en muchas ocasiones, dista de regirse por los valores citados en párrafos anteriores, además, los medios de comunicación, hacen públicos actos de corrupción y las pocas y escasas ocasiones en las que se les sanciona, situación que es confirmada por algunas organizaciones como México Evalúa, Transparencia Internacional, y mediante indicadores que pueden arrojar entre otros, el Barómetro Global de la Corrupción e Índice de Percepción de la Corrupción.

Al respecto el Barómetro Global de la Corrupción en su edición 2013, determinó como resultado, que el 71% de los mexicanos considera que el nivel de corrupción ha aumentado, y el 72% calificó de ineficaces las acciones que ha

tomado el gobierno, para un marco normativo e instituciones especializadas en la materia e insuficiente y poco clara la gestión, fiscalización y evaluación de recursos públicos, según lo que publicó, Transparencia Mexicana (TM, 2013).

De acuerdo con el Barómetro de Corrupción Global, titulado Corrupción y Gente: América Latina y el Caribe, realizado durante el año 2017 con una metodología de encuestas domiciliarias en 20 países, 62 por ciento de las personas encuestadas consideró que la corrupción ha aumentado en los doce meses previos al sondeo, 51 por ciento indicó haber pagado sobornos a un funcionario y el 47 por ciento respondió que considera que la policía y los funcionarios públicos son corruptos (TM, 2017, p. 10).

Además de lo anterior, cuando se les preguntó cuán eficaz es el gobierno nacional en la lucha contra la corrupción en el sector público, más de la mitad afirmó que el gobierno tiene un mal desempeño, en el caso de México, 61 por ciento contestó que el desempeño del gobierno contra la corrupción es deficiente, quedando en la posición quinta de los países en los que la gente opina que el gobierno no está actuando eficientemente en este tema (TM, 2017, p. 12).

Sobre el tema la revista Forbes México (2014, párr. 7), indicó tomando como referencia la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por el INEGI, a través de la cual se miden las experiencias de la población en situaciones de corrupción, con motivo de contactos que se tienen con servidores públicos, y se detectó que los diez estados más corruptos en México son San Luis Potosí, Ciudad de México, Edo. de México, Chihuahua, Quintana Roo, Tabasco, Jalisco, Tlaxcala, Michoacán y Oaxaca.

Cabe mencionar que respecto de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada durante 2015, la tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes, arrojó cifras por demás significativas respecto del contacto que las personas en México han tenido con situaciones y actos de corrupción, en la que se establecen las tasas de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes, ya que 12,590 la indicaron de manera directa al realizar trámites personales, 46,790 advertida y referida por conducto de conocidos y 59,713 que cree o la escuchó en los trámites realizados (INEGI) (Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015).

La revisión de las publicaciones sobre el **ejercicio del gasto** muestra que desde el nivel constitucional se establece la autoridad y el instrumento mediante el cual se autorizan los recursos públicos económicos, los principios que regulan su ejercicio (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez) y derivado de ello. Existe todo un conjunto de normas que regula su ejercicio, sin embargo, es una constante la corrupción que ha prevalecido en torno a la disposición de los mismos. En la Cámara de Diputados fue presentada una

iniciativa, con la intención de realizar algunas reformas a la Ley Suprema, entre las que destacan, establecer un Sistema Nacional Anticorrupción, órganos y autoridades que se encargarán de la investigación de faltas administrativas graves y de su sanción, mayores facultades para la ASF, incremento en los plazos de prescripción en el supuesto de actos u omisiones graves, las sanciones de tipo económico que consisten en una multa no fiscal y que al imponerse se constituye en crédito fiscal.

Enríquez (2002), señala que el Estado utiliza los recursos con el objetivo primordial de producir bienes o servicios que le competan y en ese tenor es importante establecer que siguen un ciclo de planeación, presupuestación, ejercicio, evaluación y fiscalización, sin embargo, para que opere correctamente, se requieren sistemas de información y rendición de cuentas, de contabilidad gubernamental, de responsabilidades y de evaluación del desempeño. El Estado, entendido como la *persona jurídica*, que es *sujeto activo y pasivo* de obligaciones y derechos, constituida por un orden normativo, de acuerdo con Kelsen (1982) ejerce el poder “en el interés de los miembros de la asociación, y que el cumplimiento de los derechos reflejos constitutivos de esas obligaciones, a la postre, deben beneficiar a los miembros de esa asociación” (p.197). Así, ante:

La pregunta, múltiples veces planteada, por la diferencia entre órgano jurídico y representante es un interrogante por la atribución. La representación es, como el órgano, una forma de atribución; representante es un individuo en tanto y en cuanto sus actos, y obligaciones cumplidas mediante esos actos, o los derechos ejercidos, son atribuidos a otro individuo, el órgano, en tanto y en cuanto sus actos, y las obligaciones cumplidas mediante esos actos y los derechos ejercidos son atribuidos a una asociación como persona jurídica. (p.198)

Por tanto, los servidores públicos pueden ser sancionados porque representan al Estado. Por ello, la labor de la autoridad fiscalizadora es sin duda alguna importante en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos, Gándara (2007) indica que los trabajos de los órganos de control al fiscalizar los recursos públicos, quedan sin efectos a pesar de que cuenten con elementos suficientes para sancionar al servidor público bajo procedimiento, en razón de las violaciones que se cometen en el mismo, ya que además de las injusticias y arbitrariedades en contra de los servidores, al torcer o forzar asuntos, éstos se quedan sin materia o no tienen un sustento debido.

El referido autor continúa señalando que, si bien se asocia a la corrupción con el uso indebido de puestos públicos para ganancias privadas, es un fenómeno complejo que no sólo abarca al sector público, sino también al sector privado y las relaciones entre ambos; por lo que no debe encasillarse como un mal meramente público, es cambiante y se moderniza con mayor velocidad que la capacidad del estado y de la sociedad para implementar políticas de control efectivo.

La apreciación parece totalmente acertada y válida, ya que si bien, generalmente a la corrupción se le asocia con el sector público, es ilógico, sobre todo si tomamos en cuenta que algunos delitos cometidos por servidores públicos, participa generalmente un particular, como el cohecho, de ahí la frase “la corrupción somos todos”, también los que permiten que ésta prevalezca.

En la actualidad los términos fiscalización y la rendición de cuentas, son muy utilizados, en ocasiones se les confunde y parecieran sinónimos, pero su importancia estriba en que son obligatorios para los entes que ejercen recursos económicos y públicos, sin embargo, y con el afán de definir en la medida de lo posible el segundo término, de acuerdo con Ugalde en Martínez (2014), la rendición de cuentas en una mala traducción del término *accountability*, que significa reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo, razón de ello es un elemento central de la democracia, ya que controla el abuso del poder y garantiza el mandato del gobierno con transparencia, honestidad y eficacia.

De acuerdo con Schedler (2008, p. 8, 13 y 14), *answerability* y *accountability*, son conceptos utilizados en torno a la rendición de cuentas, el primer término alude a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por su actuación y mientras que el segundo, es la rendición obligatoria de cuentas, con un enfoque contable, se relaciona con los controles y contrapesos con la supervisión y restricción del poder. De esta forma es horizontal, cuando se les somete a los funcionarios públicos a restricciones, controles, sistemas de contrapesos y con ello una serie de informes, reportes que deben rendir hacia otros órdenes de gobierno y la rendición de cuentas vertical, mediante la cual se dan los medios para que la sociedad tenga capacidad de exigir cuentas a sus gobernantes.

Franciskovic (2013), sobre el tema de presupuesto por resultados y la rendición de cuentas, señala que conlleva un enorme desafío como medio efectivo de vigilancia y sanción entre sociedad y gobierno, ya que los funcionarios deben responder sobre sus actos, por lo que la participación de la sociedad es fundamental en la evaluación de los resultados. De esta forma la gestión pública, se ha propuesto enfrentar nuevos desafíos con tres objetivos principales: asegurar la optimización del uso de los recursos públicos, con más eficacia, eficiencia, equidad y calidad, garantizar el proceso de bienes y servicios mediante medidas transparentes, equitativas y controlables, y promover y desarrollar mecanismos de mejora de desempeño.

En sistemas de gobierno como el nuestro, Cejudo (2009) indica que es más complejo el tema de la rendición de cuentas, ya que no se trata, (como sugieren los modelos simples), de una relación de delegación en la que el ciudadano delega autoridad y puede exigir cuentas al Legislativo y éste al Ejecutivo, si se tiene un gobierno multinivel, el ciudadano escoge a múltiples autoridades

(ejecutivas y legislativas, federales, estatales y locales); y todas ellas deberían rendir cuentas entre sí y al ciudadano, que también puede ser visto de forma en que a ese mismo ciudadano, le rinden cuentas muchas autoridades, por distintas vías, respecto de diferentes responsabilidades.

En concreto, la corrupción es:

una categoría para definir algo errado, una anomalía, una situación que debe corregirse porque se opone a la noción de orden, justicia, racionalidad y disciplina que se espera de la concepción de un buen gobierno, de una burocracia weberiana si se quiere. Desde una visión moderna, heredera del pensamiento clásico, la corrupción es un problema puesto que no encaja con un determinado grupo de valores deseables. (Arellano y Hernández, 2016, p.23)

Para el combate a la corrupción, Martínez (2014), menciona que es necesario contemplar un elemento subjetivo ligado al funcionario público y otro prescriptivo, que se traduce en el incumplimiento de obligaciones y el intento de obtener un beneficio, es decir, el elemento causal; sin embargo, en palabras de Takács, la corrupción es un fenómeno social, con profundas causas culturales, por tanto, si la corrupción es tratada únicamente como desviación de recursos económicos, no es posible reducirla, lo cual es un asunto por demás importante y complejo.

Tal y como señala Martínez (2014), el problema estriba en la efectividad y no en la existencia de las instituciones anticorrupción, imparcialidad de programas, continuidad de acciones de gobierno, además de que existen múltiples agencias controladoras de rendición de cuentas y en materia penal, cuando se opta por denunciar, las denuncias no se integran, muchas se dejan en reserva y la mayoría no prosperan, por lo que hay total ausencia de sanciones.

El término *accountability* permite que el Estado corrija sus malas prácticas, sin importar el control ciudadano en procesos electorales, según lo que indica Martínez (2014), desafortunadamente la pregunta obligada en este punto sería: ¿realmente al grueso de la población, a muchos de los gobernantes y a particulares que tienen una relación y dependencia hacia el erario, les importa que se corrijan las malas prácticas?

El problema de la corrupción no es únicamente de servidores públicos, es un problema multifactorial, en el que no sólo participan los servidores públicos, sino también el sector privado y los particulares, por lo que debe ser abordado por la sociedad en conjunto, ya que tiene consecuencias varias que afectan a todos sectores; en este sentido la meta del Sistema Nacional Anticorrupción, es que los servidores públicos ejerzan en un marco de legalidad, ciudadanos protegidos de arbitrariedad y que se realice el fin último del Estado de derecho:

la justicia, sin embargo, todo esto sólo puede ser posible con la participación ciudadana, razón por la cual se propone el Comité de Participación Ciudadana, el cual canalizará los esfuerzos de la sociedad civil y coadyuvando en el combate a la corrupción (Gaceta Parlamentaria, 2014).

Respecto de las faltas administrativas graves que se relacionan con la corrupción, es posible clasificarlas, de acuerdo con Kaiser (2014) existen 10 tipos de conductas clásicas por actos de corrupción que se reconocen en un estado democrático:

1. La indebida utilización de funciones, facultades o recursos para beneficio personal, o beneficio de personas cercanas o afines.
2. La sustracción o desviación de cualquier tipo de recursos (o intento de) con fines privados.
3. El abuso de las funciones o facultades, con cualquier fin.
4. El menoscabo del patrimonio del Estado, por dolo o negligencia.
5. El desuso de funciones, facultades o recursos públicos, que afecten al Estado o a los gobernados.
6. El ocultamiento, destrucción o deterioro de información o documentación pública, con cualquier fin.
7. La indebida utilización de la posición, imagen o poder para promover intereses privados.
8. El engaño deliberado y la manipulación de la información, con el fin de ocultar hechos o actos que son del interés público.
9. La manipulación de información, programas o proyectos, con el fin de obtener ventajas privadas.
10. La creación artificial de necesidades o carencias del Estado, para obtener beneficios privados (p. 260).

Gheorghe y Simona (2014), refieren que una forma de control en el actuar público, son las auditorías gubernamentales, ya que anuncian la innovación de una democracia moderna en el gobierno, resultando su finalidad principal, el revisar la honestidad de los responsables de las cuestiones financieras, asimismo, hacen un breve análisis de la aparición de las instituciones superiores de auditoría en distintos países de la Unión Europea, entre otros: Bélgica, Fran-

cia, Reino Unido, Alemania, España, Eslovenia, Suecia, en los que se advierte una evolución sólida y positiva desde su creación, al contribuir en la vigilancia del correcto actuar del sector público y sin duda la formación y conformación de la Historia Estado, además como un importante elemento, que en ocasiones puede ser de influencia decisiva en acertadas acciones.

Tratándose de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la adquisición de recursos económicos, deben considerarse los principios establecidos por el artículo 134 de la CPEUM, en este sentido se han emitido algunos criterios de jurisprudencia como el siguiente emitido por un Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa del Segundo Circuito (2013: 2107).

Lo anterior brinda una perspectiva de los principios que deben regir el actuar de los servidores públicos y en ese sentido, ante incumplimientos, desviaciones y actos de corrupción por parte de estos últimos, deberán tener en consecuencia una sanción, esto viene a colación, en razón del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, recientemente emitido.

Sin embargo, de acuerdo con Villasana (s/f, p. 415),

si bien existe todo un marco regulatorio que regula el actuar de los servidores públicos y con ello se combate la corrupción, al plantearse el balance de las cuentas del saldo de la aplicación de la normatividad, dentro del sistema *Fumus Boni Iuris*, parece ser abierto, reportan dos terribles saldos dentro del aspecto material, el *imperio del terror* aplicado por los órganos de control del Estado, hacia los servidores públicos en general, fomentando en ellos miedo aplastante, avasallante, constante de cometer un error en la toma de decisiones.

Respecto de esta problemática, Gándara (2016, p. 187), refiere que

Se debe acabar con estos vicios y los Órganos Internos de Control, tienen que privilegiar la función preventiva y coadyuvante y dar acompañamiento permanente a Dependencias y Entidades; se ha caído en un círculo vicioso en el que se piensa que la satisfacción de las expectativas sociales, está estrictamente vinculada con un gobierno eficiente, sin embargo, para cumplir con la expectativa, se ha creado una inmensa red normativa, a través de un interminable conjunto de disposiciones rígidas, soportadas por un sistema de fiscalización y de responsabilidades deficiente, que ha provocado una parálisis en el funcionamiento natural de la administración pública.

METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Desde una perspectiva deductiva, analítica y evaluativa de la congruencia entre las auditorías realizadas a los servidores públicos y las sanciones administrativas a entidades federativas, como estrategia gubernamental para corregir irregularidades y/o actos de corrupción en la administración pública estatal. Del universo de estudio se consideró al total de entidades federativas, excluyendo a la Ciudad de México, debido a que de contemplarla dentro de dicho universo podría encontrarse constantemente entre los más altos respecto de las auditorías, observaciones, recomendaciones, sanciones y montos reintegrados.

ANÁLISIS DE LA BASE DE DATOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con el objeto de contar con información suficiente para el análisis adecuado y preciso se extrajeron los siguientes conceptos para identificar los resultados de las auditorías, sobre todo si son aclaradas y recuperados los recursos económicos federales, su seguimiento y el tipo de sanciones impuestas, filtrando y destacando los conceptos de búsqueda por ser necesarios e indispensables para la investigación.

Se obtienen de las bases de datos de Auditoría:

1. Resultados de auditorías realizadas:
 - a) Determinadas
 - b) Operadas
 - c) Aclaradas
 - d) Por recuperar o aclarar
2. Recomendaciones
3. Promociones de Intervención de la Instancia de Control
4. Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
5. Promociones de Responsabilidad Administrativa Resarcitoria
6. Pliegos de Observaciones

7. Total de auditorías y acciones realizadas

8. Seguimientos

9. Seguimientos concluidos

10. Procedimientos Resarcitorios

Para ello, se presentó una solicitud de información vía INFOMEX mediante la Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal y se consultó el sitio de internet <http://www.asfdatos.gob.mx/> y el sistema de registro de servidores públicos sancionados (RSPS) de la SFP en la siguiente página de la Internet <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>

La información que publica la SFP en dicha página respecto de los servidores públicos sancionados, indica que las sanciones pueden ser por denuncia de servidor público, resultado de auditoría, auditoría del órgano interno de control, auditoría gubernamental, queja o denuncia ciudadana, denuncia penal, investigación interna e incumplimiento en la declaración patrimonial, destacando que es casi nula la información respecto de los años 2004 al 2008, lo que si bien puede deberse a diversos factores, brinda poca transparencia sobre las sanciones impuestas en dicho período.

Además de lo anterior, la SFP no publica el estatus actual de las sanciones impuestas y todas las sanciones son de inhabilitación al servidor público, sin precisar, si con motivo de las auditorías se impusieron sanciones de tipo económico o se solicitaron reintegros, observando que respecto a esta base de datos faltaría establecer de qué auditorías derivan las sanciones, lo cual daría mayor certidumbre y claridad a la ciudadanía, así como transparencia respecto de las auditorías practicadas por dicha secretaría, su resultado y sanciones impuestas.

Los principales resultados de las auditorías realizadas a las entidades federativas del período 2004 al 2016:

No se localizó información de las entidades federativas Durango, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas.

La información disponible en las bases de datos de la ASF y de la SFP incluye información significativa sobre las auditorías, como se muestra en la siguiente tabla que permite deducir que los estados con mayor porcentaje de montos a recuperar o aclarar en auditorías realizadas por la ASF, son Michoacán, Guerrero, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Jalisco, Baja California, Zacatecas y Colima y los que menos porcentaje tienen son Querétaro y Aguascalientes.

Tabla 1. Resultados Auditorías en cifras

Estado	Total suma de Determinadas 2004-2016	Total Suma de Operadas 2004-2016	Total Suma de Aclaradas 2004-2016	Total Suma de Por Recuperar o Aclarar 2004-2016	Porcentaje Operadas	Porcentaje Aclaradas	Porcentaje Por recuperar o aclarar
AGUASCALIENTES	2370.4326	554.7807	1422.8128	392.8391	23%	60%	17%
BAJA CALIFORNIA	9684.9063	1354.0635	4357.3068	3973.536	14%	45%	41%
BAJA CALIFORNIA SUR	7891.4469	581.8221	3645.116	3664.5088	7%	46%	46%
CAMPECHE	6043.0726	6043.0726	3435.4328	1940.4564	100%	57%	32%
CHIAPAS	22093.5785	3338.7767	7719.9123	11034.8895	15%	35%	50%
CHIHUAHUA	6505.9224	3125.5855	2080.5096	1299.8273	48%	32%	20%
COAHUILA	6618.5669	3355.4424	1553.3651	1709.7594	51%	23%	26%
COLIMA	2071.6684	741.7144	418.3399	911.6141	36%	20%	44%
DURANGO	12027.9065	1644.5001	7179.5021	3203.9043	14%	60%	27%
ESTADO DE MÉXICO	58395.1946	17319.101	30348.3809	10727.7127	30%	52%	18%
GUANAJUATO	8802.8926	2735.3204	3216.1926	2851.3796	31%	37%	32%
GUERRERO	15148.648	2699.8211	3549.118	8899.7089	18%	23%	59%
HIDALGO	6940.5746	1751.5039	3127.0289	2062.0418	25%	45%	30%
JALISCO	26406.7962	1535.9124	12397.4279	12473.4559	6%	47%	47%
MICHOACÁN	35129.5453	3562.2226	8080.2239	23487.0988	10%	23%	67%
MORELOS	8505.5722	459.7468	4749.6137	3296.2117	5%	56%	39%
NAYARIT	4470.9062	504.4683	2834.908	1131.5299	11%	63%	25%
NUEVO LEÓN	16214.4645	2321.4413	8481.8145	5411.2087	14%	52%	33%
OAXACA	17680.2981	1257.4473	6730.0638	9692.787	7%	38%	55%
PUEBLA	10256.186	2766.2386	1605.7112	5884.2362	27%	16%	57%
QUERÉTARO	2871.3117	1004.9805	1379.7117	486.6195	35%	48%	17%
QUINTANA ROO	6869.4718	1502.2214	2998.3182	2368.9322	22%	44%	34%

SAN LUIS POTOSÍ	4210.4449	1622.5655	1349.8977	1237.9817	39%	32%	29%
SINALOA	14823.5493	1574.933	9707.9965	3540.6198	11%	65%	24%
SONORA	8859.6684	2093.3836	4162.8846	2603.4002	24%	47%	29%
TABASCO	15063.2465	2493.0224	7893.8459	4676.3782	17%	52%	31%
TAMAULIPAS	6574.249	3068.8784	1600.9452	1904.4254	47%	24%	29%
TLAXCALA	2147.8902	608.2163	843.5048	696.1691	28%	39%	32%
VERACRUZ	66982.2614	14400.1942	15358.2485	37223.8187	21%	23%	56%
YUCATÁN	2769.3932	1151.9013	942.8178	676.6741	42%	34%	24%
ZACATECAS	9502.4391	1311.5397	3926.2481	4264.6513	14%	41%	45%
Total general	646298.554	104982.6109	332043.3961	214648.4362	16%	51%	33%

*Millones de pesos

Fuente: ASF. Sistema Público de Consultas de Auditoría. Elaboración de Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Referente a las auditorías realizadas del 2004 al 2016 por la ASF, respecto de las cuales se indica cuántas acciones se realizaron referidas a recomendaciones, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad administrativa y denuncias de hechos. Se obtienen las siguientes recomendaciones:

Tabla 2. Auditorías Recomendaciones y Observaciones

Estado	Total suma de Recomendación 2004-2016	Total Suma de Recomendación al Desempeño 2004-2016	Total Suma de Promoción de Intervención de la Instancia de Control 2004-2016	Total Suma de Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria 2004-2016	Total Suma de Pliego de Onservaciones 2004-2016	Total Suma de Denunia de hechos 2004-2016
AGUASCALIENTES	967	40	1	283	228	
BAJA CALIFORNIA	1363	40	10	383	399	2
BAJA CALIFORNIA SUR	1136	30	1	329	404	12
CAMPECHE	915	82	8	188	349	1
CHIAPAS	1285	73	4	432	877	28
CHIHUAHUA	859	41	2	329	354	10
COAHUILA	1198	39	4	251	355	
COLIMA	527	23		209	252	8
DURANGO	1587	43	2	256	377	4
ESTADO DE MÉXICO	1743	146	16	665	734	3
GUANAJUATO	693	61		475	468	2
GUERRERO	1570	28	2	456	682	11
HIDALGO	1369	46		269	381	
JALISCO	1736	86	1	651	602	23
MICHOACÁN	1486	33		615	608	18
MORELOS	1092	68	2	241	412	10
NAVARRIT	1665	26	2	323	345	1

NUEVO LEÓN	1175	27	6	480	384	
OAXACA	1811	60		389	438	21
PUEBLA	683	46	8	328	353	8
QUERÉTARO	1402	39		230	248	
QUINTANA ROO	998	20		284	288	
SAN LUIS POTOSÍ	1274	38	1	357	441	1
SINALOA	1513	146		350	544	15
SONORA	1245	50		475	456	9
TABASCO	1110	34	8	325	318	20
TAMAULIPAS	1095	28	5	165	216	
TLAXCALA	1342	31		201	299	4
VERACRUZ	1715	142	6	464	640	79
YUCATÁN	1269	29		282	316	10
ZACATECAS	1017	40	3	482	480	6
Total general	55450	13571	323	17077	15956	574

Fuente: ASF. Sistema Público de Consultas de Auditoría. Elaboración de Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Respecto a las auditorías realizadas del 2004 al 2016 por la ASF y sus respectivas acciones que consisten en recomendaciones, promociones a instancia de control, de responsabilidad administrativa, pliegos de observaciones y denuncias de hechos se deduce lo siguiente:

Tabla 3. Auditorías y Acciones en los Estados

Estado	Número de auditorías	Número de acciones
VERACRUZ	582	3476
ESTADO DE MÉXICO	486	3683
MICHOACÁN	486	3683
CHIAPAS	447	3087
OAXACA	361	3012
JALISCO	360	3457
TABASCO	356	2075
GUERRERO	345	2987
PUEBLA	343	1634
NUEVO LEÓN	332	2245
GUANAJUATO	320	1900
CAMPECHE	303	1710
COAHUILA	297	1920
SONORA	288	2455
TAMAULIPAS	287	1632
YUCATÁN	286	2051
HIDALGO	276	2254
SINALOA	275	2813
BAJA CALIFORNIA	254	2335
CHIHUAHUA	253	1777
SAN LUIS POTOSÍ	248	2277
DURANGO	229	2531
MORELOS	228	1985
QUERÉTARO	224	2052
NAYARIT	223	2515
ZACATECAS	223	2313
QUINTANA ROO	215	1703
COLIMA	212	1133
BAJA CALIFORNIA SUR	204	2081
TLAXCALA	202	1982
AGUASCALIENTES	201	1610

Fuente: ASF. Sistema Público de Consultas de Auditoría. Elaboración Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Tabla 4. Seguimientos, Seguimientos concluidos y Procedimientos Resarcitorios

Estado	En seguimiento 2004-2016	Con seguimiento concluido 2004-2016	Dio lugar a un Procedimiento Resarcitorio 2004-2016	Con Resolución 2004-2016
AGUASCALIENTES	92	1406	39	28
BAJA CALIFORNIA	237	1918	35	28
BAJA CALIFORNIA SUR	220	1641	61	40
CAMPECHE	154	1373	46	29
CHIAPAS	398	103	68	71
CHIHUAHUA	149	43	37	21
COAHUILA	137	1640	16	13
COLIMA	95	970	13	4
DURANGO	170	2198	38	30
ESTADO DE MÉXICO	373	2957	44	29
GUANAJUATO	283	1381	26	17
GUERRERO	385	2207	81	65
HIDALGO	118	1975	32	23
JALISCO	318	2776	116	72
MICHOACÁN	399	2194	104	89
MORELOS	153	1579	81	65
NAVARRIT	201	2102	61	51
NUEVO LEÓN	272	1759	18	12
OAXACA	229	2530	71	61
PUEBLA	132	1308	44	38

QUERÉTARO	82	1868	26	20
QUINTANA ROO	125	1435	25	13
SAN LUIS POTOSÍ	169	1838	76	57
SINALOA	200	2339	87	59
SONORA	344	1809	76	39
TABASCO	187	1695	40	25
TAMAULIPAS	111	1432	4	3
TLAXCALA	47	1767	58	45
VERACRUZ	337	2709	87	41
YUCATÁN	172	1646	65	55
ZACATECAS	295	1734	88	61
Total	6584	54362	1663	1204

Fuente: ASF. Sistema Público de Consultas de Auditoría. Elaboración Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Los estados con mayor número de seguimientos en trámite y concluidos en los que se tuvieron procedimientos resarcitorios fueron: Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Sinaloa, Veracruz, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca y entre los que menor número tuvieron destacan: Querétaro, Quintana Roo, Coahuila, Colima y Tamaulipas.

Una comparación entre las promociones de responsabilidad administrativa y los fincamientos de responsabilidad resarcitoria, en auditorías llevadas a cabo por la ASF del 2004 al 2016, los estados que mayor número tuvieron fueron Jalisco, Michoacán, Chiapas, Zacatecas, Sinaloa, Veracruz, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Sonora; los menores fueron Querétaro, Quintana Roo, Nuevo León, Coahuila, Colima y Tamaulipas.

Respecto al origen de las sanciones impuestas a servidores públicos en las entidades federativas 2004-2016, sobresale la falta de declaración patrimonial:

Tabla 5. Investigación

ESTADO	AUDITORÍA DE ÓRGANO INTERNO DE CONTROL	AUDITORÍA GOBIERNAMENTAL	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	AUTORÍA QUEJA	DENUNCIA CIUDADANA	DENUNCIA DE SERVIDOR PÚBLICO	DENUNCIA PENAL	INCUMPLIMIENTO A LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL	INVESTIGACIÓN INTERNA	QUEJA CIUDADANA	QUEJA O DENUNCIA CIUDADANA	RESULTADO DE AUDITORÍA
AGUASCALIENTES		2			2	14		1				
BAJA CALIFORNIA	2	1			6	2			2	5		3
BAJA CALIFORNIA SUR					2	1						
CAMPECHE	5	2			1	2					2	1
CHIAPAS											6	
CHIHUAHUA						3						
COLIMA					2	5						
GUANAJUATO					5	22						
GUERRERO					2	4			7	2	5	
HIDALGO	2	1		1	1	6				2		
JALISCO	13	1	2		5	47		16		2		
MICHOACÁN	32	5	6	1	8	20		1		2	1	
MORELOS	17	21	6	3	7	26	3		7	1	4	
NUEVO LEÓN	5			1	2				5		4	3
PUEBLA	14	2		1	84	130		1		9	9	
QUERÉTARO					1							
QUINTANA ROO		2			2	27			11		13	3
SAN LUIS POTOSÍ					5	25			3		2	4
SINALOA					1	1						
SONORA	13				2	20			4	4	4	1
TABASCO					3						2	
TAMAULIPAS	1	2			4	5				1	1	
TLAXCALA	1	9		1	1	8			1	2		1
VERACRUZ						6					3	
YUCATÁN	2											
Total general	107	48	14	8	146	374	3	19	40	30	56	16

Fuente: SFP, Registro de servidores públicos sancionados. Elaboración de Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Para concluir, se enlista el número de sanciones impuestas a los servidores públicos:

Tabla 6. Sanciones impuestas a los servidores públicos

AÑO	SANCIONES
2004	1
2005	4
2006	5
2007	21
2008	63
2009	34
2010	24
2011	41
2012	66
2013	86
2014	113
2015	162
2016	241
TOTAL	861

Fuente: SFP, Registro de servidores públicos sancionados. Elaboración Pérez Sánchez, Rosa María (2019).

Del análisis de la información mostrada arriba podemos señalar que SFP sólo tiene disponible información del 2008 al 2016, respecto de las auditorías, observaciones y reintegros derivados de las auditorías, y si bien a todas las entidades federativas les fue realizado prácticamente el mismo número de auditorías, los resultados no fueron los mismos respecto del número de observaciones y montos reintegrados por cada una de ellas.

La base de datos publicada por la ASF y los informes de labores de la SFP, no brinda información sobre metas y ejercicio de recursos, incluso la de la ASF que es una de las bases de datos más completa, sería necesario entrar a cada auditoría para advertir qué le fue observado a cada entidad federativa, referente al cumplimiento de metas y ejercicio de los recursos económicos federales. Respecto de la SFP sólo se encontró información en los informes de labores de las auditorías realizadas.

Lo anterior hace concluir que, si bien actualmente la normatividad puede ser abundante y suficiente en el tema de investigación, ha sido modificada de forma constante lo cual, si bien es necesario por los cambios políticos y sociales, denota que no cumplido su finalidad y, por lo tanto, ha sido necesario abrogarla y reformarla para abatir el tema de la corrupción.

Ahora bien, del análisis de la información publicada tanto en las bases de datos del Sistema Público de Consultas de Auditorías de la ASF, destaca lo siguiente en las auditorías realizadas a las entidades federativas durante el período de 2004 a 2016:

- Con mayores montos por recuperar son: Michoacán, Guerrero, Puebla, Veracruz y Oaxaca; los que menores montos fueron Querétaro y Aguascalientes.
- Las que tuvieron mayores pliegos de observaciones promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y recomendaciones, fueron Chiapas, Estado de México, Veracruz, Michoacán y Jalisco; los que tuvieron menos Querétaro y Aguascalientes.
- Los que tuvieron mayores seguimientos en trámite con procedimiento resarcitorio fueron Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Sinaloa y Veracruz y los que tuvieron menos fueron Querétaro y Quintana Roo.
- Las que tuvieron mayores promociones de responsabilidad administrativa y fincamiento de responsabilidad resarcitoria fueron Jalisco, Michoacán, Chiapas, Veracruz y Sinaloa; y las que menos Querétaro y Quintana Roo.

En cuanto a los informes de labores de la SFP, se observó lo siguiente en las auditorías realizadas a las entidades federativas durante el período de 2008 a 2016:

- A todos los estados se les auditó, pero en mayor número a Veracruz, Tabasco y Nuevo León, a los que menos se les auditó fue a Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
- Los que tuvieron mayor número de observaciones fueron Veracruz, Sonora y Oaxaca, los que tuvieron menos fueron Tamaulipas, Tlaxcala y Aguascalientes.
- Con mayores montos que reintegrar derivado de las auditorías fueron Sonora, Oaxaca y Estado de México, con menores montos fueron Yucatán, Zacatecas y Morelos.

Entre los resultados que caben destacar es que al Estado de Veracruz le fue realizado mayor número de auditorías y de observaciones, sin embargo, quedó en la media respecto de los reintegros que realizó y, por otro lado, Sonora y Oaxaca tuvieron un mayor número de observaciones y de igual forma mayor cantidad de reintegros. En contraposición a lo anterior, Querétaro y Zacatecas tuvieron menor número de auditorías, estuvieron dentro de la media en observaciones y por lo que se observa no les fueron requeridos demasiados reintegros, así como Tlaxcala, Yucatán y Aguascalientes.

Lo anterior podría deberse a diferentes factores, sin embargo, los resultados son los que arroja el análisis simple de los informes de labores de la SFP, el cual no es posible realizar de manera profunda, debido a que dicha secretaría no proporciona demasiada información sobre sus actividades de fiscalización, sino que sólo exhibe los informes sin mayores datos, explicaciones o aclaraciones, las auditorías, observaciones y montos reintegrados se plasman mediante anexos técnicos.

De la información publicada por las instancias de fiscalización, se pudo advertir que la localizada en sistemas y sitios de la ASF es muy abundante y clara *a contrario sensu* de la que publica la SFP, ya que no brinda mucha precisión de quién impone las sanciones o cómo se originan, su estatus y así como tampoco del tipo y resultados de las auditorías que ha realizado, el proceso, recomendaciones y observaciones, en cuanto a los montos reintegrados, si fueron reintegrados totalmente o si aún existen montos pendientes por reintegrar, además de que en los informes de labores no se encontró información sobre las sanciones emitidas, aplicadas y su estatus actual.

Es así que se considera que las mayores deficiencias y opacidad en la labor de fiscalización se advirtió en la información que publica la SFP, ya que no es del todo clara la coordinación que se da entre ésta y los órganos estatales de control, sólo se mencionan los convenios, pero no se delimita y publica en qué consistieron las actividades de cada uno de los participantes en los convenios para el “Fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”, ni se publica y delimita qué auditorías, observaciones y recomendaciones a las entidades federativas realizaron cada uno.

En cuanto a la información que se publica por la SFP, como se indicó anteriormente, sólo se cuenta con los informes de labores, y no es transparente respecto del período que va de 2004 al 2008, sólo se tienen cifras totales de auditorías, observaciones y reintegros, no desglosada por entidad federativa, incluso de 2008 no se encontró información alguna; a partir de 2009 a 2014 se publica cuántas visitas, auditorías, observaciones (sin precisar si se encuentran

solventadas) y reintegros fueron realizados con motivo de las auditorías (sin precisar si existen montos pendientes por reintegrar o aclarar).

Además de lo anterior, los informes de labores de la SFP, tienen rubros o conceptos muy heterogéneos de 2004 al 2014, lo que dificulta su análisis y comparación de datos, además de que las cifras que se publican son parciales y cambian de un informe a otro; y es a partir de 2015 que se tiene mayor homogeneidad y transparencia de datos publicados en dichos informes.

Es por lo anterior, que se considera que la SFP debería contar con un sistema más integral respecto de las auditorías realizadas, las sanciones emitidas y los montos reintegrados derivado de las auditorías, estableciendo de qué tipo de auditorías se trata, qué fondo, aportación, ramo presupuestal o instrumento se está revisando, entre otros rubros que brindarían mayor transparencia a la actividad fiscalizadora de dicha secretaría.

CONCLUSIONES

En México podemos encontrar grandes avances en el combate a la corrupción como una respuesta a las nuevas políticas internacionales que promuevan la cultura de la legalidad. Sin embargo, aún se requiere de un cambio de cultura debido a la que la práctica es tan poderosa que se encuentra institucionalizada. En el sistema nacional existen irregularidades que no cobran la trascendencia necesaria para apegarse a la virtuosa ética pública.

Las explicaciones finalmente se convierten en pretextos y el servicio público aún está alejado de la añorada idealidad del buen gobierno. Sin embargo, lo más trascendente es que se ha identificado un problema y son muchas las presiones internas y externas para transparentar el uso de los recursos públicos. Los medios de comunicación formalizan sus argumentos y los difunden, a pesar de la apatía, la participación ciudadana se incrementa y los sistemas de fiscalización también se han convertido en objeto de auditoría y ahora entramos en una política de evaluación de los evaluadores.

De esta forma, la teoría y la metodología sobre el estudio fiscal y el buen gobierno avanza considerablemente y ahora la sociología, la filosofía, el derecho y un conjunto de saberes transdisciplinarios, fortalecen un campo de estudio cada vez más formal que ha permitido conocimientos innovadores en la materia para fortalecer mejores decisiones en el tema.

A pesar de ciertos actos de impunidad, de resistencias y preferencias partidistas, clasistas y políticas, los funcionarios públicos han perdido privilegios.

Estamos en el camino gradual de la búsqueda reactiva y permanente de soluciones. Sin duda, las faltas administrativas de los servidores públicos deben difundirse, sancionarse, solventarse y evitarse.

Debemos seguir promoviendo la congruencia entre la asignación y el ejercicio de los recursos públicos. Las auditorías practicadas a las entidades federativas cuentan con información disponible con valiosas observaciones, sanciones, solicitud de reintegro y hasta muestran procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria y resarcitorios como la inhabilitación de un servidor público y el reembolso económico. Sin embargo, no parece suficiente ni claro el procedimiento.

Las auditorías forman parte de la normalidad en la práctica pública, por ello, la transparencia debe formar parte de cualquier funcionario consciente del servicio que realiza. La rendición de cuentas a la ciudadanía es una forma de otorgar certeza y confianza. El sistema público por su naturaleza implícita debe operar conforme a derecho y en este sentido, es necesaria la formalidad, la homogeneidad y la efectividad en el ejercicio del gasto público.

Sin duda la disposición constitucional obliga a los mexicanos a contribuir al gasto público en la forma proporcional y equitativa de que dispongan las leyes y, al mismo tiempo, se encuentra la obligación del Estado de ejercerlo con la ética y la efectividad para construir un mejor país.

REFERENCIAS

- Arellano, D. y Hernández, J., (abril, 2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. 14). De https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf
- Arellano, G., Lepore, W., y Aguilar, I., (2012). *Sanciones administrativas como mecanismo anticorrupción: El caso de México a nivel federal, 2005-2008*. Revista de Gestión Pública.
- Arellano, P., (2016). *¿Hay vida después de la Corrupción?* España. Revista Internacional. Transparencia e Integridad.
- Bautista, O., (2009). Ética para corruptos: una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas. *Editorial Desclée de Brouwer*. Recuperado de E-LIBRO.
- Bouzas, R., (2005). *Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque*. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. De [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51802CA3126F925B052578CC0066F507/\\$-FILE/38040205.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51802CA3126F925B052578CC0066F507/$-FILE/38040205.pdf)
- Carr, I., (2009). Corruption, the Southern African Development Community Anti-corruption Protocol and the principal-agent-client model. *International Journal of Law in Context*. Doi:10.1017/S174455230999005X

- Carrasco, H., (2002). *Derecho Fiscal, Primera Parte*. México: Oxford University Press, México, S.A. de C.V.
- Cejudo, M., (2009). *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.
- Constantin, E., (2014). *The principle of transparency in administrative Law*. Contemporary Readings in Law y Social Justice. Recuperado de EBSCO.
- Delgadillo, L. y Lucero M. (2008). *Compendio de derecho administrativo: Segundo curso / Cuarta Edición*. México: Porrúa.
- (2011). *El sistema de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México: Editorial Porrúa.
- Enríquez, E. (2002). *Administración de recursos materiales en el Sector Público. Enfoque Introductorio*. De <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1439>
- Echeverry, J. C., Bonilla, J.A., Clavijo, A., Fergusson, L., Moya, A., Navas, V., Querubin, P. (2008). *¿Quién manda sobre las cuentas públicas? Inflexibilidad presupuestal el Colombia, Argentina, México y Perú*. Colombia: Ediciones Uniandes.
- Franciskovic, J. (2013). *Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas*. Journal of Economics, Finance y Administrative Science, 18, 28-32. Recuperado de EBSCO.
- Forbes México, (junio, 2014). *Los 10 estados con más corrupción en México*. De <https://www.forbes.com.mx/los-10-estados-con-mas-corrupcion-en-mexico/>
- Gándara, A., (2007). *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México: Editorial Porrúa.
- Gándara, A., (2016). *Derecho Disciplinario Mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Editorial Porrúa.
- Garrido, F., (1959). *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*. Revista de Administración Pública. De <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112386.pdf>
- Gheorghe, T. y Simona, G., (2014). *Historical analysis on the appearance of the Supreme Audit Institutions in the European Union*. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series. Recuperado de EBSCO.
- Gómez, C., Enciso, A., y Castillo, G., (2016). *Política*. La Jornada. De <http://www.jornada.unam.mx/2016/09/30/politica/003n1pol>
- Hernández, M. (2002). *Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*. De unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043718.pdf
- Kaiser, M., (2014). *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor
- Kelsen, H., (1982). *Teoría Pura del Derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lafuente, C., y Egoscozábal, A., (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, Fuentes y Selección de Técnicas. *Revista EAN*. Doi:10.21158/01208160.n64.2008.450

- López, S. y Fierro, A. (2010). *El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/13.pdf>
- Margáin E., (2011). *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- Martínez, M., (2014). *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución*. Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana ISSN: 0186-1840, 29, 186, 203-215. *Recuperado de EBSCO*.
- Ochman, M. y Rodríguez-Oreggia, E. (Comp). (2013). *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Open Data Charter. (2015). Carta Internacional de Datos Abiertos. De <http://opendatacharter.net/principles-es/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. De https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1996) *Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA*. De http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2010). *Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE*. De https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Ortiz, R. (2016). *Sanciones Administrativas derivadas de la fiscalización superior: una revisión de su eficacia*. México: Comisión de Vigilancia de la ASF.
- Pérez, Sánchez, Rosa (2019) *Las sanciones administrativas a los servidores públicos en el ejercicio del gasto. El caso de las entidades federativas de México*. Tesis para obtener el Grado de Doctorado en Estudios Fiscales. U de G.
- Reyes, R., (2011). *Diccionario de términos fiscales*. México: Tax Editores, S.A. de C.V.
- Romo, P., (2014). *Ex administración de Jalisco está bajo la lupa*. El Economista. De <http://eleconomista.com.mx/estados/2014/03/06/ex-administracion-jalisco-bajo-lupa>
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia, INAI, 2008*. De <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Tapia, J. (2016). *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
- Ugalde, L., (s/f). *Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.
- Villasana, P., (s/f) *La aplicación del derecho disciplinario funcional en México y España*. De <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/27.pdf>

Gubernamentales

- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Autor. URL. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf
- Código Fiscal de la Federación. (1981). México: Autor. URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>
- Gaceta Parlamentaria*. (2014). URL. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gaceta Parlamentaria*. (2015). URL. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014*. (2013) México: Autor. URL. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2014.pdf
- Ley de Planeación*. (1983) URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. (2002) URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, (2002) México: Autor. URL. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas*. (2016) URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. (2016) URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (1976). URL. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2015) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción*. Diario Oficial de la Federación. URL. <http://www.dof.gob.mx/index.php?-year=2015ymonth=05yday=27>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2011). *Tesis: I.4o.A.777 A. Tomo XXXVI*: 1993. Registro 161661.
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (2013). *Tesis: II.3o.A.42 A (10a.) Libro XX, Tomo 3*: 2107. Registro 2003753.

Páginas electrónicas

- Alianza para el Gobierno Abierto (2011). URL. <http://aga.ifai.mx/SitePages/Alianza-Mexico.aspx>
- Auditoría Superior de la Federación (s/f). URL. <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Auditoría Superior de la Federación (2004-2016). *Sistema Público de Consultas de Auditorías*. URL. <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: Autor. URL. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Temas. Gobierno. Transparencia y anticorrupción*. URL. <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transparencia/>
- México evalúa, Centro de análisis de Políticas Públicas (s.f.) *Evaluación del gasto público en México: Alcances y limitaciones de la ASF*. URL. <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/05/AlcancesylimitacionesASF.pdf>
- Transparencia Mexicana (2013). *Conoce los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013*. URL. <https://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>
- Secretaría de la Función Pública (s./f.). URL. <https://www.gob.mx/sfp/>
- Secretaría de la Función Pública (s./f.) *Datos Abiertos de tu gobierno*. URL. <https://datos.gob.mx/>
- Secretaría de la Función Pública (s./f.). *Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados*. URL. <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s./f.). *Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto*. URL. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA COMO FACTOR PARA ELIMINAR LA CORRUPCIÓN¹

Arturo González Solís²

HIPÓTESIS

1. En México es necesario regular el derecho a la información, desglosando los rubros de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales y la normativa que regula las telecomunicaciones, y las tecnologías de información y comunicaciones electrónicas.
2. Con la entrada en vigor de la Ley de Telecomunicaciones y Radio, se regulan a su vez, nuevos derechos: de libertad de expresión y de audiencias.
3. La calidad de vida de los mexicanos debe mejorar al incrementar más sociedades de la información y sociedades del conocimiento.
4. Para ello, se debe fomentar una nueva cultura jurídica para ejercer las reformas constitucionales y nuevas leyes que regulan el derecho a la información, transparencia en el gasto público, la protección de datos personales de los ciudadanos que obran en archivos públicos y privados, las telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones Electrónicas (TICE).
5. Y así tener sociedades que realmente practiquen sus derechos de libertad de expresión y exijan al gobierno y a funcionarios públicos, para que no impidan en su caso, el ejercicio pleno del derecho de audiencias y así recibir información de interés público verás, oportuna y completa, sin sesgos ni censuras por parte del poder.
6. Con ello, incrementar la democracia en el país y disminuir la corrupción...

1 Cabe hacer mención que en sí no es un trabajo académico reciente, son fragmentos de la tesis doctoral que permití titularme en el Doctorado en Ciencia Jurídica por la Universidad San Pablo- CEU, Madrid, España. En convenio de colaboración con la Universidad de Guadalajara (2016). Tesis: Derecho a la Información: Antología y Estado del Arte Normativo en México. Derecho a la Información, Protección de Datos Personales, Transparencia y Telecomunicaciones. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=-0BxzeP3tL-Zs%3D>

2 Doctor en Ciencia Jurídica por la Universidad San Pablo-CEU, Madrid; España. Maestro en Tecnologías para el Aprendizaje CUCEA-UdeG. Master en Internacional E-Learning: Aplicación de las TIC en la Educación y la Formación. Especialidad Dirección por la UOC Barcelona, España. Maestro en Derecho con orientación en Civil y Financiero en CUCiénega/UdeG. Abogado por la Facultad de Derecho/UdeG. Profesor de Tiempo Completo en CUSur/UdeG, adscrito al Departamento de Ciencias Sociales. Identificador ORCID: 0000-0003-0418-1630. Correo electrónico: arturogs@cusur.udg.mx

Por tanto, surge la necesidad jurídica de regular la información de los ciudadanos para proteger los datos personales que obran de ellos en dependencias de gobierno y en archivos de empresas.

Consecutivamente, se promulga la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, su reglamento, la Ley Federal de Archivos, entre otras.

Asimismo, se reforma el artículo 6.º, 16, 73 fracción XXIX-O, relativo a reformas en materia de protección de datos personales.

De igual forma, por la misma inercia de reforma legislativa que el actual mandatario de la república mexicana, ha realizado importantes reformas constitucionales de gran importancia para la vida cotidiana de la sociedad. Entre otras, está la reforma en telecomunicaciones, que, por consecuencia a su vez, se promulgó el decreto que publica la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que, entre otros, regula la banda ancha para el acceso a internet y la creación de puntos de acceso libre a internet en plazas públicas, hospitales y escuelas en el país, se crea mayor competencia de canales públicos de cobertura nacional.

Lluvia de ideas:

1. Los ámbitos del derecho a la información, transparencia y cuentas públicas, se rigen por el principio de máxima revelación.
2. El derecho a la protección de datos personales, es regulado por el principio de privacidad.
3. Es importante la regulación y buen manejo de los archivos públicos y en su caso, de algunos archivos privados que reciben recursos económicos públicos, para ejercer debidamente el derecho a la información pública, quien, a su vez, está integrado por el derecho de acceso, el derecho de recepción y el derecho de difusión.
4. Las telecomunicaciones y la radiodifusión deben mejorar los servicios para incrementar la calidad de vida de los mexicanos.
5. La nueva normativa que regula las Tecnologías de Información y Comunicaciones Electrónicas (TICE), debe darse a conocer a la sociedad mexicana para que aproveche las oportunidades que brindan, por ejemplo, el crear miles de sitios de acceso gratuito a internet en lugares públicos en todo el país, y el aumento de banda ancha para su pronta accesibilidad.

6. Pero sobre todo, aprovechar las bondades positivas de las TICE, para saber buscar información de calidad, veraz y oportuna, para la mejora de toma de decisiones, elaboración de trabajos de investigación que impacten el desarrollo social de las comunidades y que impacte en un mejor aprovechamiento del aprendizaje por lo que corresponde a los alumnos en los diferentes niveles de educación pública y privada que se imparte en México, que en teoría, debe mejorarse e incrementarse la calidad de vida de sus conciudadanos, fomentando así, sociedades de información y del conocimiento por todo el país que llevarán a buen puerto la participación ciudadana que a su vez incida en las políticas públicas del entorno cercano de los vecinos, por ejemplo:

Qué prevalece ante los intereses ciudadanos; ¿cambiar tal calle a cemento hidráulico? ¿Cambiar el drenaje de barro de hace 50-70 años a material del siglo XXI? ¿Al realizar tales obras públicas va a repercutir en un corredor comercial? ¿sí?, ¿no? ¿Por cuánto tiempo?...

Es por ello, que a continuación, se presenta el punto de vista en ese sentido, del internacionalista y académico Carlos E. Levy Vázquez, (2007). *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información*.

Menciona:

La información requerida por los internacionalistas

Para poder comprender el tipo de información que requiere y demanda el internacionalista para poder cumplir con eficiencia y eficacia sus labores, considero importante conocer y entenderlo en el contexto de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

La licenciatura es un programa académico de estudios profesionales encaminado a proporcionar los elementos teórico-metodológicos que permitan el análisis en los procesos de la sociedad internacional.

Asimismo, contempla aspectos técnico-prácticos requeridos, tanto a niveles operativos como propositivos, en el proceso de toma de decisiones, vinculados con los hechos y problemas internacionales, así como sus consecuencias.

Los conocimientos adquiridos permiten al profesionalista desempeñar sus actividades dentro del sector gubernamental o en la iniciativa privada en áreas como: política exterior, comunicaciones y transportes, comercio internacional, instituciones educativas, instituciones financieras, así como organismos internacionales, prácticamente en todas las secretarías de Estado, universidades e instituciones bancarias existen adscripciones y funciones relacionadas con la actividad internacionalista.

Los principales profesionistas con quienes tiene relación el egresado son, en su mayoría, egresados de las carreras de Ciencias Sociales, de Derecho, de Administración, de Economía y de Humanidades y Artes.

Entre sus principales actividades están: explicar científicamente los procesos económicos, políticos y jurídicos internacionales del mundo; proyectar formas de aproximación con los diferentes países; contribuir a la explicación y solución de problemas de índole internacional; representar al país como miembro del Servicio Exterior Mexicano; participar en la administración de instituciones de carácter internacional; docencia e investigación.

La Licenciatura en Relaciones Internacionales plantea las necesidades de responder a los problemas generados por los procesos de modernización que el mundo actual exige.

Por ello, existe la preocupación de lograr que se lleve a cabo la actualización y ajuste a los contenidos temáticos que respondan a las exigencias del campo laboral formando internacionalistas, con especialización en comunicaciones y transportes, turismo internacional, comercio internacional, negocios internacionales y política exterior.

Asimismo, el fenómeno de la globalización impone un doble esfuerzo para conservar su identidad y alcanzar el éxito nacional e internacional que es el objetivo esencial de la carrera.

En el primer lustro del nuevo milenio, la comunidad internacional enfrenta desafíos importantes de cuyas definiciones depende la estabilidad política, económica, ambiental, social y cultural del planeta.

Estos desafíos no pueden asumirse unilateralmente por los Estados, ni con la mera perspectiva del interés nacional. La globalización, la apertura económica, los procesos de integración, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, el combate al narcotráfico y al terrorismo, el fortalecimiento de la sociedad civil en las instancias nacionales e internacionales y el surgimiento de nuevos actores transnacionales, requieren de espacios de estudio a fin de comprender las tendencias mundiales y la dimensión integral de su tratamiento.

Los internacionalistas frente a la mundialización de la información

Se oye hablar con creciente frecuencia del poder que han alcanzado, en este tiempo, los medios de comunicación masiva. Se oye decir que la influencia combinada de los diarios, de la televisión y de la radio, potenciada por la expansión tecnológica y por los procesos de concentración económica, ha

convertido al hombre de hoy en un blanco dócil e indefenso ante los embates de los órganos informativos.

Se oye decir, en fin, que nunca como en esta época los presuntos dueños del mensaje han estado en situación de modelar la opinión pública a su antojo, de condicionarla, pulirla y hasta falsearla.

Tal vez juzgar a los medios de esa forma sea equivocada, pero todos sabemos que hay de todo tipo de medios. Lo que realmente hace falta es analizar en forma integral este problema, que tome en cuenta los complejos entramados culturales y sociales que determinan y condicionan los flujos informativos en este tiempo de globalización, mundialización y de interacción electrónica.

Y que permita comprender hasta qué punto el fenómeno de la opinión pública se gobierna hoy por sus propias leyes. En un mercado en el que las decisiones fundamentales no siempre pasan por las manos de quienes concentran el poder económico.

Los medios de comunicación han dejado de cumplir una función simple y unidireccional, como la que desempeñaron en los periodos anteriores de la historia; hoy actúan como un contexto multidireccional y de enorme complejidad.

Ante todo ello, ¿qué corresponde hacer al internacionalista, tomando en cuenta que la información es su materia prima, insustituible y de la que depende en gran medida para accionar, comprender, analizar y conocer la situación nacional e internacional?

La misión del internacionalista frente a la mundialización de la información, hoy más que nunca, es encuadrar cada noticia en su contexto respectivo, situar cada hecho en el marco cultural o social correspondiente, de modo que su análisis sea la linterna que ilumine los costados oscuros de la realidad.

Ante tanta falsedad, tergiversación y manoseo de la información nacional e internacional, debe tratar de encontrar la verdad, el objeto, la razón y a quiénes afecta o beneficia (la información).

Si la prensa (escrita o electrónica) es, hoy por hoy, la conciencia viva del cuerpo social, también es verdad que no son los periodistas ni los editores los que dictan esa conciencia, cada vez más es la propia sociedad la que escribe su historia.

Y ahí es donde el internacionalista debe participar en gran medida: a partir de las aulas, en diarios, en revistas, en programas de radio y televisión, en videoconferencias, desde los puestos de elección popular o por designación, en sus investigaciones, en su quehacer diplomático o de su trinchera en cualquier

puesto en el sector privado, debe elevar su voz y emitir sus comentarios, sus puntos de vista, el resultado de sus investigaciones o apreciaciones, exigir el respeto de los derechos humanos consignados en el marco jurídico nacional e internacional, e impugnar por una información veraz, actual e imparcial.

Los internacionalistas y el derecho a la información en México

Los internacionalistas coincidimos en que la vigilancia de la actuación del gobierno (en sus tres niveles) por parte de la sociedad es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción, pues en la medida en la que los gobiernos se vuelven más transparentes y abren su información al escrutinio público, hay menos cabida para que las autoridades tomen medidas discrecionales, lo cual disminuye las oportunidades para la corrupción.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cambia el paradigma de la relación entre la sociedad y el gobierno, porque antes la información generada por el gobierno prácticamente no se difundía y si se hacía era a través de parques y parciales boletines de prensa.

En el Índice de Percepción de Corrupción que realiza anualmente la organización Transparencia Internacional se puede apreciar que los países que presentan los niveles más bajos de corrupción cuentan con leyes de acceso a la información pública, mientras que los países más corruptos no tienen leyes de esta naturaleza.

La ley debe constituirse en un instrumento para abrir aquellos espacios del actuar del gobierno que antes no eran públicos y permitir que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de lo que hacen los gobernantes y puedan exigirles que les rindan cuentas.

La ley estableció que, a partir del 12 de junio de 2003, todos los ciudadanos pueden solicitar información a las distintas dependencias y entidades gubernamentales. Pero a la fecha aún persiste desconcierto en la clasificación de la información en la entrega de la misma a particulares.

La ley, además, prevé la clasificación de cierta información como reservada o confidencial, la cual no podrá hacerse pública por un periodo de 12 años. Esto se estableció para evitar poner en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales o dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

Los internacionalistas no debemos olvidar que el ámbito de aplicación de esta ley es federal, es decir, obliga a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los

órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, a los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal, a hacer pública su información.

Asimismo, que la ley obliga a estas entidades a publicar cierta información en sus sitios de internet, tal como la remuneración mensual de sus servidores públicos por puesto.

Los internacionalistas reconocemos que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una herramienta fundamental del sistema democrático que obliga al gobierno a rendir cuentas ante una ciudadanía que vigila su desempeño.

A partir de la puesta en marcha de la misma, la responsabilidad de los ciudadanos no sólo será exigir a sus autoridades, sino también exigirles cuentas cotidianamente. Por su parte, los servidores públicos se verán obligados a actuar en forma más responsable y honesta.

En definitiva, esta ley cambia radicalmente la forma en la que sociedad y gobierno se relacionan y con ella hemos dado un gran paso hacia la consolidación de un México más íntegro y más transparente. Ayudará a combatir la corrupción, mejorar los sistemas de evaluación del gobierno y estimular la mejora de la gestión pública.

Los internacionalistas no olvidamos que en México el control sobre los gobernantes se diseñó y se ha ejecutado principalmente desde el propio Estado y no desde la sociedad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pretende colocar a la sociedad como el sujeto más importante a quien se le debe rendir cuentas.

Ahora bien, ¿Cuáles son los retos a los que se enfrentará la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública? Consideramos que el primer reto será romper esquemas viejos, obsoletos, anacrónicos, inoperantes, antagónicos y que siempre colocaron a los burócratas en la silla de los acusados, por informales, desatentos, desconsiderados, falta de tacto y negativa a todo lo que se les pedía.

Hoy; ellos requieren un cambio de actitud y un mejor deseo de servir y de solucionar los problemas que se les presenten. A eso se le llama capacidad administrativa, que consiste en la pericia del gobierno para adaptar sus sistemas de información, innovar su tecnología y capacitar a los servidores públicos para dar respuesta a las demandas de información.

Los internacionalistas sabemos que modificar las estructuras burocráticas del país, acostumbradas a funcionar en la opacidad, será un proceso largo. El gobierno federal debe aprovechar la coyuntura de la ley para detonar un proceso de reingeniería global de la administración pública federal.

Este proceso debe incluir su organización interna, la delimitación de las responsabilidades entre dependencias, el proceso presupuestal, así como sistemas más eficaces de control interno.

Eso en lo concerniente a la autoridad. Y en lo que compete a los ciudadanos, es importante estimular su participación ciudadana, porque la ley tendrá mayor impacto en la medida en que más ciudadanos ejerzan su nuevo derecho de manera responsable y constructiva.

Para ello es indispensable realizar una amplia campaña de difusión y capacitación para que los ciudadanos se conviertan en usuarios cotidianos y responsables de la información del gobierno.

Y tal vez más adelante, la información de la iniciativa privada (bancos, aseguradoras, concesionarios de radio y televisión, de puertos y aeropuertos, etcétera).

En México los ciudadanos participan poco y por ello es recomendable que durante todo el siguiente año de haberse iniciado la obligación de entregar información gubernamental a quienes la soliciten, los principales usuarios de la ley sean los académicos, los investigadores, los estudiantes, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos empresariales.

Aquí los internacionalistas tenemos que jugar un papel importante, haciendo uso de esta ley y beneficiándonos con todo lo que nos puede aportar este derecho que a pulso obtuvo la comunidad mexicana.

Asimismo, los internacionalistas debemos exigir y apurar al resto de entidades federativas a legislar en la materia. Para enero de 2004 seguían siendo 13 los estados que tenían una ley semejante.

Muchos gobiernos estatales y municipales siguen siendo islas de opacidad y corrupción y en esos lugares la discusión sobre la transparencia y la rendición de cuentas es casi inexistente. Ahí urge sembrar el debate y estimular, con respeto a su autonomía, la legislación que permita transparentar la gestión pública.

Los internacionalistas esperamos que los tres poderes de la Unión, así como los órganos autónomos, continúen dando ejemplo, expidiendo reglamentos avanzados y diseñando sistemas de acceso informativo modernos y eficaces.

La consolidación y perfeccionamiento de la democracia mexicana requiere aumentar la confianza de los ciudadanos sobre sus gobernantes y las instituciones de gobierno.

Sin confianza, la democracia es frágil e inestable, el Estado carece de mecanismos de persuasión para que los ciudadanos acaten sus disposiciones, y el gobierno debe recurrir a la coerción y a la vigilancia para que los ciudadanos cumplan sus obligaciones.

En México, por razones históricas y culturales, la confianza de la sociedad en su gobierno es escasa. Hoy tenemos una ley que puede ser el mejor instrumento para restaurar gradualmente esa confianza.

En la medida que los ciudadanos vean con transparencia cómo funciona y cómo gasta su gobierno, esto será posible.

Los internacionalistas reconocemos las bondades de esta ley y estaremos vigilantes de que la autoridad y la ciudadanía cumplan con sus derechos, deberes y obligaciones.

En otro orden de ideas:

Cabe hacer mención que, de acuerdo a la información proporcionada en el portal de internet de la Presidencia de la República del Gobierno mexicano, de la Administración Pública Federal, comprendida entre los años 2013-2018 (consultada 03-10-2014), se explican las acciones de las reformas transformadoras promovidas por Enrique Peña Nieto, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Reformas históricas, que en poco más de año y medio se han aprobado en el Congreso de la Unión en diversos temas que impactan la vida cotidiana de la sociedad mexicana: Reforma energética, reforma en materia de telecomunicaciones, Reforma en Competencia Económica, Reforma Financiera, Reforma Hacendaria, Reforma Laboral, Reforma Educativa, Código Nacional de Procedimientos Penales, Nueva Ley de Amparo, Reforma Política Electoral y la Reforma en Materia de Transparencia.

Así, el mencionado portal de internet, explica en qué consiste la reforma en materia de transparencia:

Mencionaba:

Reforma en materia de transparencia

Una democracia de resultados exige niveles de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de todo servidor público. Con información y cuentas claras, la ciudadanía podrá evaluar de mejor forma a sus gobernantes y representantes; además, una sociedad bien informada será siempre más participativa y estará en mejores condiciones para contribuir a la toma de decisiones de los asuntos públicos.

La Reforma en materia de Transparencia renueva y fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales que existen en nuestro país.

Esta Reforma, publicada el 7 de febrero de 2014, contiene tres ejes principales:

- I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.
 - a. La Reforma amplía el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información.
 - b. Ahora, los ciudadanos podrán conocer la información que poseen los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos, fideicomisos, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno.
- II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia.
 - a. La reforma fortalece al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo garante de la transparencia, al otorgarle autonomía constitucional y al darle a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables.
 - b. De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.
- III. El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI.

Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, ahora el IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren estos derechos. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Asimismo, también hay que conocer lo establecido en el Poder Judicial en lo general, y en la Jurisprudencia, en lo particular, así las cosas, se presenta a continuación una tesis aislada relativa a:

Derecho a la vida privada. Su contenido general y la importancia de no descontextualizar las referencias a la misma.

Registro No. 165823

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, diciembre de 2009

Página: 277

Tesis: 1a. CCXIV/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo “privado”. Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en

juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad -para el desarrollo de su autonomía y su libertad-. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.

Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán.

CONCLUSIONES

1. Por lo que corresponde al derecho a la información, se promulga en México la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento los años 2002 y 2013, respectivamente.
2. Por lo que corresponde al derecho a la protección de datos personales, se promulgan la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y su reglamento los años 2010 y 2011, respectivamente.
3. Situándonos primeramente en un lado de la moneda llamada democracia, es decir, el rubro del acceso a la información pública; se debe auscultar el buen actuar de los funcionarios públicos, esto es, realicen su actuar de manera

transparente y, por ende, se traduzca en un manejo óptimo de las cuentas públicas, permitiendo así estimular el buen convivio y entendimiento mutuo entre el Estado y ciudadanía.

4. Resaltar que los ciudadanos en este proceso de liberación de normativa, participan o actúan de manera paralela, asumiendo dos roles simultáneamente: uno frente al Estado como ciudadano y otro frente al sector privado, como cliente o consumidores. Ejerciendo el derecho a la información con el primero y del derecho a la protección de datos personales con el segundo.
5. Asimismo, destacar la importancia del estudio de las recientes reformas constitucionales en dos materias fundamentales del quehacer ciudadano: en transparencia y telecomunicaciones.
6. Consecuencia de lo anterior, se han promulgado nuevos instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos que regulan estos rubros de transparencia y las telecomunicaciones, los cuales se hacen mención en el apartado del presente trabajo, en lo que corresponde al capítulo del estado del arte normativo.
7. Cabe hacer mención que los tres poderes que conforma al Estado mexicano, han creado una inercia reformadora en estos rubros. Se han expedido textos normativos, administrativos, reglamentos interiores, estrategias ejecutivas, programas, documentos, proyectos, convenios, acuerdos, manuales, estatutos orgánicos, sin dejar a un lado el principal instrumento que regula a la actual Administración Pública Federal: el Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018, a través de algunos de sus ejes estratégicos.
8. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han entrado a resolver en uno u otro sentido, definiendo cuál sentido interpretativo prospera, cuando algunas veces algunos jueces de distrito han resuelto de manera diferente en asuntos similares en materia de derecho, informar, privacidad, fama pública, entre otros temas que se abordan en este estudio académico.
9. Aclarando que, en ocasiones, las diversas materias de: derecho a la información, derecho a la intimidad, protección de datos personales, defensa del honor de la vida privada y a la imagen, transparencia; algunas veces doctrinarios y expertos en estas materias han mezclado conceptos o atribuciones.
10. Asimismo, hacer mención que algunos rubros se interrelacionan como: el derecho a la información, transparencia, protección de datos personales y telecomunicaciones, aunado a la reciente promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano; estos nuevos instrumentos jurídicos traen por consecuencia la regulación del rubro de las Tecnologías de Información y Comunicaciones Electrónicas (TICE).

11. Con estas nuevas reformas constitucionales y nuevos instrumentos legales, se pretende fortalecer la infraestructura (telemática y *hardware*), para brindar mejores condiciones de banda ancha en internet. Es importante mencionar que, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de la Coordinación de la Sociedad de la Información, el gobierno federal opera el Programa “México Conectado”. Cabe hacer mención que se respalda también a través de la Universidad de Guadalajara, quien a su vez, fue contratada para fungir como la instancia coordinadora nacional del mencionado programa.
12. Con el programa mencionado, el gobierno federal tiene entre otras metas, la instalación de doscientos cincuenta mil puntos de acceso libre y público a internet en escuelas, hospitales, parques y otros espacios públicos en todo el país durante su administración y así hacer efectivo el derecho de acceso a internet, mismo que se ha consagrado como derecho humano al incorporarse recientemente al artículo 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Otra de las consecuencias de estas reformas constitucionales y de los nuevos instrumentos jurídicos en las materias de transparencia y telecomunicaciones, es la creación de dos nuevas cadenas de televisión de cobertura nacional con canales abiertos, sumándose así a las dos existentes. Con ello, se pretende terminar con el actual duopolio existente por empresarios que tienen cercada esta parte de los medios masivos de comunicación y de alguna manera manipulan la información y otras más fungen como pseudojueces, induciendo a la opinión pública.
14. Para terminar con este rubro de derecho a la información, decir que al momento, se encuentran las condiciones para que los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; al igual que los tres poderes que conforman al Estado mexicano: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; hagan lo correspondiente para migrar paulatinamente a fin de que la administración pública sea más flexible y transite así al nuevo modelo que se está gestando en diferentes países del mundo democrático, los denominados *gobiernos abiertos*.
15. En otro orden de ideas y relativo al otro lado de la moneda llamada democracia, es decir, referente al rubro de la protección de datos personales; hay que tener en cuenta los principios que la rigen. De igual forma, mencionar que ya existe una ley para regular el manejo de datos e información personal de los ciudadanos que obran en archivos del sector público o del sector privado.
16. También hacer mención que ya existe una estructura administrativa con la que se tiene la posibilidad de entablar un procedimiento por parte del

ciudadano para impugnar y ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, conocidos como derechos ARCO, respecto a sus datos personales que se encuentran almacenados en archivos de oficinas gubernamentales o empresas.

17. Al analizar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, se desprende que el ciudadano ya tiene a su alcance, un instituto y un proceso administrativo que le permite ejercer tales derechos ARCO en cuanto a los datos e información que posean del ciudadano.
18. De los métodos jurídicos utilizados en lo general y el método histórico en particular, en este trabajo académico, mencionar que es en los Estados Unidos de América donde comienza el derecho a la información a partir de analizar el principio jurídico de: “dejar sólo o una mejor traducción, dejar tranquilo a los ciudadanos, en sus recintos y ámbitos privados”, a no ser molestados por el Estado, o bien, a respetar la vida privada de las personas de fama pública (políticos, artistas), delimitando cuáles son los ámbitos de tales espacios, aún de las personas, aun las que poseen fama pública. Los jueces han reflexionado al respecto mediante la elaboración de jurisprudencias y han allanado el camino interpretativo de que conforma la vida común y rutinaria de sus ciudadanos diferenciando sus espacios públicos y privados por los que camina en su vida ordinaria.
19. Continuando con el método histórico aplicado, mencionar que, en Europa, los primeros antecedentes fueron regular el derecho a la privacidad y no el derecho a la información. Comienza a regularse en Alemania; cabe hacer mención, que el enfoque europeo en general y el de España en particular, respecto al rubro de la protección de datos personales, influye directamente en los principios jurídicos incorporados en la Ley de Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares que se promulga en México, siendo los mismos: de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.
20. Cabe resaltar que los enfoques europeo y estadounidense son diferentes; este último es más flexible, en el que se fomentan más los intereses económicos de las empresas que el respeto a la protección de datos de los ciudadanos que obran en archivos de las empresas.
21. A diferencia de España, en México se regula primero el derecho al acceso a la información pública (derecho a la información) y después el derecho a la protección de datos personales, aglutinando ambas atribuciones a nivel federal a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Lo anterior, por consecuencia de que en México se logra en un primer plano la regulación relativa al derecho al acceso a la información

pública (derecho a la información), a través del ingreso a la transparencia del gasto de las cuentas públicas de los órganos de la administración pública federal y después se regula el ámbito del derecho a la protección de datos personales de los ciudadanos que obran en archivos del sector empresarial.

22. Por todo lo anterior, huelga decir que México se encuentra actualmente a la vanguardia internacional relativo a la normatividad de acceso a la información pública, protección de datos personales, telecomunicaciones y radiodifusión, para brindar mejores condiciones de calidad de vida a sus ciudadanos que ejerzan derechos innovadores. A su vez, autoridades públicas manejen mejor los archivos públicos y las empresas de igual forma, los archivos privados que poseen de los clientes. Ciudadanos y clientes: mismas personas configuradas en dos espacios o en dos ámbitos diferentes en su quehacer cotidiano.
23. En paralelo, el gobierno federal debe promover una mejora de calidad de vida de los mexicanos, incrementando mejores servicios que eficiente la burocracia. Impulsar la sociedad de la información: fomentando el derecho a la información. A la sociedad del conocimiento: fomentando el derecho a internet y combatir así el denominado *analfabetismo digital*.
24. Con la aprobación de los representantes del Congreso de la Unión y una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de mayo de 2015, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se deduce que ninguna persona física, moral, partido político, sindicato, fideicomiso o fondo que maneje recursos públicos, o cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos en cualquiera de los tres niveles de Gobierno, quedarán excluidos de informar a quien lo solicite sobre esos recursos u otros datos de interés ciudadano de que disponga. Con esta ley aprobada, se regula la organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y se definen las bases de coordinación necesarias para operar un modelo de alcance nacional. Se completa así, el proceso legislativo para hacer efectivo el derecho ciudadano a la información pública, sin excepciones ni privilegios, como la sociedad mexicana, en diferentes foros y frentes de participación civil, lo ha demandado.
25. Sólo falta hacer un uso cotidiano de estos nuevos derechos, fomentar una Cultura Jurídica acorde que motive la participación ciudadana de una manera cotidiana, plural y con respeto que, a su vez, incida en disminuir la corrupción.
26. Como profesor de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara, concluyo que una de las alternativas para tal fomento cultural jurídico, debe ser

la incorporación de la asignatura de Derecho a la información en las carreras de Abogado, Periodismo y Comunicación Pública que se imparten en la Benemérita Universidad de Guadalajara, la primera en todos los centros regionales de la Red Jalisco; la segunda en el Centro Universitario del Sur, también se imparte en el Centro Universitario de la Ciénega; y la tercera, en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

REFLEXIONES / PROPUESTAS

Considero que el siguiente paso a seguir, por parte del Poder Ejecutivo Federal, dentro de las grandes reformas constitucionales que se han realizado en estos dos primeros años de la actual administración pública federal, es realizar una Reforma de Estado que permita de una vez por todas, la solución para acabar con la corrupción, la inseguridad y la injusticia (social, económica y política), que lamentablemente existe en México, con altos índices de incidencia.

De igual forma, esta anhelada y necesaria Reforma de Estado, deberá tener entre sus ejes estratégicos, uno que permita enfrentar con resultados positivos a la delincuencia organizada: narcotraficantes, narcopolíticos, narcoempresarios, secuestradores, extorsionadores, traficantes de migrantes, entre otros.

Crear un eje estratégico que permita acabar con el influyentismo de los poderes fácticos: grandes empresarios que evaden impuestos (quien gane más debe pagar más impuestos, no evadiéndolos “estirando” el marco legal hacendario), o bien, dueños de algunos medios de comunicación que en ocasiones inducen a la *opinión pública* con medias verdades y al mismo tiempo, presionan a funcionarios de gobierno al momento de la toma de decisiones, tratando así de impedir ser molestados en sus intereses económicos, que se traduce en ocasiones de monopolios o duopolios, contraviniendo las leyes económicas.

La Reforma de Estado debe ir también en el sentido de enfrentar a los poderes fácticos ilegales, hacer frente a la delincuencia organizada que ha penetrado lamentablemente a algunas instituciones de gobierno, policías y fuerzas militares.

Por tanto, la necesaria Reforma de Estado debe ponderar para:

- Promover la existencia del Estado de Derecho.
- Promover la existencia de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Promover una estabilidad legal.

- Finalmente, promover la participación ciudadana que incida en la disminución de la corrupción y en sentido contrario, el aumento de la influencia ciudadana en las políticas públicas que benefician el desarrollo social comunitario.

REFERENCIA

Levy V. C. (2007). *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. México.

PERTINENCIA DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Antonio Jiménez Díaz¹

INTRODUCCIÓN

El Estado legal de derecho muestra raíces profundas en México, al grado que, en diversas ocasiones, las directrices normativas constituyen el impedimento para sancionar actos de corrupción, los cuales, ante el incumplimiento de requisitos formales, provocan la ineficacia de los procedimientos sancionadores y, en consecuencia, la absolucón del servidor público y, eventualmente de los particulares, señalados como partícipes en actos que infringen las normas y los deberes éticos.

Posterior a la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, el entorno parece más complejo de lo que era antes de la reforma, se puede apreciar, al menos superficialmente que el problema no es normativo, dado que, independientemente de que existan leyes que establezcan infracciones, sanciones y procedimientos, hay una falta de cultura y voluntad política auténtica para contar con mejores servidores públicos.

Se explora en el trabajo la posibilidad de abrir una ventana de oportunidad, en la cual, el sistema de principios y valores, considerado como parte del Estado constitucional y democrático de derecho, abone al cambio sustantivo y formal del mecanismo con el cual se enfrenta la corrupción. Aun cuando el discurso político del gobierno en funciones a partir de 2018 ha sido luchar contra este fenómeno, según datos de Transparencia Internacional, México sigue cayendo en las evaluaciones y, la corrupción empeora. Con principios, valores e instituciones que vigilen el cumplimiento de deberes básicos hacia los gobernados, los recursos públicos y, las personas físicas o morales con las cuales se relacionan, deberían ser un factor de modificación al esquema actual, extremadamente formalista y con poca responsabilidad social.

¹ Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco, Master Oficial en Investigación en Ciencias Jurídicas, Universidad Abat Oliva-CEU, España, candidato a Doctor en Derecho. Profesor Docente Titular A, Centro Universitario del Sur-UDG.

1. CÓDIGOS DE ÉTICA DEL ESTADO MEXICANO

En las últimas décadas, sobre todo a partir de los años setenta y tras el caso *Watergate* en los Estados Unidos que culminó con la renuncia del presidente Richard Nixon, los asuntos sobre corrupción comenzaron a ser contemplados por los medios de comunicación sacando a la luz pública diversas prácticas indebidas llevadas a cabo por los gobernantes. Los ciudadanos en general comenzaron a perder la confianza en sus representantes de manera significativa (Bautista, 2011). La corrupción y la confianza entonces, constituyen garantes importantes entre los idearios de los grupos en el poder, pues en estructuras como la británica, la transparencia y credibilidad de los funcionarios cuenta con un importante valor en la búsqueda de la permanencia en los cargos de elección popular. No obstante, la idiosincrasia del pueblo mexicano dista en demasía de las concepciones antes mencionadas, pues es un secreto a voces, la forma en que los funcionarios públicos se enriquecen a costa del erario del Estado, que vacía sus arcas para llenar de lujos a los funcionarios que permanecen en el poder, haciendo de la vida pública una carrera profesional. Ciertamente es que, en el Estado mexicano, existen familias ligadas a la administración pública que han vivido por generaciones pasando de un cargo a otro. Por lo que para una realidad *sui géneris* como la nuestra, el establecimiento de medidas efectivas en materia de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas requiere el establecimiento de instituciones que atiendan a las condiciones sociales, políticas y económicas que revisten a una población que sobrevive entre la corrupción, la carestía y el crimen organizado, pero que cuenta entre ella con algunos de los hombres más ricos del mundo.

Si bien es cierto que en el Estado mexicano se han adoptado instituciones que buscan combatir los problemas éticos que envuelven a la administración pública, también lo es como dice Oscar Diego Bautista (2011), hasta ahora, las medidas tomadas, aunque válidas, han resultado insuficientes, porque dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo: su educación, sus valores, sus convicciones y percepciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para de esa manera hacer posible el propio control, el autocontrol. Y esos elementos los proporciona la ética, la cual, enfocada al ámbito público, da origen a la “Ética para la política y la administración Pública” o “Ética Pública.”

Oscar Diego Bautista (2011) afirma que el problema no sólo radica en identificar los principales valores del servicio público, es necesario y conveniente deliberar ampliamente sobre lo que cada uno de éstos implica, definirlos y ejemplificarlos a fin de obtener una mayor comprensión y asimilación, aunque se tenga que partir de la idea, de que tal como se ha mencionado con antelación, el problema principal encuentra sus puntos torales en los valores

particulares del individuo que llega, por los medios que hayan sido, a ocupar un cargo de elección popular.

Tanto en el Estado mexicano como en el Estado inglés, la esencia del servidor público es la de *servir* a la sociedad, trabajar por salvaguardar el interés público y dirigir su actuar, en tanto el cargo público constriñe al individuo a trabajar por el bien común, ponderando el bienestar de la sociedad a sus intereses personales, consciente de que el cargo que desempeña es producto de la necesidad de la colectividad por organizarse, eligiendo representantes que la sociedad considera, hará uso de su palabra con el deber de reflejar la de sus representados, y tomará decisiones con objetivos colectivos y no con intereses propios, ya que es la sociedad quien da vida y lugar a los representantes, y debido a su incapacidad, por motivo del crecimiento de las sociedades, se deliberan sobre asuntos torales del Estado entre éstos.

Es menester recordar el origen que da lugar a los servidores públicos, y en consecuencia, comprender el régimen de responsabilidades, basadas en la premisa de inhibir las acciones antijurídicas, algunas con alto contenido de moralidad, otras de puro carácter jurídico, implican en algunos casos la necesidad de reparar el daño y evitar violaciones a nuestra ley suprema, desglosando los tipos de responsabilidades y los cuerpos legales con los que serán juzgados en caso de incurrir en alguna falta que, por la misma ley se vea regulada.

Así las cosas, habiendo reconocido que el problema principal no radica esencialmente en la fuerza de las sanciones, es posible plantear que la formación en valores de los ciudadanos en el Estado mexicano será una parte importante en el desarrollo de compromisos a nivel interno que repercutan en una verdadera aceptación de responsabilidades de carácter internacional, pues de lo contrario, las firmas y ratificaciones de tratados internacionales por parte del Estado mexicano, permanecerán como papel mojado pues, al igual que la aceptación de compromisos y responsabilidades a nivel local se traslada a nivel internacional, en el incumplimiento de obligaciones asumidas por la firma y ratificación de tratados internacionales, todo esto sin mencionar las obligaciones que se derivan de los mismos en materia de *soft law* y las disposiciones de organismos internacionales, como es el caso de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así mismo, podría suceder con las buenas intenciones vertidas en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno², (Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006) que en el preámbulo refiere:

-
- 2 En el primer apartado, titulado Fundamentos, establece los principios, valores y concepto de buen gobierno, lo que hace en los términos siguientes:
2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:
- a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
 - b. La búsqueda permanente del interés general.
 - c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
 - d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de derecho y la justicia social.

Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas

Así pues, a continuación se mencionan algunos delineamientos de códigos de ética vigentes en el Estado mexicano, en los que se describen preceptos axiomáticos en los que debe apoyarse el servidor público para desempeñar sus funciones. Y en el mismo tenor, cabe señalar que será menester comprender el contexto en el que se desenvuelven los funcionarios sujetos a estos códigos, pues sus ejes de acción son completamente diferentes a los ámbitos de competencia de los servidores públicos de elección popular que son objeto de la presente investigación.

2. CÓDIGOS DE ÉTICA Y CONDUCTA DECRETADOS EN MÉXICO.

El día 20 de agosto del año 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un compendio de normas con contenido ético, dirigido a los servidores públicos del gobierno federal, con ellos se pretende introducir el cumplimiento de principios y valores de naturaleza ética en la prestación del servicio público en el ámbito de la administración pública federal, es un documento de relevancia que tiene como antecedente el Código de Ética para la Administración Pública Federal del año 2002 y los particulares de la Secretaría de Marina Armada de México y de la Defensa Nacional.

En el año 2002, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo emitió el Oficio Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, 2002), del que nuevamente se consideran los valores. Aunque habría que reiterar que la relación de subordinación de los servidores públicos bajo el mando del poder ejecutivo,

3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho.

los somete a una relación laboral en toda la extensión de la palabra, situación muy distinta al supuesto de los funcionarios elegidos por la voluntad del pueblo, quienes no cuentan con un rango de subordinación ante jefe alguno.

En el código de ética del año 2002, referido en el párrafo anterior, se postulan como valores y/o principios, sin una distinción puntual: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. La declaración, en apariencia, guarda relación con los siete principios de Reino Unido, sin embargo, pretendió ser vinculado con la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, lo que a la postre se tradujo en un enunciado sin fuerza como consecuencia de su falta de difusión, concientización y estrategias de implementación al seno de la administración pública federal.

En este contexto, la Secretaría de Marina Armada de México se dio un Código de Conducta en el que retomó todos los principios y valores derivados del código del año 2002 y, adició como propios a la corporación los consistentes en abnegación, deber, disciplina, espíritu de cuerpo, espíritu de justicia, espíritu de sacrificio, honor, lealtad, rectitud, espíritu de equipo, espíritu militar, patriotismo y valor (Secretaría de Marina, 2012).

En el mismo tenor, la corporación Secretaría de la Defensa Nacional, emitió el 17 de octubre del año 2014 el Código de conducta de las y los servidores públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en él se citan literalmente los contenidos del código de ética de la administración pública federal del año 2002 y además, postula como valores propios a la dependencia: Conocimiento y observancia de la normatividad; actuación en el cargo, empleo o comisión; manejo, distribución y ejercicio de los recursos; captación y atención a peticiones, quejas y denuncias de la sociedad; espíritu de compañerismo; manejo responsable y transparente de la información; mejoramiento ecológico; preservación de la salud e integridad física; vocación de servicio; mejora continua; respeto mutuo y coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal; obligación de educar, difundir y capitalizar el conocimiento; aplicación de la lealtad como norma institucional primaria; respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; mantener un ambiente laboral sano, libre de hostigamiento y acoso sexual y cumplir las funciones con perspectiva de género, atendiendo a los principios de igualdad, justicia y no discriminación (Secretaría de la Defensa Nacional, 2014).

El 20 de agosto del año 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete amplio de contenidos en materia de códigos, reglas de integridad y de implementación (Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética y otros, 2015).

El código de ética, repite esencialmente el contenido del publicado en el año 2002, fija como principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que se distinguen de los valores: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Por último, el 5 de febrero de 2019, la Secretaría de la Función Pública expidió el Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal (Secretaría de la Función Pública, 2019). En dicho documento se enuncian los principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el entendido que estos deberán interactuar con principios legales, valores y reglas de integridad. Se establecen definiciones de los principios, compromisos con el servicio público, la obligación de formular cada dependencia códigos de integridad que complementen el instrumento rector, el cual debe ser evaluado anualmente; se consideran mecanismos de capacitación y difusión. En lo tocante a la vulneración al código de ética, el mecanismo diseñado sigue siendo formalista: se prevé la existencia de un Comité de Ética, cuya atribución es mejorar el clima organizacional y, en su caso, el Órgano Interno de Control será quien determine si se actualiza una falta administrativa.

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA, DERECHO A LA VERDAD Y MECANISMOS PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El sistema jurídico mexicano, influenciado tradicionalmente por la lógica de que la ley es el derecho y que no hay otra norma jurídica que deba ser obedecida que no sea aquella, en apariencia genera dudas sobre la implementación de un código de ética que rijan a los representantes políticos. Se ha elegido como esquema a comparar el británico, a pesar de la familia jurídica distinta, tomando en consideración que en dicho Estado, se ha regido tradicionalmente por normas jurídicas, derecho consuetudinario y, en las resoluciones judiciales por la carga que la *equity* tiene, a la libre apreciación del juzgador.

Se ha advertido que en México, las reformas a los artículos 6.º y 7.º de la Carta Fundamental en los años 2007, 2013, 2014 y 2016 provocan la inferencia que el Congreso de la Unión, en concordancia con las legislaturas de los Estados (Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2016), han encontrado que uno de los caminos que podrían generar la modificación en la percepción ciudadana sobre corrupción y confianza de los ciudadanos en sus representantes tiene que ver con el respeto a la libertad de expresión, acceso a la información y transparencia, esquemas de carácter político que se alejan, al menos en apariencia de un esquema legalista.

3.1. Acceso a la información

El derecho a la información reconoce como una de sus acepciones la prerrogativa de sus destinatarios de recibir datos válidos y veraces, por lo que se reviste de particular importancia en esta materia la actuación de los medios de comunicación masiva. Si bien es cierto que el Estado mexicano está considerado como un Estado de alto consumo televisivo, también lo es, que sería deseable que el contenido de los productos que este medio ofrece, sean constructivos, veraces y benéficos para la población. En el ámbito de la función pública, los ciudadanos tienen el derecho a recibir información certera y verídica sobre la actuación de los servidores públicos.

En este sentido la declaración de principios sobre libertad de expresión, establece en sus principios:

“3.- Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

“4.- El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

Al aceptar esta declaración, el Estado mexicano se obliga al cumplimiento de las disposiciones en ella establecidas, comprometiéndose a adoptar las medidas necesarias para dar cabal cumplimiento a los principios establecidos en ella, por lo que se presume que estas máximas serán parte del derecho positivo mexicano, a la luz de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

Es de enfatizar que, en el caso británico, la *Freedom of Information Act* (Parlamento del Reino Unido, 1997) dispone la regla general de que toda persona tiene derecho de acceso a la información, lo que se hace en dos vías, a través de portales electrónicos y por solicitud del interesado a la oficina de su interés. Es entendido que todo lo que haga el representante es público por ser electo por el pueblo.

3.2. Derecho a la verdad

Desde el discurso presentado por John Milton ante el parlamento inglés, en el que hace una defensa del derecho a la verdad y el derecho a la información, se pueden esgrimir razones fundamentales que vinculan a la libertad de

expresión con el derecho a la búsqueda de la verdad. Pues según el propio Milton, partiendo del libre encuentro entre la verdad y el error, la virtud saldría fortalecida por la ayuda divina. Entonces bien, más allá de las alegorías de John Milton, la verdad es uno de los fundamentos del derecho a la información y la transparencia (Milton, 2009).

Si bien la libertad de expresión puede ser un método para encontrar la verdad, condicionar el ejercicio de esta libertad a la veracidad de la información es otra cosa muy distinta. Luego el particular y el Estado se enfrentan a la disyuntiva de decidir renunciar a la verdad y aceptar las versiones oficiales de esta, o en su defecto luchar por la apertura al debate libre y abierto que nos enfrente a la realidad que se afirma por las estructuras imperantes como cierta (Faúndez Ledesma, 2004, pág. 61).

El derecho a la verdad precisamente se comporta como una de las interpretaciones que en determinadas condiciones traslada la carga de la tutela a los particulares. Pues derivado de su interacción, es posible que falten a la veracidad de las informaciones que comunican, afectando en la esfera de derechos a aquellos con los que se vinculan.

De esta suerte, el valor de la verdad puede ser defendido como una máxima de la libertad de expresión, de manera que se puede cuestionar la importancia de un derecho a la libertad de recibir información, si la información que se recibe carece de veracidad y se encuentra llena de vicios. Entonces bien, la verdad es un presupuesto de este derecho que reviste un compromiso de certeza y efectividad, y que va más allá de la posibilidad de simplemente transmitir información sin importar la falta de cumplimiento a los principios éticos que puede encerrar la responsabilidad de difundir ficciones.

3.3. Corrupción

Jorge Abdó Francis (2005), considera que la corrupción puede ser entendida como aquella "...conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias pecuniarias o de estatus, y que puede ser de tipo privado, personal, familiar o de grupo..." (Abdó Francis, 2005).

En este sentido, se puede mencionar que la corrupción tiene un devenir amplio que se puede remontar hasta las culturas más antiguas, por medio de figuras como el soborno que según menciona el propio Jorge Abdó (2005), puede constatarse en documentos su existencia aproximadamente alrededor del año 3000 a.C.

Entonces bien, esta práctica se dedica a distorsionar los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder en forma injusta. Por lo que

la intervención de la corrupción con sus métodos de coacción de carácter pecuniario limita el desarrollo económico y político del Estado (Abdó, 2005).

“Es necesario reconocer que una sociedad con corrupción generalizada y carente de procesos transparentes no aumentará su nivel económico, ni la participación ciudadana en el desarrollo” (Abdó, 2005).

El organismo Transparencia Internacional ha definido la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio. La corrupción genera costos políticos, sociales, al medio ambiente y a la economía, así en esas áreas en especial se afecta la vida diaria de las personas (Transparency International, 2020).

En muchos países ha habido un gran cambio en la opinión pública y la lucha contra la corrupción ha adquirido importancia creciente en las campañas electorales, en una primera instancia; en un segundo paso se deberá emprender las reformas de la administración pública. Estas reformas tendrán que ir más allá del fortalecimiento de las capacidades y procurar el acceso a la información gubernamental de manera responsable, a fin de incentivar a la sociedad y recuperar la credibilidad del pueblo en las instituciones y los gobiernos (Abdó, 2005).

Si los procesos de decisión en el sector público siguen un régimen de práctico monopolio, en un ámbito de amplias facultades discrecionales, en ausencia total de criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas, asistimos a la vida de una administración que propicia la arbitrariedad y la corrupción. No obstante,

Si por el contrario, cuando quien gobierna es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión, objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas es estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil, en el que le es difícil proliferar (Abdó, 2005).

Por desgracia, tanto en México, como en muchos otros países, se ha llegado a la conclusión de que la principal afectada de los actos de corrupción es la población en general. Por lo que, la misma, es quien debe participar de forma activa en procesos de tutela y vigilancia de las funciones del servicio público, pues el verse involucrados económica, política, medioambiental y culturalmente en los actos de corrupción. Ante ese panorama, se evidencia que se requiere una participación activa en los procesos de transparencia y cumplimiento de los códigos de ética, pues si la población no se constituye como parte del combate a la opacidad y la corrupción, quedará al arbitrio de la administración el cumplimiento de ordenamientos autónomos y autosancionados de los que siempre los resultados serán superiores a las expectativas derivado de la autocomplacencia de la regencia en turno.

El análisis de la situación que vive cada país en materia de corrupción debe ser visto con ojos ajenos a la organización del Estado, teniendo en consideración agrupaciones como Transparencia Internacional, la cual bajo un canon metodológico propio ha encarado los gobiernos de diversos países determinando calificaciones para medir el grado de corrupción.

En el caso de los países tomados como referencia, Reino Unido se encuentra en el lugar número 12, teniendo en consideración que entre el número sea menor implica menores índices de corrupción. Su calificación es de 77 sobre 100. Por su parte, México se encuentra en lugar 130. Su calificación es de 29 sobre 100 (Transparency International, 2020). De los datos proporcionados advertimos que hay dos realidades completamente distintas entre los países en cuestión: el caso mexicano reprobado, con altos índices de corrupción y pago de sobornos frente al caso inglés con un fuerte sistema de lucha contra la corrupción y tasas mínimas de sobornos.

3.4. Transparencia

El concepto de transparencia, se utiliza del vocablo compatible en el *civil law* como *clear*, el cual en 2001, formula el Índice de Opacidad, compuesto por cinco factores que promueven o limitan la transparencia, ante todo en el ámbito económico (Abdó Francis, 2005, pág. 216), los cuales son: 1) El nivel de corrupción percibida; 2) El sistema legal. 3) La política económica gubernamental; 4) Las normas contables y de información; 5) Los regímenes reguladores.

Por su parte, “la Rendición de Cuentas es un medio idóneo para que los funcionarios y agentes estatales informen de manera clara, explícita y concisa los resultados de su gestión y den cuentas de su accionar” (Constantino Rodríguez). La rendición de cuentas es la manifestación del compromiso de los gobernantes, de presentar informes de sus actos, e implica el desarrollo de mecanismos institucionales de control y la existencia de una sociedad civil participativa que requiere transparencia (Constantino Rodríguez).

Según menciona René Olivos, el concepto de transparencia gubernamental es un término moderno, que adquiere relevancia en los sistemas democráticos contemporáneos, que buscan atender los imperativos de garantizar constitucionalmente el acceso a la información pública. Pues en la actualidad, con las exigencias del sistema en el que se vive con un claro predominio de los intereses particulares frente a la actividad de un Estado que se ha vuelto un observador y rector de la influencia del mercado en la vida pública. Por lo que, el significado de transparencia varía según las distintas percepciones sobre la naturaleza del mismo, de las cuales se pueden destacar tres posturas, que se pueden considerar fundamentales en la interpretación de dicha noción (Olivos Campos, 2013).

La primera percepción, se orienta a establecer que la transparencia es un concepto que se comprende como la apertura de la información de las organizaciones políticas y gubernamentales, para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

La segunda postura, estima que la transparencia... es un medio para que la vigilancia y el control del poder sean parte de las ventajas que los ciudadanos tienen para que se comporten de un modo distante de él.

La tercera posición, parte de comprender que transparencia ... es el compromiso de establecer una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público (...) –con excepción de aquella clasificada como confidencial.

Desde diferentes posturas, estos criterios establecidos como en algunos casos opcionales, refieren la posibilidad de entrar en conocimiento de los actos de autoridad partiendo de la solicitud de información, que se apoya en la libertad de expresión, en que el derecho a la información se constituye en el fundamento de la transparencia y el principal mecanismo para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los códigos de ética para los servidores públicos.

4. CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR

En un contexto donde los servidores públicos se desempeñan de forma independiente y con un alto índice de ausentismo, el Estado mexicano atraviesa momentos complejos donde la crisis de valores en el servicio público tiene un impacto directo en la vida de la población, pues si bien es cierto los representantes de la ciudadanía dirigen el rumbo del Estado, también lo es, que los modelos que siguen estos personajes consisten en estructuras que adolecen de calidad humana y espíritu de servicio.

Por desgracia es bien sabida la relación que pueden llegar a guardar los servidores públicos con miembros del crimen organizado, y la forma en la que las instituciones del Estado defienden los intereses de grupos particulares, que en muchos casos ejercen verdaderas cuotas de poder que determinan en mayor medida el rumbo de las políticas estatales. Por lo que parece evidente que los países con menores índices de corrupción son aquellos que tienen instituciones sólidas y disponen de sistemas constitucionales que funcionan (con buenos y eficientes mecanismos de control del poder). Por consiguiente, cualquier inversión que se haga en estos temas ha de producir necesariamente réditos importantes a

medio/largo plazo, (Jiménez Asencio, 2013), esencialmente en el campo de fortalecimiento de las instituciones y la educación en el contexto de valores.

Es innegable que el aspecto que hace distinto a un representante de elección popular de cualquier otro servidor o funcionario público es el contenido político de su función y, el haber llegado a ocupar un cargo, función o comisión a través del voto que el pueblo directamente le confirió. Así las cosas, el traslado del poder a través del voto constituye un acto de confianza en el representante que, si llega a tomar decisiones contrarias al representado o que impliquen la pérdida de ella, deberán existir elementos tangibles y evidentes para que el elector conozca y tome decisiones sobre el destino que debe enfrentar el gobernante.

El fundamento para luchar contra un gobierno que se desaparte de los postulados éticos que lo llevaron al poder nos lo proporciona John Locke, quien en su Segundo Tratado de Gobierno decía:

199. AS USURPATION is the exercise of power which another has a right to, so tyranny is the exercise of power beyond right, which nobody can have a right to. And this is making use of the power any one has in his hands, for the good of those who are under it, but for his own private separate advantage –when the governor, however entitled, makes not the law, but his will, the rule, and his commands and actions are not directed to the preservation of the properties of his people, but the satisfaction of his own ambition, revenge, covetousness, or any other irregular passion. (Locke, 1690)

Al referir entonces Locke que, la tiranía es el ejercicio de un poder que viola un derecho y que, el gobernante incumple la ley, hace su voluntad y sus acciones no están dirigidas a la preservación de las propiedades de su gente sino a la satisfacción de su propia ambición, venganza, avaricia o cualquier otra pasión irregular, queda más que claro que ese tipo de conductas deben ser combatidas.

En esa misma línea argumentativa, Locke (1690: 201) afirma que un gobierno tirano no es exclusivo de los gobiernos monárquicos, en virtud de que siempre que el poder se haya depositado en cualquier mano para el gobierno del pueblo y para la preservación de sus propiedades es utilizado con otros fines y se emplea para empobrecer, intimidar o someter a los súbditos a los mandatos abusivos de quien lo ostenta, se convierte en tiranía, con independencia de que esté en manos de uno o de muchos.

A continuación se enlistan los valores que se han considerado ser los ejes rectores de un código de ética para servidores públicos de elección popular, partiendo de la idea, de la imposibilidad de limitar la existencia de un código único para la cantidad de variables a considerar entre los posibles diversos tipos de servidores públicos, sin coartar las posibilidades de acceder a un cargo de elección popular bajo supuesto alguno y alcanzando en la medida de lo posible las más amplias repercusiones de los servidores públicos del ramo.

Uno de los ejercicios más completos en materia de códigos de ética lo tenemos con Rozas Valdés y otros (Rozas Valdés, Casanella Chuecos, y García Mexía, 2006), quienes en su obra *Códigos de conducta en el orden tributario*, formularon una propuesta interesante de regulación para esa función que permitirá sustentar la propuesta que aquí se formula que pretende complementar la del Código de Buen Gobierno de la Administración Tributaria del Estado de España con los valores propuestos por Oscar Diego Bautista (2011), los cuales han sido considerados como más apegados a las necesidades del servicio público en el Estado mexicano, en concomitancia con los criterios vertidos en el desarrollo del análisis del Reino Unido de supra líneas.

En el **preámbulo** será necesario referir que:

Si bien es cierto que el Estado mexicano, con una tradición jurídico-romanista ha enmarcado su actuación al principio del Estado de derecho, en el que la norma positiva ha sido el canal que ha marcado la actuación de las autoridades del Estado, no es factible negar la inclusión de la hipótesis del derecho natural en el marco que regula las relaciones de los órganos del Estado y de éstos con los particulares.

Así las cosas, con el objeto de fortalecer la labor de los códigos de conducta publicados en nuestro país, exclusivos hasta ahora para la administración pública en los años 2002, 2015 y 2019, con el objeto de que el ciudadano tenga mejores elementos para medir el cumplimiento de los deberes y principios de sus representantes, aprobar un código de ética que regule su actuación, cumpliendo el marco constitucional y el deber que tiene el político de conservar y fortalecer la confianza de quien le confirió el poder.

En cuanto al **ámbito de aplicación**:

1. El presente código será de aplicación a la totalidad de los funcionarios de elección popular de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Quedarán incluidos dentro de la aplicación del presente código el Ejecutivo Federal, integrantes del Honorable Congreso de la Unión, los Ejecutivos de los Estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Alcaldes y Concejales de la Ciudad de México, los Diputados en los congresos de las entidades federativas, los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de México, los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y cualquier otro cargo que sea adquirido mediante el voto libre de los ciudadanos.
3. Será de aplicación el presente código a los funcionarios de elección popular, con independencia del método o fórmula de elección.

En cuanto a los **principios éticos y de conducta:**

1. Honor

Entendido como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tienen algún mérito. Guarda relación con las obras buenas que realiza un individuo.

Un hombre malo no podría merecer honor ya que éste es el premio que se otorga a las personas con probidad. El honor es tan importante que algunas personas hacen de él su principio de vida, sin embargo, es aspirado por pocos pues, al parecer: “A la mayoría de los hombres les mueve más la avidez de riqueza que de honores.”

El honor es un requisito que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos. De no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Si los cargos públicos son honores del Estado, quien ocupe un cargo público tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando el honor lo adquieren los miembros que integran un gobierno, sin duda éstos realizarán obras que beneficien a todo el Estado, generando a su vez el reconocimiento de buen gobierno.

2. Prudencia

Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para la persona. La prudencia se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino el que también obra con la previsión que evite el riesgo de la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus representantes”.

3. Transparencia

“La transparencia es uno de los valores específicos de la ética de la función pública contemporánea. La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público, que a su vez se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia. La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere de un comportamiento ético, evitando así que se produzcan prácticas corruptas.

Un gobierno más abierto, con mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores. En este sentido, el aumento de la transparencia en las operaciones de gobierno pone límites a las conductas indebidas de los funcionarios por medio de sanciones y del aumento del escrutinio público, garantizando así que los derechos de los ciudadanos se respeten de forma absoluta, justa e igualitaria. La transparencia es un elemento facilitador de todo gobierno democrático al permitir que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente y al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas, por un lado, obligando a los servidores públicos a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas. La democracia requiere que lo gubernamental sea transparente, es decir, la información que debe estar a disposición de los ciudadanos es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real de gobierno y sus representantes, a los que se debe exigir la rendición de cuentas para evaluar positiva o negativamente sus acciones. De ahí que un gobierno sea más democrático cuanto más información cierta y precisa esté dispuesto a entregar a la sociedad. Si hay transparencia hay un mayor cuestionamiento, un mayor apego a la ley y, en especial, un mayor cuidado en todo aquello que el gobierno dice y hace”.

La información reservada y confidencial será tratada de manera sensible, cuidando en todo momento el cumplimiento de la ley.

4. Servicio y confianza

Los representantes de elección popular del Estado mexicano actuarán en todo momento en exclusivo servicio de los ciudadanos, siendo conscientes de que el origen de sus competencias y la legitimidad de su ejercicio radican en la confianza de los mexicanos.

5. Respeto a la Constitución y al principio de igualdad

Los representantes de elección popular del Estado mexicano desempeñarán sus funciones con pleno respeto a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico, evitando asimismo toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

6. Orientación estratégica al interés público

Con una orientación estratégica, los representantes de elección popular del Estado mexicano perseguirán el interés público en su actuación, al margen de cualquier otro factor exclusivamente favorable a situaciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

7. Desviación de poder

Los representantes de elección popular del Estado mexicano ejercerán sus competencias en orden al concreto y determinado fin para el que fueron concebidas, evitando en todo caso la desviación de poder.

8. Imparcialidad y objetividad

Los representantes de elección popular del Estado mexicano adoptarán sus decisiones con objetividad, sin dispensar tratos de favor, privilegios o ventajas injustificadas, ni recibirlos por parte de personas físicas o jurídicas privadas o públicas. Asimismo, representantes de elección popular del Estado mexicano actuarán con imparcialidad, absteniéndose de influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello suponga un privilegio en beneficio propio o de su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

9. Percepción de regalos, servicios o liberalidades

- a) Los representantes de elección popular del Estado mexicano rechazarán cualquier regalo, servicio en su favor o liberalidad que, por ir más allá de los usos sociales y de cortesía, pueda condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en la legislación penal.
- b) Los representantes de elección popular del Estado mexicano rechazarán en especial regalos, servicios en su favor o liberalidades repetidamente realizados por una misma persona física o jurídica.

10. Integridad y conflictos de intereses

- a) Los representantes de elección popular del Estado mexicano evitarán contraer obligaciones económicas o de otro tipo con personas físicas o jurídicas, que impliquen el riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. A estos efectos, se entenderá que existe conflicto de intereses cuando los representantes de elección popular del Estado mexicano intervengan en

decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados, propios o de su entorno familiar y social directo.

- b) Los representantes de elección popular del Estado mexicano declararán, ante su inmediato superior, cualquier interés privado, propio o de su entorno familiar y social directo, que pudiera tener relevancia con un asunto en curso.
- c) De conformidad con lo dispuesto en la reforma constitucional derivada del programa anticorrupción en vigor a partir de mayo del año 2015, los representantes de elección popular del Estado mexicano deberán abstenerse de tomar parte en aquellos procedimientos sobre los que tengan un interés privado, propio o de su entorno familiar y social directo.

11. Actividades de *lobby* e influencia

Los representantes de elección popular del Estado mexicano se abstendrán de toda conducta que contravenga el presente código o cualquier otra disposición legal que, con ocasión de sus contactos, bien con personas físicas o entidades dedicadas a actividades de *lobby* o cabildeo por cuenta propia o de terceros, bien con personas o entidades interesadas en la promoción de sus productos o servicios.

12. Cortesía y respeto

Los representantes de elección popular del Estado mexicano:

- a) Tratarán con cortesía, respeto y consideración a los ciudadanos, a sus superiores, compañeros y subordinados.
- b) Interrumpirán relaciones de inmediato con cualquier persona física o jurídica que les haga una propuesta de actuación contraria a los principios del presente código. Deberán además informar a su superior jerárquico de la situación a la brevedad posible.
- c) Harán del conocimiento oficialmente del superior jerárquico del funcionario, superior, compañero o subordinado si la propuesta procede de ellos.
- d) Se abstendrán de interferir en la vida privada de sus superiores, compañeros y subordinados.

13. Veracidad

Los representantes de elección popular del Estado mexicano respetarán en toda circunstancia la verdad en el cumplimiento de sus funciones, evitando realizar declaraciones verbales o escritas falsas, o que induzcan a engaño, en materias de interés público, y ello tanto en sus relaciones con los ciudadanos como con sus superiores, compañeros o subordinados.

14. Dedicación y diligencia

Los representantes de elección popular del Estado mexicano desarrollarán su trabajo con dedicación, diligencia y agilidad, contestando los escritos, solicitudes y reclamaciones que le formulen los ciudadanos en un breve término, en todo caso dentro del plazo legal cuando existiere, cumpliendo todos los derechos que otorguen seguridad jurídica a los ciudadanos.

15. Eficacia y profesionalidad

Los representantes de elección popular del Estado mexicano ejercerán sus funciones con eficacia y profesionalidad, cumpliendo asimismo con la jornada de trabajo legalmente establecida, habiendo de asistir a las sesiones, reuniones, cursos, capacitaciones y demás actividades propias de su encargo.

16. Entorno de trabajo armónico y éticamente sensible

Los representantes de elección popular del Estado mexicano colaborarán con sus superiores y compañeros en el cumplimiento del servicio y en la mejora de éste y de la organización, a fin de conseguir un entorno de trabajo armónico y éticamente sensible, en el que todos y cada uno de sus miembros puedan sentirse plenamente valorados en el ejercicio de sus funciones.

17. Austeridad y eficiencia

En aras de los principios de austeridad y eficiencia en la prestación del servicio, los representantes de elección popular del Estado mexicano utilizarán los bienes públicos como si fueran propios, y de acuerdo exclusivamente con el interés público, evitando su uso en provecho privado, propio o de su entorno familiar y social directo.

Cumplimiento del código

En materia de cumplimiento del código, los representantes de elección popular del Estado mexicano estarán constreñidos a:

- a) Conocer y aplicar estrictamente el presente código de ética.
- b) Adoptar las medidas pertinentes para el caso de que algún subordinado, compañero o superior incumpla con las estipulaciones del presente código de ética.
- c) Separarse del cargo en caso de que sean acusados de violaciones graves al código de ética. Debiendo entenderse por violaciones graves las que vulneren derechos fundamentales de los gobernados y las que causen afectación al patrimonio de los entes públicos o afecten la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados.
- d) Cumplir los resultados de las consultas públicas que les obliguen a dejar el cargo, en caso de que la legislación aplicable contemple la figura.

CONCLUSIÓN

Si bien el capital es tomado como centro y fin de la política económica, esta particular situación hace ver al servicio público como una fácil salida profesional para personas que pueden, incluso, no buscar más allá que servirse del erario. En la actualidad los retos a los que se enfrentan los mexicanos los ponen en situaciones complicadas, que además de los problemas del entorno social derivan de las carencias en la formación básica, mismas que impiden un adecuado ejercicio profesional y el pleno desarrollo de sus potencialidades. Así, la honestidad e integridad deben caracterizar la actuación de un profesional. Por lo que se debe establecer que comportándose siguiendo a estos rectores, nace la confianza. Ésta es la base de todas las relaciones, tanto personales como profesionales.

Según describe Uriarte, Lavista y Lanza (2011), la confianza sube por la escalera y baja por el ascensor. Esto nos evidencia lo que cuesta construirla, alcanzarla, obtenerla. La confianza otorgada es la plataforma donde el cliente y paciente se centra. Si no se logra, la administración se corrompe y pierde su verdadera naturaleza. De esta suerte la *integridad*, se vuelve un sinónimo de incorrupción.

La corrupción, como se ha reiterado, debe ser combatida por diversas vías, en donde ante la ineficacia del sistema de responsabilidades, habrán de implementarse nuevos componentes que incluyan principios de ética pública, su

cumplimiento será labor de los ciudadanos a quienes habrá de corresponder verificar por los instrumentos a su alcance, solicitud de información y gobierno de puertas abiertas, acceder y reclamar el cumplimiento de los postulados que hagan que el representante sea un digno del pueblo que le otorgó su voto. Así pues, la pérdida de confianza deberá otorgar el derecho al elector para revocar el cargo honorífico que detente el representante, independientemente del ámbito del que se trate.

REFERENCIAS

- Abdó Francis, J. (2005). Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en el Acceso a la Información Judicial en México: Una Visión Comparada. UNAM. México 2005, (pp. 215- 220) . *Libro*. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética y otros. (2015, Agosto 20). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado del Diario Oficial de la Federación, 17 de octubre de 2015: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&yfecha=20/08/2015
- Bautista, O. D. (2011). Valores Éticos para los servidores públicos en el Estado de México. *Colección Cuadernos de ética para los Servidores Públicos*, 28 - 32.
- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. (2002, 2002 31). *Diario Oficial de la Federación*. Retrieved Octubre 12, 2015, from Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&yfecha=31/07/2002
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. (2006, 2006). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Retrieved Noviembre 10, 2015, from Código Iberoamericano de Buen Gobierno: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>
- Constantino Rodríguez, H. (n.d.). Gestión Pública y Responsabilidad: acerca de los límites de las estrategias normativas para la transparencia y el acceso a la información. *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*(13), 582-629.
- Faúndez Ledesma, H. (2004). *Límites de la libertad de expresión*. . México, México: UNAM.
- Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, México.
- Jiménez Asencio, R. (2013). Ética Pública, Política y Alta Administración. Los Códigos Éticos como vía para reforzar el Buen Gobierno, la Calidad Democrática y la Confianza de la Ciudadanía en sus instituciones . *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 46 - 67.
- Locke, J. (1690). *The Second Treatise of Government*. (P. T. P., Ed.) Upper Sadle River, NJ, USA: Pearson Education.
- Milton, J. (2009). *Areopagítica*. (M. Murguía, Trans.) México, México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM.

- Olivos Campos, J. R. (2013, Enero-Junio). La Transparencia Gubernamental Municipal. . *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo* (13), 445- 448 .
- Parlamento del Reino Unido. (1997). Freedom of Information Act. *Electrónica*. Londres, Reino Unido.
- Rozas Valdés, J. A., Casanella Chuecos, M., y García Mexía, P. (2006). Códigos de ética en el orden tributario. *Documentos de trabajo*.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2014, Octubre 17). *Código de Conducta*. Recuperado del Código de Conducta SEDENA el 16 de octubre de 2015: http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/codigodeconduct.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (2019, Febrero 5). *Diario Oficial de la Federación* . Retrieved from Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577yfecha=05/02/2019
- Secretaría de Marina. (2012, Junio). *Código de Conducta SEMAR*. Recuperado de la Secretaría de Marina el 15 de octubre de 2015: http://www.semar.gob.mx/organizacion/codigo_conducta_semar.pdf
- Transparency International. (2020, Septiembre 28). *Transparency.org*. Retrieved Febrero 18, 2016, from Transparency.org: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>
- Uriarte M.E., Lavista C. y Lanza S. (2011). Principios Generales de Dentología Jurídica, *Revista de Derecho*, Año X, 2011, No. 19, Universidad de Montevideo, Uruguay, p. 157.

RETOS Y REMEDIOS CONTRA LA IMPUNIDAD Y LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Marcos Pablo Moloeznik¹

En su 35.º aniversario El Colegio de la Frontera Norte publica una obra colectiva titulada “Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México” bajo la coordinación de Arturo Zárate Ruíz, de cuyos contenidos y alcances se trata de dar cuenta como sigue:

Ficha técnica

Arturo Zárate Ruíz (Coordinador), “Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México”, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, ISBN: 978-607-479-271-3, 30 de octubre de 2017, 256 pp., tiraje de 500 ejemplares.

1. DE LO QUE TRATA EL LIBRO

Los temas centrales que articulan este esfuerzo colectivo son la corrupción y la impunidad, como problemas estructurales de México, los retos que traen aparejados y los posibles remedios para su resolución o superación.

Así, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española (2017), se entiende por corrupción, en especial en las organizaciones públicas, aquella “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. En tanto que impunidad se concibe como “cualidad de impune”, que significa “que queda sin castigo”.

Por su parte, Transparencia Internacional (2009: 14) define a la corrupción como el “abuso del poder para beneficio propio”; al tiempo que la clasifica en tres categorías: a gran escala, menor y política, “según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca”.

La Secretaría de la Función Pública (2018) de México las reconoce y las define de la siguiente manera:

- Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

1 Profesor-Investigador, Departamento de Estudios Políticos, CUCSH, Universidad de Guadalajara.

- Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.
- Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

En tanto que para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés, 2015):

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia [...] El concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas.

De ahí que, en un reciente estudio sobre la corrupción, se ponga de relieve que: (Casar, 2016: 5.3. La cultura de la legalidad, 45)

Los actos de corrupción no deben ser vistos únicamente como actos cometidos por individuos aislados de un contexto social. Después de todo, los sistemas políticos no existen en el vacío, sino en sistemas sociales concretos de los cuales depende, en buena medida, su funcionamiento.

En su metodología de trabajo, el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (2017), asevera que: “Ha sido comprobado –estadísticamente– que la impunidad está correlacionada con fenómenos humanos que preocupan profundamente a la comunidad internacional, como son la desigualdad, la corrupción y el estado de derecho”.

De donde, siguiendo a Casar (2016: 46):

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 [...]

Tratándose de México, los indicadores son por demás preocupantes; por ejemplo, de acuerdo con el *Índice Global de Impunidad* generado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (2017) citado, los trece países con mayores índices de impunidad son: 1) Filipinas (75.6 puntos), 2) India (70.94 puntos), 3) Camerún (69.39 puntos), 4) México (69.21 puntos), 5) Perú (69.04), 6) Venezuela (67.24 puntos), 7) Brasil (66.72 puntos), 8) Colombia (66.57 puntos), 9) Nicaragua (66.34 puntos), 10) Federación de Rusia (65.49 puntos), 11) Paraguay (65.38 puntos), 12) Honduras (65.04 puntos) y, 13) El Salvador (65.03 puntos).

Este ejercicio concluye con la preocupación por: (*Ibidem*)

[...] la combinación de altos grados de impunidad y desigualdad socioeconómica que caracterizan a la región. La exclusión social es un factor que retroalimenta la impunidad y agrava las consecuencias para quienes sufren las condiciones de marginación. Una estrategia de consolidación del estado [sic] de derecho requiere mejorar la estructura y funcionamiento de los sistemas de justicia y seguridad, pero también debe generar instituciones capaces de incluir económicamente a la población.

Dicho en otras palabras: (*Ibidem*: Presentación)

Estado de Derecho [sic] y altos niveles de igualdad socioeconómica son los dos pilares que pueden romper las cadenas de la impunidad y el subdesarrollo en todos los países [...] Existen tres vacunas indispensables contra la impunidad: 1) contar con un estado democrático que promueva el desarrollo económico con sentido social; 2) garantizar que cualquier ciudadano pueda encontrar justicia sin perjuicio de su condición social, y 3) la presencia de una sociedad activa que exija el respeto a sus derechos humanos y ejerza a plenitud sus libertades [...]

Precisamente, el coordinador de “Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México” (Zárate Ruíz, 2017: 9), adelanta en su introducción que:

A lo largo de este libro varios autores analizan los problemas de la impunidad y de la corrupción en México, y proponen algunas soluciones. En esta introducción, además, se distingue una de la otra; se resaltan varias facetas y costos generales; se

advertie acerca de algunos remedios cuestionables, fallidos y falsos que se aplican actualmente para combatirlos; se avistan oportunidades generales de solución que sí son factibles [...] Sobre las facetas y los costos de la impunidad y la corrupción se señala la inseguridad pública, su violencia y sus millones de víctimas; el clima de desconfianza y sospecha; el resquebrajamiento del tejido social; el florecimiento del crimen organizado y la cultura de la ilegalidad; la proliferación de la corrupción gracias a huecos legales e institucionales; el deterioro social, político y económico; las desigualdades extremas fundadas en el privilegio, la blandura y la tolerancia a los crímenes de los ricos y poderosos; la extorsión generalizada, y el descrédito de muchas luchas políticas.

A la luz de la extensión y profundidad de ambos flagelos –impunidad y corrupción– el lector se encuentra ante una propuesta editorial por demás pertinente y relevante.

2. ESTRUCTURA, CONTENIDOS Y ALCANCES

Este libro colectivo consta de una introducción, seis capítulos que abordan *asuntos críticos* sobre la impunidad y la corrupción en México, y conclusiones, a saber:

- Introducción, Arturo Zárate Ruiz
- Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México, Marcos Pablo Moloeznik
- Inteligencia estratégica en México: una herramienta contra la impunidad y la corrupción, Manuel I. Balcázar Villarreal
- La mujer en las prisiones del norte de Tamaulipas ante la guerra contra el crimen organizado, Karla Villarreal Sotelo y Cynthia Marisol Vargas Orozco
- La sociedad civil del norte de México busca una ruta para salir de la violencia, Vicente Sánchez Munguía
- Defensores de derechos humanos formales frente a las capacidades estatales para prevenir la impunidad: el quehacer desde Ciudad Juárez, Olga Nacori López Hernández
- El déficit de credibilidad gubernamental y sus remedios: el caso de Peña Nieto, Arturo Zárate Ruiz
- Conclusiones, Arturo Zárate Ruiz

Cabe destacar que la obra va más allá de la identificación de los cuellos de botella o factores detonadores y contribuyentes de la impunidad y la corrupción en nuestro país, puesto que ya desde la introducción

“[...] se resaltan también las oportunidades que se presentan para resolver el problema: una mayor conciencia nacional sobre los costos y las posibles soluciones a la corrupción, así como más recursos ciudadanos para descubrirla y exhibirla; la mayor dificultad para ejercer corruptelas con éxito; la desaparición de la faceta “funcional” de la corrupción, y que los líderes políticos admitan la gravedad del mal” (Zárate Ruíz, 2017: 9).

En este marco, en el primer capítulo se proponen soluciones, entre las que destacan no desligar la acción del Estado de la participación ciudadana; judicializar de manera prioritaria los casos prominentes de corrupción; debatir sobre la necesidad de promulgar una nueva Constitución o un Pacto Social de nuevo cuño; reformar de manera especial el marco legal del sector de seguridad para superar los vacíos legales; clarificar las misiones y funciones de las fuerzas militares; precisar las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno respecto de la seguridad; apostar por un servicio civil de carrera; articular un Sistema de Inteligencia Nacional; cero tolerancia hacia la corrupción; priorizar la calidad de los cuerpos de seguridad pública, y el reafirmar la legitimidad del Estado.

De igual manera, Manuel I. Balcázar Villarreal explica el rol de la inteligencia estratégica en el combate a la impunidad y la corrupción en México y propone la aplicación de la inteligencia estratégica para enfrentarlos, lo que requeriría la participación activa de la sociedad civil y la creación de unidades de inteligencia patrimonial y económica. La propuesta gira en torno a una inteligencia estratégica que articularía al sector público, las redes sociales y la inteligencia patrimonial en esta lucha.

En el tercer capítulo, Karla Villarreal Sotelo y Cynthia Marisol Vargas Orozco estudian el desastre que caracteriza a los centros de readaptación social de Tamaulipas, con especial énfasis y atención a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres confinadas allí, demandan el cumplimiento de las garantías legales y de derechos humanos, particularmente, las concernientes a seguridad física y psicosocial, educación, readaptación y reinserción social de las mujeres privadas de la libertad.

Vicente Sánchez Munguía, por su parte, investiga algunas modalidades en las que las comunidades y las sociedades civiles locales han reaccionado ante la inseguridad pública en México y cómo algunas han asumido una participación activa en ponerle coto. Así, reflexiona sobre el rol de la participación social no sólo en la restauración de la legitimidad y fortaleza del Estado, sino en la recuperación del tejido social. A tal efecto, ilustra como buenas prácticas, los

consejos ciudadanos de seguridad pública que han surgido en varias ciudades norteañas, en contraste con los grupos de autodefensa del sur del país.

Olga Nacori López Hernández estudia el rol de los defensores de los derechos humanos, concentrándose en el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, en el contexto de un Estado que lejos está de garantizar los derechos fundamentales. Al tiempo que reconoce que son los defensores de los derechos humanos los que dinamizan su consagración normativa en la constitución general de la república y a los tratados internacionales suscritos por México. También pone atención a la labor de estos defensores en el contexto de alta impunidad de Ciudad Juárez y a las relaciones que mantienen con las instituciones del Estado para cumplir con su propósito. Destaca dos vías que se han privilegiado: la educación ciudadana y la incidencia en las políticas públicas para dar vigor a los derechos humanos.

Finalmente, con base en el caso del presidente Enrique Peña Nieto y lo que dicen de él los medios de comunicación, se estudia el déficit de credibilidad que sufren nuestros gobernantes y se identifican algunos remedios que diversos analistas proponen para ello. Este sexto capítulo concluye que (Zárate Ruíz, 2017: 34):

Después de todo, los gobernantes deben convertirse en parte de la solución, más aún, en los líderes en el combate a la impunidad y la corrupción. Pero sin credibilidad, es difícil que lo logren. En este análisis se explica el déficit que sufren con base en los criterios de honestidad, competencia y buena voluntad. Se pondera, además, los costos económicos y sociales de esa falta de credibilidad; se identifican entonces algunos remedios propuestos por analistas, especialmente la transparencia y la rendición de cuentas. Es lamentable, sin embargo, la resistencia que muestra la clase política hacia estos remedios. Se puede vislumbrar, con todo, posibilidades de vencer esa resistencia, entre otras, las generadas por la participación de la sociedad civil.

Recapitulando, hablar de impunidad y de corrupción, es dar cuenta de un Estado de derecho y de una cultura de la legalidad que no gozan de buena salud; pero, a la vez, es asumir un compromiso por encontrar el sendero que nos conduzca a la democracia y al respeto irrestricto de los derechos humanos.

REFERENCIAS:

- Real Academia Española (2017), *Diccionario de la Real Academia Española*, 23.ª edición, Madrid; disponible en, <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3> <consultada por última vez el 02 de abril de 2018>
- Secretaría de la Función Pública (2018), *Definición de Corrupción*; disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion> <consultada por última vez el 03 de abril de 2018>
- Transparencia Internacional (2009) *Guía de lenguaje claro de lucha contra la corrupción*; disponible en, http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2009_plainlanguageguide_es?e=2496456/2886204 <consultada por última vez el 02 de abril de 2018>
- United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) (2015), *UNODC y Corrupción*; disponible en, <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/> <consultada por última vez el 02 de abril de 2018>
- Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2017), *Índice Global de Impunidad*, Puebla; disponible en, <http://www.udlap.mx/cesij> <consultada por última vez el 03 de abril de 2018>
- Zárate Ruíz, Arturo (Coordinador) (2017), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, ISBN: 978-607-479-271-3, 256 pp.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos
de Prometeo Editores, S. A. de C. V.
en diciembre de 2020 con un tiraje de
500 ejemplares.
Calle Libertad 1457, Col. Americana
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco
Tels. (0133) 38262726 y 82

Impreso en México | Printed in Mexico

LA GRAMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN

Análisis de políticas públicas y alternativas de solución

El libro presenta un análisis de las múltiples estructuras y formas que toma la corrupción y de las políticas públicas que se deben impulsar como alternativas de solución a esta problemática.

En los capítulos, se hace un diagnóstico de la problemática, sus principales causas y se enlistan distintas acciones y políticas que se pueden impulsar desde el espacio público y la sociedad civil organizada.

Es un texto con una visión plural que, desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, da cuenta del estado del arte y también de las diferentes políticas públicas que se han impulsado para el combate a la corrupción.



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO DEL SUR

Esta publicación es una contribución de los cuerpos académicos

UDG-CA-510 Desarrollo Regional del Centro Universitario del Sur y

UDG-CA-486 Análisis Político y Gestión de las Organizaciones del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

ISBN: 978-607-547-950-7

