

Costos y consecuencias de la corrupción en México

Juan Delgado Reyes

5 de Septiembre de 2017

Tabla de contenido

Introducción	3
I. ¿Cómo entender la corrupción?	5
1. La corrupción: Un problema endémico o económico e institucional.....	5
2. Los factores condicionan el desarrollo de la corrupción.....	9
II. Acciones anticorrupción en México	13
1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	17
2. Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo	19
3. Secretaría de la Función Pública	21
4. Sistema Nacional Anticorrupción	23
III. Medición de la corrupción y sus principales resultados.....	27
1. Los indicadores de la corrupción	27
2. Principales resultados para el caso de México	31
IV. Clasificación de los costos y consecuencias de la corrupción.....	422
1. Clasificación de los actos de corrupción	422
2. Funciones y áreas gubernamentales más vulnerables.	444
3. Clasificación de los costos de la corrupción.	488
4. Principales estimaciones	544
V. Conclusiones.....	588
Bibliografía	633
Anexo	666

Introducción

El objetivo principal del presente estudio es establecer una clasificación de los costos y consecuencias de la corrupción en la economía mexicana, a fin de facilitar el análisis de su impacto, tanto en el ejercicio del gasto público, como en la dinámica económica general. La tarea es impulsar el razonamiento complejo alrededor de los retos que enfrenta el Sistema Nacional Anticorrupción para los próximos años.

Para cumplir con el objetivo principal, el estudio se ha dividido en cuatro capítulos. El capítulo I, presenta el marco teórico de referencia acerca del fenómeno de la corrupción y un primer acercamiento a su impacto en la economía nacional, donde se argumenta que la corrupción no es un problema endémico, ni único de la sociedad mexicana, sino que es un problema que deriva de un entramado institucional ineficiente y un entorno económico desigual.

El capítulo II, muestra un análisis de las acciones anticorrupción emprendidas por el Gobierno Federal en México, mostrando los principales cambios de enfoque y las prioridades en las estrategias, las leyes e instituciones dedicadas al tratamiento de esta problemática.

El capítulo III, cumple dos tareas, por un lado, presenta una revisión de los principales indicadores e instituciones que se enfocan en evaluar la magnitud y la dinámica de la corrupción, tanto para el caso de México, como desde un enfoque internacional. Por otro lado, presenta los principales resultados de dichas mediciones, permitiendo argumentar la situación actual en la que se encuentra inmerso el país respecto a este fenómeno.

El capítulo IV, contiene el principal aporte del estudio; tiene como finalidad presentar una propuesta de clasificación de los costos y consecuencias de la corrupción en México a través de una matriz que enlaza los tipos de impactos de este fenómeno con la dinámica económica y social de los distintos agentes económicos. La clasificación busca sistematizar estos dos elementos, efectos y costos, a partir de cuatro aspectos principales:

- Primero, el tipo de actos de corrupción, pues no todo acto tiene el mismo impacto respecto al ejercicio del gasto público o respecto a la dinámica económica general.
- Segundo, las funciones y áreas administrativas de las entidades gubernamentales con mayores niveles de vulnerabilidad a la corrupción, dadas por la magnitud de los recursos manejados y la rentabilidad de las tareas que tienen a su cargo para los agentes económicos dispuestos a promover la corrupción.

- Tercero, el tipo de afectación de dichos actos, sea directa o indirecta a la dinámica económica, una afectación financiera al ejercicio del gasto público o la afectación a la dinámica del ciclo económico y el crecimiento del país.
- Cuarto, los agentes económicos que cubren los costos de los actos de corrupción, sean costos en unidades monetarias o incluso con el deterioro de sus condiciones de vida y la pérdida de riquezas culturales, naturales y de convivencia social, dependiendo el caso.

Al final del estudio se presenta un breve conjunto de conclusiones y recomendaciones respecto a la evaluación de los costos de la corrupción y los retos que enfrenta el Sistema Nacional Anticorrupción en las condiciones actuales del fenómeno.

Evaluar los costos y consecuencias de la corrupción en México resulta una tarea de alta relevancia nacional, sobre todo en las condiciones actuales, en donde desde varias décadas atrás la sociedad que ha disminuido su confianza en las autoridades, en los distintos niveles de gobierno y que ha asimilado como parte del día a día y la cultura popular la inseguridad y la corrupción como parte del sistema del Estado mexicano.

La realidad es que el gobierno no es plenamente culpable de las condiciones actuales de la corrupción. Los funcionarios públicos corruptos son parte de un sistema de mercado donde participan corruptos y corruptores, agentes privados y gubernamentales que aspirando por un beneficio privado para ambas partes, están dispuestos a imponer sus condiciones por encima de la ley, aún a costa de las necesidades y derechos de terceros.

La corrupción es un acto naturalmente oculto, complejo y desigual, donde su éxito parte del hecho de no dejar rastro o una demostración plausible de sus efectos directos e indirectos en pérdidas económicas para las personas, el gobierno y el entorno económico en general.

Este estudio aporta al debate, a partir de facilitar la conceptualización más amplia de sus efectos y costos en todo el sistema económico, desde un enfoque sistémico, que servirá como eje rector para articular estrategias interinstitucionales para el combate a la corrupción, no sólo desde el control, vigilancia y sanción de los funcionarios públicos corruptos, sino también desde la regulación económica de los mercados, y la vigilancia y sanción a los corruptores de acuerdo a los efectos directos e indirectos de sus actos.

Cabe señalar que el contenido de la investigación se encamina a expresar una reflexión acerca de la corrupción en la dinámica económica y social del país, más que en determinar una cuantificación absoluta de sus costos, en tanto que como se argumentará, existen costos y efectos directos e indirectos, cuya comprensión es limitada y los medios para su medición son insuficientes.

I. ¿Cómo entender la corrupción?

El presente capítulo muestra los antecedentes teóricos para comprender el papel y alcances de la corrupción en la dinámica económica; aborda la discusión de su origen y las acciones y mecanismos que se han propuesto en la literatura especializada para promover un entorno con mayor cultura de la legalidad y en consecuencia menores niveles de corrupción. El capítulo se divide en dos apartados:

Primero, se discute si la corrupción es un fenómeno endémico de la sociedad mexicana, como ha sido catalogado por algunos servidores públicos en este país, o si bien, es un tema de cultura de la legalidad, económico e institucional que impacta la convivencia social a favor de la apropiación de ganancias ilegales para corruptos y corruptores derivadas del uso discrecional de poder.

En el segundo apartado se muestra cuáles son los principales factores que condicionan el desarrollo de la corrupción en la sociedad, tales como el entramado institucional, una extendida cultura de la ilegalidad y la desigualdad económica y social, entre otras; desde un enfoque fundamentalmente teórico que permitirá guiar el resto del estudio.

1. La corrupción: Un problema endémico o económico e institucional.

Desde 1980, el tema de la corrupción se ha hecho fuerte dentro de las discusiones por construir la política pública del país, reformar sus leyes e instituciones. Se han llevado a cabo diversos cambios institucionales para combatir estos actos en la administración pública y en la sociedad, los cuales lamentablemente siguen estando presentes en muchos de los ámbitos de la convivencia social.

Cuando se habla de corrupción salta a la mente la imagen del funcionario público y el burócrata, que como autoridades públicas se organizan en contra de los intereses de la ciudadanía reclamando pagos por prestar favores a terceros en contraprestación de sobornos y las llamadas “mordidas”; no obstante el problema es mucho más complejo que eso.

La percepción de la corrupción se ha fortalecido durante los últimos años a través de la sabiduría popular, es decir, los habitantes se encuentran inmersos en una cultura que hace apología de la corrupción. Las expresiones populares como “Un político pobre es un pobre político”, “El que no tranza no avanza” y “No hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”, son frases del dominio popular que revelan el trasfondo económico y político que fundamenta la corrupción en distintas épocas de la historia de México.

La corrupción es un fenómeno real dentro de la sociedad, debido a que muchas personas han estado en presencia de ella o conocen a alguien que ha sido víctima de algún acto de corrupción. Hoy en día, el tema de la corrupción se hace presente en casi todo tipo de pláticas, desde las convivencias familiares y entre amigos, hasta en el discurso político de los funcionarios de más alto nivel del país.

Múltiples autoridades, tanto nacionales como internacionales, han expresado que la corrupción es parte de la cultura predominante en México.

En el Reporte sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcotráfico (2015) publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, hace mención que el fenómeno de la corrupción es característico de un conjunto amplio de países en el planeta. Menciona por ejemplo, el caso la República de Filipinas, República Dominicana, Indonesia, Jamaica, Kazajstán y México, donde la corrupción resulta ser endémica, afectando a cada uno de los niveles de la sociedad y sus regiones, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para frenarlos.

En este mismo reporte se hace mención de que el caso mexicano muestra mejora en sus estándares federales anticorrupción, tomando medidas significativas como el diseño de nuevas leyes y agencias encargadas de combatir el fenómeno; no obstante, apoyar sus argumentos en la idea que la corrupción resulta “endémica” a una sociedad, es clasificar a la misma dentro de todo un contexto cultural, económico, político y social que no debe considerarse vacuo.

Expresar que México es un país que se constituye por regiones donde la corrupción es endémica, es expresar que los habitantes tenderán a ser irremediablemente corruptos debido a las condiciones que les rodea y, por tanto, es expresar y emplear de manera indebida un concepto económico y social, llevando su comprensión a un lugar sin respuestas, pues si el fenómeno de la corrupción resulta propio de la sociedad mexicana como un proceso histórico evolutivo, resulta un fenómeno que no se puede detener ni incidir sobre él.

Este marco analítico niega implícitamente la posibilidad tanto individual como social de combatir el fenómeno, pues esto se contrapondría a las propias leyes de la naturaleza humana de todos los sujetos nacidos en el país, de manera que entonces lo mejor sería dejarla pasar y que se desenvuelva como parte del proceso evolutivo de nuestra sociedad.

Lo que nos lleva a la pregunta de si ¿es México un país donde la gente que nace cada día, lo hace con una predisposición evolutiva hacia la corrupción?. Las investigaciones científicas en el área de la medicina, la genética y la biología no tienen instrumentos para demostrar este argumento, más aún, esto en vez de ser una posición propositiva y científica, termina por denigrar a las personas en éste país y a la sociedad en general.

El primer punto a superar es como conceptualizar la corrupción para poder incidir efectivamente sobre ella, analizar sus causas y evaluar sus consecuencias. Se ha estudiado la corrupción desde distintos enfoques dentro de las ciencias sociales, la filosofía, el derecho e incluso la sociología y la psicología, a través de discusiones como la moral, la ética e incluso de las relaciones familiares y la educación en el hogar.

A pesar de contar con múltiples enfoques analíticos, existe un tema central en todos ellos: todo acto de corrupción involucra un hecho fuera de la ley, realizado con el fin del beneficio o lucro privado, personal, familiar o grupal, aún en perjuicio de terceros.

Las perspectivas analíticas más difundidas son aquellas que parten de la crítica al servidor público como sujeto central dentro del acto de la corrupción; el orquestador de un proceso ilícito, complejo y oculto en perjuicio de la sociedad en la que habita y como agente que asimila las pérdidas derivadas de dichos actos.

Entre estos enfoques encontramos el de Price y Weber (1986), quienes consideran que la corrupción consiste en la defraudación privada del sector público, es decir, una afectación a privados orquestada por servidores públicos corruptos, que deriva en la pérdida privada y social por el inadecuado ejercicio de las funciones públicas.

También el de Van Klaveren (1990), quien argumenta que la corrupción es la ocupación de cargos públicos para obtener ingresos ilegales, de tal forma que la corrupción es causada por las necesidades de los funcionarios públicos por generar ingresos derivados de su poder, obtenidos fuera del alcance de la ley.

Asimismo, la visión de Friederich (1990), enriquece la reflexión sobre este tema, argumentando que la corrupción se traduce en una caída del bienestar social, es decir, de una apropiación privada de riquezas sociales en manos de funcionarios públicos que no tienen un interés verdadero sobre el desarrollo de la sociedad en su conjunto, sino en su persona y sus familias.

Las tres perspectivas anteriores muestran que la corrupción, más que ser un acto inherente a la sociedad, es un acto económico, fundamentado en un interés exaltado sobre el bienestar privado y el enriquecimiento del agente que cuenta con el poder público, en perjuicio de la sociedad y de la ciudadanía, a través del abuso del cargo público y su poder político y administrativo.

Otros enfoques, como el de Schenone (2006), afirman que la corrupción, más que ser un acto unilateral de los servidores públicos, es una transacción voluntaria, sea irregular o ilegal entre dos partes, un mandatario (sobornado) y un cliente (sobornador) en perjuicio de un tercero,

que podría ser un agente privado o la sociedad en su conjunto, a quien se le estaría infringiendo sus derechos.

El enfoque de Schenone, permite redimensionar que el trasfondo económico de la corrupción es una transacción de dos partes y, que por tanto, es un acto social y comercial, donde participan consumidores de favores y productores de favores, por encima de los alcances de la ley y las instituciones del Estado, donde ambas partes se interrelacionan en un mercado de beneficios y perjuicios económicos, por parte de agentes privados y funcionarios públicos, para generar un beneficio privado.

Por tanto, se puede observar que existe un tema central en estos enfoques: todo acto de corrupción involucra un acto fuera de la ley realizado con el fin del beneficio o lucro privado, que se materializa tanto por funcionarios públicos corruptos como por agentes privados corruptores.

De ésta forma, la corrupción es un acto económico cimentado en el egoísmo individual, pero que es facilitado por un entorno social e institucional que incentiva la obtención de rentas ilegales y extraordinarias, resultado de la manipulación de las funciones de los cargos públicos y las instituciones a favor de agentes que pueden pagar los favores de los mismos.

Existen distintos tipos de actos de corrupción, de acuerdo al nivel de vulneración de la ley y la función pública; en donde se puede considerar que en cuanto mayor sea el grado de afectación a la sociedad y violación de las leyes, y las instituciones, mayor será el costo y las repercusiones sociales de dichos actos.

A partir de este enfoque, se pueden clasificar los actos de corrupción en dos principales clases, que ayudan a explicar en mayor medida dicho fenómeno.

Primero, cuando un servidor público recibe un beneficio por parte de un agente privado por llevar a cabo una tarea que tiene obligación de realizar conforme a la ley. En cuyo caso, el funcionario de todas maneras debe otorgar el servicio, pero el agente privado está dispuesto a pagar por el mismo para que sea más expedito. Ejemplo de ello puede ser un trámite tardado, que involucra procedimientos administrativos complicados, largos y difíciles de cumplir, provocando que el privado elija otorgar una dádiva o “mordida” para facilitar el “cumplimiento” de los requisitos y continuar con las labores, en vez de absorber el costo de los mismos o la pérdida de tiempo de seguir el procedimiento de manera regular.

Segundo, cuando un servidor público otorga un servicio que tiene prohibido proporcionar, el cual es impropio de la ley y cuya aplicación puede incluso llegar a estar penada por la misma. Este acto es diferente del anterior, en tanto que implica una violación directa a la ley o su

omisión para beneficio de ambas partes, lo que resulta estar en contra de la sociedad o de los intereses sociales que procura proteger la ley.

Ambos tipos de actos de corrupción implican la deslealtad de los privados sobre los intereses de los demás, sean de los servidores públicos, los empresarios o de las personas de manera individual. Además, involucrarse dentro de estos actos implica pagar por favores a la autoridad para evadir o violentar la ley; su proliferación es por tanto la subordinación de la ley y las instituciones por el interés privado del enriquecimiento, a sabiendas de que ambas partes buscan su beneficio por encima de las reglas de comportamiento social diseñadas para la sociedad en su totalidad.

Ser parte del acto de corrupción, de cualquier tipo que se trate, implica por tanto una trasgresión a las instituciones del Estado y a la convivencia social, la cual deteriora en el largo plazo la confiabilidad de las personas en las instituciones y en las mismas personas que cuentan con el poder público.

2. Los factores condicionan el desarrollo de la corrupción

La realización de un acto de corrupción implica entonces una construcción de interacciones económicas, sociales y culturales, en donde se comercian favores de distintos tipos a cambio de pagos ilícitos u otro tipo de beneficios en especie, que permiten que una vez realizada la transacción, esta propiciará el otorgamiento ilegal de una autorización oficial fraudulenta. Para concretar dicha operación, se debe pasar por encima de lo que permite el marco legal establecido, consistiendo en un abuso de poder que daña la convivencia legal de la sociedad en su conjunto, misma que le permite su estabilidad y reproducción sana.

De esta manera, los economistas han optado por modelar la dinámica de la corrupción a partir del comportamiento regular de los mercados, es decir, de la convergencia de ofertas y demandas, considerando a los favores ilícitos como mercado y el valor de los mismos como el tema central de la discusión.

La oferta de favores ilegales proporcionados por los funcionarios corruptos es influenciada principalmente por tres factores: 1) el salario de los funcionarios públicos, 2) la probabilidad de que el acto corrupto sea detectado y 3) el castigo al que el sujeto corrupto se atiene de ser demostrada su actuación.

Por otra parte, la demanda de estos actos está determinada por la magnitud de los beneficios esperados por parte de los agentes públicos y privados que solicitan la evasión de la ley para sus propios fines, es decir que la demanda que impulsa los actos de corrupción depende principalmente de 3 factores: 1) la posibilidad de obtener beneficios extraordinarios de la no

aplicación de la ley, sean estos en términos monetarios, poder de mercado o de otra índole política o social; 2) la desigualdad en la distribución de los ingresos y la concentración de la riqueza; y 3) la calidad de los sistemas institucionales de prevención de la corrupción.

Esto quiere decir que, cuanto mayor sean los salarios y la calidad del empleo de los funcionarios públicos, estos tendrán una menor propensión a actuar fuera de la ley, pues estarían arriesgando un empleo adecuado a sus necesidades económicas de largo plazo por una renta de corto plazo, que por alta que sea, podría presentarse una sola vez, (Van Rijckeghem y Wader, 2001).

Por otra parte, cuanto más probable sea la posibilidad de que estos actos sean detectados, cuando mejor sean establecidos los sistemas de control y detección y mejor sea la coordinación y el diseño institucional en contra de estos, mayor será la incertidumbre del éxito de lograr cometerlos y con ello mayor el riesgo de que se cuente con evidencia incriminatoria, que podría afectar el estatus laboral del infractor, viendo en riesgo sus ingresos de largo plazo, (Becker, 1968 y Busquets, 2003).

La magnitud del castigo incide en la magnitud de la oferta, pues cuanto más costoso sea el delito para el infractor al ser detectado, menor será su propensión a actuar fuera de la ley. Por tanto el castigo influencia la elección del servidor público, desincentivando el acto e impactando su aversión al riesgo y la pena que resultaría en un costo a pagar por los favores ilegales que no cualquier sujeto estaría dispuesto a costear, (Becker, 1968 y Busquets, 2003).

La demanda de estos favores se ve determinada por la magnitud del beneficio que deja al agente privado el actuar fuera del marco legal. Por ejemplo, suponiendo que la ética, la moral y la cultura de la legalidad no existiesen, los libres mecanismos de mercado mandarían un efecto sustitución sobre las rentas o los costos, tanto monetarios como en tiempos, o cuotas de mercado de actuar legal o ilegalmente, (Kitgaard, 1988).

Así, si actuar en la legalidad tuviera un costo de 100 unidades monetarias y actuar fuera de la ley tuviera un costo de 10 unidades monetarias, por la relación de costos el agente privado decidiría pagar el costo de actuar ilegalmente. Lo mismo ocurre cuando se tiene que esperar por un trámite tardado, tedioso o complicado, pues los agentes privados con el fin de optimizar su beneficio dado su tiempo, sus necesidades y sus costos, elegirán la opción que más les acomode y que les genere menores costos respecto a sus objetivos.

Ades y Di Tella (1999), concuerdan que cuanto mayor sea la posibilidad de obtener rentas monopólicas, mayor disposición se tendrá a pagar por este tipo de favores, declarando la búsqueda sobre las rentas extraordinarias sobre el mercado como factor detonante de la corrupción. El caso de las economías ricas en recursos naturales es un claro ejemplo de estudio en este tema; como argumentan Sachs, J. y Warner, A. (1999), estas economías son

más propensas a generar ingresos superiores a los del resto del mercado mundial, por lo que se vuelven atrayentes de inversiones corruptas.

De la misma forma, la composición de mercado también tiene efectos sobre la magnitud y los costos de la corrupción. En un mercado en donde la demanda es muy alta y se cuenta con controles de detección bajos, el costo de estos actos se puede estandarizar en una cuota de entrada, cuya remuneración no requiere necesariamente de un éxito del acto, (Cartier-Bresson, 1996).

Por otra parte, si la oferta de favores se encuentra monopolizada, es decir, concentrada en un conjunto limitado de funcionarios con puestos de decisión estratégicos para cometer los actos, los costos tienden a subir hasta el límite de la rentabilidad y poder de negociación de las entidades que buscan evadir las leyes y procedimientos determinados para toda la sociedad.

Otro factor relevante es el entorno institucional, el cual incentiva o deteriora la realización de actos corruptos. Cebelkova y Hanousek (2002), argumentan que una percepción de corrupción creciente se puede asociar a una mayor disposición a ser partícipe de la corrupción y a pagar sobornos con mayor regularidad. Esto significa que la sociedad inmersa en un cierto ciclo de corrupción, tiende a mantenerse y a progresar en la misma dirección porque el mismo entorno manda señales al mercado de que es habitual y aceptable tolerar e incluso asociarse a la tendencia común.

Como se distingue en los argumentos que se han mostrado, la corrupción más que ser una característica endémica de una u otra sociedad, es una construcción económica y social que se retroalimenta a través del tiempo por un entramado institucional deficiente y condiciones de mercado que vuelven rentable trasgredir la ley y el derecho de terceros para apropiarse de beneficio personales y de grupo.

De esta manera, algunas sociedades son más propensas que otras a la corrupción por múltiples factores. Ejemplo de ello son la pobreza y el ingreso deficiente, que incentivan a las personas para que busquen complementar sus fuentes de ingresos a costa de trasgredir los derechos y las leyes de aplicación general. Tal cual sucede con la delincuencia y la violencia, puede llegar a ser considerada como una salida para satisfacer necesidades económicas básicas de algunos sectores de la población.

La desigualdad económica y social entre empresas, personas y funcionarios públicos también afecta la dinámica de la corrupción, retroalimentándola y consolidando el poder de los actores dispuestos a ser partícipes activos en estas tareas, fomentando no solo que cada vez más sujetos se involucren activamente en este mercado, realizando distintos tipos de actos corruptos, desde el pago de mordidas para evitar una infracción de tránsito, hasta el pago por

facilitar concesiones o contratos multimillonario, sino que además, que los distintos grupos sociales que son partícipes de la corrupción consoliden su poder y experiencia en estos actos.

El aumento de las remuneraciones y perspectivas laborales de los servidores públicos, afectan positivamente al control de la corrupción y desincentivan su participación, permitiendo valorar más alto su perspectiva de largo plazo en el gobierno que el beneficiarse de sus cargos públicos en el corto plazo. El desarrollo efectivo de los instrumentos institucionales de regulación, control, evaluación y sanción de estos actos desincentiva su realización, incrementando los costos económicos y familiares de que el servidor público se corrompa ante las necesidades del mercado de favores.

Todos estos factores impactan al desarrollo de la corrupción en una sociedad nacional; no obstante, su impacto no es un resultado unilateral, pues el movimiento de una sola variable no afecta de igual manera que el resto y tampoco impacta si el resto no se modifica. Por ende, la corrupción es un sistema complejo que requiere de cambios profundos en todos los aspectos que lo conforman.

II. Acciones anticorrupción en México

El presente capítulo muestra el desarrollo histórico de la acción pública interpuesta por el Gobierno Federal en contra de la corrupción en México, con el fin de contextualizar la dirección de la política, las estrategias y los resultados respecto al combate de este fenómeno por parte del Gobierno Federal y sus instituciones durante las últimas cuatro décadas.

El Estado, por su parte, hasta antes de la década de los 70, no tenía incentivos para crear un sistema autentico de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas. José Ayala (2005) señala que “El crecimiento sostenido del Estado, la diversificación de funciones, sus mayores responsabilidades económicas, políticas y sociales, y la mayor complejidad del proceso presupuestario, habían conducido a la necesidad de revisar los mecanismos de control siempre bajo las propias expectativas e intereses del gobierno”.

Para muchos analistas, la mala administración y asignación de los recursos públicos y la corrupción creciente en el sector público, obedecen a la falta de controles institucionales internos y externos eficaces y a que las actividades crecientes del Estado son difíciles de vigilar, incluso por el gobierno mismo. Entonces ¿quién o quiénes vigilarán y controlarán, no sólo para que se realice lo que se debe, sino también para que se haga como se debe?

El problema de control del gobierno adquiere relevancia en el contexto de la corrupción y ésta erosiona significativamente la credibilidad y confianza en el gobierno, así como en las políticas del sector público. Es fácil advertir que en los países en los cuales existe una debilidad notable en las instituciones de control gubernamental, la corrupción tenderá a ser alta y el desempeño público y económico muy bajo.

Con relación a los antecedentes del control administrativo, financiero y de desempeño en México, es referirnos desde luego a los antecedentes del control en la Administración Pública Federal y el progreso normativo en esta materia. Ayala (2005) también señala que “los organismos encargados de la vigilancia de los gobernantes eran concebidos como mecanismos formales, pero no instrumentos de poder reales en manos del Legislativo, de los ciudadanos y de los partidos políticos. Particular importancia del control y vigilancia del gobierno, ha dejado de ser una hipótesis, para convertirse en una demanda social”.

Sin embargo, a partir de 1977, se fue haciendo necesario contar con marcos de control interno que no fueran meramente contables y que tuvieran un enfoque más amplio, debido en buena medida a la ocurrencia de fraudes y procedimientos no éticos en entidades administrativas de servicio público, cuya información financiera había sido evaluada como “razonable y limpia” por las instancias de contraloría interna que existían al momento.

El capítulo retoma esta lucha en tres periodos: 1) de 1983 a 1994 con la lucha encabezada desde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), 2) de 1994 a 2003 con la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (SECODAM) y 3) de 2003 a 2017, mediante la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual continúa siendo el principal organismo del Gobierno Federal encaminado a la lucha en contra de este fenómeno.

El 7 de marzo de 1982, el presidente Miguel de la Madrid declaró que “una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que cae”. En su discurso aceptó que la corrupción del sector público “es la forma más intolerable de inmoralidad social”.

De tal forma que prometió reformar leyes y sistemas para prohibir que los funcionarios públicos ocuparan sus cargos para promover negocios, compras, aprovechamientos o cualquier otro tipo de acción corrupta en beneficio propio o de terceros. En ese momento comienza la que sería llamada política de la “Renovación Moral”

Ayala (2005) señala que el análisis de la estructuración orgánica del control gubernamental, se debe iniciar en las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la “estructura de la secretaría que ordena la Constitución para efectos de normar, centralizar y organizar el control gubernamental. En 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), como primer intento de centralizar la función del control gubernamental a nivel de los recursos y unidades administrativas centrales del Poder Ejecutivo Federal; hasta ese momento la labor de contraloría estaba dispersa en varias instituciones y actuaban con poca eficiencia”. Por ejemplo, en ese año, de 2,800 auditorías y 17,000 inicios de procedimientos administrativos, solo se había resuelto con algún tipo de sanción administrativa a 257 servidores públicos.

Conjuntamente con la reforma constitucional que da origen a la SECOGEF, se crea la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la que se reglamenta el Título Cuarto Constitucional, I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público; II.- Las obligaciones en el servicio público; III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y, VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos, y se precisan los límites y responsabilidades en que se puede incurrir por acción u omisión como servidor público.

Dicha ley, aunque intenta reordenar los recursos para el control gubernamental, deja en manos de los Titulares de las Contralorías Internas de cada unidad administrativa de orden federal la capacidad de sancionar a los responsables de las acciones u omisiones que

trasgredieron la norma aplicable, y el principal problema que se presentaba es que los titulares de las contralorías eran nombrados por los titulares de las instituciones u organismos en donde actuaban. A pesar de ello, fue un primer inicio sólido de combate a la corrupción y transparencia.

Por supuesto, tampoco es fácil establecer relaciones simplistas según las cuales el mayor tamaño y complejidad del aparato de gobierno explican la debilidad del control y el aumento de la corrupción. En el fondo del problema, está la existencia de una estructura institucional ineficiente y de mecanismos de control que no generan soluciones o prevención del problema de la corrupción a través de mejoras en el control de los procesos, refuerzo de los mecanismos de supervisión y control, desarrollo de una cultura y ambiente de control que propicie entre los servidores públicos, mejores prácticas de trabajo, o bien sanciones duras a los responsables de haber realizado irregularidades u omisiones, que propicien quebranto patrimonial.

La corrupción en México, es un asunto que se desenvuelve entre la existencia de una cultura del desorden administrativo y la inexistencia de procedimientos confiables, vigentes y simples, que se cumplan y sean supervisados eficazmente. Por una parte, la corrupción se presentaba en México como una forma de enriquecimiento sexenal y como mecanismo de protección ante la expectativa del cambio de administración. En suma, es una práctica de servirse del puesto y no de servir a la sociedad por la función que se ocupa.

Por otra parte, los mecanismos de control del gobierno en general, tienen subyacente el objetivo de establecer una medición del desempeño del sector público, de acuerdo con un conjunto de indicadores, entre los cuales destacan: número de fallas administrativas en que incurren los funcionarios, delitos cometidos por los funcionarios de acuerdo con el marco legal, número de funcionarios juzgados y sometidos por delitos consignados por la ley, y acciones de desviación de recursos públicos; aunque no se encuentren responsables de dichas acciones.

Sobre el tema de control del gobierno, Ayala (2005) argumenta que “depende de la obtención, selección, registro, procesamiento y análisis de información; el volumen de ésta última se ha incrementado notablemente como resultado del aumento de la complejidad gubernamental. Los costos marginales de la obtención de información del sector público son crecientes, al igual que los costos generados por la aplicación del control gubernamental en diversas formas de expresión”, tales como el monitoreo, supervisión, verificación, auditorías y revisiones de control, es decir, los costos de operación de la actividad de control y auditoría se fueron elevado notablemente.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), presentó a finales del año 2016 un estudio denominado “México: Anatomía de la corrupción”, en el que se desenvuelve un

análisis de los principales temas vinculados al razonamiento del fenómeno al interior de la sociedad mexicana. Además, se aborda el problema de la percepción de la corrupción, la impunidad, y los esfuerzos anticorrupción.

El mismo estudio presenta una relación de las principales acciones anticorrupción sostenidas por el gobierno mexicano desde la década de 1980 y hasta 2016. El cuadro 1 muestra la evolución de su marco institucional.

Cuadro 1. Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México	
Año	Institución anticorrupción
1982	SECOGEF
1994	SECODAM
1999	Auditoría Superior de la Federación
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información
2003	Secretaría de la Función Pública
2012	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes, Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
2015	Sistema Nacional Anticorrupción (Reforma constitucional)
2016	Promulgación y reformas a siete leyes anticorrupción: 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 5. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 7. Reformas al Código Penal Federal.

Fuente: Elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2016), México: Anatomía de la corrupción, p. 50.

La evolución del marco institucional ha impulsado nuevos mecanismos y prioridades en la política de combate y prevención de la corrupción, gradualmente se ha involucrado una mayor gama de actividades a la supervisión activa del gobierno, sea esto a través de secretarías, institutos, o fiscalías especializadas, asimismo, sin embargo a través de estos esfuerzos institucionales, la percepción de la corrupción en el país asciende al 20 % en la sociedad entre los factores más problemáticos en la dinámica económica del país, por encima

de la inseguridad y el crimen, la inestabilidad gubernamental. Cabe decir que, el Sistema Nacional Anticorrupción, que entró en vigor 19 de julio de 2016, que al representar el conjunto de instituciones y leyes que deben interactuar entre sí, permitirá fortalecer la prevención de la corrupción, así como la investigación y sancione las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

A continuación se muestra un análisis detallado de los principales cambios estratégicos que fueron consolidados durante este periodo, así como los retos que enfrenta el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

De 1983 a 1994, la lucha contra la corrupción en México se encaminó desde la dupla de la actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y el marco legal establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Los resultados de dicha labor fueron débiles y no lograron limitar el avance de las prácticas corruptas entre los servidores públicos y la ciudadanía propiciadora de la misma.

La SECOGEF se enfocó en el reordenamiento administrativo de la gestión pública federal para que ésta se desempeñara con transparencia; en el diseño e integración de actividades públicas en materia de combate a la corrupción, así como en facilitar la operación de las disposiciones determinadas por la LFRSP.

Por otra parte, la LFRSP sirvió como sustento legal para el control preventivo y la sanción de los actos de corrupción cometidos por los funcionarios públicos, estableciendo condiciones de actuación, coordinación, control y evaluación de estos, así como la sanción de sus acciones de encontrarse como responsables de este tipo de actos.

La Ley prohibió la entrega de obsequios valiosos a los funcionarios por el desempeño de su cargo, estableció regulación respecto al tráfico de influencias, así como obligaciones administrativas para el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría organizó sus ocupaciones alrededor de 4 funciones principales, que se encaminaban al combate frontal contra la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos en el Gobierno Federal.

La primera función sustancial de la Secretaría, fue la del “control preventivo” en la administración pública; el cual consistió en establecer y ejecutar acciones, estrategias, programas y planes para prevenir y evitar el ejercicio indebido de los servidores públicos.

En segundo lugar, se estableció a la auditoría como un instrumento central en las tareas de vigilancia y evaluación de las labores de los servidores públicos y las unidades administrativas.

Y en tercer lugar, se estableció un sistema de sanciones a los servidores públicos que incumplieran sus funciones y que se extralimitarían con las mismas.

Por último, en cuarto sitio, se propició el uso racional de los recursos públicos y la austeridad en el gobierno como instrumento para disminuir los alcances de la corrupción a través de reducir la participación misma de las labores del Estado en la economía.

El control preventivo se desarrolló alrededor de tres ejes principales. El primero fue la obligación legal de la Declaración Patrimonial de los Servidores Públicos; le siguieron el establecimiento del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía (SNQDAC) y finalmente el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG).

Por un lado, la declaración patrimonial consistió en generar un registro de los bienes en propiedad de los funcionarios públicos, permitiendo el seguimiento a sus modificaciones a través del tiempo y la justificación de dichos cambios del patrimonio de los funcionarios dado su nivel de remuneración como funcionarios.

Por tanto, la declaración patrimonial fue el primer acercamiento a la transparencia en el nivel de ingresos y acumulación de rentas y propiedades de los funcionarios públicos. La Ley establecía sanciones precisas a los servidores que no presentaran su declaración patrimonial, que incluía la destitución del cargo o comisión. Sin embargo, durante muchos años dicho registro no operó adecuadamente.

Por otro lado, el SNQDAC permitió facilitar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno para la mejora de la función pública y la prevención de los actos de corrupción. El sistema facilitó a la ciudadanía el expresar sus ideas, quejas y denuncias acerca de las acciones irregulares de los servidores públicos. Aunque el seguimiento ciudadano a sus quejas y denuncias era muy limitado, si existía un registro de áreas de mayor conflictividad y que requerían de mayor atención y vigilancia por parte de las contralorías internas.

Incluso llegaron a constituirse mecanismos de atención inmediata de quejas de usuarios que eran maltratados por servidores públicos en dependencias o entidades de mayor atención al público.

Finalmente, el SICEG permitió el fortalecimiento y apoyo de la ciudadanía en las tareas de vigilancia de los servidores públicos y la función gubernamental. Este sistema también proporcionó el uso eficiente y la transparencia en la asignación de recursos federales bajo ciertos estándares de calidad en el ejercicio presupuestal.

De igual manera, la SECOGEF se encargó del desarrollo de estrategias y mecanismos encaminados hacia la simplificación administrativa para reducir la complejidad de la Administración Pública Federal y con ello también, disminuir la magnitud del gasto público y la magnitud de la burocracia, estrechando con ello la oportunidad del desarrollo de actos de corrupción.

2. Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo

En diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), sustituyendo la SECOGEF por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Este cambio dotó a la SECODAM de nuevas atribuciones en materia de organización y coordinación de desarrollo administrativo y de control de la Administración Pública Federal, con lo que se privilegió la tarea de la mejora de la función pública.

La SECODAM quedó facultada para nombrar a los titulares y manejar directamente a los Órganos Internos de Control (OIC's) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con lo que se centralizó la función de control y dictamen de responsabilidades administrativas por parte de la Secretaría, al margen oficial de la opinión de las autoridades de las dependencias o unidades administrativas en que actuaban. Esta acción permitió separar los intereses de las entidades de los intereses de los titulares de sus OIC's, mejorando la independencia de sus labores al limitar su relación laboral con las diferentes dependencias.

Los Órganos Internos de Control se integraron a la estructura administrativa de las dependencias del Gobierno Federal, órganos desconcentrados y entidades paraestatales con el fin de cumplir las funciones de la supervisión de control, la auditoría y la revisión de la queja y la denuncia ciudadana.

A los OIC's se les dotó de la competencia para organizar y coordinar el sistema integrado de control de sus respectivas dependencias y entidades; así como la facultad de investigar quejas

y denuncias y la determinación de sanciones a los servidores públicos, contratistas o licitantes involucrados en actos de corrupción.

Asimismo, a los OIC's se les asignó la tarea de diseñar y ejecutar el Programa Anual de Auditoría y Control de sus entidades, con lo que se volvieron los principales actores de las tareas de auditoría dentro del programa anticorrupción del Gobierno Federal.

Dentro de la auditoría para el aseguramiento del adecuado ejercicio de los recursos presupuestales en el Gobierno Federal, los OIC's establecieron sus prioridades de operación y la relevancia de los distintos tipos de auditoría para los fines de la operación adecuada de sus dependencias, integrando como parte de un solo sistema a la auditoría financiera, la auditoría operacional, la auditoría de resultados, la auditoría administrativa, de legalidad, de control y de obras¹.

Con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en 2002, se otorgó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la capacidad operativa de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y el análisis de su información bancaria, lo que permitiría conocer con evidencia las transacciones, montos y flujos de recursos entre los servidores públicos para fortalecer las investigaciones sobre corrupción y su demostración ante los procedimientos de sanciones.

La Ley permitió a la Secretaría la realización de auditorías e investigaciones a actos de los funcionarios públicos que tuvieran presunción de irregularidades durante sus funciones en los cargos públicos, obligándolos a demostrar la procedencia de sus recursos financieros y riquezas personales, de manera que tuvieran un origen lícito, quedando como institución con facultades de investigación.

La LFRASP y sus reformas facilitaron a la Secretaría el posicionarse como una institución coadyuvante en la procuración de justicia, pues a diferencia de sus funciones anteriores, posteriormente a sus investigaciones puede intervenir en la denuncia y canalización de los funcionarios que cometan actos ilícitos hacia el Ministerio Público Federal, para que éste último diera cabida al procedimiento legal correspondiente.

La SECODAM quedó a cargo de dos instrumentos centrales en la lucha contra la corrupción: El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), ambos instrumentos constituyeron un nuevo paradigma coordinado de control y combate a la corrupción en el Gobierno Federal.

¹En el Anexo, Cuadro 1, se presentan las finalidades generales de cada uno de los tipos de auditoría mencionados, el cual se elabora para el enriquecimiento del lector sobre el tema.

El PNCCFTDA definió sus acciones de combate a la corrupción alrededor de cinco ejes estratégicos: la prevención, el control y la sanción efectiva de las prácticas corruptas, la transparencia y la participación ciudadana en las actividades de gobierno.

La prevención se encaminó a través de la ampliación de las prácticas de gobierno y la promoción de la calidad en la gestión pública, lo que buscó establecer un escenario menos propicio para las prácticas corruptas, mejorando la construcción del entramado institucional y los procedimientos administrativos; involucrando a los funcionarios dentro de un ambiente de legalidad, regido por nuevos códigos de ética y conducta para volver partícipes a todos los servidores públicos.

El mejoramiento del control en la Administración Pública Federal, se llevó a cabo mediante la determinación y aplicación de nuevos Sistemas de Control Interno en la Administración Pública Federal para la detección de prácticas ilegales, lo que significó la detección de temprana de prácticas vulnerables y su seguimiento posterior, facilitando su sanción.

El mejoramiento del sistema de sanciones buscó una aplicación más rigurosa de los términos establecidos por la ley, a fin de desincentivar las prácticas ilegales, lo que volvía cada vez más importante favorecer el buen desempeño de las acciones de prevención y control, a fin de argumentar los términos en los que se desarrollaban los actos ilícitos y poder llevarlos a una responsabilidad administrativa imputable.

Así, el combate a la corrupción no solo fue dirigido como un esfuerzo interno del gobierno, sino que el interés por vincular la participación ciudadana con el nuevo clima de transparencia y de cultura de la legalidad, llevó a la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, donde el Gobierno Federal se involucró directamente con organizaciones de la sociedad civil, empresariales y académicas para construir un nuevo clima de legalidad que facilitara la denuncia y desincentivara las prácticas ilegales dentro y fuera del gobierno.

3. Secretaría de la Función Pública

Cuando la SECODAM cede su lugar a la Secretaría de la Función Pública (SFP), no solo cambió el nombre de la institución a cargo de preservar la actuación transparente y cabal del Gobierno Federal, sino que además surgió un nuevo enfoque a su actividad, privilegiando el modelo de prevención de la corrupción por encima de la corrección y sanción administrativa a los hechos corruptos.

Paralelamente a esta situación, la reforma política empezó a rendir frutos con las sucesivas sustituciones de políticos provenientes del sistema unipartidista, con nuevos políticos que representan nuevas fuerzas y partidos en el ámbito de la nueva democracia mexicana.

Esta situación genera una nueva realidad política, esta es que los nuevos titulares de las diferentes unidades administrativas ya no tienen la perspectiva histórica de la permanencia en el sistema y solo viven al día político. Así, se inicia un fenómeno no resuelto, en donde la discrecionalidad en la asignación y remoción de los recursos humanos dentro de la Administración Pública, afectaba por un lado el nivel de apego de los servidores públicos con su puesto, sus deberes y sus logros, limitando los alcances de la nueva cultura de la legalidad, a sabiendas que la permanencia en los puestos no era determinado por el nivel de profesionalismo de los servidores en sus puestos.

La instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), cuyo principal crédito era el fortalecimiento de una estructura de recursos humanos que al margen de la política consolidara las buenas prácticas y servicio público, así como el combate a la corrupción, mediante la vinculación de las personas a sus cargos y la garantía de su estabilidad laboral basada en su grado de calificación y profesionalismo en el puesto, pronto se desvanece porque desde los cargos del más alto rango se conducen las acciones fraudulentas y de corrupción.

De tal forma, la Ley del Servicio Profesional de Carrera pretendió ser una manera de incentivar los recursos humanos a conducir sus acciones en la expectativa de permanecer en la Administración Pública Federal (APF) con mayor estabilidad laboral, pero en realidad no logró consolidar las expectativas que la ciudadanía esperaba de ella.

Así, el arraigo y la profesionalización se volvieron ejes medulares dentro de este nuevo paradigma de combate a la corrupción. Se mantuvieron numerosos instrumentos o previamente desarrollados, como lo fueron los OIC's de la SECODAM y la cultura de la legalidad y la transparencia.

Dentro de esta nueva estrategia también se favoreció la mejora regulatoria, con lo que se pretendía que modificando el marco normativo simplificando los trámites y servicios que se prestaban a la ciudadanía, se lograría mejorar la batalla contra la corrupción. Transformando la estrategia anticorrupción a una con enfoque reactivo y correctivo en un enfoque proactivo de mejora institucional. La mejora regulatoria favorecería a disminuir los niveles de incertidumbre en toda la APF facilitando la lectura e instrumentación de sus herramientas normativas, programáticas y sus reglamentos, causando una disminución de los cuellos de botella y problemas estructurales que facilitarían la aparición de actividades ilícitas.

El modelo de gobierno buscado fue el gobierno profesional, eficiente, honesto y transparente. El enfoque centrado en la persecución de los infractores a la ley fue sustituido por una estrategia integrada para modificar la percepción de la ciudadanía. No se dejó de perseguir a los que cometían actos de corrupción, pues los instrumentos de control, auditoría, sanción y prevención, continuaron ahí. Sin embargo, el enfoque fue radicalmente diferente y en los hechos las consignaciones a la federación y la emisión de responsabilidades administrativas a servidores públicos corruptos disminuyó.

Durante la última década, la lucha anticorrupción del Gobierno Federal logró generar diversos mecanismos interinstitucionales para que de manera multifacética se combatieran las malas prácticas del uso y destino de los recursos federales.

Por ejemplo, la intervención conjunta entre la SHCP y la SFP para el control del presupuesto por medio de la metodología de Presupuesto Base Resultados (actualmente en desuso), donde la Secretaría de Hacienda obliga a la elaboración de matrices por resultados para los diversos programas que requieren presupuesto, y la SFP vigila el que se cumplan las expectativas programáticas esperadas. No obstante, esta metodología de control ya no se ejerce de forma integral actualmente.

4. Sistema Nacional Anticorrupción

El jueves 26 de febrero del 2015, la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones, el dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia de anticorrupción.

El dictamen modifica los Artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Carta Magna, creando el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Empleando algunas de sus definiciones más importantes como siguen:

- El Sistema Nacional Anticorrupción: tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es edificar, articular y evaluar la política en la materia.
- Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los entes públicos.
- La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.

- El Comité Coordinador será la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional, y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.
- Se integrará por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro más por parte del Comité de Participación Ciudadana.
- A su vez el Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
- Asimismo y a efecto de dotar de homogeneidad, se establece replicar el Sistema Nacional Anticorrupción en las entidades federativas.
- La imposición de sanciones recaerá en los Tribunales de Justicia Administrativa competentes.
- Dichas sanciones administrativas podrán consistir en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los hechos y omisiones.
- No obstante, y con la finalidad de establecer el nuevo régimen de responsabilidades que comprenda a la totalidad de los sujetos activos, se propone un régimen sancionador específico que atienda a la participación de particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves. En este caso las sanciones podrán consistir en sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; y el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales y las demás que determinen las leyes.
- Propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas, estableciendo la distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Como aún no se conoce oficialmente las peculiaridades de las que se consideren graves de

las que no, es conveniente denotar que estas diferencias podrían ser la puerta a interpretaciones que favorezcan la malversación de fondos públicos por medios específicos que dificulten la sanción justa por su trascendencia. Tal y como ocurre actualmente con la diferenciación de los delitos graves y no graves.

- Se prevé que las responsabilidades administrativas graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas.

Por otra parte, aquéllas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los Órganos Internos de Control. Si la diferencia entre las graves y las no graves es mucha, se debe presumir que las cargas de trabajo se concentrarán en los OICs y las que sean atendidas como graves se verán envueltas en resoluciones políticas y razonamientos jurídicos oscuros.

- El Sistema contará con una Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, como organismo autónomo, contará con el marco jurídico suficiente para investigar y perseguir de forma efectiva los delitos en esta materia.

El próximo 18 de julio del 2017, es la fecha que marca el Acuerdo de la reforma constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción como límite para que entre en vigencia en conjunto con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así también lo es para que todas las entidades federativas hayan realizado las adecuaciones necesarias a sus Constituciones locales y marco normativo aplicable en el que se enmarca el Sistema Anticorrupción local.

El Senado de la República, aún no tiene acuerdo para designar a los magistrados especializados en materia de responsabilidad administrativa y anticorrupción, ni tampoco ha logrado el consenso necesario para designar al Titular de la Fiscalía especializada en sanción a servidores públicos y agentes privados que se encuentren involucrados en delitos graves de corrupción y determinación del pago de indemnizaciones y sanciones resarcitorias por daños y perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de entes públicos.

A la fecha de elaboración de esta investigación, se reportaba por la prensa nacional que 24 de las 32 entidades federativas no han expedido las leyes de sus sistemas locales anticorrupción, es decir, la legislación secundaria y dentro de éstas, 9 de ellas ni siquiera han aprobado las reformas necesarias en sus constituciones locales. De las 8 que han cumplido sólo Chiapas y Nayarit cuentan con leyes adecuadas y están en condiciones de poner en marcha sus sistemas locales anticorrupción.

En resumen la situación del Sistema Nacional Anticorrupción presenta serias dificultades políticas para su implementación a nivel federal, y más aún las instituciones que deben dar sostén a toda la operación del sistema aún carecen de forma y recursos para realizar su cometido cuando se señala que hay un atraso en la disposición política para la correcta implementación en los estados y la federación, que se está leyendo entre líneas con este hecho, puesto que son precisamente los miembros de los poderes legislativos en los estados y en el federal quienes no están cumpliendo con su verdadera responsabilidad en esta materia.

Dicha situación se debe a que los poderes ejecutivos locales y el federal, presionan lo necesario para que en los legislativos no se pongan de acuerdo en quienes deberá de recaer el compromiso de atender los casos de corrupción por los próximos nueve años.

Nuevamente para la percepción de los mexicanos los intereses de las minorías burocráticas prevalecen por encima de los intereses nacionales de la ciudadanía que espera mayor transparencia y lucha contra la corrupción de aquellos quienes dicen servirles desde cargos públicos.

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en un estudio reciente denominado “La Corrupción en México”, destaca que este problema ocupa el sexto lugar dentro de los 10 más importantes del país. Dicho estudio es resultado de una encuesta realizada en donde destacan algunas cifras que ilustran las opiniones acerca de esta problemática. Señalan su percepción de que contribuirá en muy poco o en nada a combatir este fenómeno.

El estudio también afirma que, conforme a la Organización Transparencia Internacional, México tiene una calificación de 30 puntos en la percepción de la existencia de corrupción en el sector público, porque 3 de cada 10 ciudadanos consultados, resultaron afectados por un hecho de corrupción en el último año. Así mismo, indica que no existe un sistema político exento de servidores públicos que cometan corrupción, la gran diferencia consiste en que algunos estados han logrado instituir mecanismos para limitarla de manera más eficaz que otros.

III. Medición de la corrupción y sus principales resultados

El capítulo presenta una revisión de los principales indicadores y metodologías de evaluación del nivel de corrupción para México y el mundo, con el fin de mostrar el saldo de los resultados durante las últimas décadas en cuanto al nivel y dinamismo de la corrupción en el país.

La revisión de estas metodologías permite mostrar una visión compleja acerca de cuáles son los problemas económicos, sociales, políticos e incluso de gobernabilidad que se encuentran presentes en el país a causa de la corrupción e incluso sus perspectivas futuras.

1. Los indicadores de la corrupción

La corrupción es un fenómeno cuya naturaleza es opaca, cuanto menor sea la evidencia alrededor del acto ilegal en cuestión, mayor será su efectividad para los intereses de los que participan en el acto, tanto para el corrupto como para el corruptor; pues los terceros afectados conocerán menos de su afectación directa e indirecta por la ejecución del mismo.

En este sentido, es un fenómeno que si bien se reconoce su presencia, existen formas muy limitadas para evaluar sus costos o sus alcances empíricamente. Fue hasta la década de 1980 cuando se dio impulso a la generación de instrumentos de medición vinculados a la corrupción y la realización de actos ilícitos por parte de las autoridades de los gobiernos, como parte de la revolución de la gestión pública a nivel mundial.

Control, evaluación y auditoría son elementos centrales en el combate a la corrupción; no obstante, su medición resulta altamente compleja. A nivel nacional e internacional se han desarrollado indicadores que permiten medir elementos relativos a la ejecución de estos actos en la sociedad, sin embargo distan de ser perfectos o indiscutibles.

Cabe añadir que, para que se conforme correctamente, la corrupción debe tener una cadena de involucrados de diversos niveles y responsabilidades. No son actos aislados o fortuitos, sino son plenamente organizados del más alto nivel hacia abajo y, el servidor público con menor rango que los ejecuta y da la cara, es en términos generales el que es reemplazable. Por ello, es difícil registrar con exactitud el número de eventos que se realizan y los responsables de haber participado.

Tener una metodología infalible para la medición de los actos de corrupción es prácticamente imposible, pero si se cuenta con recursos para aproximar sus referencias estadísticas. Los principales desarrollos en la cuantificación de la corrupción, giran alrededor de tres metodologías principales:

1. Evaluación de percepciones de corrupción
2. Estimación de incidencia del acto corrupto
3. Construcción de indicadores compuestos

La percepción de la corrupción es una medida relativa del grado de proximidad de los actos corruptos a la ciudadanía, es la magnitud en la que las personas comprenden que se encuentran en presencia de actos o en un entorno de corrupción. En otras palabras, la percepción se construye a partir de que las personas conviven o tienen conocimiento de la presencia de actos de dicha naturaleza, de tal forma que cuanto mayor reconocimiento del fenómeno tengan, mayor será la percepción de corrupción.

Por otro lado, la incidencia puede considerarse como producto de la magnitud y la regularidad en la que los personajes susceptibles de cometer actos corruptos, los efectúan al realizar sus actividades rutinarias. A diferencia de la percepción, la incidencia se estima a través de las personas involucradas o susceptibles de cometer dichos actos y no de la sociedad en general, dando como resultado datos aproximados de cuántos y con qué frecuencia se pueden comentar estos actos en ciertos sectores, lugares o durante la realización de ciertas actividades.

El grado de mayor desarrollo en la cuantificación de la corrupción es la construcción de indicadores compuestos que permiten producir conclusiones generales, pero conllevan a mayores riesgos estadísticos, pues implica la conceptualización de variables aproximadas, que consiguen argumentar fenómenos y procesos que pueden no encontrarse relacionados de manera directa con la corrupción.

Por lo general, la evaluación de percepciones se lleva a cabo por instituciones de estadística y censos nacionales, como es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el caso de México; de tal forma que el universo de evaluación debe ser más amplio. Por otra parte, la incidencia es medida por instituciones vinculadas al control, prevención y sanción de la corrupción, en tanto que cuenta con una vinculación directa con los sujetos afines a dichos actos.

Por lo general, los indicadores compuestos cuentan con respaldos académicos o institucionales, tanto de origen nacional como internacional, tanto público como privado y social.

En cualquier caso, durante los últimos años las organizaciones de la sociedad civil que enfrentan diversos ángulos de los diversos tipos de delincuentes han encontrado vías metodológicas para expresar su experiencia en calidad de víctimas y con ello obtener resultados diversos a los datos proporcionados por instituciones públicas que tratan estas materias.

El cuadro 2 muestra los principales instrumentos de medición del grado de corrupción con los que se cuenta en la actualidad; tanto los que han sido desarrollados por instituciones internacionales las últimas décadas.

Cuadro 2. Principales Índices Internacionales de Medición de la Corrupción		
Institución	Indicador	Objeto de medición
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	Mide el alcance general de la corrupción a través de su percepción, adicionando indicadores de frecuencia y magnitud de los actos.
	Índice de Fuentes de Sobornos	Propensión de las empresas exportadoras a sobornar en el extranjero para ganar negocios.
	Barómetro Global de Corrupción	Cuantifica el grado de corrupción basado en encuestas de opinión y experiencia de la población en materia de corrupción.
	Índice Global de Corrupción	Estado mundial de la corrupción y los esfuerzos para combatirla.
Banco Mundial	Índice de Gobernabilidad y Buen Gobierno	Mide de manera conjunta los logros en materia de representatividad, rendición de cuentas, estabilidad política, violencia, efectividad gubernamental, mejora regulatoria, estado de derecho y control anticorrupción.
	Índice Global de Integridad Pública	Mide fortalezas y debilidades para enfrentar la corrupción, agrupados en seis componentes: acceso a la información pública, procesos político electorales, rendición de cuentas, mecanismos de regulación, mecanismos anticorrupción y estado de derecho.

Fuente: Elaborado con información de Transparencia Internacional, Banco Mundial y Secretaría de la Función Pública.

Como se observa en el cuadro anterior, los principales organismos evaluadores a nivel mundial son Transparencia Internacional y el Banco Mundial, quienes han desarrollado

indicadores comparativos a nivel mundial; ambos agrupan instituciones de la sociedad civil, sector privado y gobiernos para consolidar evaluaciones globales sobre el fenómeno.

Transparencia Internacional se ha consolidado como la principal institución internacional para la promoción de la transparencia y rendición de cuentas en el mundo. Por otra parte, el Banco Mundial se ha posicionado como organismo asesor en materia de buen gobierno y combate a la corrupción, ofreciendo asesoría para el desarrollo de políticas, programas y estrategias en esta materia.

Los indicadores desarrollados por estas instituciones no solo miden el grado de corrupción de las sociedades, sino que además permiten conocer de cierta manera el grado de desarrollo de la arquitectura institucional en gobierno, accesos a la información y combate a la corrupción, entre otras.

El cuadro 3 enlista algunas las encuestas e índices más destacados y explicativos del grado de corrupción, elaborados por instancias académicas, gubernamentales y no gubernamentales, que se han aventurado a diseñar y ejecutar otras mediciones pero centradas en la evaluación del caso mexicano. El apartado siguiente muestra los principales resultados de estos índices y otras mediciones relevantes.

Cuadro 3. Índices y Encuestas de Medición de la Corrupción para el caso de México		
Institución	Indicador	Medición
Transparencia Mexicana	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001)	Medir la percepción ciudadana sobre la corrupción en los servicios públicos; la incidencia y el costo de la misma.
Consultora GUSSC y REDES por encargo de la SFP	Encuesta de Corrupción y Percepciones Ciudadanas 2004	Evaluar la percepción ciudadana y el impacto de las acciones institucionales contra la corrupción.
Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, por encargo de la SFP	Encuesta de gobernabilidad y desarrollo empresarial 2005	Evaluar la percepción de los empresarios en México sobre la corrupción como límite a su desarrollo, honestidad y transparencia del gobierno.
KPGM	Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008	Incidencia y efectos de fraude y corrupción del sector privado en México.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado	Encuesta sobre el costo de la regulación para las empresas en México 2007	Cuantificar los obstáculos al desarrollo empresarial derivado de la corrupción.
---	---	---

Fuente: Elaborado con información de Transparencia Mexicana, SFP y CEESP.

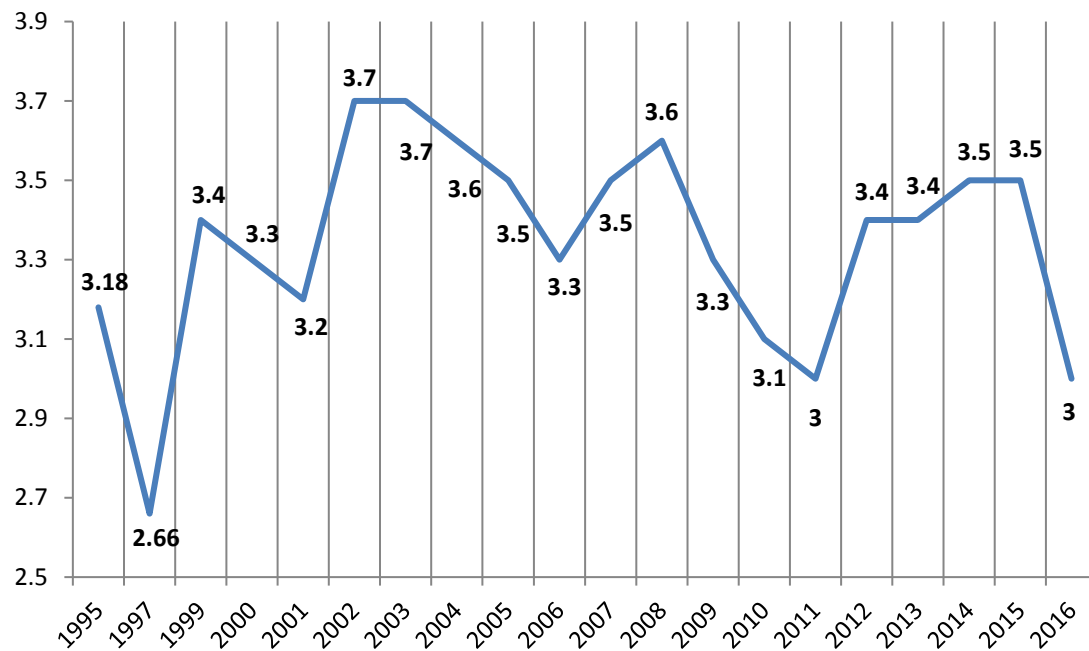
2. Principales resultados para el caso de México

Los reportes de Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) reportan que México se ha sostenido durante las últimas dos décadas en niveles de percepción de corrupción altos, por debajo o peor posicionados de la media internacional, siendo de los países peor calificados en el ranking de esta organización.

Mientras que países como Dinamarca, Finlandia y Suecia alcanzan calificaciones casi perfectas de transparencia y legalidad, es decir se encuentran posicionados por encima de la media internacional en esta materia, México alcanzó una calificación promedio de 3.3 sobre 10 entre 1995 y 2016, alcanzando su mejor nivel entre los años 2002 y 2003, cuando se llegó a una calificación de 3.7 tras la renovación democrática del Gobierno Federal, sus nuevas estrategias de política económica y las altas expectativas de mejora del país.

El gráfico 1 muestra que no solo persiste un nivel bajo sobre la escala de medición del IPC, sino que además ésta va disminuyendo gradualmente a través del tiempo; donde progresa la presencia de la corrupción en el entorno nacional, pese a los cambios en la legislación, la sustitución de Secretarías o la transformación de las estrategias anticorrupción emprendidas por el Gobierno Federal durante este periodo.

Gráfica 1. Índice de percepción de la Corrupción



Fuente: Elaborado con información de Transparencia Internacional.

Se observa también que la calificación obtenida en el caso de México tiene que ver con el ciclo de renovación del Poder Ejecutivo Federal. Los primeros años de cada periodo presidencial desde el año 2000 han sido años de recuperación de posiciones respecto a los niveles de corrupción, alcanzando los niveles máximos sexenales, siendo que los últimos años de cada gestión, se ven acompañados caídas estrepitosas que establecen un nuevo punto de partida, especialmente bajo para la gestión posterior.

En este sentido, el diferencial entre los niveles máximos de calificación de la legalidad para cada lapso resultan en 3.7 para el periodo de Vicente Fox, 3.6 para el de Felipe Calderón y un máximo de 3.5 para la gestión del presidente Enrique Peña Nieto.

En los últimos tres reportes presentados por Transparencia Internacional de 2014 a 2016, se muestra un panorama nacional sin avances significativos, donde México se ubica como el país con la calificación más baja de todos los que componen la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ocupando lugares por debajo de sus principales socios comerciales y de sus principales competidores.

Entre 2015 y 2016 México cayó 28 lugares en el IPC, alcanzando una calificación mínima de 3 sobre 10, donde la expectativa de las reformas y la puesta en marcha del Sistema Nacional

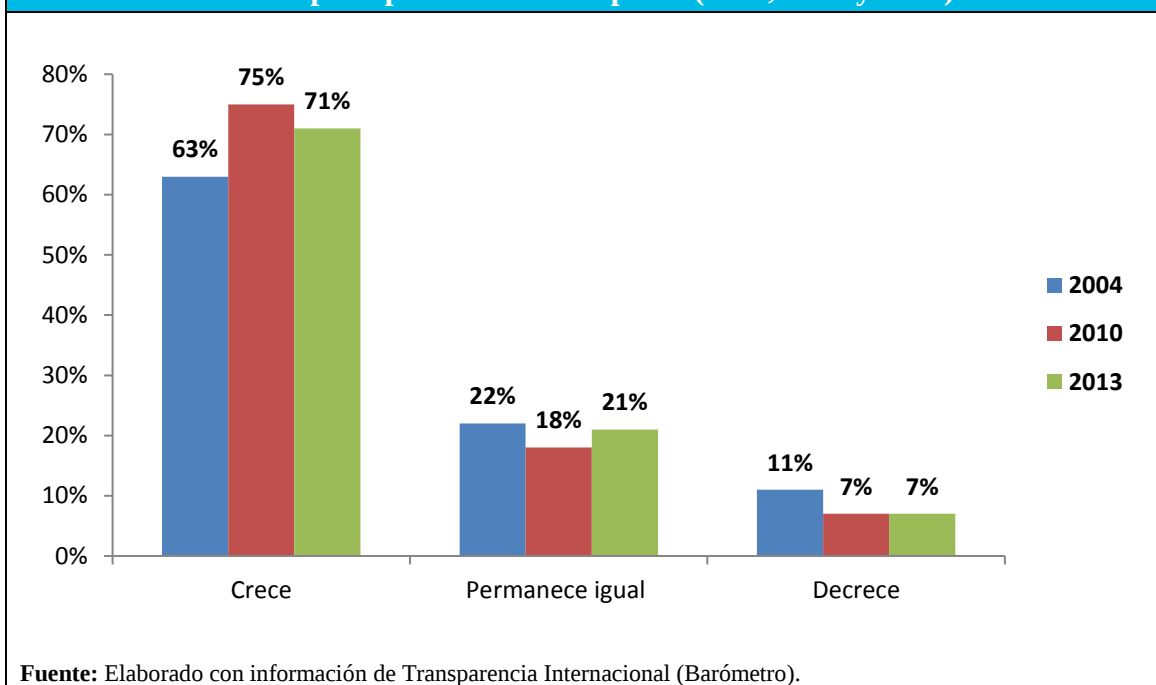
Anticorrupción resultan insuficientes para frenar la proliferación de una percepción de corrupción creciente entre la población.

Por otro lado, el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) reporta que las expectativas de la sociedad mexicana frente a este fenómeno es que persista y que incluso aumente a futuro, a razón de que durante años anteriores se ha observado que el nivel de corrupción ha ido en aumento y que más personas lo consideran un fenómeno cada vez más abundante.

El gráfico 2 muestra dicho fenómeno, donde persiste la expectativa futura sobre el crecimiento de la corrupción dadas las experiencias dadas por los años inmediatos anteriores. Se observa que entre el año 2004 y 2013, más de dos terceras partes de los encuestados han considerado que la corrupción ha aumentado y continuará al alza en años venideros, y que menos de una cuarta parte de ellos considera que el nivel de corrupción se encuentra estancado.

También se percibe que la población ubicada en esta postura pesimista, ha crecido a razón de un punto porcentual cada año, incrementándose de un 63% en el año 2004, hasta alcanzar un 71% para el año 2013.

Gráfica 2. Niveles de percepciones de corrupción (2004, 2010 y 2013).



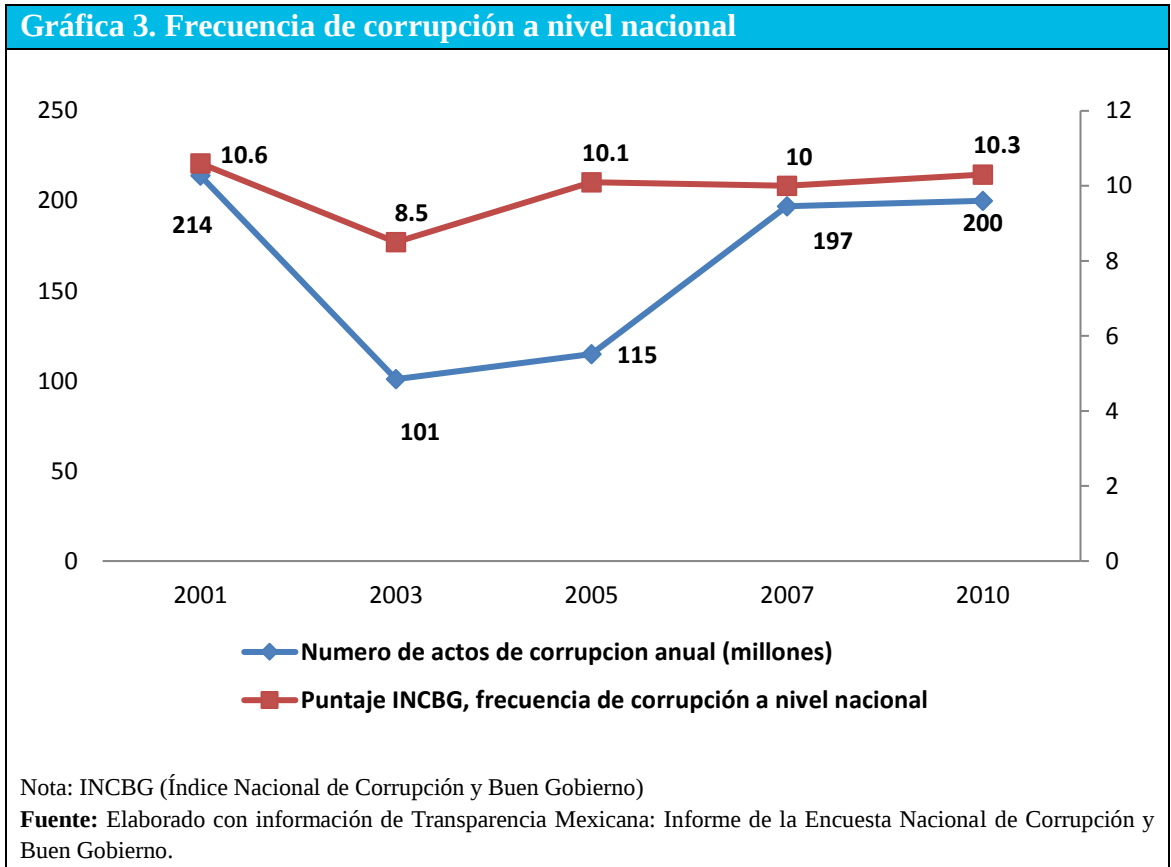
Cada vez más se reducen las expectativas de un entorno de honestidad y transparencia por parte del sector público, lo que significa que la sociedad misma toma como un hecho que las autoridades políticas y el sector público en general progresa en el camino de la opacidad, la incertidumbre y la ilegalidad.

El seguimiento del Barómetro de Corrupción también muestra que la valoración social de las acciones del gobierno respecto a la lucha contra la corrupción es ineficaz y que más aún la fomenta de alguna manera. La percepción de la sociedad no es neutra, no consideran que sólo se está siendo ineficiente, sino que la estructura de la administración pública reproduce los esquemas de corrupción.

Transparencia Mexicana a través de sus informes de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno muestra la misma realidad, es decir, que el país encuentra la operación de su sector público en altos niveles de corrupción, donde el número de actos de corrupción estimados ha aumentado, al igual que su costo económico para la sociedad

El gráfico 3 muestra que entre el año 2001 y 2010 la cantidad de actos de corrupción reportados por los encuestados ha fluctuado, es decir, no presenta una clara tendencia lineal hacia una mayor regularidad de dichos actos, sino que presenta un comportamiento cíclico de mediano plazo (línea azul, eje primario), tal vez relacionado a la vigencia de alguna política pública o algún ciclo político electoral, con el que se cuenta poca información.

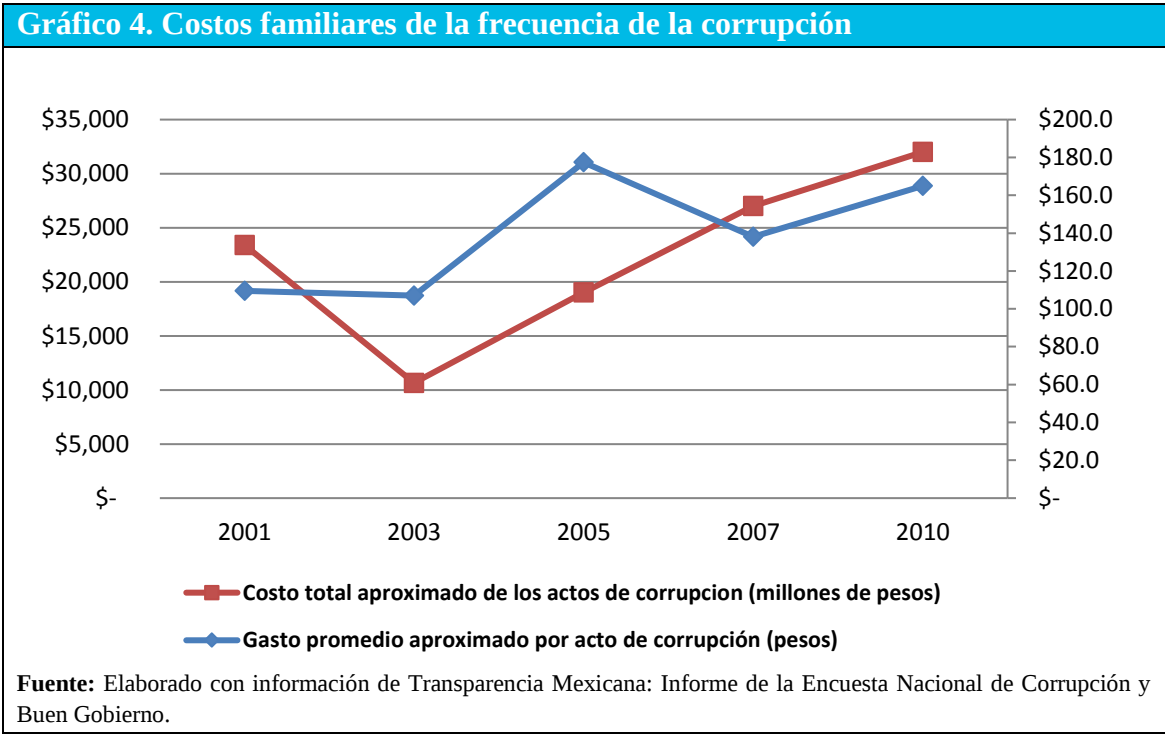
El mismo gráfico presenta la tendencia de la frecuencia de la corrupción a nivel nacional (línea roja, eje secundario) donde se observa que en promedio 9.9 de cada 100 ocasiones que los mexicanos realizaron un trámite o accedieron a un servidor público, los hogares tuvieron que pagar mordida, teniendo cierta regularidad en su comportamiento.



Por otro lado, el gráfico 4 muestra la dinámica de los costos estimados para las familias mexicanas dada la frecuencia de la corrupción en los servicios básicos, donde se alcanza a apreciar que la tendencia general va a la alza siendo cada vez mayor el costo de cada acto de corrupción (línea azul) y por tanto el costo total de esta actividad para la sociedad (línea roja).

En cuanto a la magnitud del gasto total ejercido por parte de las familias mexicanas, alcanzó un impacto de 32 mil millones de pesos a su ingreso disponible para el año 2010, estableciéndose a manera de un impuesto regresivo que afecta en mayor medida a las familias con menores recursos que representa una pérdida social del 0.38% del consumo privado, el cual se transfiere de manera directa autoridades corruptas para facilitar actividades, tramites o beneficios fuera de los límites de ley para prestación de estos servicios vinculados de manera directa a las necesidades básicas de las personas.

También, se muestra que el gasto promedio necesario para solventar los actos de corrupción (línea azul) asciende gradualmente a través del tiempo, pasando de costar en promedio 109.5 pesos por cada acto de corrupción en actividades vinculadas a los servicios públicos, en 2001 hasta alcanzar los 165 pesos por acto en el año 2010, lo que significa un incremento del 50% en menos de 10%.



Los ciudadanos encuestados también muestran un acercamiento a las instituciones que se perciben con mayor grado de corrupción ante la sociedad, donde gran parte de las instituciones, públicas, privadas e incluso las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro son consideradas como extremadamente corruptas.

El cuadro 4 muestra la clasificación de instituciones de acuerdo al grado de percepción de la corrupción. Exhibe que las instituciones como los partidos políticos y las fuerzas policíacas son consideradas como las instituciones más corruptas del país, superando un 70% de percepción de la corrupción frente a la sociedad, lo que significa que 7 de cada 10 personas encuestadas consideran que dichas instituciones son extremadamente corruptas.

Las instituciones del Poder Legislativo y Judicial, así como los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno, son considerados por el 60% de los ciudadanos como instituciones extremadamente corruptas, siguiéndole los medios de comunicación, el sector empresarial con una valoración de 30%.

Cuadro 4. Instituciones más corruptas de México de acuerdo a la percepción ciudadana

Instituciones	Rango *	Clase de Corrupción
Partidos Políticos y Corporaciones Policiacas	70% - 80%	Muy Alta
Funcionarios públicos, poder Judicial y Poder Legislativo	50% - 69%	Alta
Medios de Comunicación, Sector privado	30% - 35%	Media
Organizaciones religiosas, Ejercito, Sistema Educativo, ONG´s y Sector Salud	20% - 25%	Baja

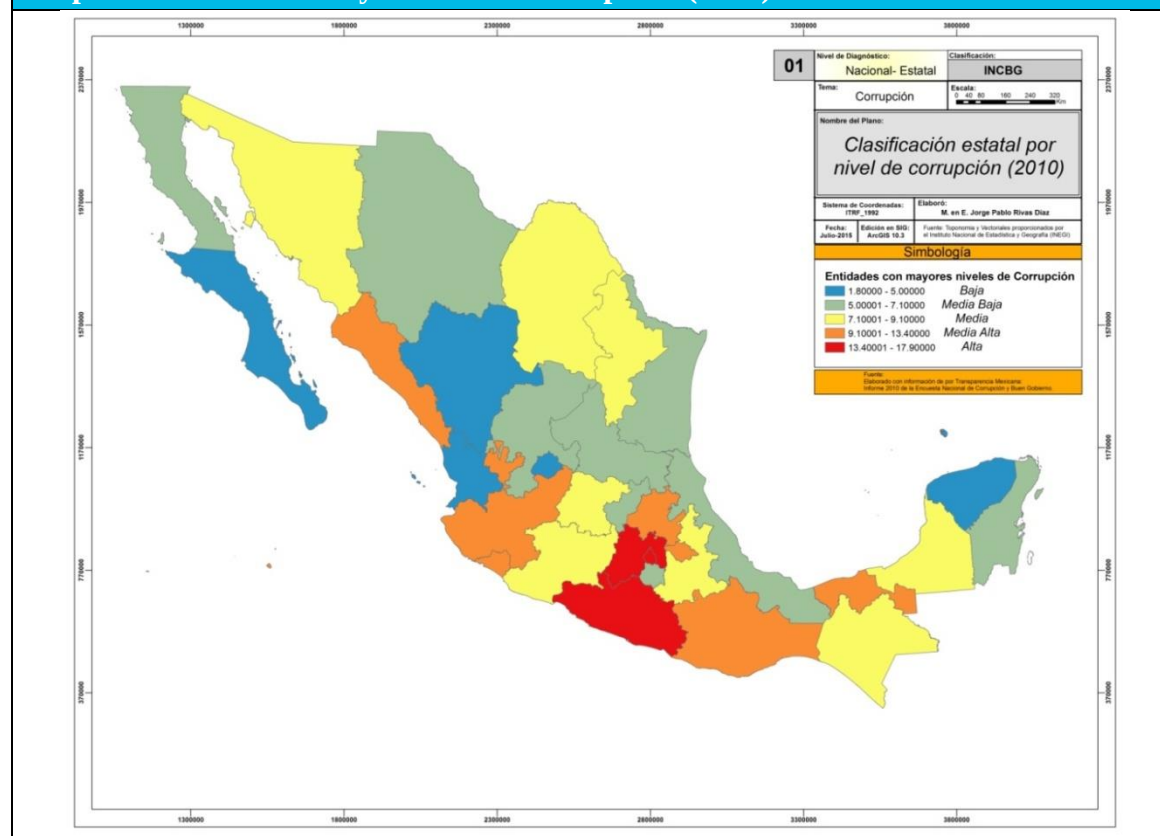
*Rango determinado de acuerdo al grado de corrupción por percepción ciudadana durante el periodo 2003-2013.

Fuente: Elaborado con información de Transparencia Mexicana.

De acuerdo a esto, se puede reconocer que no toda institución se percibe de igual manera, pero que todas ellas son partícipes de este contexto general. De igual manera, generalizar las concentraciones espaciales de la corrupción sería errar el análisis. Los estados con mayor densidad poblacional y presencia de zonas metropolitanas con alto poder de decisión respecto a la política nacional, también muestran una mayor persistencia del fenómeno, de tal manera que el grado de corrupción puede asociarse a los estándares de vida urbanos y a autoridades que requieren dar atención a un conjunto mayor de usuarios.

El mapa 1 muestra las entidades federativas con mayores niveles de corrupción conforme a los datos elaborados por Transparencia Mexicana.

Mapa 1. Estados con mayor nivel de corrupción (2010)



El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado reconoce que 9 de cada 10 empresas consideran que la corrupción en el país significa pérdidas significativas para sus negocios en territorio nacional y para el desarrollo de sus actividades productivas y que también resultan en un lastre para la innovación, la productividad y el ambiente equilibrado para el progreso económico en todos los sectores.

Las investigaciones de este Centro exponen que las actividades ilegales son las que cuentan con un mayor poder económico e incentivos para promover la corrupción del sector público, pues sus ganancias más que provenir del desarrollo de estrategias productivas proviene de la evasión de la ley o el aprovisionamiento de favores políticos y administrativos; por lo que los negocios como el narcotráfico, la piratería y la economía informal se posicionan como principal influencia en la toma de decisiones de las autoridades del Estado en los distintos niveles de Gobierno.

A manera de conclusión, se puede decir que las mediciones de la percepción ciudadana y empresarial sobre el fenómeno de la corrupción en México, gira alrededor de tres resultados principales:

1. México es un país con altos niveles de corrupción respecto al resto del mundo y no termina por revertir la percepción de corrupción de la ciudadanía respecto a las instituciones públicas.
2. Ni la ciudadanía ni el sector empresarial espera que la corrupción disminuya en el corto o largo plazo, a pesar de las transformaciones institucionales que se han llevado a cabo durante las últimas décadas.
3. Los esfuerzos de las autoridades gubernamentales, lejos de generar cambios positivos y efectivos para revertir los niveles de corrupción, terminan por construir instrumentos anticorrupción débiles, selectivos y de pocos resultados, favoreciendo un clima de inconformidad y recelo entre los habitantes y los que ostentan el poder político y la administración pública.

Adicionalmente, se puede mencionar que la evidencia muestra que la corrupción no es única del caso mexicano. Distintos países alrededor del mundo sufren de altos niveles de corrupción y otros tantos cuentan con altos niveles de transparencia. Sin embargo, en el caso de América Latina se observan altos niveles de corrupción respecto al resto del mundo, encontrándose la mayoría de ellos por debajo de los niveles de transparencia en países europeos con culturas administrativas con menores niveles de discrecionalidad.

En general, los países latinoamericanos y los países en desarrollo, cuentan todavía con deficiencias, tanto en sus estructuras productivas como en la construcción de su entramado institucional, lo que es producto de su historia política, social y cultural, la cual se encuentra en un entorno internacional, guiado por los países desarrollados que por una lado, promueven la cultura de la legalidad del gobierno y que por el otro, promueven el libre comercio, en donde los competidores internacionales cuentan cada vez con mayor poder relativo que los propios estados nacionales.

La complejidad en la corrupción no es sólo un asunto de autoridades y ciudadanos por la obtención de favores, la evasión de la ley y el apoyo para la aceleración de trámites administrativos, sino que tiene, también, una cara respecto al comercio internacional, la competencia donde los capitales transnacionales luchan por ventajas competitivas frente a los mercados y la competencia local a costa de la aplicación desigual de la ley e incluso, el cabildeo político para la construcción de normatividad *ad hoc* a sus propios intereses industriales o de negocio, tanto en México como en el extranjero, siendo un proceso mundial que perjudica a los países menos desarrollados.

Al respecto, Transparencia Internacional menciona que los países fuente de sobornos para generar negocios en Latinoamérica resultan ser los países con un mayor dinamismo económico, como son China, Estados Unidos, Francia, Alemania, España e Italia, entre otros; los cuales tienden a influenciar a servidores públicos de alto nivel, a partidos políticos y hasta funcionarios públicos menores, con el objetivo de favorecer el desempeño de sus negocios sobre la estructura económica local (Índice de Fuentes de Soborno).

Rivas (2017) sostiene que en el caso de México, el desarrollo de los grandes competidores a nivel mundial y su penetración cada vez más acelerada en el mercado nacional con la apertura comercial, ha fortalecido el crecimiento económico en algunos sectores, que ha llevado a impulsar la consolidación de una estructura oligopólica que permite la subordinación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno a sus intereses privados.

El desarrollo de la corrupción a un alto nivel no es producto únicamente de la proliferación de autoridades corruptas en todos los niveles de gobierno, sino que resulta también de una consolidación del poder económico por parte de las entidades capaces de corromper las instituciones, el cumplimiento de la ley e incluso modificar la composición de la misma y la adecuación de reglamentos para facilitar su crecimiento.

La consolidación de los mercados oligopólicos, a la par que se ha descentralizado la administración pública, la reducción de las funciones económicas del Estado, la austeridad y los recortes presupuestales en actividades estratégicas y de planeación, han llevado a facilitar el dominio del poder económico de los grandes competidores; tanto de los que compiten en sectores y actividades legales, como de los que compiten en mercados ilegales.

Por ejemplo, las demostraciones del poder económico de las empresas multinacionales en los sectores comerciales e inmobiliarios, han sido ampliamente documentados en casos muy específicos, donde en reportes nacionales e internacionales se ha señalado que las estrategias comerciales de las compañías se estandarizan pagando sistemáticamente sobornos a las autoridades de los distintos niveles de gobierno para apropiarse de segmentos de mercado o regiones estratégicas.

El caso de Walmart de México y su incursión en el municipio de San Juan Teotihuacán, Estado de México, sirve como referencia internacional sobre el tema. El 17 de diciembre de 2012 el diario norteamericano *The New York Times*, expuso los detalles del entramado de corrupción que dicha corporación multinacional tejió alrededor de algunas autoridades de los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de establecer una sucursal comercial en el perímetro de la zona arqueológica de Teotihuacán durante 2004.

La información revelada por *The New York Times*, la cual fue retomada por distintos diarios nacionales en México, argumentó sobornos por más de 260 mil dólares a autoridades gubernamentales para permitir la modificación de uso de suelo y el pago de licencias de construcción, aprobación de permisos y padrinzgos políticos, entre otros; para evadir las prohibiciones legales que impedían la afectación del patrimonio cultural de la zona.

La intromisión de los carteles de las drogas en la elección pública y designación de candidaturas estatales y municipales, es otra expresión de corrupción que acompaña la consolidación del poder económico en distintas regiones del país. La desigualdad entre el poder político y social de las autoridades respecto al poder económico acumulado por estas entidades económicas ilegales, les permite subordinar al Estado mismo y sus autoridades, imponiendo su agenda de trabajo tanto en los lugares de producción de los estupefacientes en la frontera sur del país como en las rutas de comercio hacia los Estados Unidos.

Candidatos y Presidentes municipales han sido asesinados cuando se han contrapuesto a las necesidades y estrategias de los grupos delincuenciales y el narcotráfico, de tal manera que la incorporación de las figuras públicas a la esfera de la corrupción puede ser tanto un fenómeno de decisión deliberada por participar de las ganancias de las actividades ilícitas, como puede ser una decisión para preservar la vida misma de las autoridades.

En enero del año 2016, diversos medios de comunicación como el periódico El Universal y El Financiero, señalaron con indicadores de la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) que entre los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto habían perecido 75 presidentes municipales a manos del crimen organizado y “más de mil funcionarios municipales”, lo que lleva a considerar a la profesión misma como una de alto riesgo en zonas de interés comercial para las organizaciones criminales.

La intersección de la corrupción y la inseguridad se han vuelto dos de las tres principales causas que desincentivan la generación de nuevas inversiones en el país. El entorno de inseguridad y corrupción genera un entorno económico con alta incertidumbre sobre los mercados y las ganancias, lo que provoca la caída de las fuentes de empleo y el ingreso de las familias, sobre todo en las regiones más conflictivas del país, donde se llega incluso a expresar esto en el desborde del desplazamiento forzado de poblaciones enteras y el Valor Agregado Censal Bruto hacia 0, perdiendo los activos históricos de las ciudades y desarticulando regiones económicas del país.

La elección pública se ha visto inmersa en la discusión de la corrupción. El estudio de Morris (2007) muestra empíricamente que existe un ciclo económico alrededor de los procesos político electorales, donde se experimenta una curva de aprendizaje, mostrando que el último año de cada gobierno en función se caracteriza por un relajamiento de los controles anticorrupción, con el objetivo de facilitar la renovación del poder político en condiciones favorables para el que ostenta el poder.

En México, la creciente concentración del poder económico y el político y, la percepción de la sociedad de encontrarse en un ciclo ascendente de corrupción donde se cree que la corrupción seguirá empeorando y que los distintos niveles de gobierno, más que promover un aseguramiento de la transparencia y la honestidad está promoviendo un entorno de mayor corrupción y la obtención de beneficios personales a través de los cargos públicos, favorece a una acelerada incorporación de la sociedad a la cultura de la ilegalidad.

Hoy en día una gran parte de la población está inmersa en un contexto que más que promover una cultura de la legalidad los vuelve más susceptibles a participar en el mercado de la corrupción. Este fenómeno también se ha vuelto una forma de expresar indignación ante un sistema desigual, donde se tiene interés de obtener beneficios extraordinarios que logran otras personas de violentar la ley, fortaleciendo el incremento de la demanda y oferta de favores corruptos más allá de las posibilidades mismas del Estado.

IV. Clasificación de los costos y consecuencias de la corrupción.

Este capítulo establece una clasificación de los costos de la corrupción en el país, partiendo de un enfoque doble, es decir, tanto de los efectos directos a las finanzas públicas, la recaudación fiscal y el gasto, como de los costos económicos y sociales derivados de los actos de corrupción.

La clasificación se establece como una base de evaluación acerca de los costos y alcances reales de los actos de corrupción en toda la esfera económica, agregando sus efectos en los tres actores económicos principales, tanto a las familias, las empresas y el gobierno, quienes se ven afectados de su progreso.

Primero, se establece una clasificación de los actos de corrupción. Segundo, se edifica una jerarquización de las funciones y áreas administrativas vulnerables en la administración pública, donde la corrupción puede penetrar con mayor celeridad y eficacia, como antecedente básico para la clasificación de costos. Por último, se realiza una clasificación inicial de los costos de la corrupción de acuerdo a la separación de su tipo de impacto

1. Clasificación de los actos de corrupción

Se ha mencionado que la corrupción puede ser considerada como una transacción comercial de favores, pero no todos son iguales, cada uno tiene particularidades que deben ser consideradas para la intervención sobre dichos actos.

Los actos de corrupción pueden ser clasificados en tres categorías principales:

- Actos de corrupción directa
- Actos de corrupción por intermediación
- Actos de aprovechamiento de procedimientos

Los actos de corrupción directa son todos aquellos que ocupan el aprovechamiento directo del cargo público para obtener un beneficio, es decir, que requieren de una intervención directa de los poderes o atribuciones del cargo público para ejecutar el favor que se le presta al agente corruptor.

Los actos de corrupción por intermediación provienen de la inacción de las funciones formales del servidor público, permitiendo el ejercicio de las actividades de los corruptores fuera de la ley sin su intervención, permitiendo la aceptación de ventajas indebidas del corruptor sobre todo el conjunto de la sociedad o de los competidores en el mismo sector económico.

Los actos de corrupción por aprovechamiento de los procedimientos consisten en el uso faccioso de las ineficiencias o carencias de los sistemas de procedimientos en la administración pública, que permiten dar cabida a incertidumbre administrativa y a un ejercicio discrecional por parte de las autoridades.

Al interior de cada una de estas clases se pueden encontrar distintas subclases de actos, de tal forma que en un análisis inicial se pueden encontrar 14 subclases de actos de corrupción distintos, los cuales obedecen a mecánicas de funcionamiento igualmente distintas y que aparecen con distintos grados de dolo y afectación a la sociedad.

Dentro de la corrupción directa se encuentran las siguientes subclases:

- El abuso de poder, que es el uso de un cargo para otorgar o impedir beneficios especiales a los corruptores, como licencias, permisos o concesiones en contraprestación de un beneficio económico.
- La extorsión o el uso del poder del cargo público para imponer o presionar a terceros para el beneficio privado.
- El enriquecimiento ilícito o el incremento del patrimonio del servidor público durante el ejercicio de sus funciones sin una justificación debida.
- El nepotismo, que es el favoritismo para la obtención de beneficios familiares o para amistades, basado en el poder del cargo público para influenciar la toma de decisiones laborales o de contratos.
- La apropiación de bienes y recursos públicos pertenecientes al erario público gracias a las funciones del cargo, sea mediante extracción, aprovechamiento o modificación de estos para el beneficio personal.

Por otra parte, la corrupción por aprovechamiento se puede deslindar en las siguientes:

- El tráfico de influencias o el uso indebido del cargo público en actividades no vinculadas a su función dentro de la administración pública.
- La aceptación de sobornos y cohecho para favorecer u omitir actividades relacionadas a las tareas del cargo público.

- El clientelismo político y las malas prácticas electorales, que consiste del mantenimiento de la base de votantes sustentada en el pago, entrega o incentivos para favorecer su elección, así como la realización de todo tipo de actividades ilícitas para el mismo fin.
- La aceptación de beneficios personales a terceros para llevar a cabo actos indebidos, dentro de las atribuciones del cargo público.

Por último, dentro de los actos de aprovechamiento del procedimiento administrativo, se pueden encontrar las siguientes subclases de actos corruptos:

- El manejo indebido de bienes y fondos públicos fuera de los objetivos institucionales para el beneficio del servidor público y los corruptores.
- El uso fraudulento de la información reservada para el cargo público con el afán de obtener un beneficio personal sobre su comercialización, manipulación o intercambio.
- La utilización de procedimientos públicos para favorecer a terceros, violando normas formales de actuación institucional.
- La duplicidad de funciones del agente en cargos públicos y privados, al mismo tiempo o en tiempos distintos, que lleven a la manipulación de terceros para fines privados.
- La intervención dentro de negociaciones privadas para obtener una posición ventajosa en la negociación basada en el poder del cargo público.

2. Funciones y áreas gubernamentales más vulnerables.

No todas las áreas y tareas que realiza el gobierno tienen la misma propensión a ser utilizadas por los demandantes de favores, de tal forma que hay funcionarios que tienen mayor vulnerabilidad a ser corrompidos impulsados por las ganancias que promueve este mercado.

Existen áreas donde el beneficio de los actos de corrupción es mayor que en otras y, que por tanto, se vuelven áreas estratégicas para el mejoramiento de las estrategias de control, evaluación, transparencia, rendición de cuentas, sanciones y profesionalización de los servidores públicos, para desincentivar el ejercicio de todos los actos corruptos.

En su análisis sobre auditoría, evaluación y corrupción, Martínez (2009) presenta el sustento para establecer un listado de las seis áreas características de la Administración Pública más

vulnerables a la proliferación de actos de corrupción, con un argumento que indica que estas funciones por su carácter rentable para los agentes privados favorece un entorno donde la manipulación y corrupción de la ley permite obtener mayores beneficios que los de operar de acuerdo a la normatividad de aplicación general.

Las 6 áreas características son las siguientes: 1) dedicadas al otorgamiento de subsidios y transferencias de recursos públicos, 2) otorgamiento de derechos y permisos, 3) regulación de actividades económicas, 4) de planeación y ejecución de obra pública, 5) manejo de información y 6) privatización de activos gubernamentales.

La manipulación de cualquiera de áreas antes mencionadas, puede significar beneficios extraordinarios para los agentes privados. El ejemplo más claro es la canalización de recursos públicos a privados a partir de transferencias y subsidios, donde la adjudicación de los recursos significa una ganancia plena y libre de impuestos del recurso transferido, a la par que estos recursos fortalecen las fuentes de financiamiento de actividades de los corruptores; un recurso que dinamiza su ciclo económico por encima de los competidores y constituye una ventaja especial.

Es importante señalar que la vulnerabilidad de estas áreas opera desde los subsidios más pequeños e individuales, hasta las transferencias a los grandes proyectos productivos y organizaciones sociales, aunque en distinta medida.

Algunos ejemplos de ello son el otorgamiento de una beca estudiantil fuera de las condiciones establecidas por las normas vigentes, el manejo discrecional de los subsidios para favorecer agrupaciones cercanas a los intereses de partidos políticos y el subsidio a empresas oligopólicas para la producción de bienes nocivos para el ambiente. Cada uno de ellos representa un caso de corrupción, pero con impactos sociales y económicos diferenciados.

La manipulación en la autorización y otorgamiento de permisos significa una ventaja de mercado para los privados en contraprestación a un soborno o una remuneración para los funcionarios públicos, donde el corruptor obtiene exclusividad o ventajas sobre el resto de los competidores para explotar un recurso natural, tierras o permisos para operar negocios especialmente rentables pero controlados, como el caso de las explotaciones de recursos mineros, especies protegidas, el desarrollo de industrias altamente contaminantes del ambiente, entre otras.

De igual manera, la manipulación de la regulación económica a favor o detrimento de un competidor o grupo de competidores, puede facilitar la aparición de mercados concentrados en sólo algunos agentes, que permitan elevar los precios de las mercancías, reducir los salarios, imponer barreras a la entrada a nuevos competidores, entre otras; las cuales actúan en detrimento de la dinámica económica de la sociedad.

La inmersión de la corrupción en el área de obra pública impacta directamente al gasto público y al beneficio de particulares en la misma magnitud. En ese sentido asemeja al mal manejo de subsidios y transferencias pero en la forma de una obra pública que puede costar menos del recurso presupuestado.

Así, la remuneración de los privados incentiva el cabildeo y la manipulación de funcionarios para la obtención de contratos, quienes llegan a sacrificar el bienestar social que debe generar la obra y la calidad de la misma para garantizar los márgenes de ganancia solicitados por los encargados de los proyectos de construcción.

Por otra parte, el manejo inadecuado de la información es cada vez más rentable en la era digital. La comercialización de información privilegiada puede generar beneficios de corto plazo en sectores económicos altamente concentrados, como el sector financiero, el inmobiliario y el desarrollo de transacciones millonarias sobre las variaciones cambiarias, los procesos de licitación, procesos electorales, entre otros. También, puede usarse por empresas para publicitar servicios e incluso por organizaciones criminales con la finalidad de extorsionar a ciudadanos y otros servidores públicos.

De ésta forma, las seis áreas se encuentran presentes en toda la administración pública y por ende en los distintos niveles de gobierno como en las distintas Secretarías del Gobierno Federal, por lo que son vulnerables a actos de corrupción. Esto solicita no solo de una intervención de uno u otro nivel de gobierno, sino de una atención generalizada, coordinada y como una política de Estado para el establecimiento de una estrategia anticorrupción.

Si bien, esas funciones son las más vulnerables, cabe hacerse el cuestionamiento sobre cuáles son las áreas administrativas que se encuentran en mayor riesgo. Al respecto se considera que en cualquier dependencia o nivel de gobierno las áreas más vulnerables para ser corrompidas son 1) la de adquisiciones, 2) almacenamiento e inventarios, 3) contratación, ejecución y pago de obra pública, 4) recursos humanos y 5) las vinculadas al control y la auditoría.

Todas estas áreas administrativas, a excepción de las áreas de control, se encargan de la planeación, selección y ejercicio del gasto público, sea a través de la adquisición de bienes, la contratación de personal o de obras públicas, por lo que se vuelven áreas estratégicas para realizar una cadena de favores especiales sobre la existencia de recursos públicos. En consecuencia, en que cuantos mayores sean los montos del gasto que se pueden ejercer dentro de esas áreas administrativas, mayor será la atracción económica de los privados para apropiarse de los mismos.

Las áreas de control y auditoría se encargan de revisar la pertinencia y legalidad de la actuación de las demás autoridades y áreas administrativas, por lo que se vuelven blanco de los intereses tanto de corruptores como de corruptos, con la finalidad de preservar las condiciones del mercado de corrupción. De tal forma que se convierten en objeto de tensión económica, política y social, a sabiendas de que su función se encuentra encaminada al combate de estas prácticas; desde las labores de la investigación *a priori* y *a posteriori* de dichos actos, la mejora regulatoria, la búsqueda por la transparencia y la legalidad.

De cierta manera, el cargo de áreas de control se vuelve un objetivo altamente rentable, para ambos tipos de agentes, que intentan preservar o mejorar a su favor las condiciones del mercado, pues el uso discrecional de los instrumentos de control y auditoría puede favorecer a ciertos agentes y fortalecer aún más la concentración del mercado de la corrupción o disminuyendo su magnitud.

El gráfico 5 muestra una síntesis de las funciones y áreas administrativas más sensibles a la corrupción planteada en este apartado.



3. Clasificación de los costos de la corrupción.

La cuantificación del costo total e indiscutible de la corrupción en una sociedad es imposible de establecer, en tanto que es un fenómeno oculto por naturaleza, donde el éxito de los actos depende de que estos no se conozcan y que no exista evidencia demostrable e indiscutible de los mismos. Además, los efectos de un acto corrupto no se pueden referenciar en todos los casos a cantidades monetarias, sino a efectos económicos, sociales, políticos y ambientales, que no cuentan con unidades de medida estandarizadas y comparables para todos los casos.

El impacto de una inversión nociva para la sociedad, permitida por un acto de corrupción, puede implicar efectos nocivos en la salud de la población, el abasto de agua, los bienes culturales y los servicios ambientales con los que cuenta la sociedad como riquezas históricas acumuladas y condiciones necesarias para vivir.

Rivas (2017) presenta un análisis de los impactos extraeconómicos de las inversiones realizadas en los distintos sectores de la producción, que no pueden plantearse en términos numerarios, facilitando la construcción de un posicionamiento más global de los efectos no monetarios de permitir o limitar la acción unilateral de los agentes privados respecto a su impactos en la calidad de vida.

En tanto que los actos de corrupción se encaminan por el lado de las ganancias privadas, a costa de abatir la ley y las instituciones que son diseñadas para el beneficio de toda la sociedad, los efectos de la corrupción pueden agruparse por el tipo de agentes económicos afectados, es decir, en efectos para las personas, para el sector empresarial y para el sector público.

Es posible también clasificar los efectos de estos actos de acuerdo al tipo de afectación del mismo, sean efectos: 1) financieros, sobre el flujo y los montos de variables monetarias, gastos, costos e inversiones de capital; 2) sobre la dinámica económica general, en la productividad, eficiencia y equidad de la dinámica económica, sobre el crecimiento, el empleo y la inversión interna y 3) extraeconómicos, sean sociales, ambientales o políticos.

De esta manera es posible establecer una primera matriz de costos y efectos de la corrupción, de tres columnas y tres renglones, donde verticalmente se presenta la clasificación por tipo de impacto y horizontalmente la clasificación por agentes afectados, dando lugar a nueve dinámicas de afectación distinta (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Matriz de clasificación de costos y consecuencias de la corrupción

AGENTES AFECTADOS	TIPO DE IMPACTO			
		Financieros	Dinámica Económica	Extraeconómicas
	Gobierno	(1,1)	(1,2)	(1,3)
	Empresas	(2,1)	(2,2)	(2,3)
	Familias	(3,2)	(3,2)	(3,3)

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se enuncian los efectos y los tipos de costos asociados a cada uno de los cuadrantes de la mencionada matriz. Se ha optado por explicar primero los efectos que se observan en los cuadrantes (1,1), (2,2) y (3,3) en tanto que componen la diagonal central de la matriz y la mayor concentración de efectos observables.

Posteriormente se aborda la explicación por cada columna de la matriz, es decir, primero se exponen los efectos que afectan de manera directa a las percepciones e ingresos y egresos de los distintos agentes económicos (columna 1); después, los efectos que impactan a los agentes de acuerdo a la variación de la dinámica económica en general (columna 2); y por último, los efectos observables a un nivel más amplio o “extraeconómico”, que aparecen fuera de la dinámica de las variables macroeconómicas pero que afectan el desenvolvimiento general de la sociedad (columna 3).

En el cuadrante 1,1, se tiene un efecto al sector público que altera la magnitud y flujo del gasto, el cual se puede dividir en cinco componentes principales:

1. En el hecho que un entorno de corrupción pujante implica como contraparte, la necesidad de ejercer una mayor magnitud del gasto público dirigido a acciones anticorrupción, sean preventivas o correctivas, tanto de investigación, control, auditoría, mejora regulatoria y hasta procesos de sanción de dichos actos.
2. En la magnitud del gasto ejercido en actividades injustificadas y discrecionales, cuyos fines obedecen a intereses económicos personales, tanto del agente corruptor como del agente corrupto, dando lugar a un gasto público excesivo, fuera de las necesidades de la población.
3. El gasto público ejercido para la contratación de obra pública, pago a proveedores de servicios y otros costos carentes de una contraprestación real, como sería la contratación de servicios de asesoría y capacitación que a pesar de encontrarse registrados como gastos ejercidos, no se cuenta con evidencia de la prestación del servicio, lo que es la defraudación a instituciones públicas.

4. El monto de sanciones irrecuperables de proveedores de servicios al gobierno por irregularidades y afectaciones a la Hacienda Pública.
5. La magnitud de la pérdida de percepciones fiscales por la prestación de servicios a través de canales institucionales, como el pago debido de derechos, aprovechamientos, impuestos, entre otros.

Por otro lado, en el cuadrante 2,2, se tiene el efecto de la corrupción para las empresas, planteado desde las afectaciones a la dinámica económica general. Dichas afectaciones se pueden ordenar en tres clases principales: 1) pérdida de la eficiencia en la asignación de recursos, 2) pérdida de la productividad en la economía y 3) pérdida de la equidad económica a un nivel general; las cuales como conjunto conllevan a una desaceleración de la dinámica económica.

La corrupción encamina a la incursión de costos extraordinarios para entrar en mercados de alta rentabilidad. Los funcionarios vinculados a la regulación de mercados, el otorgamiento de licencias y permisos, se vuelven propietarios de la explotación de nichos de mercado, obligando al empresario a realizar gastos en cuotas de entrada fuera de la esfera de la producción y la comercialización de sus productos y servicios.

El incremento de los gastos en actividades fuera de estas esferas lleva a un ejercicio ineficiente de los gastos de las empresas, dedicando montos necesarios para la inversión y crecimiento de los niveles de la producción a actividades que no incorporan un valor agregado, pero que si elevan los costos de producción.

La ineficiencia en la asignación del gasto genera una pérdida gradual de la productividad de las empresas. Cuando mayores sean los gastos destinados fuera del proceso de generación de nuevos valores, productos y servicios, menor será el nivel de producción por cada peso invertido, la magnitud de los excedentes y los ahorros que permiten la innovación, la investigación, el desarrollo y la ampliación de las posibilidades de la producción.

En conjunto, la ineficiencia económica y la baja productividad desincentivan la inversión. Si el conjunto de las empresas observa que un sector económico opera con altos costos, altas barreras a la entrada, baja rentabilidad y ritmo de crecimiento y alto nivel de dependencia y discrecionalidad, optarán por salir del mercado, generando inversiones en otros sectores o en otros países o incluso el ahorro.

El proceso anterior también deteriora la estructura de competencia económica nacional, en donde las empresas que no pueden absorber los costos de la corrupción salen del mercado, a la par que se posicionan los grandes competidores como principales proveedores,

acumulando recursos con mayor aceleración y fortaleciendo la configuración de oligopolios que impulsan los incentivos para incrementar las cuotas de corrupción, reducir el ritmo de crecimiento y el incremento de precios de los bienes comerciados, resultando en una pérdida de la equidad económica.

En el cuadrante 3,3, se concentran los efectos extraeconómicos captados por las familias ante un entorno de corrupción, los cuales se clasifican en sociales, ambientales y de orden político-administrativo.

Por el lado social, el aletargamiento de las variables económicas impacta mediante la caída del empleo, del ingreso familiar y de las fuentes laborales (se estima que empleo e ingreso pueden caer en la misma medida respecto a la inversión). Adicionalmente, la configuración de mercados oligopólicos se acompañaría de un alza en el nivel de precios de los bienes y en sectores de mayor corrupción y una pérdida en el poder adquisitivo de los ingresos de las familias, lo que afectaría la calidad de vida debido a la reducción en las posibilidades de consumo.

También se puede prever un efecto sustitución del gasto público en actividades sociales, a causa de la pérdida en la eficiencia del gasto derivado de la corrupción, y en incremento de los costos de su vigilancia, es decir, que el incremento de los presupuestos destinados al combate a la corrupción en un entorno de restricción presupuestal sustituye otros gastos presupuestales (usualmente programas sociales).

Entonces, resulta en un efecto sustitución del gasto público que tiende a afectar programas destinados a temas de salud, educación, vivienda y alimentación, desplazados por altos costos del gasto mal ejercido y las contrataciones de proveedores por compadrazgos y familiaridades. Esto no solo significa la reducción del gasto destinado a estas actividades, sino a la sustitución de bienes y servicios adquiridos, optando por reducir la calidad de los servicios ofrecidos a costa de generar la misma cantidad de servicios a un menor costo.

Desde la perspectiva ambiental, la corrupción acelera el impacto devastador en la explotación de recursos naturales estratégicos para el país. La consolidación de mercados oligopólicos, grandes competidores, autoridades corruptas y grandes riquezas naturales, cada vez más escasas en el mercado mundial, incentiva la demanda de favores y tratos preferenciales sobre la explotación de dichos recursos, relacionando la magnitud de las cuotas de corrupción a la escasez de los recursos. También, llevan a que los favores garanticen niveles de ganancia extraordinaria y sin una vinculación directa a los costos de la pérdida de dichos recursos para los habitantes en el largo plazo.

Por el lado político-administrativo, el crecimiento de la corrupción lleva a una creciente indignación social de los habitantes respecto a sus autoridades políticas, tanto locales como estatales y del nivel federal, dependiendo del nivel de afectación de dichos actos.

La indignación lleva tanto a la creciente motivación por organizar la sociedad fuera de las agrupaciones políticas tradicionales, a través de candidaturas ciudadanas y organizaciones no gubernamentales; como al abstencionismo en los procesos electorales y la organización de movimientos sociales que pueden vulnerar a las instituciones del Estado y a debilitar las condiciones de Gobernabilidad en sus distintos niveles.

Fuera de la diagonal principal de la matriz, en la columna 1 presenta las afectaciones sobre el costo financiero de las empresas (2,1) y las familias (3,1) dentro de una economía donde opera la corrupción. Por un lado, las empresas operan en costos excesivos de operación para cubrir las cuotas del mercado de favores, por otro lado, las familias se ven obligadas a destinar cierta porción de su ingreso al pago de cuotas sobre servicios públicos otorgados de manera discrecional, de forma que agrupa los costos directos de la corrupción.

Por otra parte, la columna 2 fuera de la diagonal, agrupa los costos derivados de los mecanismos de mercado para el Gobierno (1,2) y para las familias (3,2), donde el primero, con los cambios en las variables macroeconómicas principales, se ve obligado a actuar en contra del aletargamiento de la economía y después contra las afectaciones que esto desencadena para las familias.

Por tanto, en el cuadrante (1,2), la corrupción impulsa los costos de la intervención económica por parte del Estado en tres frentes: preservar el ritmo del crecimiento económico e inversión, preservar las fuentes de ingreso de las familias en niveles mínimos aceptables y vigilar la reestructuración de los mercados y la competencia económica.

Para preservar el dinamismo se impulsa al alza el gasto público destinado a subsidios y transferencias para el fomento a la inversión en sectores estratégicos, tanto los que cuentan con un potencial de crecimiento especialmente alto como los que generan economías de escala y encadenamientos productivos regionales, sustituyendo lo que los libres capitales deberían llevar a cabo de encontrarse en condiciones económicas de productividad y eficiencia en la asignación de sus recursos.

Para preservar las fuentes de ingreso para las familias en un entorno de corrupción y reducción de la inversión productiva, el gobierno se debe obligar a ofrecer entradas monetarias extraordinarias a las cabezas de familia que son expulsadas por el aparato productivo, a partir de programas de empleo temporal, beneficios fiscales a las empresas que se mantienen en el mercado para mantener e incorporar más mano de obra, entre otras.

Por último, ante un aumento de corrupción que impacte nocivamente la competencia económica, favoreciendo la conformación de mercados oligopólicos y las afectaciones en los niveles de precios, oferta de productos y calidad de los servicios, lleva indirectamente a que el Estado se vea obligado a incrementar gradualmente sus costos de regulación de la competencia económica, el desarrollo de institutos y comisiones nacionales para la vigilancia y la regulación en sectores económicos con altos niveles de concentración de poder económico y político.

Por el lado del cuadrante (3,2) las familias se ven afectadas en tres sentidos: primero, en una proliferación de la desigualdad social, derivada de las afectaciones a sus fuentes de ingresos y la pérdida del poder adquisitivo; segundo, sustitución de las canastas de consumo y reducción de los niveles de consumo a un nivel general; y tercero, lo que transforma los costos económicos de las familias en costos sociales para la convivencia de las familias y el empeoramiento de sus condiciones de convivencia económica.

La profundización de la desigualdad se presenta al momento de que ciertos sectores económicos están más afectados que otros por los niveles de corrupción, lo que lleva a que ciertos competidores, grupos empresariales, sociales y políticos se beneficien a costa de otros tantos que quedan fuera del mercado, desposeídos y sin posibilidades de ingreso.

Ante la caída desigual de los niveles de ingreso de las familias debido a un proceso inflacionario, en el afán de preservar los niveles de consumo familiar se tiende a sustituir bienes de consumo suntuario por bienes de consumo básico y a la sustitución de bienes de calidad media y alta por bienes cuya ventaja radica en sus precios bajos. Este mecanismo de sustitución representa costos económicos y sociales para las familias, así como una retroalimentación que fortalece las prácticas oligopólicas en la economía nacional, en tanto que los productores de bienes masificados, que compiten vía precios, son los que cuentan con mayores niveles de inversión, producción y que pueden participar dentro del mercado de la corrupción como corruptores con alto nivel de incidencia.

La columna 3, refleja los costos que resultan menos reconocibles en su vinculación con los niveles de corrupción, pues son costos indirectos que no pueden ser cuantificados fácilmente, pero que no por eso dejan de relacionarse a la comercialización de favores políticos para favorecer a agentes económicos específicos.

El cuadrante (1,3) agrupa los costos indirectos asociados al ejercicio de las labores del gobierno, de tal manera que la pérdida de la gobernabilidad y la representatividad social de las instituciones, los servidores públicos y el Estado mismo constituyen sus principales componentes. De ésta forma, cuanto más corrupción esté presente en la economía y cuanto menor sea la expectativa de las familias y las empresas sobre la legalidad y la transparencia, mayores serán los costos de mantener en operación la democracia en el país. Sea esto a través

del gasto en procesos electorales, partidos políticos, como en limpiar la imagen de las autoridades en el largo plazo, promoviendo incertidumbre en los mercados y en la continuidad misma de las autoridades gubernamentales.

Por último, el cuadrante (2,3) agrupa los costos indirectos de las empresas, los cuales se pueden clasificar en dos categorías: las empresas líderes (que imponen condiciones dentro del mercado de la corrupción) y las empresas seguidoras (las que se ven desplazadas por no poder operar o entrar dentro de los sectores donde prevalece la corrupción).

Las empresas seguidoras, de no sucumbir ante las ventajas de las empresas líderes, operan con niveles de ocupación mínimos, generando menores niveles de ganancias y cubriendo cada vez menos costos. Por lo regular estas empresas pueden ser vulneradas en su producción a causa de prácticas desleales propiciadas desde las empresas líderes y sus favores políticos. A la par, son más propensas a ser víctimas de la delincuencia y la inseguridad, pues cuentan con menores posibilidades de asignar mayores cantidades de recursos a la preservación de la seguridad dentro y fuera de sus instalaciones, llevando a pérdidas económicas y el empeoramiento de su posición competitiva dentro del mercado.

Por otra parte, las empresas líderes, refuerzan sus esquemas de corrupción, estimulando el crecimiento de las cuotas por los favores pagados. Cuanto mayor éxito generen los favores, mayores serán las cuotas susceptibles de pagar y por ende mayor serán sus tarifas. De ésta manera, el éxito de las empresas líderes en el corto plazo merma gradualmente sus beneficios en el largo plazo, favoreciendo el hecho de que servidores corruptos pierdan la inhibición e incrementen constantemente sus cuotas de entrada, al grado en que deje de ser rentable; por lo que resulta ser en el largo plazo, perjudicial tanto para empresas líderes como seguidoras.

4. Principales estimaciones

Como se ha mostrado, existen distintas clases de impactos y efectos de la corrupción en la dinámica económica y social del país, que se reflejan en alteraciones en la convivencia entre los diferentes agentes económicos, los cuales requieren de incorporar diversos tipos de costos, tanto directos como indirectos a su estructura de gasto.

En este sentido resulta una tarea imposible cuantificar la magnitud total del costo de la corrupción del país con los medios actuales, pues sus impactos trascienden desde el costo mismo del acto, y hasta los efectos indirectos del mismo en las esferas económica, política, social e incluso en la esfera ambiental, de las maneras más inesperadas.

Lo que existe actualmente son estimaciones altamente especializadas, que buscan analizar el impacto y pérdidas aproximadas que ciertos agentes económicos enfrentan al encontrarse en un entorno de corrupción.

El trabajo de compilación más completo realizado a la fecha, alrededor de estas estimaciones ha sido realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), quienes en 2015 presentaron el Informe: “México: Anatomía de la Corrupción”; donde mostraron un listado de estudios que han analizado el costo del fenómeno desde distintos enfoques.

EL cuadro 6, muestra la información más relevante recopilada en ese informe para la cuantificación global de los costos de la corrupción para el caso de México:

Cuadro 6. Principales estimaciones del costo de la corrupción
• Banco de México: (9% del PIB anualmente) • Banco Mundial: (9% del PIB anualmente y el 80% de la recaudación de impuestos federal) • Forbes (9 % del PIB) • CEESP (10%) • Auditoría Superior de la Federación (7 mil millones de pesos anuales por desvíos, subejercicios despilfarros y pagos indebidos en el gobierno) • CEPAL (Evasión fiscal a nivel América Latina alcanza 6.7% del PIB promedio por país)
Fuente: Basado en el informe: “México: Anatomía de la Corrupción”(IMCO & CIDE, 2015) y CEPAL

Las distintas instituciones, tanto nacionales como internacionales coinciden que el impacto económico de la corrupción haciende a entre un 8% y un 10% del PIB anualmente, por lo que su costo para el conjunto de la economía nacional es, dependiendo la fuente, aún mayor que el tamaño de gasto público en la economía mexicana,

De acuerdo a la proyección constante a un costo del 10% anual elaborada por el diario “el financiero” a inicios del año 2017, el costo de la corrupción entre el año 2000 y el año 2016, se había incrementado en casi 1.5 billones de pesos anuales, pasando de costar 672 mil millones de pesos en el año 2000, a 2.1 billones de pesos para el año 2016 (gráfico 6).

Gráfico 6. Proyección del costo anual de la corrupción (2000-2016)



La Auditoría Superior de la Federación (ASF) documentó 86,099 millones de pesos de pérdidas, subejercicios y otros pagos indebidos en las distintas dependencias del gobierno entre el año 2001 y 2012.

Hasta el reporte de junio de 2017, la ASF informó que las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001-2016 alcanzaron poco más de 36,584 millones de pesos, no obstante las operaciones que están siendo aclaradas respecto a las operaciones pendientes de aclaración están creciente a ritmos alarmantes.

De acuerdo a la organización "México Evalúa" se tiene que el porcentaje de operaciones sin aclarar que son causantes de presunto daño al erario público se han incrementado de un nivel menor al 10% en el año 2010, hasta alcanzar en 2016 un nivel superior al 90% del total, alcanzando los mayores niveles de opacidad en la década.

Se puede estimar también que la pérdida por ingresos tributarios alcanzó a afectar a las finanzas públicas del país con un costo de poco más de 353,074 millones de pesos durante el año 2016, lo que equivale al 13 por ciento del total de estos, de acuerdo a cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que resulta casi equivalente a su tasa de crecimiento anual.

De acuerdo a la CEPAL (2016), la evasión fiscal en México alcanza un 31% del Impuesto Sobre la Renta, y el 20% del Impuesto al Valor Agregado, situación que se ha agravado sobre todo a causa de la desaceleración económica.

Se puede concluir, por tanto, que la corrupción a nivel nacional, no solo tiene un peso mayor para la económica que el propio gasto de gobierno, sino que reduce dinamismo e ingresos al sector público más allá de su propia tasa de crecimiento en cuanto a la recaudación fiscal, en

donde se incrementa también el nivel de opacidad a pesar de los niveles cambios institucionales.

A esto se le asocia a un lastre que impide la generación de aproximadamente 480,000 empleos al año (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) y que le costará a las familias mexicanas cerca del 14% de su ingreso para el pago de mordidas en servicios públicos para el año 2017, donde las familias de menores ingresos resultan las más afectadas.

V. Conclusiones

El cimiento de la corrupción se encuentra en la extrema debilidad social de una Cultura de la Legalidad que impulse a la ciudadanía a hacer lo correcto, lo que está dentro del marco normativo comunitario y en donde se priorizan metas, objetivos sociales, límites, derechos y penas por el incumplimiento u omisión de las reglas de convivencia social.

Es la Cultura de la Legalidad la que soporta la conciencia de los individuos para convivir en armonía proactiva, pero cuando es sustituida por la simple cohabitación de un espacio territorial en donde los valores prevalecientes son el abuso, la prepotencia, la impunidad, el atropello y la falta de respeto de los derechos de cada individuo ante sus iguales, es que la corrupción florece porque el terreno es propicio para su diseminación social continua y generacional.

Uno de los cuestionamientos es por qué algunos países después de la Segunda Guerra Mundial en el 1945 se encontraban técnicamente en ruinas o semidestruídos, en la actualidad son potencias económicas en el mundo. Cómo es que Alemania y Japón, por ejemplo, desbastados por los bombardeos y el uso de armas nucleares en su contra, ahora son economías que temporizan la situación mundial de las economías de otras naciones en virtud de la globalización económica.

Para entender dicha situación, se debe tener en consideración que sus culturas e idiosincrasias sociales coadyuvaban en la recuperación de esas economías que hoy están fortalecidas y son influyentes en el mundo. Por otro lado, desde la época virreinal, en México la cultura favoreció a la corrupción porque se introdujo en donde los cargos públicos se compraban para utilizarlos en beneficio personal o familiar. Así, el ciudadano común está familiarizado con los actos de corrupción y de alguna manera forma parte de las condiciones para que ésta se reproduzca socialmente.

La corrupción es un tema que se agudiza con el progreso acelerado de la desigualdad que avanza aún más con el sistema económico actual. La concentración del poder económico y político dentro y fuera de las fronteras nacionales, eleva los incentivos para que los actores con mayor poder actúen por sobre las instituciones y las leyes federales, estatales y municipales.

Fortalecer la Cultura de la Legalidad ciudadana, teniendo como ejemplo la actuación honesta, integral y desinteresada de los servidores públicos en busca del bienestar de sus conciudadanos, es el comienzo para retomar el camino hacia el rescate de los valores y

principios que fortalezcan el rumbo de la legalidad y confianza en las instituciones de gobierno.

La sociedad mexicana tiene cada vez menos expectativas sobre un cambio de dirección respecto a la tendencia en la consolidación de la corrupción. Los cambios institucionales lejos de impactar positivamente en la percepción de las personas, indignan y fortalece un sentimiento negativo alrededor de las autoridades que se traduce en pérdidas de estabilidad económica, política y social del país y en todas sus escalas político-administrativas.

De ésta forma la ciudadanía encuentra en el ejercicio democrático electoral una ampliación de posibilidades de obtener mayores beneficios monetarios de los que cuentan los partidos políticos para corromper el ejercicio del derecho al voto. Así, vemos al ciudadano formarse en cuantas filas haya para que el partido que sea les obsequie desde recursos monetarios hasta alimentos, con el fin de obtener su voto.

Esta forma de mirar las cosas es resultado de la deformación cultural a la que el poder ha llevado a la ciudadanía y es resultado de las actuaciones de los políticos con cargos públicos utilizan sólo con el objetivo de obtener beneficios, aunque muchos de ellos terminan en la cárcel o acusados y, en el peor de los casos, perdonados por sus actos corruptos.

México es un país desigual, pues hay altos niveles de concentración del ingreso tanto entre las personas como entre los distintos niveles de gobierno y regiones del país. La desigualdad es una característica estructural de la forma en que se encuentran planteadas las relaciones sociales y económicas, tanto en el país como en el mundo entero y pareciera que entrar en el juego de la corrupción es una forma de equilibrar los ingresos con las desigualdades sociales, lo que no debería ser una realidad.

La corrupción es una cultura que predispone al ciudadano para corromper el orden social como venganza del sistema mismo, porque de él emanan todas las oportunidades pero sólo favorecen a unos cuantos.

Por ello, debemos explicar a la corrupción como un problema no únicamente de la autoridad, aunque éste sea un fenómeno definido como la utilización de cargos públicos como una plataforma para obtener ingresos ilegales, la realización de dichos actos beneficia a dos partes: un demandante de favores y un oferente de favores; de manera que la autoridad corrupta por sí misma no sería capaz de realizar actos de corrupción si no existiera una demanda por los beneficios que otorga operar fuera de la ley.

En este sentido, no todo acto de corrupción es igual, pues no es lo mismo hablar del pago a un oficial de policía para evitar una detención o una multa de tránsito que el soborno multimillonario de una entidad económica privada para favorecer su presencia en el mercado.

Ambos son tipos de actos de corrupción que marcan la dinámica nacional, donde sus efectos reales escapan a las posibilidades de la cuantificación empírica, pues son actos de carácter oculto en donde su éxito se basa en la opacidad y su capacidad de no ser demostrados sin lugar a dudas. Más aun, los efectos de diferentes tipos actos causan distintos impactos, alcanzando algunos la esfera financiera y traspasando sus efectos a la convivencia social, política e incluso a procesos ambientales.

Las herramientas con las que se cuenta actualmente para medir la magnitud de la corrupción son ineficientes y se basan en encuestas de percepción. En ese sentido la cuantificación empírica de sus impactos es una tarea monumental con lo que se cuenta con pocos antecedentes. Incluso las encuestas nacionales sobre corrupción y los estudios financiados por entidades gubernamentales y organizaciones empresariales y sociales, no son de un carácter constante, pues pueden pasar años sin registros debido a la complejidad y cantidad de recursos que esto requiere.

Por esta razón, el objetivo de la investigación no ha sido establecer una cifra o un valor monetario absoluto, sino una clasificación de costos por tipo de acto de corrupción y por el tipo de impacto o afectación sobre los agentes económicos, para demostrar la amplitud de sus efectos y no simplificarlo en lo que cuesta al gobierno intentar combatirlo o el costo estimado de la familia promedio cada vez que requiere realizar un trámite al gobierno.

Los efectos son muy amplios, y entre mejor sea la comprensión del fenómeno, mejor será la posibilidad de diseñar mecanismos de medición e intervención. De otra manera, de la opacidad y el desconocimiento o del conocimiento sesgado del fenómeno, sólo se podrían obtener soluciones parciales e insuficientes.

Como se ha desarrollado a lo largo del estudio, los cambios institucionales durante las últimas décadas, no han promovido que la sociedad perciba mejores condiciones de legalidad y transparencia, pues existe una visión negativa de la sociedad respecto a las autoridades, sin considerar que es incorrecto observar a toda autoridad como una corrupta y a todo ciudadano y empresario como una víctima del sistema.

Todos aportan en cierta medida al círculo vicioso de desigualdad y corrupción, pero sólo la comprensión de los motivos fundamentales de la aparición de estos actos y las diferencias entre los tipos de actos y sus efectos pueden marcar la diferencia para construir la nueva estrategia anticorrupción.

Las principales labores involucran hacer de la corrupción y la impunidad una excepción y no una regla. Deben combatirse las redes de corrupción en todos los niveles y en todas las

actividades económicas, no como un esfuerzo aislado por autoridades especializadas, sino por todos mediante un sistema coordinado y consiente de la amplitud de sus efectos.

Es necesario fortalecer un programa institucional de envergadura nacional que integre autoridades locales, estatales y federales para la vigilancia y sanción de autoridades corruptas y de los agentes económicos corruptores, que desincentive la formulación de nuevas redes y cierre las brechas de entrada al mercado de la corrupción.

Esto quiere decir que, adicionalmente a lo que queda pendiente de llevar a cabo para consolidar la reforma al sistema nacional anticorrupción; sería correcto en este contexto generar unidades de cooperación interinstitucional entre las distintas cabezas de sector en el gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales para vigiar la pertinencia y la aplicación de los recursos financieros para obra pública y programas sociales, de manera que exista una vigilancia vertical, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo para controlar la asignación de los recursos y su aplicación efectiva, otorgándoles funciones sancionadoras o cuando menos de investigación, para que las autoridades vinculadas a través de los distintos flujos de recursos financieros dejen de ser parte de las redes de corrupción y se vuelvan vigilantes de la no proliferación de las mismas.

También fortalecer las capacidades y alcances de los institutos y comisiones nacionales encaminadas a la vigilancia de la competencia económica, así como el fomento de su colaboración con los agentes económicos con los que los principales competidores tienen relaciones; es decir que las funciones de estos organismos se extiendan y tengan mayores alcances en su vigilancia y la canalización de las sanciones por prácticas que afecten tanto la construcción de los mercados, como la proliferación de actos de corrupción.

Por último, que se incrementen las penas establecidas en el Código Penal Federal y las leyes afines a la penalización de los actos de corrupción para que ponderen con una mayor fuerza las penas establecidas, de acuerdo a la magnitud del impacto acumulado de cualquier acto de corrupción. Es decir que las penas contemplen los impactos negativos del acto de corrupción tanto por su efecto económico, social e incluso ambiental en cada uno de los casos.

El ejemplo más actual de la existencia de transparencia por parte de los gobernantes y totalmente desmentidas por los políticos en la democracia mexicana, es el Sistema Nacional Anticorrupción que por un lado lo promueve el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo se encarga de obstaculizar su concretización social. Se promueve un vigilante autónomo sin ligaduras de sometimiento al Ejecutivo, pero se quiere que esté sometido a compromisos de dejar pasar, dejar de ver.

Por ello, se espera que esta instancia juzgadora de faltas administrativas graves y delitos de la manipulación de recursos financieros por servidores públicos empoderados, no cumpla

con su verdadera vocación; es que el 18 de julio de 2017 arrancará en un 75% del país, sin fiscales anticorrupción y sin la conformación de Tribunales de Justicia Administrativa. A la fecha de esta investigación, sólo 7 entidades han nombrado a los encargados de las fiscalías Anticorrupción y 5 han conformado sus Tribunales de Justicia Administrativa.

Cabe esperar que el Sistema Nacional Anticorrupción realmente se sumerja en todos los ámbitos de la corrupción y sume acciones de los distintos agentes económicos, para que existan contrapesos reales a las redes de corrupción que ya se encuentran establecidas en territorio nacional.

La estrategia anticorrupción recae no sólo en el control, vigilancia y sanción de los actos mismos, sino en la estructuración de una política económica incluyente, que facilite la superación de la desigualdad y combata la concentración del poder económico y político, frenando la consolidación de grupos de poder que infrinjan la ley.

Se requiere incentivar todos los factores que condicionan la dinámica de la corrupción sin dejar alguno de lado, lo cual resultaría una tarea inalcanzable por una sola institución, pero realizable mediante la coordinación de las instituciones del Estado y la sociedad.

Bibliografía

- Ades, Alberto y Di Tella , Rafael (1999) “Rents, Competition and corruption”, American Economic Review. Vol. 89, núm. 4.
- Amparo Casar, María (2016), México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. México.
- Ayala, José (2005), La Economía del Sector Público Mexicano, Editorial Esfinge, México.
- Banco Mundial, Índice de Gobernabilidad y Buen Gobierno
- Becker, Gray (1968) “Crime and Punishment: An economic approach”, en Journal of Political Economy, vol. 76, núm. 2.
- Busquets, Renato (2003), Factores que propician la corrupción en México, un análisis del soborno a nivel estatal. Tercer lugar del premio anual de investigación sobre corrupción en México 2003.
- Cartier-Bresson, Jean (1996), “Corrupción institucionalizada y neo corporativismo, con ejemplos del caso francés”, Nueva sociedad, núm. 145.
- Cebelkova y Hanousek (2002) “The power of negative thinking: Corruption perception and willingness to de bribe in Ukraine”, Working paper, CERGE-EI.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2005), Encuesta de gobernabilidad y desarrollo empresarial
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2007), Encuesta sobre el costo de la regulación para las empresas en México
- CEPAL (2016), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo. Informe Anual CEPAL. Consultado el 20 de julio de 2017 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>
- El financiero (2017) El costo de la corrupción en México en 3 gráficas. Consultado el 15 de abril de 2017 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-costode-la-corrupcion-en-mexico-en-graficas.html>

- Friederich C.J. (1990) "Corruption Concepts in Historical Perspective", en A.J. Heidenheimer Johnston y LeVine (eds), Political Corruption: A handbook, New Brunswick. . NY. Transaction Publisher
- IMCO (2014) Instituto Mexicano para la Competitividad. México: Anatomía de la corrupción, México
- Klitgaard, Robert (1988), Controlling Corruption, Berkeley, University of California Press.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Price, Albert y Weber Charles (1986) "A policy-oriented theory of corruption", en American Political Science Review # 80, 107-119.
- Reporte sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcotráfico (2015) publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos
- Rivas, Jorge Pablo (2017). Análisis de los factores que condicionan la dinámica del sistema municipal en México (tesis de doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Sachs, J. y Warner, A. (1999), "The big push, natural resource booms and growth", en Journal of Development Economics, núm. 59.
- Schenone Osvaldo (2006), "Un enfoque económico de la corrupción", en Journal of Managment for value, Vol. 1, No 6.
- Transparencia Internacional, Barómetro Global de Corrupción
- Transparencia Internacional, Índice de Fuentes de Sobornos
- Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción
- Transparencia Internacional, Índice Global de corrupción
- Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
- Van Klaveren (1990) "the concept of corruption" en A.J. Heidenheimer Johnston y LeVine (eds), Political Corruption: A handbook, New Brunswick. NY. Transaction Publisher.
- Van Rijckeghem, Caroline y Wader, Beatrice (2001), "Bureaucratic Corruption and the rates of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption, and by how much?", en Journal of Development Economics, vol. 65, núm. 2.

- Zamora Saenz, Itzkuauhtli (2017) “La Corrupción en México”, Instituto Belisario Domínguez Del Senado de la República.

Anexo

Cuadro 1. Clasificación de los tipos de auditoría por finalidad

Tipo de auditoría	Finalidad
Financiera	Examinar los registros financieros de las entidades gubernamentales para dictaminar si las transacciones, operaciones y registros financieros son confiables, oportunos y útiles
Operacional	Examinar la eficiencia obtenida en la asignación y ocupación de los recursos humanos, financieros y materiales respecto a sus logros y las metas institucionales
Especiales	Investigar quejas y denuncias ciudadanas
De resultados	Examinar eficiencia y congruencia de los logros institucionales respecto a los objetivos, metas y programas de actividades de los instrumentos programáticos de las Secretarías.
Administrativa	Examinar el cumplimiento del proceso administrativo de las dependencias, así como la calidad de los servicios prestados
De obras	Examinar si la obra pública corresponde a las necesidades sociales que demandaron su ejecución
De legalidad	Examinar si se cumplen las disposiciones legales durante el desarrollo de sus funciones y actividades administrativas

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Índice de Percepción de la Corrupción 1995-2016

Año	Índice	Año	Índice
1995	3.18	2007	3.5
1997	2.66	2008	3.6
1999	3.4	2009	3.3
2000	3.3	2010	3.1
2001	3.2	2011	3
2002	3.7	2012	3.4
2003	3.7	2013	3.4
2004	3.6	2014	3.5
2005	3.5	2015	3.5
2006	3.3	2016	3

*Los datos han sido estandarizados a una calificación de 0 a 10, donde el 0 corresponde a la calificación más baja posible, donde domina la corrupción y 10, donde predomina la percepción de legalidad y transparencia.

Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Internacional

Cuadro 3. Indicadores principales de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2010

Año	Puntaje INCBG*	Número de actos de corrupción anual (millones)	Gasto promedio aproximado por acto de corrupción (pesos)	Costo total aproximado de los actos de corrupción (millones de pesos)
2001	10.6	214	\$ 109.5	\$ 23,400
2003	8.5	101	\$ 107.0	\$ 10,656
2005	10.1	115	\$ 177.4	\$ 19,000
2007	10	197	\$ 138.0	\$ 27,000
2010	10.3	200	\$ 165.0	\$ 32,000
Promedio	9.9	165.4	\$ 139.38	\$ 22,411.2

*Frecuencia de la corrupción a nivel nacional de acuerdo al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), que se lee como porcentaje de ocasiones en los que las familias requieren de pagar cuotas de corrupción cuando se relacionan con algún tipo de autoridad pública

Fuente: Elaborado con información de Transparencia Mexicana: Informe de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

Cuadro 4. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por entidad federativa 2000-2010

	Entidad federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	**Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	**Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	NACIONAL	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Elaborado por Transparencia Mexicana: Informe 2010 de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.