



La corrupción en la política en México



Acción
por México



Blanca Lucero Magallanes Alva.

Compiladora

La corrupción en la política en México

Derechos reservados, 2023

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Acción Nacional y el combate a la corrupción: propuestas legislativas frente a los retos de la sociedad mexicana.....	8
2 Alcance de la ética como herramienta en el combate a la corrupción social en México.....	13
3 Corrupción e impunidad: binomio perfecto y perverso.....	21
4 Corrupción: percepciones, definiciones, tipos y como disminuirla.....	25
5 El combate a la corrupción: instauración del sistema municipal anticorrupción.....	40
6 El trabajo legislativo sobre el combate a la corrupción.....	47
7 Financiamiento de partidos: rendir cuentas para frenar la corrupción.....	56
8 Gobernabilidad democrática frente a la corrupción.....	62
9 La corrupción en México: cambios y alternativas.....	68
10 La corrupción sobre la democracia y la economía.....	73
11 La corrupción vista por el neoinstitucionalismo.....	76
12 La corrupción y el sistema político mexicano.....	84
13 La corrupción y la violencia: la tragedia de México.....	95
14 Los costos de la corrupción: análisis de los estudios y metodologías.....	98
15 Los costos de la corrupción.....	108
16 Paseo cotidiano por la corrupción defeña.....	115
17 Sobre la posibilidad de que se acabe la corrupción en México.....	122

Introducción

Comprender o entender la corrupción que se dado a lo largo de la historia en México, no es tarea fácil, a pesar de que el Partido Acción Nacional desde su fundación, ha tenido que enfrentar esta corrupción, a luchado para salir adelante, porque los gobiernos corruptos que a habido, a través de su maquinaria política han hecho todo lo posible, para que el partido haya sido vejado, en cada una de sus campañas electorales.

La importancia de esta compilación titulada: “La corrupción en la política en México”, nos llevará a conocer la corrupción que en México se ha venido dando, porque esta siempre va estar ligada al abuso del poder por parte de los gobiernos o servidores públicos. Como sabemos nuestro país esta ubicado entre los más corruptos, por que es algo cotidiano que a simple vista se da, en todos los niveles de la sociedad, pero, sobre todo en la política mexicana.

Aunque a lo largo de su historia y en la actualidad, se ha tratado de crear instituciones que fortalezcan y prevén el problema de la corrupción, no a servido de mucho, porque a pesar de eso, sigue habiendo escándalos de corrupción, tanto en la sociedad como en la política de México.

En este estudio, podrán analizar la corrupción en la política de México, en donde comprenderán que la política esta por debajo de la corrupción, por esto es importante que la ciudadanía tenga más convicción en la moral y en la ética, para así tratar de sanar un poco más el fenómeno de la corrupción en México y en los gobiernos actuales.

Prólogo

La corrupción en México, tanto en el pasado como en pleno siglo XXI, ha ocupado y sigue ocupando, una posición importante, en la política y en la ciudadanía. A pesar que el actual gobierno prometió acabar con la corrupción, no se ha dado ningún cambio al respecto, al contrario, pareciera que hay mucha más corrupción en la política y en el gobierno del país.

La importancia de este libro titulado: “La corrupción en la política en México”, resulta oportuna, por lo que actualmente se esta viviendo en nuestra sociedad, porque no es un secreto, cualquiera se da cuenta, que la corrupción, se da en cualquier nivel del gobierno y en el Congreso de la Unión, en este texto, el panista estudiara y analizara, a investigadores que han elaborado estudios sobre la corrupción en la política en México y como el Partido Acción Nacional desde su fundación a luchado para liberar al país de estos hechos de corrupción que solo han empeorado la economía, la política y la sociedad de México.

Para poder entender la corrupción, antes hay que saber que es toda aquella gestión que trata de quedarse o desviar los recursos públicos (económicos) para beneficiarse la persona, es decir, que lo que extraen de los recursos públicos, siempre perjudicara a la sociedad, que es la que tiene que ajustarse en su economía.

En esta compilación encontrarán artículos de valor sobre la corrupción en México, entre los que podrán consultar estan: Acción Nacional y el combate: propuestas legislativas frente a los retos de la sociedad mexicana, corrupción e impunidad: binomio perfecto y perverso, El trabajo legislativo sobre el combate a la corrupción, La corrupción en México: cambios y alternativas.

Acción Nacional y El Combate a la Corrupción:

Propuestas Legislativas Frente a los Retos

de la Sociedad Mexicana

Raúl Gutiérrez Patiño¹

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

La corrupción se traduce pues en la destrucción de la razón de ser del principio de la legalidad que garantiza el correcto ejercicio de la representación popular, situación que aumenta las desigualdades sociales, fragmenta la esencia misma de la democracia y vulnera de manera directa el desarrollo del Estado de derecho; por tanto, resulta imperante coordinar acciones y políticas que presenten un combate efectivo en contra de este fenómeno.

Por otro lado, la indolencia y la opacidad frente al mismo fomentan el desarrollo de una impunidad rampante que coloca a la impartición y procuración de justicia como sinónimos de ineficiencia e ineficacia, por la acción de mercenarios oligárquicos o monopolios que actúan a favor de intereses particulares en detrimento del desarrollo social.



1 Revista Bien Común. Año XXII No. 254, mayo del 2016. Págs. 24-27

El partido en el poder, empleando una concepción torcida del Estado de Derecho, se ha dado a la tarea de posicionar sus intereses mediante la criminalización fáctica del ciudadano al tratar de justificar que la corrupción se inscribe como algo cuasi natura o “cultural” de la sociedad mexicana, cuando sería necio negar que han sido las propias acciones del gobierno o más bien, la ausencia en términos de eficacia y eficiencia de las mismas, las que han orillado al ciudadano a recurrir a estas prácticas a manera de supervivencia dentro de un sistema social altamente rapaz y desigual.

Cabe mencionar que nuestro país, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 elaborado por Transparencia Internacional, se posicionó como el país más corrupto entre los 34 miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y ocupó el lugar 95 de 168 países de acuerdo con dicha lista; por lo que se pone de manifiesto la urgente necesidad de contar con una estrategia de fondo en materia de anticorrupción, que atienda de forma puntual aquellas irregularidades, sobre todo en temas de defensa y promoción de los derechos humanos, así como en el desempeño de los servidores públicos, cuyas acciones hicieron imposible que los cambios institucionales tuvieran un efecto positivo en la percepción de la corrupción.

El combate a la corrupción se ha inscrito como uno de los pilares fundamentales del Partido Acción Nacional desde su fundación en 1939, en congruencia con el fomento a la transparencia y rendición de cuentas, como sinónimos por excelencia del sistema democrático; pero también el impulso hacia a una cultura de participación ciudadana que permita hacer frente de manera mucho más eficaz en contra de este fenómeno.

Recientemente, Acción Nacional ha presentado iniciativas cuyo objetivo versa en fortalecer el desarrollo de las instituciones, al amparo de un marco jurídico eficaz acorde con las necesidades que demandan una solución integral de este lacerante fenómeno que actúa en detrimento del propio Estado.

De tal suerte podemos mencionar la Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo consiste, entre otros de importante relevancia, en establecer políticas públicas integrales en el combate a la corrupción que permitan fomentar mecanismos de coordinación entre los diversos órganos en la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como el establecer las bases mínimas de la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; por tanto, dicha Iniciativa tiene como objetivos:

Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Establecer las bases mínimas de la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Establecer políticas públicas integrales en el combate a la corrupción.

Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, el combate a la corrupción, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización.

Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas de información de seguimiento de la evolución patrimonial y declaración de intereses, compras públicas; así como la vinculación con demás sistemas de información para la detección de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como para sustentar investigaciones y para captación de denuncias, protección de denunciantes y testigos, y recompensas para denunciantes.

Implementar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Establecer las bases para el funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana y propiciar la participación de la sociedad civil para prevenir y detectar hechos de corrupción, y faltas administrativas.

Por otro lado, podemos mencionar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la nueva Ley General de Combate a la Corrupción y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyas características e innovaciones más importantes giran en torno a la creación de las bases para fortalecer los canales adecuados de participación ciudadana en el combate a la corrupción y la creación de una cultura de una ética pública, así como el establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar que los distintos poderes, órganos e instituciones del Estado mexicano, de todos los órdenes de gobierno, cuenten con un sistema adecuado para identificar, investigar, sancionar y prevenir aquellos actos que esta Ley califica como actos de corrupción; es así que la Iniciativa en comento, tiene entre sus objetivos:

Distribuir competencias en el proceso sancionatorio, entre los Órganos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción.

Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para identificar, investigar y sancionar actos de corrupción.

Establecer las conductas administrativas graves que en cualquier circunstancia deberán ser consideradas actos de corrupción.

Establecer las sanciones que serán imputadas a estos actos, y los medios de ejecución para garantizar su eficacia.

Establecer las bases mínimas para crear los sistemas de captación de denuncias, protección de denunciantes y testigos, y recompensas para denunciantes;

Establecer la obligación de todo servidor público de rendir con oportunidad y veracidad sus declaraciones patrimoniales y de intereses, así como establecer las bases del funcionamiento de los sistemas que las alojarán, y la forma de hacerlas públicas.

Crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio.

Crear las bases que deberán observarse en la generación de canales adecuados de participación ciudadana en el combate a la corrupción y la creación de una cultura de una ética pública, que contribuya a la consolidación de la democracia.

Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.

De igual manera, resulta oportuno mencionar la Iniciativa por la que se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que tiene como objetivo el que sean ahora la Auditoría Superior de la Federación y la fiscalía especializada en combate a la corrupción las que investiguen

dichos actos, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien imponga las sanciones que correspondan.

Ahora bien, para que estas medidas logren su cometido de forma exitosa, resulta necesario contar con órganos de control externo con total autonomía, que puedan hacer frente de forma mucho más sólida a las problemáticas en cuestión; por tanto, los legisladores del PAN han exigido la aprobación de una Ley para crear la nueva Fiscalía Anticorrupción, con autonomía y facultades lo suficientemente robustas para llevar a la cárcel a los funcionarios y particulares que incurran en delitos vinculados con recursos públicos; lo anterior obedece a una lógica de efectiva sanción, en donde se encuentre debidamente fortalecida la participación ciudadana y se obligue a los funcionarios a presentar debidamente sus declaraciones patrimoniales, de impuestos y de interés.

El ejercicio del buen gobierno debe descansar en una correcta y eficiente procuración de justicia, sin que esta se encuentre a merced de ciertos grupos al amparo de una corrupción delirante, cuyas consecuencias se traducen directamente en una vulneración al principio de la dignidad inherente del ser humano.

Los contenidos de estas iniciativas manifiestan el clamor de la ciudadanía de avanzar hacia la consolidación de una sociedad que no sufra más de las continuas desigualdades producto de la corrupción, fenómeno que representa la ausencia total de legitimidad del sistema democrático en México.



Por otro lado, buscan el fortalecimiento de nuestro marco institucional, a efecto de que los garantes de la manifestación de la voluntad popular actúen plenamente en beneficio de la sociedad y nunca a favor de intereses particulares que menoscaben la esencia misma del Estado.

Es necesario contar pues con un marco normativo que otorgue a los ciudadanos la certeza jurídica de que sus representantes llevarán a cabo un apego irrestricto de la transparencia y rendición de cuentas, que se materialice en resultados positivos a favor de los ideales democráticos de la nación.

Por ello, resulta imprescindible el hecho de erradicar totalmente a los monopolios legales de cualquier institución, en donde exista un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos de gobierno, en sus tres niveles y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos.

Asimismo, se requiere de una atención constante con la finalidad de posicionar un frente de prevención a partir de la educación en derechos humanos plenamente comprometida con el combate a la corrupción, ya que sus consecuencias más devastadoras se convierten en la vulneración directa del ser humano y del tejido social, ya que, al alterar el orden socioeconómico del Estado, coloca a los seres humanos más vulnerables en víctimas potenciales del crimen organizado.

Por tanto, se puede afirmar que la consolidación del Estado de derecho únicamente podrá traducirse como una realidad cuando la impunidad no encuentre refugio dentro de la arquitectura de la procuración e impartición de justicia, y en donde la educación se inscriba como la herramienta que asegure el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos, mediante una cultura a favor de la transparencia y legalidad, como premisas del bien común.

Alcance de la Ética como Herramienta en el Combate a la Corrupción Social en México

Salvador Abascal Carranza¹

“En principio era el Verbo”. Así inicia en la Sagrada Escritura el Evangelio de Juan parafraseando las primeras palabras del Génesis: es una expresión que lo dice todo: el principio y el fin de todas las cosas. El lenguaje, por su propia naturaleza, es un acto creador. En él replicamos la majestad del espíritu. Aristóteles, ya lo hemos dicho, llama al hombre “zoom egon logon” que significa “animal portador de palabra”.

Pero, así como el verbo es creador, también puede ser destructor. Los peores males de la historia, provocados por el ser humano, han sido precedidos por palabras de destrucción y de muerte. No muy lejos tenemos los ejemplos de los millones de cadáveres acumulados por las purgas de Lenin y de Stalin (Lenin mismo decía: “el asesinato de un hombre es una tragedia, el de cien mil, es una estadística”), o los campos de concentración de Hitler. Hoy mismo tenemos innumerables ejemplos con ISIS, que en nombre de Alá mata a cristianos, a judíos e incluso a musulmanes de diferente corriente (los sunitas matan a los chiitas y viceversa), Corea del Norte, Cuba e incluso Venezuela.

Sin embargo, las muertes violentas y la cancelación de las libertades de seres humanos a manos de dictadores represivos, es solamente una parte de la consecuencia del uso destructivo del lenguaje. Hoy nos topamos con un modo más sutil de dictadura de las ideas, convertidas en ideologías, que son expertas en cambiar las palabras que definen una cosa o acción, por eufemismos con los que pretenden (y la mayoría de las veces lo logran) suavizar la dureza de un hecho que de por sí es escandaloso. A esto se refería Benedicto XVI cuando calificó nuestra época como la de “la dulce dictadura del relativismo”.

El problema real no es tanto el cambio de lenguaje en sí mismo, porque de suyo el lenguaje es dinámico, sino lo que implica de corrupción de las ideas a través del lenguaje, de la aceptación del relativismo en todos los aspectos de la vida. Es como si nos introdujeran, como el caso de la rana, en una cubeta de agua, a la que paulatinamente se le sube la temperatura hasta que termina por morir cocinada. Eso mismo, en términos sociológicos, se le conoce como la ventana de Overton, que en pocas palabras consiste en una suave imposición del lenguaje que nos hace acostumbrarnos a que todos, incluso los cambios más inverosímiles e inaceptables, los lleguemos a percibir con naturalidad e incluso sean aceptados sin oposición, y algunos hasta con aplausos (el aborto, las uniones de personas del mismo sexo, la adopción de niños por este tipo de parejas, el alquiler de vientres, el comercio de embriones, la eutanasia, etc. etc.), hasta que, como la ranita del ejemplo, todos quedemos cocinados a gusto de los manipuladores.

1 Abascal Carranza, Salvador. Alcance de la Ética como Herramienta en el Combate a la Corrupción Social en México. Documento de trabajo NO. 815, marzo del 2020. Págs. 43



Carlos Castillo: la corrupción del lenguaje nos impide hacer cosas en común.

Cierta “normalización” del lenguaje de la corrupción se puede encontrar en el quehacer común del mexicano. Todo el mundo sabe lo que es una “mordida”, pero también repite las frases que se han acuñado para justificar la corrupción social: “El que no transa... no avanza. “Ayúdame a aceitar la maquinaria”. “¿Cómo nos arreglamos?”. “No importa que robe. pero que salpique”. “No quiero que me des nada, sino que me pongas donde hay”. Este lenguaje es sólo reflejo del cinismo con el que algunos gobernantes de México han querido justificar su corrupción: “Nadie aguanta un cañonazo de 50,000 pesos”, Álvaro Obregón (presidente de México y fundador del sistema político nacional). “La moral es un árbol que da moras”. Gonzalo N Santos (Gobernador y cacique de San Luis Potosí). “Un político pobre es un pobre político”, Carlos Hank González (Gobernador del Estado de México y Regente del Distrito Federal). “La corrupción es cultural”, Enrique Peña Nieto (presidente de México).

“Las anteriores frases son sólo una muestra de la enorme incidencia de la corrupción que ha imperado en nuestro país por décadas. Un costoso cáncer que corroe a la sociedad y que tiene un altísimo costo económico. La corrupción, que supuestamente aceita la máquina, es en realidad un juego de suma negativo, que perjudica al país en su conjunto al inhibir el desarrollo económico”.

Quizás el ejemplo más difundido, y el más dañino para la sociedad, es la corrupción “tete á tete” del funcionario público con el ciudadano, en la que el primero, abusando del poder de la ley o del reglamento, somete al ciudadano a contribuir con una cuota “complementaria” a su sueldo, como una especie de código de entendimiento en que el superior jerárquico del funcionario (policía, burócrata de ventanilla, jefe de compras, director de obras públicas, secretario federal o local, etc.) recibe una “cuota” de la mordida de la que es víctima el ciudadano. Este es el caso típico de la multiplicación de las leyes y de los reglamentos que produce la corrupción, y no porque el ciudada-

no común sea corrupto, sino porque la “autoridad” lo obliga, digamos que lo extorsiona para lograr salvar el obstáculo que el trámite supone.

El segundo aspecto que explica en muchos sentidos la corrupción social en México es la educación. El primer gran error (ya lo señalaba Vasconcelos) de la educación en el México del siglo XX fue la confusión entre instrucción y educación. En la última década del siglo XIX y la primera del XX impera en nuestro país una visión positivista de la filosofía de Augusto Comte y, por lo mismo, de la educación que emanaba de dicha concepción. Se trata de una adopción acrítica, a pesar de presentarse como crítica consciente del conocimiento. Su tesis es muy simple: sólo puede ser considerado como científico lo que es comprobado por los sentidos. Sólo lo que aparece es la verdadera realidad. No por nada se les llamaba “científicos” a los miembros del gabinete (et adláteres) del presidente Porfirio Díaz. En contra de la visión positivista de la filosofía, se rebela el Ateneo de la Juventud, de Alfonso Reyes, José Vasconcelos, Antonio Caso, etc., quienes ponen en tela de juicio la filosofía de Comte.

El Ateneo de la Juventud luchó contra el positivismo, heredado del porfiriato. En 1920, Obregón nombra a José Vasconcelos rector de la Universidad de México. Desde allí, Vasconcelos se da a la tarea de elaborar una iniciativa que tenía por objeto crear la primera Secretaría de Educación Pública. Para emprender esta magna obra (en un México lastimado y destruido por la Revolución) contó con la colaboración de talentos como los de Ezequiel A. Chávez, Mariano Silva (del Ateneo de la Juventud), Manuel Gómez Morin, Alfonso Caso y Vázquez del Mercado (estos tres últimos son algunos de los llamados 7 sabios de México). El 10 de octubre de 1921, se publica el decreto por el que se crea la Secretaría de Educación Pública y toma posesión como primer secretario José Vasconcelos.

El sistema educativo propuesto por Vasconcelos distinguía muy bien lo que es instrucción y lo que es educación. Hace énfasis en la formación humanista (Literatura, Historia, Filosofía, que comprendía la Ética, etc.) y en el fomento de la cultura. Emprende una gran campaña de alfabetización y de lectura y su comprensión. Vasconcelos sostenía que los valores morales son anteriores y superiores a los jurídicos. De hecho, para cumplir y hacer cumplir la ley se requiere una formación notable en integridad ética y moral.

Hoy la prueba PISA, en todo el mundo, solamente califica lectura, comprensión de lectura y matemáticas. México se encuentra en un lugar francamente mediocre. ¿Qué pasó entonces con lo construido por Vasconcelos con tanto esfuerzo y talento? Casi todo queda destruido con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder y su programa de educación socialista.

No se puede decir que la Constitución de 1917 fue inspiración jus-positivista, porque es mucho decir de los diputados constituyentes. El resultado, sin embargo, fue el mismo, el del más acendrado positivismo jurídico, que podría dar envidia al propio Hans Kelsen. Me explico: el autor mencionado sostenía (primera mitad del siglo XX y algo más) que la ética y la moral son irrelevantes para la construcción del derecho. Con tal de que la norma fuera aprobada (legislada) por un órgano parlamentario legítimamente constituido, se convertía automáticamente en obligatoria. El positivismo jurídico se opone al jus-naturalismo, que sostiene que una de las fuentes más importantes del derecho es la Ley Natural. Esta concepción del derecho es muy peligrosa, porque supone que una ley injusta, probada por un órgano legislativo legalmente constituido, es obligatoria frente a cualquier objeción moral, porque el imperio de ésta no es jurídico, sino del fuero interno de las personas. Los críticos de esta doctrina han sostenido, con razón, que una ley emitida por un cuerpo legislativo de un poder tiránico es siempre de observancia obligatoria. Tal sería el caso de la ley durante la dictadura nazi que obligaba a los ciudadanos a denunciar a los judíos.

La Constitución de 1917 es un ejemplo de esta afirmación. La redacción del artículo 1º decía: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en casos y con las condiciones que

ella misma establece". Si los derechos humanos son anteriores y superiores a la ley positiva, como dice la doctrina jus-naturalista, el verbo otorgar significa imperio, dominio de la ley promulgada por el Estado sobre los ciudadanos (jus-positivismo).

Lo anterior es muy relevante, porque la Constitución de 1917 sí tiene una influencia directa en los mexicanos, debido a que, aún sin conocerla, han vivido casi todo el siglo XX bajo su influjo. Primero, cuando los gobiernos emanados de la Revolución decidieron que ellos sabían mejor que el pueblo de México lo que le convenía y lo que no. Lo primero que quisieron quitarle a la sociedad mexicana, fue una de sus herencias más queridas y unificadoras: la religión.

Durante la Revolución se saquearon y se expropiaron iglesias, conventos, seminarios, colegios particulares. Se profanaron infinidad de lugares de culto religioso. Terminada la fase armada la emprendieron contra la Iglesia y el pueblo católicos, con su secuela de más profanaciones, expulsiones, asesinatos, saqueos, hasta que en 1938 terminó lo que se llama "la pequeña persecución".

En la segunda mitad del siglo XX, México vivió una gran simulación por las leyes injustas que regían la vida del país. Cuando hay desobediencia a leyes injustas no hay corrupción, en todo caso, la corrupción está a cargo -y volvemos la mirada a Aristóteles-cuando en el Estado no rige la justicia y cuando las leyes no concuerdan con la naturaleza del ser humano. La desobediencia a las leyes injustas que nos regían no fue corrupción, pero sí lo fue, por parte del gobierno, la simulación.

Algunos ejemplos. Leemos en el artículo 3° constitucional (edición de Porrúa de 1967), referido a la educación: "Art 3° fracción I: Garantizada por el artículo 24, la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra toda ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios":

El Artículo 5°, en su fracción 4ª. Se lee: "El Estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse".

El artículo 130 era aún más represivo contra todo lo que evocara a religión. Doy el ejemplo de algunos fragmentos: la fracción 5ª: "La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias." Fr. 7a.: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos." Para ser fiel a la Constitución, cuando Lázaro Cárdenas fue gobernador de Michoacán, determinó que en todo el estado solamente había necesidad de 100 sacerdotes, por lo que se le llamó la "ley 100". En la fracción 11° se puede leer lo siguiente: "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona (párroco) que está a cargo del referido templo.

[...] La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición."

En la primera mitad del siglo algunos gobernadores (como Cárdenas) tomaron al pie de la letra el texto constitucional, la mayoría lo ignoraron, pero uno de ellos, Tomás Garrido Canabal, gobernador de Tabasco, fue más allá y organizó todo un movimiento llamado "Camisas Rojas", al que encargó de la destrucción de todos los templos de la entidad (con el consiguiente pillaje) y la deportación o asesinato de los sacerdotes que se opusieron al decreto del gobernador.

Desde 1942 hasta 1992, es decir durante medio siglo, se instaló en México la perversa cultura de la simulación. Quizás no hay caldo de cultivo más propicio para la corrupción que la simulación. En estas condiciones, el ciudadano sabe perfectamente que la autoridad no va a ha-

cer cumplir la ley (aunque siempre fue una amenaza) y la autoridad “protesta” en todo el territorio nacional, que está cumpliendo con su obligación de hacer cumplir la ley. Cuando niño y después adolescente, asistía a un colegio privado. Los maestros nos ofrecían para estudio y consulta en clase, libros de texto diferentes del “Libro de Texto Gratuito y Obligatorio”. A la llegada de la visita de un inspector de la Secretaría de Educación Pública, se guardaban los libros en los que realmente estudiábamos y sacábamos del pupitre los libros oficiales para aparentar frente a la autoridad que usábamos los correctos.

En 1992, al decir del presidente Carlos Salinas de Gortari, era imperativo acabar con la simulación en la que habíamos vivido los mexicanos durante tanto tiempo. Se reformó la Constitución en más de 15 artículos para dar certidumbre a los mexicanos y poder reanudar las relaciones diplomáticas con el Vaticano. Sin embargo, la Constitución siguió siendo positivista. No fue sino hasta 2011, cuando se reformó el artículo primero de la Carta Magna, para reconocer los derechos humanos y después otorgar garantías, basadas precisamente en su reconocimiento. Esta reforma constitucional es promulgada el 11 de junio de 2011, por el presidente Felipe Calderón.

El artículo primero de la Constitución reformada, quedó en su primer párrafo, de la manera siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

La llamada “reforma constitucional de los derechos humanos” era necesaria, pero no fue suficiente. Es necesario entender que la ley, por más justa que sea, no basta para cambiar los hábitos, las costumbres de los seres humanos. Sólo el cumplimiento estricto de la ley produce cambios.

Reuven Feuerstein, sociólogo y filósofo judío, desarrolla una interesante teoría que denomina: “Ambientes modificantes de la conducta”.⁴⁶ Para bien o para mal, el ambiente dominante en una sociedad o en una comunidad modifica la conducta de quienes son influenciados por dicho ambiente. Un ambiente criminógeno es, generalmente, sucio, feo, descuidado, sin ley. En cambio, un ambiente luminoso, limpio, bien organizado, en donde se respeta la ley, invita al habitante de dicho ambiente a comportarse bien.

Trasladada la teoría a México, nos encontramos con un ambiente general, histórico, de desprecio a la ley y de aprecio por los caminos torcidos para salir del paso o para beneficio personal. Sin embargo, esto no es sino un aspecto del problema. El otro aspecto ya apuntado es el paulatino abandono de los valores. Estos dos aspectos se dan la mano para propiciar la corrupción.

En consecuencia, el bien y el mal se han relativizado, al tal punto, que se ha caído en el cinismo (El que no tranza, no avanza, todos lo hacen o “yo sólo robé un poquito, pero fue para beneficio de municipio), y esto mismo da como resultado el escepticismo y la mediocridad. El respeto a la legalidad es muy precario en México. Y no es que no haya leyes, las hay, en gran número. El exceso de leyes, como ya dijimos antes citando a Tácito, produce un Estado corrupto.

El ambiente de relativismo conduce al cinismo y éste al escepticismo y a la mediocridad. La revolución violenta, de acuerdo con la historia oficial, es lo que provoca los cambios, es el mejor ejemplo para los criminales. El crimen organizado, la ferocidad con la que actúan, denota no un simple abatimiento del enemigo, sino un rencor acumulado que se sacia en la violencia. La violencia es también la ocasión de conseguir con facilidad dinero y poder.

Pablo Emilio Madero, que fue presidente del PAN a principios de los '80 del siglo pasado, me contó una anécdota que iba a poner en un libro que estaba escribiendo (no sé si el libro haya finalmente salido a la luz), pero en esencia lo que me contó fue esto.

En un municipio del norte del país gobernaba un hombre muy capaz, abogado muy conocido

por la población por su honradez y capacidad. Terminado su periodo de tres años, abrió de nuevo su despacho y se dispuso a trabajar, de nuevo, como abogado. Al cabo de dos años y medio lo fueron a buscar unas personas del PAN para decirle que lo invitaban a postularse, de nuevo, como candidato a la alcaldía.

No amigos -les contestó- yo ya hice mi trabajo y ahora le toca a alguien más.

Justamente por eso hemos venido a verle. El trabajo que desempeñó en la Alcaldía fue excelente y por eso queremos que se vuelva a postular. El hombre que lo sucedió lo hizo bien, pero nos dejó algunas dudas sobre su tarea. Cuenta con todo nuestro apoyo y, estamos seguros, que también lo apoyará la ciudadanía. Además, creemos que es su deber, porque muchas veces le hemos oído decir que es deber moral de los ciudadanos que se sientan capaces, servir a la sociedad en cualquier situación.

Finalmente cedió el abogado de marras y se postuló y volvió a ganar las elecciones. En resumen, tuvo aún mejor desempeño en su labor al frente del Municipio que, al finalizar, le ofrecieron una carne asada en agradecimiento, a la cual invitaron los organizadores a muchos habitantes del municipio. Entre ellos había gente del PRI, como sucede en casi toda la provincia y, entre ellos un compadre muy querido. Durante la conversación, el compadre le dijo más o menos estas palabras:

Oye compadre, te felicito sinceramente, has hecho un trabajo estupendo, pero, dime una cosa compadre. Este municipio es rico, hay mucho dinero, ¿no se te ocurrió hacer un guardadito para tu vejez? La verdad, nadie se hubiera molestado. Cómo es que en este tiempo que pasó no mejoraste tu vida, ¡tienes el mismo coche, tu despacho es el mismo, tienes la misma casa y hasta la misma mujer!

Tú verás, compadre, ¡que no se me ocurrió!

Este es uno de muchos ejemplos de probidad, de honestidad en la vida política que conozco, y por eso me atrevo a lanzar esta hipótesis, hipótesis que, con el número comprobado de casos, puede alcanzar la calidad de tesis.

Quien se atreve a entrar en este espinoso campo que es el del servicio a los demás, desde el ámbito de la política, debe reunir los valores (autoridad moral, social y de quehacer práctico o de experiencia) sin los cuales puede fácilmente ceder a las tentaciones del poder y del dinero; la más obvia de entre todas ellas, es la de tener el poder para poder tener.

Sin embargo, siguiendo el curso de la hipótesis que hemos planteado, la historia nos enseña otros notables ejemplos de honestidad y de congruencia en la búsqueda del Bien Común:

Uno de ellos es el del emperador Marco Aurelio, del siglo II, que advierte que “el primer deber del emperador es ocuparse de los detalles” (Meditaciones, Libro I, 16) ; por ejemplo, “proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios del imperio, o de los errores judiciales”. También exige facilitar la liberación de los esclavos. A la vez, Marco Aurelio advierte con gran lucidez y sentido moral, “de los peligros que acechan al hombre de acción política: Tener extremo cuidado en el respeto a los otros, a su derecho al uso de la palabra y al de su libertad; buscar la justicia entre todos, ser totalmente imparcial, ser perfectamente desinteresado, hacer el bien sin apenas tener conciencia de ello, no aferrarse egoístamente a su opinión y aceptar los consejos de los más sabios.



También aconseja “rodearse de gente capaz y virtuosa.” “Nadie -afirma en el Libro VI, no. 58- puede impedirte vivir conforme a la razón, y nada contrario a la razón de la naturaleza universal te ocurrirá. En otras palabras, nos trata de decir que la razón puede descubrir las leyes universales que rigen la conducta humana. En el Libro VIII, no. 59: “Los hombres fueron hechos los unos para los otros, instrúyelos o sopórtalos.” Y respecto de la corrupción, su sentencia es fulminante: “Es vergonzoso que tu alma renuncie a la vida antes que tu cuerpo”.

Este ejemplo histórico, de entre muchos que se pueden citar, nos enseña que la autoridad no corrompe si se asume como servicio a los demás. En todo caso, lo que corrompe es el poder mal usado, porque se ejerce como si los demás estuvieran al servicio de quien lo detenta. En este caso, el poder se asocia con el pecado más grave que un ser humano puede cometer: la soberbia. Tampoco el dinero corrompe, si se le concibe como instrumento para hacer el bien y no como fin en sí mismo.

Conclusiones

Debido a la impronta filosófica que este trabajo presenta es, en este tenor, que debemos sacar algunas conclusiones. En primer lugar, el tema nos remite, necesariamente, a una de las nociones filosóficas centrales y más fascinantes de la Antropología Filosófica y de la Ética: la libertad humana.

Debido al ambiente relativista y subjetivista que ha invadido el mundo occidental al que pertenecemos, nos encontramos en una posición complicada para hacer aseveraciones puntuales, pero si queremos tratar a fondo el tema de la corrupción, no nos queda sino hacerlas, por convicción, pero también como una aportación pedagógica.

Aparte del relativismo, somos presas de un escepticismo generalizado. Este ambiente cultural trata de imponer la idea de que la libertad es igual al libre albedrío, es decir, que uno es libre prácticamente de hacer lo que desee. Este concepto viene atado al que hoy en la cultura jurídica de los derechos humanos se llama "libre desarrollo de la personalidad". Este concepto, llevado al extremo conduce a conductas antisociales y, finalmente, a la violación de la ley, porque ésta, la ley, no contribuye al libre desarrollo de la personalidad: *dura lex, sed lex* (la ley es dura, pero es la ley).

Si queremos resolver el problema de la corrupción (por resolverlo entiendo reducirlo a su mínima expresión), es necesario recuperar los valores que nos han constituido históricamente como sociedad civilizada, y entender que la modernidad no consiste en echar a la basura todo lo que nos incomoda ni hacer todo lo que nos venga en gana, sino adaptar lo que sea necesario, sin perder de vista que la práctica del bien es el auténtico ejercicio de la libertad, y el único remedio contra todo tipo de corrupción.

Nueva agenda de investigación: "La adecuada formulación de los Derechos Humanos, como condición del respeto a la dignidad de la persona humana".

No es lo mismo sobornar a un “alto” funcionario en cualquiera de sus niveles: federal, estatal o municipal; que darle un “regalito” al maestro para que pase de grado al escolar o su respectiva “mordida” al de tránsito por un falta cometida; o bien que una empresa trasnacional pague a servidores públicos “cuotas de influencia” para conseguir licitaciones jugosas, pero el resultado es igual: un sistema de actos ilegales, inapropiados y lejos de toda ética que fomentan la “transa” al amparo de las sombras gubernamentales sin que haya consecuencia alguna. No hay castigo, entonces el ciclo es interminable.

Más allá de la discusión, que no es nada nueva, de si la corrupción es sistémica, estructural o cultural, es una situación que no sólo priva en México. Hasta en los países más desarrollados, pasando por toda la gama ideológica y política, encontramos ejemplos muy variados de soborno, tráfico de influencias, pago de favores y omisiones graves, todo por algún beneficio personal.

¿Será infructuoso seguir en el tema cuando han pasado siglos sin resolverlo? ¿Es necesario institucionalizar su combate?

En México, Acción Nacional abre el debate nuevamente para impulsar la iniciativa de instalar un Sistema Nacional Anticorrupción, luego de que el presidente Enrique Peña Nieto no cumplió su primer compromiso de campaña, entre otros. Ricardo Anaya Cortés, presidente nacional del Partido, anunció que éste será el derrotero en el presente periodo de sesiones del Congreso de la Unión.



Anaya Cortés se dice convencido de que el cáncer de este país es la corrupción, tema del que no se habla lo suficiente. Aportó datos del Banco Mundial que estima que la corrupción a México le cuesta nueve puntos de su Producto Interno Bruto (PIB), “esto es 1.5 billones de pesos, 45

1 Revista Bien Común. Año XX No. 235, octubre del 2014. Págs. 19-22

veces el presupuesto de la UNAM y 10 veces lo que va a costar la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México, cada año”.

También destacó que la Auditoría Superior de la Federación, quien realiza las revisiones del presupuesto público, hace por lo menos dos mil 500 observaciones en las que se violó una norma, pero cuando se revisan estas observaciones resulta que los funcionarios inhabilitados fueron cuatro, “porque en el sistema absurdo que hoy tenemos hay quienes son jueces y parte”, tal es el caso de los contralores estatales que reciben observaciones y que no proceden contra sus compañeros de gabinete o contra sus gobernadores.

Por lo que Acción Nacional considera que el sistema nacional anticorrupción propuesto por el Partido debe ser independiente y tener como garante un Tribunal Nacional que juzgue y sancione.

El Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), por iniciativa presidencial y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012. Y así quedó el precepto sin mayor impacto en una legislación secundaria y en el tan anunciado Sistema Nacional Anticorrupción

Las observaciones de los juristas no se hicieron esperar: “... dado que en la ley aprobada se crearon situaciones que generan incertidumbre jurídica e inconstitucionalidad... esta ley duplica la regulación establecida en otras leyes, crea imprecisión en su aplicación, invade las facultades de los poderes Legislativo y Judicial y las de los órganos públicos autónomos, y centraliza su aplicación en la Secretaría de la Función Pública, cuando se trata de responsabilidades de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana en transacciones comerciales internacionales, lo que genera incertidumbre jurídica en los sujetos a los que se les pretende aplicar”, precisó el abogado Jorge García González.

Es precisamente la sanción, el castigo, el que debe inhibir los actos de corrupción; de nada servirá señalarlos, denunciarlos, hacerlos visibles, si no se llega a juzgar y sentenciar. Acabar con la impunidad no es fácil, porque se requiere principalmente de voluntad política.

Luis Carlos Ugalde, hoy consultor y ex consejero presidente del IFE, señala en un artículo a propósito de los índices del delito y la impunidad, publicado por El Financiero que si nadie denuncia, nadie castiga, y por lo tanto: “Delinquir es racional porque las expectativas de ser aprehendido y pagar con la libertad son muy bajas”.

Entonces, ¿cómo acabar con el binomio perverso de corrupción e impunidad? La propuesta de Acción Nacional es crear un sistema nacional anticorrupción con un tribunal que goce de plena independencia para que procese y sancione, para que quien incurra en prácticas deshonestas en ambos lados de la balanza, en la esfera pública y privada, reciba su castigo.

Corrupción internacional

La empresa norteamericana Hewlett-Packard (HP) se ha distinguido en los últimos años por “invertir” grandes cantidades de dinero para conseguir licitaciones e inclinar la balanza a su favor en paraestatales e instituciones públicas. El objetivo fue colocar sus productos sin necesidad de pasar por las normas de por lo menos una veintena de países en donde tiene intereses comerciales.

Por lo que a principio de este 2014 autoridades de EEUU y la compañía llegaron a un acuerdo mediante el cual HP se declara culpable por violaciones a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. El juez federal Lowell Jensen aprobó dicho acuerdo y obligó a la empresa a “pagar 108 millones de dólares para poner fin a investigaciones de las autoridades estadounidenses por casos de corrupción en Rusia, Polonia y México”.

La autoridad bursátil estadounidense (SEC) había precisado que las filiales de HP en Rusia, México y Polonia desembolsaron más de 3.6 millones de dólares en sobornos para ganar o conservar contratos públicos.

Para ser más precisos, el pasado 11 de septiembre un juzgado estadounidense condenó al grupo informático Hewlett-Packard a pagar una multa de 58.77 millones de dólares por haber sobornado a funcionarios rusos con el objetivo de obtener un contrato con el Ministerio de Justicia de ese país.

Este caso tiene que ver con un contrato de 100 millones de dólares para la instalación de computadoras y tecnología en la oficina del Fiscal ruso y para ello crearon compañías fantasmas a quienes vendieron sus productos; éstas a su vez revendieron a los funcionarios rusos a precios muy superiores. Los sobornos consistieron en joyas, ropa y viajes a través de cuentas abiertas en Suiza y Letonia.

En Polonia, los empleados de HP entregaron cerca de 600 mil dólares a un servidor público con el propósito de obtener contratos con la oficina de la policía nacional.

Y en México, nada más y nada menos que pagaron a un consultor, que tenía nexos con altos funcionarios de Pemex, la cantidad de 1.5 millones de dólares para asegurar un contrato por seis millones de dólares en 2008-2009. Al parecer un funcionario de la paraestatal recibió 125 mil dólares, cuyo dinero estaba clasificado por HP en su contabilidad como “cuota de influencia”.

Qué dicen otras leyes

En un sucinto recorrido por las leyes anticorrupción en otros países, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de EEUU (FCPA, por sus siglas en inglés) y la Ley Antisoborno del Reino Unido son las normas más extensas en términos de actividades prohibidas y alcance jurisdiccional.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha tenido un papel decisivo en promover los esfuerzos anticorrupción a nivel global, al presionar a los países integrantes para que aprueben las leyes anticorrupción similares a la FCPA de EEUU, y para que intensifiquen sus esfuerzos por aplicar las leyes.



De hecho, la OCDE publicó en 2013 el documento “Ética Anticorrupción y elementos de Cumplimiento. Manual para empresas”, en respuesta a la demanda del G20 para implementar de manera práctica su Plan de Acción Contra la Corrupción de 2010. Este Plan reconoce el papel integral que desempeña el sector privado en la lucha contra la corrupción y reclama un vínculo más fuerte entre los sectores público y privado.

Pero desde la primera década del siglo XXI se desarrolló un marco legal internacional para combatir la corrupción, que incluye la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), que entró en vigor en el año 2005 y cuenta con 168 miembros; la Convención Sobre Lucha Contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que entró en vigor en 1999 e incluye 40 estados miembros.

Algunos de estos instrumentos promueven expresamente la adopción de programas de cumplimiento y códigos de conducta.

En el documento Ética Anticorrupción y elementos de Cumplimiento se retoma la recomendación de la OCDE para Combatir el Soborno Transnacional, adoptada en 2009, pide a los países miembros que animen a las empresas a desarrollar controles internos adecuados, principios éticos y programas o medidas de cumplimiento con el fin de evitar y detectar el soborno transnacional. Para apoyar esta disposición, la OCDE expidió su Guía de Buenas Prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento.

Refiere que la Convención de la Unión Africana también exige a sus miembros que establezcan mecanismos para propiciar la participación del sector privado en la lucha contra la competencia desleal, el respeto por los procedimientos licitatorios y los derechos de propiedad.

Como ejemplo, la Ley Antisoborno del Reino Unido prohíbe cuatro tipos de actividades diferentes:

Sobornar a otra persona.

Aceptar un soborno.

Sobornar a funcionarios públicos extranjeros (fuera del Reino Unido).

Ser una empresa comercial y no contar con procedimientos adecuados para evitar sobornos.

Marcelino Turati¹

La aprobación del Estatuto de Roma por parte del Senado de México y su posterior ratificación fue resultado de un proceso cuatro años en medio de un ambiente polémico. La controversia giraba en torno a la adecuación del Estatuto al sistema jurídico mexicano. Sin embargo, la reforma que se hizo al Artículo 21 constitucional no permite un reconocimiento total de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en México, sino que reserva su complementariedad a la aprobación del Senado, algo que no está permitido según el propio Estatuto de Roma. El análisis planteado en este trabajo busca, entonces, conocer y explicar los motivos por los cuales México elaboró una “reserva encubierta” al Estatuto de Roma y los riesgos que esto representa para nuestro país.

¿Qué es la corrupción?

Dentro de esta búsqueda encontré múltiples definiciones acerca esta palabra, cada una aportando y omitiendo cosas importantes, pero quisiera mencionar específicamente esto: Corrupción es el nombre de una actividad que es inclusiva o exclusiva y para nada depende del grado en el que se cometa, o sea, o se es corrupto o no se es corrupto, no puede existir la connotación es “un poquito corrupto”; puedo hacer una comparación con el acto de matar, no se puede matar poquito.

Otro aspecto básico que obtuve en esta investigación es que la corrupción es naturalmente humana.

La corrupción es un fenómeno social, político y económico muy complejo, que afecta a todos los países del mundo. Y aunque es siempre en distintos contextos, ésta termina por perjudicar a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política a largo plazo.

El concepto de corrupción es muy amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello.

La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas.

En general, puedo decir que la corrupción es el acto de influir o manipular desde una posición de poder, el resultado natural de las acciones, hacia un cierto desenlace no basado en el bien común sino en el personal.

La corrupción es corrosiva y destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales o meritarios, socavando el imperio de la ley y deslegitimando a la burocracia. Esto es desalentador para los inversionistas y repercute en la creación y el desarrollo de la creación y el desarrollo de empresas en el país, ya que no pueden pagar los “costos” de la corrupción.

Por ejemplo, en investigaciones recientes se ha logrado establecer que, de manera general, la corrupción es una de las principales limitaciones (y con frecuencia la más importante) para una empresa en los mercados emergentes. También se estableció que el sector empresarial puede crecer un promedio del 3% más al año cuando la corrupción es más baja y mejoran los derechos de propiedad y el imperio de la ley.

1 Revista Bien Común. Año XXII No. 254, mayo del 2016. Págs. 5-23



Además, se ha visto que controlar la corrupción beneficia particularmente a las empresas pequeñas y medianas, que soportan una parte desproporcionada de la carga del “impuesto del soborno”. También existen pruebas de que los hogares de más bajos ingresos tienden a pagar una proporción más elevada de los sobornos con sus ingresos que sus homólogos más ricos. Otros investigadores han descubierto que la corrupción constituye un “impuesto” muy elevado sobre la inversión, equivalente a una carga tributaria del 20% para los inversionistas extranjeros.

Estos deberían ser elementos centrales para mejorar las condiciones para la inversión y el clima empresarial. Sin embargo, debido a la forma de interactuar que es tan particular que existe entre el sector privado y el público, donde el diezmo no es la excepción sino la norma, el sector empresarial también tiene una responsabilidad decisiva en crear mejores condiciones para la inversión.

Por su naturaleza misma resulta casi imposible medir la corrupción, ya que, al ser una actividad no deseada o no bien vista, el actuar de esa manera es una acción que generalmente el perpetrador no desea que sea de conocimiento público.

Sin tomar en cuenta el inmenso costo directo de la corrupción, que sería de alguna manera lo más sencillo o simple para poder evaluarla medirla, es necesario considerar también las externalidades negativas que se crean y mantienen en la economía causada por estas acciones.

Lo que sí resulta posible es realizar mediciones subjetivas, como podría ser medir la percepción de la corrupción de manera individual, de hecho, a últimas fechas se han creado y desarrollado muchos y muy variados índices de corrupción que se han desarrollado por estadistas, psicólogos y politólogos con el fin de ser usados en diversos campos y con distintos fines.

Estos nuevos datos sobre la gobernabilidad, junto con la revolución en la tecnología de la información y el deseo de muchos reformistas en los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales de generar dichos datos y divulgarlos de forma transparente, han dado lugar a un uso tan difundido de ellos y el impacto que tienen en la gobernabilidad, que se ha acuñado el concepto del “poder de los datos”.

Daniel Kaufmann, director de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, menciona que son imprescindibles los datos para llevar a cabo una buena gestión de los asuntos públicos y la corrupción.

¿Qué tanto se piensa que la corrupción afecta a los países?

La corrupción es percibida continuamente como uno de los principales problemas de los países en vías de desarrollo, sin embargo, esta problemática no es solo exclusiva de países con tales condiciones, también acecha a las sociedades modernas en general, en mayor o menor grado. Lo interesante, es que este tema encabeza persistentemente la lista de los problemas en una sociedad cuando se realizan encuestas de percepción.

A continuación, mostraré datos que soportan esta afirmación en que la corrupción se toma como el flagelo más común de las sociedades modernas y que encabeza la lista de los principales problemas de acuerdo con la percepción en las naciones modernas.

El 76% de las personas dice que la corrupción es un problema “muy grande”, únicamente superado por el crimen, con 83%, seguido por temas de educación y servicios, pero en general es evidente que estos son vistos como asuntos menos importantes o con una urgencia menor.

En el caso específico de México, la mayoría de la población está preocupada por el delito, ya que en la misma encuesta se colocó al “Crimen” como el principal de los problemas “muy grandes” percibidos en México.

Los delitos/delinuencia, es decir, el crimen, obtuvieron el 79%, seguido por la corrupción en los líderes políticos, empatado con violencia relacionada con el narcotráfico, ambos con 72%. Vale la pena señalar que el 63% puso a las fuerzas policíacas corruptas como un gran problema de nuestro país.

Los ciudadanos del mundo, pero especialmente en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente, ven a la corrupción como uno de los mayores problemas en sus países, pero no solo encontramos de manera recurrente a la corrupción, sino también a los delitos/crimen y a la disminución en la calidad de la educación, que junto con los crímenes, se consideran un problema en pleno crecimiento; esto de la mano de un detrimento de la percepción y confianza de los ciudadanos en las instituciones, especialmente en México.

¿Quién es quién en las instituciones y en su influencia en el Estado?

Esta desconfianza en las instituciones no es generalizada hacia todas y cada una de ellas, ya que, en el caso de México, así como en la mayoría de los países que participaron en este estudio, hay instituciones o aspectos del Estado a los que se les asigna una calificación positiva, como es el caso de la que se le asigna al Ejército, y no solo eso, sino que lo califican como una institución clave y de gran influencia sobre cómo van las cosas en el país.

El ejército es percibido por el 79% de la población de una manera positiva y solo el 18% opina que su influencia es negativa; en seguida están los medios de comunicación, con un 70% de personas que los perciben positivamente y así también, con un marcado 26% en negatividad hacia ellos. Y con una diferencia mínima se ubican en tercer lugar los líderes religiosos, con un 69% de opiniones positivas en cuanto a su influencia en el país y solo un 20% que considera lo contrario.

En México se mantiene la percepción positiva sobre la influencia que tiene el ejército en el rumbo de nuestro país, de hecho, el Ejército mexicano como institución es percibido de una manera muy efectiva e incluso, recibe altas calificaciones por parte de los encuestados del público mexicano.

En México, al igual que en otros países de Latinoamérica, se percibe a los líderes religiosos

con una calificación positiva, aunque cabe mencionar que en el caso de México es mucho menor, ya que solo 56% de las personas piensan que los líderes religiosos tienen una buena influencia, lo cual llama mucho la atención por lo religiosamente creyente de la población mexicana y por la marcada diferencia con los demás países, siendo esta diferencia alrededor de un 38% más alta.

Es importante mencionar la notable apreciación positiva por parte de Argentina hacia los líderes religiosos, la cual se disparó en el 2014, con un 67% de personas opinando a favor de la iglesia, es decir, 26% más alto que en el año 2007, donde tan solo el 41% opinaba lo mismo. Aunque de manera muy probable esto último esté estrechamente relacionado con el hecho de que el papa recién electo sea precisamente argentino.

Considero pertinente mencionar que, en el caso de México, y de cómo los encuestados piensan acerca de las distintas instituciones y la influencia de ellas en nuestro país, se preguntaron como conceptos aislados el de "Gobierno" y el de "Presidente Peña Nieto", con el fin de observar y definir la percepción en la población hacia cada uno de ellos.

En el caso específico de México, tenemos como gran reprobado a la Policía Mexicana con tan solo un 34% de los encuestados dando una calificación positiva, contra un 64% opinando negativamente sobre la influencia que tienen dicha corporación en el país

Desde 2007 se ha tenido un aumento general en la preocupación por los problemas de la sociedad, especialmente en la delincuencia, la corrupción en funcionarios y el detrimento de los niveles educativos. Pero no solo en Latinoamérica, sino en todos los países emergentes y en vías de desarrollo, teniendo como rango de tiempo desde 2007 hasta 2014.

Por ejemplo, en 2007, el 64% dijo que el crimen o la delincuencia era un problema importante, pero en 2014 hubo un incremento de 10% en este rubro, consiguiendo que un 74% de los países opinaran que el crimen es un problema muy grande, al mismo tiempo se tiene presente un incremento casi idéntico en el problema de la corrupción.

En el caso de la educación se ha tenido un incremento igual de alarmante, ya que, en 2007, sólo el 38% pensaba que existía un problema por las escuelas de mala calidad y lo valoraban como una gran preocupación, ahora, es el 50% los que dicen eso y seguramente seguirá aumentando.

Especialmente en lo que concierne al problema de crímenes o delincuencia, tenemos incrementos similares en países africanos, en México y en Argentina. Todos han visto aumentos de dos dígitos en la preocupación por la delincuencia desde el año 2007.

Esta investigación tiene como objetivo fundamental contestar a estas preguntas: ¿Qué se debe de hacer para disminuir la corrupción?, ¿por qué se considera que la información o la medición sea tan importante en este ámbito?

Marco teórico y conceptual Explicación sobre la corrupción

Para explicar cómo es que todo empieza, en otras palabras, como es que un niño comienza a caer en actos de corrupción o cómo es que un adulto, aun sabiendo que está haciendo mal al sobornar a un oficial, lo sigue haciendo, se tienen dos teorías. Y estas dos teorías de corrupción son:

Maximización de la utilidad o Teoría de la elección racional.

La racionalización de la irracionalidad.

Teoría de la elección racional

En la primera, la figura del *homoeconomicus* es fundamental para entender esta teoría. El *homoeconomicus* es un individuo racional, que goza de perfecta información (esta variable va a ser fundamental en la teoría de juegos) y persigue su propio interés, quiere maximizar los benefi-

cios y también reducir costos. Además, es un individuo con capacidad para hacer elecciones que le ayudan a perseguir sus metas. Por ello debemos entender cada uno de estos pasos como una oportunidad para que el posible infractor decida no incurrir en corrupción.

Esta es la principal corriente teórica en la microeconomía y supone que el individuo o agente tiende a maximizar su utilidad-beneficio y a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause un mal.

El comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los costos o riesgos. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones.

Se asume que todos los actores son egoístas; y todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarias para elegir la mejor línea de conducta desde su punto de vista.

Por tanto, todo individuo se guía racionalmente por su interés personal, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar. Esto no implica de manera necesaria que estos supuestos sean ciertos, es decir, que los individuos reales se comporten de esa forma en todo y cada momento. Pero se supone que se puede explicar el comportamiento observado en un agregado, como un mercado, si suponemos que así es, tal y como sugieren Gary S. Becker o Milton Friedman.

En esta teoría tomamos que cuando el funcionario público o el usuario se “encuentra” en la situación en la cual debe decidir si incurre en un acto de corrupción o no, éste tendrá que realizar un análisis costo beneficio en el cual tendrá que hacer lo siguiente:

Valorar las alternativas: Está bien que lo haga, No incurrir en corrupción

Valorar si el acto es justificante: Está bien que lo haga, No está bien q lo haga

Si el acto es factible de realizarse: Que tan probable es que me atrapen, Que tan probable es que no me atrapen

Los costos en los que se incurre en realizar cada una de las opciones: Si me atrapan, que castigo tendría

La idea es que siempre que un individuo esté encarando una decisión utilitarista, o en este caso el funcionario público que está en esta situación, pasará por su mente este circuito y decidirá qué acción tomar para realizar su trabajo.

La racionalización de lo irracional

Para esto encaramos primeramente un dilema humano primordial donde es necesario usar la moral y la ética, pero antes, en este primer paso es importante definir qué es racional y qué es irracional.

Francisco Laca Arocena argumenta que la teoría de la racionalidad ha hecho que se forme una dicotomía entre comportamientos racionales e irracionales en función del lugar que ocupa la búsqueda de intereses personales dentro de las preferencias de los humanos.

En ese sentido, aquellas personas que privilegian la consecución de intereses propios son racionales, y los individuos que se alejan de una función utilitarista individualista son considerados irracionales.

Para Francisco Laca la división automática de los individuos en categorías tan ambiguas es inapropiada, en la medida en que se está ignorando valores, emociones y sentimientos que llevan a individuos a maximizar su bienestar sin tener que buscar, a partir de una lógica egoísta, fines particulares por encima de cualquier otra cosa. “La simple intuición nos pone en guardia contra este reduccionismo que intenta encapsular algo tan variado como el comportamiento humano en estas dos categorías excluyentes (racionalidad o irracionalidad).

La fidelidad a los compromisos con otras personas puede verse como un comportamiento inspirado en valores y normas sociales (es decir, no racional), pero también como un comportamiento motivado por el interés (racional) de ser reputado como un agente fiable y digno de crédito, por ejemplo, en los negocios o actividades profesionales”.

En esta tomamos que cuando el funcionario público o el usuario se “encuentra” en la situación en la cual debe de decidir si incurre en un acto de corrupción o no, éste tendrá que racionalizar sus actos, que es donde uno tiene margen de cambiar su parecer incluso totalmente de una situación a otra muy similar, con la justificación de que nos parecía diametralmente distinto aun cuando la substancia se mantiene inalterada, salvo para los ojos de los actores.

Esta teoría contradice la teoría de la elección racional, ya que dice que para empezar es incapaz de definir qué es racional e irracional, falla también al simplificar el análisis a través de la formulación de supuestos y el aislamiento de variables, como si esto pasara en nuestra mente y básicamente ignorar la subjetividad y como lo que es bueno para mí no sea tan bueno para alguien más.

Considero importante agregar que a los seres humanos les impacta más el dolor de perder que la satisfacción de ganar; por ese motivo buscaban seguir invirtiendo con la expectativa (fe) de recuperar lo perdido.

“Emocionalmente pesan más las pérdidas que las ganancias, de ahí quizá nuestra ineficiencia para manejar las crisis económicas, cuando debemos administrar las pérdidas”.

Con esto podemos explicar la famosa frase, ¿qué tanto es tantito?, con esto las personas hacen trampa y luego vuelven a hacer trampa y de nuevo hasta que se hace lo común y no la excepción; e incluso puede llegar al grado en el que uno justifica sus actos como correctos y argumenta a favor de estos con frases como “así es el sistema” o “no me gusta darle mordida al policía, pero pues solo es por esta vez”.

Así que, si entendemos la forma en que piensan o deciden las personas, es más sencillo que el paso siguiente sea definir qué tipos de corrupción hay.

¿Al principio de mi carrera me resultaba difícil entender por qué si el problema es tan claro, no se ataca directamente?, ¿por qué no denunciar a los corruptos, dejar de dar mordidas o incurrir en actos de corrupción?

Pensaba que solo se debería de denunciar a esos pocos peces gordos, pero en base a los datos nos damos cuenta que no son pocos peces gordos los que hacen la diferencia, sino también la mayoría de la población.

Tipos de corrupción

Robert Klitgaard menciona que hay dos tipos de corrupción en la sociedad:

Corrupción ocasional y sistemática.

Corrupción aislada o individual.

En este contexto, la conducta honrada del funcionario es normal, la corrupción es la excepción y el funcionario es sancionado cuando el acto corruptivo es descubierto sin importar la acción. Por ejemplo, en este caso están incluidos los servidores públicos mal pagados, que dependen de pequeños sobornos a cambio de acelerar trámites administrativos para mantener a sus familias. El usuario soborna al empleado público con dinero en efectivo o pequeños favores. Aquí la conducta de un funcionario corrupto sería la excepción y si se comete el acto de corrupción, normalmente es sancionado.

Corrupción sistémica

Este es el más peligroso, ya que ni siquiera se toma a la corrupción como algo común, sino que ya casi se toma como algo normal en la sociedad, y cuando algo se ve como normal se dejan de generar juicios de valor.

Se define como el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre contratos públicos o grandes proyectos. La corrupción se extiende como norma en el sistema y la impunidad protege a toda la institución corrupta.

Cuando la corrupción está ampliamente extendida, es decir se vuelve sistémica, para combatirla se le debe analizar como una totalidad, abarcando en el análisis los diversos componentes y redes sociales, económicas y gubernamentales que miden los parámetros de las políticas públicas.

En el primer caso si bien se racionaliza como más sencillo, o con menos importancia, debemos de entender a la corrupción como algo que si no se detiene solo puede seguir aumentando, ya que uno va más allá del bien y del mal y solo puede ver que hay más beneficios en violar la ley que en seguirla.

La sistemática es el incremento de las acciones de corrupción individual, pero que en su momento se pudieran haber visto como, “pues es cosa de una vez”.

También vale mucho la pena mencionar el concepto de instinto evolutivo o el efecto estadístico de la regresión a la media.

Evolutivamente nos hemos desarrollado como seres humanos para sobrevivir imitando conductas efectivas, o sea lo que sabemos que funciona y que no nos mata, explicado de una manera muy burda, es lo que buscaremos repetir y repetir y repetir. En el caso de que no sepamos qué es lo que no nos mata o nos afecta básicamente, buscaremos estar o hacer lo que hace la mayoría, porque confiamos en la sabiduría de la comunidad.

El problema aquí se hace aún mayor, ya que si vivimos en una sociedad que es tan corrupta, es decir, donde el tema de la corrupción es rampante y se encuentra a la orden del día, ¿de qué manera podríamos decir que esa no es la manera, si desde niños vemos y entendemos como “la norma”? y aún peor, por la mentalidad de manada con la que hemos sobrevivido miles de años, de un momento a otro decir “no ya no más, aunque todos lo hagan yo no lo haré...” y también pienso, ¿con qué valor moral podemos enseñarle a nuestros hijos lo que debe ser?, si ni siquiera somos capaces de predicar con nuestro propio ejemplo.

En general, lo que podemos ver en estos casos es una marcada incredulidad hacia la efec-

tividad de las instituciones, el detrimento de la educación y el incremento en la corrupción, tanto en nuestro país como en muchos otros del mundo.

Al ver lo bien valorado que está el ejército y la clara percepción positiva sobre su influencia en la sociedad, me surgen estas preguntas: ¿Es tarea del ejército estar actuando con la población y no de la policía?

¿A qué se debe que no tengamos la percepción de que la institución del ejército sea tan corrupta?

¿A qué se debe también que exista un aumento marcado en la percepción de la corrupción y del delito?

¿Por qué se está prestando tanta atención la corrupción, existe realmente un aumento?

¿No existía y nos estamos encontrando con la caja de pandora? ¿O tan solo se había ignorado?

¿Será que cada vez los ciudadanos entienden a la corrupción como un problema que no se debe tolerar por las repercusiones que ésta tiene en la economía y en el estado general de un país?

¿Existe un aumento en la corrupción, o tan solo un aumento en la percepción de la corrupción?

Para poder explicar este aumento repentino en la prioridad o percepción de la corrupción, encontré tres posibles explicaciones basadas en los distintos contextos en la sociedad moderna, así como tendencias de los distintos países.

Descentralización de la corrupción

Se dice que la corrupción va de la mano del poder, y en las economías de control centralizado como las nuestras, se sabía que “el jefe” era quien tenía “sus tranzas”, pero al tener un control centralizado, estos actos corruptos también se concentraban en pocas personas con posiciones jerárquicas más elevadas; además de ello, había una falta de comunicación e información acerca de qué tanto y qué tan seguido ocurrían, de hecho, existía una negación y temor claro a hablar sobre este tema, tan solo eran secretos a voces.

Con la descentralización del poder y la delegación de responsabilidades, el tema de la corrupción no solo ocurre a nivel central, es algo que ha ido aumentando en todos los niveles y, por ende, es un tema al alcance de cada vez más personas y, desde luego, de medios de comunicación y redes sociales.

Aumento de la democracia y niveles de crítica de los medios de comunicación

El aumento de la democracia en los procesos internos de las naciones, así como el aumento de países con regímenes democráticos es cada vez notablemente mayor, y ha ido de la mano con la existencia de un cuarto poder, o sea, los medios de comunicación, quienes anteriormente tenían una actitud de pleitesía hacia el sistema; es ahora cuando están teniendo un criterio mucho más crítico con el gobierno en turno.

En algunos países como México con Vicente Fox, o como sucedió también en Rusia, se tuvo incluso una respuesta que hasta podríamos llamar “vengativa” a toda la censura y el sometimiento que existió en el pasado sobre la opinión por parte de los medios hacia las figuras presidenciales, y

al eliminar dicha censura, daba la impresión de que querían reponer todo lo que no habían podido decir por años sobre estos personajes centrales en la vida política del país.

La rivalidad

La rivalidad es un arma de dos filos, ya que la considero un importante incentivo para caer en prácticas de corrupción, pero, asimismo, incentiva en gran medida el combate a ésta, debido a que al descentralizar las prácticas de corrupción, como mencioné en el punto 1, también aumentan el número de sujetos que tienen utilidades extraordinarias por la posibilidad de incurrir en estas prácticas corruptivas.

Se ha ido volviendo más común y cercano observar que existían este tipo de situaciones, donde ya no solo “el jefe” hace” su tranza”, sino que ya personas “cercanas” a nosotros lo hacen de igual manera. Y uno al poder crear vínculos de relación entre la situación de progreso relativamente sencilla que experimentan otros en contextos similares al propio, pasa por un proceso de competencia y rivalidad mental. Aunque a fin de cuentas sepamos que esas personas son tramposas con la manera de conseguir esos brincos de mejora poco comunes. Mencionaré algunos posibles ejemplos o escenarios: empresa propia vs empresa ajena (en el caso de licitaciones), alguna oportunidad laboral con las mismas posibilidades de obtener el empleo pero que dependen de la decisión de un tercero (caso de vacantes en gobierno y venta de plazas), ver la mejora del nivel de vida de mi compañero policía corrupto vs el nivel de vida propio de policía honesto (en el caso de mordidas a los policías).

Esta situación pone a las personas ante dos posibles formas de respuesta, es decir, se tienen dos caminos para encarar a la corrupción:

Aun entendiendo que la competencia no está siendo justa y que se incurre en actos de corrupción que le otorgan una ventaja a la otra parte, uno sigue participando de acuerdo con las reglas y a sus propios valores morales, esperando que el ejemplo propio sirva a los demás como un tipo de azote moral que haga que regrese todo a las “buenas prácticas”.

La rivalidad y coraje hacia el progreso ajeno (aunque este sea injusto) creado por las prácticas de corrupción hace que uno busque obtener un piso parejo, ya sea atacando o intentando acabar con las prácticas corruptas directamente o uno incurriendo también en las mismas prácticas corruptas para “nivelar” la competencia.

Se entiende como una estrategia de desgaste en la cual tarde o temprano la corrupción, si no regresa a su nivel de “buenas prácticas”, será de tal magnitud que no se podrá seguir indiferente ante ella, si no que se buscará caer en la segunda opción.

Uno se encuentra en una posición en la que se está, metafóricamente, en el filo de un cuchillo y es aquí cuando uno genera un juicio moral de la situación, para finalmente decidir cómo actuar; en este punto es donde considero se tiene una oportunidad para evitar la corrupción antes de que esta ocurra.

Pero para entender esto debemos de saber cuáles son los factores que promueven la corrupción.

Factores que promueven la corrupción de manera directa

El Estado mismo es el mayor factor que promueve la corrupción, ya que, como Gary Becker, premio nobel de Economía, bien dijo; “si abolimos el Estado abolimos la corrupción, pero claro, de hacer esto eliminaríamos el sistema de gobierno que nos rige a todos y caeríamos en

el caos”.

Por ello, es mejor dividir qué aspectos de las actividades gubernamentales dan oportunidades para que la corrupción ocurra y prospere.

Estos son los aspectos claves necesarios para incurrir en prácticas corruptas con gobierno:

Posición de poder o monopolio.

Puntos de contacto entre ciudadano y funcionario.

Manejo o control de efectivo y/o intereses.

Valoraciones subjetivas que se deban dar por el funcionario.

Y es en los siguientes ámbitos, donde ocurren con mayor frecuencia:

Regulaciones y permisos

La existencia de regulaciones y permisos crea una especie de monopolio por parte del Estado, el monopolio hace referencia a una determinada situación de mercado. En ella, un productor o vendedor es el único que explota un bien o un servicio, lo que le confiere un gran poder y le brinda una posición de privilegio.

Esta clara posición de poder hacia los servidores públicos encargados de verificar o supervisar los aspectos claves de “lo que se va a regular o se va a autorizar”, crea el marco de oportunidad para incurrir en esta mala práctica de la que he venido hablando. Esto va desde licencias de conducir hasta licencias para ejercer una profesión, permisos de municipio, verificaciones vehiculares, permiso de la Secretaría de Medio Ambiente, de Energía, etc.; en general, cualquier barrera legal o autorización que deba pasar por la supervisión del gobierno para ser otorgada.

Cobros de impuestos o sanciones administrativas

Un impuesto es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario realizado por parte del gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

Por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como luz, impartición de justicia y seguridad, etc.

Aunque la sanción administrativa más característica es la multa, no es éste el único tipo de sanción que existe, también hay pérdidas de derechos, pudiendo llegar, desde luego, hasta la privación de la libertad.

Los servidores públicos, al poder cobrar impuestos o multar como parte de su actividad laboral, tienen la innegable tentación para incurrir en la corrupción, eliminando o reduciendo la sanción que se tenía estipulada, siempre y cuando exista una parte proporcional como ingreso directo para él mismo u otros compañeros de trabajo.

Concursos o licitaciones por parte del Estado

En este caso, ya sea para conseguir una posición dentro del cuerpo gubernamental o para ser beneficiario de una licitación con el fin de realizar obras, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios para el Estado, mismas que debieran ser concursadas mediante una convocatoria pública para que se presenten propuestas libremente y así buscar la mejor oferta en sentido calidad/precio y no solo teniendo el beneficio propio como meta.

Se tiene otra situación más que clara que pone a la persona o funcionario dentro de una ventana de oportunidad para favorecer a cierto actor específico, acto mismo que afecta al otorgamiento de la plaza ya que no se da al mejor candidato natural si no al mejor candidato que cubra los intereses del funcionario.

Se debe de poner un especial énfasis para detectar actos de corrupción en estas tres acciones, ya que en ellas se generan situaciones de “tentación” para el funcionario público y para el ciudadano también, ya que ambos tienen intereses propios y además, como expliqué arriba, cumplen con los 4 aspectos claves para la existencia de corrupción, ya que existen varios puntos de contacto entre estos. Además, se tiene una clara posición de poder por el funcionario público y se poseen diferentes intereses por ambas partes. Y, por último, debe de haber un espacio en el cual se genere una decisión o juicio subjetivo, para que este sea beneficioso o tienda a beneficiar injustamente a alguien en especial.

De esto me surge una nueva pregunta, ya que en distintos trabajos de corrupción se muestran datos e ideas alrededor del concepto central de este tema, pero ¿hay algo nuevo?, ¿hay algo que no sepamos? Tengo entendido que nunca nadie ha dicho cuando era niño, “yo cuando crezca quiero ser un tranza o corrupto”, mucho menos sé que existan adultos que no sepan lo que es la corrupción o que carezcan de la noción de lo que está bien y lo que está mal: uno siempre sabe si su actuar es correcto o incorrecto.

Conclusiones

Después de haber visto cómo se percibe a la corrupción, así como la percepción que se tiene de las instituciones en distintos países y en México, además de cómo es que se realizan los procesos mentales y también haber definido qué tipos de corrupción existen, nos surge la pregunta básica.

¿Qué se debe de hacer para disminuir la corrupción?

Medir la corrupción: ¿Por qué se considera que la información o la medición sea tan importante en este ámbito?

Medir un fenómeno social es una forma de describirlo.

Los problemas de los que se ocupan las ciencias sociales modernas son de difícil tratamiento. No es fácil aislar, por ejemplo, variables como violencia o democracia, pues son variables que pueden tener distintos significados y formas de manifestarse.

Son categorías conceptuales demasiado amplias en las que se puede incluir una extensa gama de hechos y circunstancias.

Ante este problema, los investigadores suelen optar por definiciones estrechas que permitan acotar el problema bajo estudio y, de esta manera, describir y cuantificar mejor lo observado. Ciertamente ésta es una salida que distorsiona la complejidad del fenómeno. Sin embargo, también es cierto que delimitar el problema y asignarle un valor cuantitativo, en función de ciertos criterios o parámetros de medición, facilita la comparación o contraste del fenómeno bajo estudio.

Al obtener datos, estos nos permiten la gestión y la toma de decisiones que descansan en mediciones basadas en el desempeño, al tener datos se tiene información que a su vez elimina el misterio, la emoción y el sensacionalismo de la gobernabilidad y de manera muy importante, la corrupción.

Los datos también son importantes para evaluar la eficacia de los esfuerzos de los donantes en este sentido. Por ejemplo, una encuesta mundial concluida recientemente, encargada por el Banco Mundial, reveló que, si bien el Banco había logrado avanzar en muchos aspectos de la

asistencia para el desarrollo, necesitaba hacer aún más para combatir la corrupción. De hecho, el análisis de las respuestas provenientes de las economías emergentes sugiere que donde la corrupción es más alta, la posibilidad de que se desperdicien los préstamos para el desarrollo también es mucho más elevada. Igualmente, los datos que arrojan las encuestas sobre la corrupción, incluso muchas encuestas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado en países en desarrollo, indican que, sin un decidido compromiso del país de controlar la corrupción, es posible que los fondos de los donantes no fluyan libremente.

Cambiar el esquema de costo-beneficio: Con base en la “Teoría de la maximización de la Utilidad” o la “Teoría de la Elección Natural”, entendemos que en el paso 3 debemos valorar si es factible o no ser atrapados al incurrir en un acto de corrupción, y en el paso 4, los costos en los que se incurre por realizar dichas acciones; en otras palabras, qué tan posible es que se salga impune para ello.

Definiré impunidad desde el punto de vista etimológico-jurídico: es la ausencia o falta de castigo después de la comisión de un crimen o delito y la definición desde el área de derechos humanos y lenguaje. Psicojurídico nos dice que “la impunidad consiste en no procesar ni castigar a los responsables de violaciones graves a los derechos y obligaciones”.

Ahora, no basta ser un científico ni estadista para entender que si existe impunidad es más probable que si el servidor o ciudadano se encuentra en la posición de incurrir en corrupción, verá el paso número tres de su razonamiento como: “claro, es factible de realizarse ya que no es muy probable que me atrapen y si me atrapan, es también poco factible que sea procesado”.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido un comunicado alarmante, “Sólo ocho de cada 100 delitos que se cometen son denunciados y solamente uno por ciento de los ilícitos que se registran es perseguido por las fiscalías y llega a sentencia condenatoria”.

En otras palabras, o más bien dicho, en porcentajes, el 99% de los delitos en México no son castigados y por lo consiguiente, la probabilidad de ser atrapado y castigado es nula; agregando a esta idea, se publicó en el Índice Global de Impunidad 2015, donde se coloca a México, en el penoso y preocupante segundo lugar de mayor impunidad.

Y en el aspecto de los beneficios, es muy claro que si no hay costo, salvo el moral, todo es beneficio al cometer un acto de corrupción, aunado a eso se tiene una espiral de política de austeridad populista, donde los miembros del gobierno se reducen el sueldo para ahorrar, esto genera solo dos resultados, mismos que son solo ahorros mal entendidos, ya que precisamente por esos bajos salarios solo se busca atraer a servidores públicos honestos pero poco calificados o si no, para que estos caigan en otros temas que son los que deberíamos de atacar.

Si a este aspecto de tener una fuente de ingresos altos en salarios se le agrega una nula impunidad, o mínima, el funcionario pensará dos veces en incurrir o no incurrir, y con esto habríamos cambiado el esquema de costos beneficios.

Vale la pena señalar específicamente que mientras haya impunidad, de nada sirve ni servirá subirles el sueldo a los funcionarios, ya que la corrupción siempre ocurre en el borde y nunca se está satisfecho con lo obtenido, así que los miles de pesos solo serán seguidos por millones, en pocas palabras, sería un cuento de nunca acabar.

Disminuir la racionalización de lo irracional: Ahora, qué pasa con aquellas personas que entienden que, si la corrupción está mal y que ellos incurrir en actos de corrupción, pero que de alguna manera sus acciones están justificadas, por lógicas como la de: ¿si él sí porqué yo no? o tan solo son centavos cuando deberían de preocuparse por millones, y agregando a esto cuando la gente comienza a ver un determinado comportamiento como común o normal, existe como expliqué arriba, por el comportamiento evolutivo de “comportamiento de manada”, y da la

posibilidad de que este sentido se traduzca en una nueva comprensión de lo que es correcto y lo incorrecto. Una vez que la gente empieza a pensar en ella misma como corrupta, no hay incentivos para dejar de comportarse así, debido a que uno ya se acepta y entiende su entorno de esa manera.

Ante esto solo podemos tener reforzadores de integridad que pueden ser simples recordatorios acerca de la moralidad, justo antes de estar frente a la oportunidad de hacer trampa y haber frustrado eficazmente la tentación, como se ha demostrado en varios experimentos.

Además, la ventaja más grande de los recordatorios morales es que son eficaces; aunque los específicos “códigos morales” sean creencias personales, lo único que importa es que la persona debe de someterse a un pequeño ritual que ponga a su cerebro a pensar en lo que es moralmente correcto justo antes de que este sea “desafiado” o “tentado” a incurrir en un acto de corrupción.

¿Recuperar confianza de la ciudadanía en las instituciones o la desinstitucionalización del Estado?

Hablar de instituciones se ha convertido en hablar de crisis de las instituciones. En este sentido, la noción de desinstitucionalización del Estado ocupa un lugar relevante; como vimos en las encuestas, se tiene una nula confianza en las instituciones, sobre todo en las instituciones de justicia y en la policía, mismas que deberían de salvaguardarnos de la delincuencia y de los actos de corrupción. Actualmente hemos observado no tan solo en México sino en toda Latinoamérica, las condiciones de inseguridad, de corrupción, de impunidad y de complicidad que existen y que persisten, las cuales se han formado a lo largo de muchos años y con todos tipo de gobiernos, sin importar si es de derecha, centro o izquierda, creando con esto una muy justificada desconfianza en la cual preferimos tener una victoria pequeña y a corto plazo, más que un plan a largo plazo que conlleve una utilidad mucho mayor para todos; así que la pregunta es: ¿Qué deben hacer los gobernantes y los políticos para recuperar la confianza de los ciudadanos?

En la Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción se tienen datos muy interesantes en la pregunta ¿Qué deben hacer políticos y gobernantes para recuperar la confianza?

El gobierno debe combatir la corrupción e impunidad. 21% menciona que los gobernantes deben aplicar la ley a todos por igual.

Estos datos, como vemos, son ambiguos en el sentido de obtener una guía por parte de la sociedad, hacia dónde dirigir esfuerzos que recobren la confianza en las instituciones, y no se toma en cuenta la memoria de la gente, donde, como en las relaciones humanas, ganarse la confianza es difícil, pero una vez que se comete un acto que valga el “perderle la confianza” a algo o alguien, es muy difícil que ésta se vuelva a recuperar del todo.

Y de esta encuesta el dato que más me llamó la atención fue que 17% se dice dispuesto a asumir, además, el compromiso de cumplir las leyes y no ser corrupto, así bien, es este 17% el grupo de gente que acepta abiertamente y racionaliza la corrupción, y quienes entienden que están incurriendo en actos ilícitos, pero lo justifican con múltiples argumentos.

Por ello, si se quiere una solución rápida con el costo de perder ciertas herramientas de gobernabilidad, una respuesta para recuperar la confianza sería privatizar ciertos sectores como el cobro de impuestos o áreas específicas, y entonces realizar ciertas actividades, para entender esto no como degenerar en la desregulación *laissez faire, laissez passer*. Si bien la globalización impulsa la desregulación o privatización de algunas actividades del Estado, esto también obliga a los estados a perder el control de la política o gobernabilidad, ya que, con la lógica de preguntarse, o de decir que para derrotar a un ejército tan solo hay que quitarles los uniformes a los

soldados.

Si no se quiere desinstitucionalizar al Estado, se debe cambiar al gobierno y hacer un esfuerzo extraordinario para recuperar la confianza de la gente y la credibilidad en sus propuestas, con reformas y cambios estructurales marcados, o si no marcados, tan siquiera muy anunciados, manejando un cambio de imagen y un bombardeo constante de los sentidos; la gente tiene que escuchar que se está cambiando a las instituciones (boca en boca o a través de los medios de comunicación), tiene que ver que las instituciones están cambiando (encarcelamientos ejemplares y cambios físicos, logotipos, etc.), pero lo más importante, tienen que conectarlo con su realidad (prácticas nunca vistas, romper esquemas).



Vale la pena mencionar que todo esto tiene que ser, esperando no caer en las mismas malas prácticas, ya que, en ese estado, los ciudadanos, al ver que las cosas aparentan estar cambiando, se encuentran más atentos a errores que cuando solo piensan que los “errores” son parte normal del gobierno.

Este proceso es tardado, complicado y desgastante, pero es el que tiene más beneficios a largo plazo.

Mejorar la fibra moral de la sociedad

Como pudimos observar en las encuestas, se tiene una preocupación muy marcada hacia la pérdida de nivel educativo en las escuelas, y estas son las fábricas de ciudadanos de nuestra sociedad; durante la juventud se cimentan las bases de todo pueblo, a través de los años son los jóvenes los que toman las riendas del mismo. Un joven que se basa con los principios morales correctos, llevará a su pueblo a la superación y crecimiento en todos los ámbitos de éste.

En paralelo, se debe de mejorar el nivel de los profesores, pero además se debe de enseñar civismo en las escuelas, ya que dichas clases buscarán hacer que el joven aprenda a conducirse con honestidad y apego a la legalidad, algo muy olvidado actualmente, y que es la base fundamental de la materia del comportamiento cívico.

Por más de 25 años se dejó de impartir dicha materia en las aulas y se dejaba a los padres que fueran las vías primordiales través de las cuales el joven ciudadano adquiere valores y morales, pero el civismo no se puede aprender sólo en el hogar, se necesita de un refuerzo en las aulas para afianzarlo como una postura ante la vida. Nosotros recibimos muchas influencias en nuestro medio y en los distintos contextos en los que nos desarrollamos, aparte de nuestro hogar. Cabe resaltar que esta materia nos ayuda a conformar nuestro amor a la Patria, la cuestión de la moral y valores como lealtad, honorabilidad y honestidad, los cuales son una gran base para no ser corrupto en el futuro.

Desde luego, no es una clase todo lo que se necesita para mejorar la fibra moral de la sociedad, se necesita un esfuerzo constante y de todos, una voluntad para no querer más de lo mismo, sino más de lo mejor, fomentar la cultura del esfuerzo y entender que la mejor forma de predicar es con el ejemplo.

Saber que no se puede ser beneficiario de la corrupción y que si bien he dicho, es un beneficio que se puede experimentar solo a corto plazo, a largo plazo las externalidades que esto genera son demasiadas, hay que pensar hoy qué futuro le queremos dejar a nuestros hijos y más vale fallar en el camino del bien y de los valores a errar en el camino del mal y de la trampa; no es fácil luchar contra todo un sistema, una casta de burócratas tramposos, una generación que ha visto a la corrupción como la norma y no la excepción, pero hay que luchar por ello, ésta debe de ser nuestra obligación humana como jóvenes, como hombres y mujeres, pero sobre todo como mexicanos: está en cada uno de nosotros luchar por cambiar paradigmas que no hacen más que estancarnos en el subdesarrollo.

En palabras de Maquío, solo esta derrotado aquel que haya dejado de luchar, y la lucha apenas comienza.

El Combate a la Corrupción:

Instauración del Sistema Municipal Anticorrupción

Enrique Vargas¹

A nivel nacional, se ha permitido elevar a rango constitucional la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que a su vez viene a ser complementaria de la reforma de la disciplina financiera para entidades y municipios, por lo que es un compromiso tangible para los gobiernos locales encaminarse a la instauración de un sistema de anticorrupción.

Desde 2015 México se ha encaminado a combatir la corrupción, prueba de ello es la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

Desde el año 2014 se han presentado diversas iniciativas tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados por los diferentes grupos parlamentarios; en la Gaceta Parlamentaria de 26 de febrero de 2015 se publica el dictamen en sentido positivo, este dictamen fue aprobado el 21 de abril del mismo año, para que Analmente se publique en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción el 27 de mayo de 2015.

Reforma para instaurar el Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre los órdenes de gobierno competentes y tiene dos objetivos:

Prevenir y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Fiscalizar y controlar los recursos públicos.

Está conformado por un Comité Coordinador, integrado por los siguientes titulares:

Auditoría Superior de la Federación.

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Control interno de la Secretaría del Ejecutivo Federal

Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Consejo de la Judicatura Federal.

Comité de Participación Ciudadana.

1 Revista Bien Común. Año XXII No. 254, mayo del 2016. Págs. 28-36



El Comité de Participación Ciudadana está integrado por cinco ciudadanos destacados en su contribución a la transparencia.

El Comité Coordinador tiene las siguientes atribuciones:

Establecer mecanismos para coordinar los sistemas locales: bases de datos y principios en materia de fiscalización y control de recursos, intercambio, sistematización y actualización

Diseño y promoción de políticas

Elaborar un informe con los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, políticas y programas, además puede emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades.

De igual manera se establece que: “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

Por lo que es importante destacar el compromiso que se debe al instaurar sistemas que combatan el problema de la corrupción.

Responsabilidad de los servidores públicos

Una de las temáticas que se destacan es las diferentes obligaciones que se tienen con respecto a las funciones de los servidores públicos, entre los cuales la Constitución destaca, por ejemplo, la declaración patrimonial, y las sanciones a las que son acreedores por hechos de corrupción, como el enriquecimiento ilícito.

Nuestra Carta Magna (artículo 109) establece que los que los tres órdenes de gobierno

tendrán órganos internos de control con las facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que puedan ser responsabilidades para los servidores públicos, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será la encargada de dar seguimiento a estos delitos.

Entidades y municipios: disciplina financiera

Una de las reformas relacionadas con el combate a la corrupción y al Sistema Nacional Anticorrupción es lo que se establece en la Constitución (artículo 25):

“El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”.

Recientemente, el 17 de marzo se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el objeto de esta Ley es:

“...establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas...”

Por lo anterior, se debe contemplar que a la par del Sistema Nacional Anticorrupción, la expedición de la ley, son la base para instaurar a nivel municipal estrategias dentro del marco de un Sistema con la finalidad de combatir la corrupción.

Corrupción nacional e internacional

Índice de Percepción de la Corrupción 2014. El combate a la corrupción ha sido un tema controversial que ha dado hincapié a que se considere parte de la agenda pública de nuestro país.

La Organización de Transparencia Internacional elaboró un Índice de Percepción de la Corrupción 2014, y resultado del mismo, México es uno de los países más corruptos del mundo, al ocupar el lugar 103 de 175 naciones.

Delitos cometidos en el servicio público

Responsabilidades de los servidores públicos. Es importante retomar el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, que en el ejercicio de sus funciones pueden cometer distintos delitos. Nuestra Carta Magna, en el Título Cuarto: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. En el artículo 108 se contempla que las responsabilidades a que se refiere este Título serán de igual forma para los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías.

Las constituciones de las entidades federativas precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, por lo que estos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Sanciones

Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados (artículo 109 constitucional). Pueden ser sancionados mediante:

Juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses público o de su buen despacho.

Legislación penal. Como es el caso del enriquecimiento ilícito a los servidores públicos durante su encargo.

Sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos.

A nivel municipal, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones del 2013, en la consulta por entidad y municipio en el tema de sanciones por Delitos cometidos con motivo del servicio público (cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, conclusión, enriquecimiento ilícito, malversación, peculado u otro semejante), los estados con mayores sanciones son: Tamaulipas, Puebla, Zacatecas, Durango y Nuevo León.

Sistema Municipal Anticorrupción

La propuesta de la instauración del Sistema Municipal Anticorrupción debe implementarse en aras a la transparencia y a la gobernanza, es decir, debe ser incluyente del ciudadano en las políticas públicas, ordenamientos jurídicos, entre otros.

Por lo que el Sistema Municipal Anticorrupción debe contener los siguientes temas como mínimo:

Consejos Municipales para la ética pública. La participación de los municipios dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, y para el mejor funcionamiento e implementación adecuada primero la Ley General, al ser expedida, debe considerar la integración de estos Consejos a nivel municipal.

De igual forma, en los municipios que no cuenten con la estructura para integrarlo se procederá a optar por asociarse y coordinarse con otros para el funcionamiento de estos Consejos, de tal manera que se fortalezca el asociacionismo municipal.

Los Consejos Municipales deberán contar con reglamentación interna y un Plan de Trabajo, el cual debe ser público. Además, las decisiones que se generen dentro de los Consejos deberán ser recomendaciones para los servidores públicos, sin embargo, la carga ética que puede generarse debe ser de acuerdo con la honorabilidad de los mismos, por lo que estas recomendaciones serán públicas.

Las líneas de acción sobre las que puede trazarse el Plan de Trabajo de los Consejos puede ser el siguiente:

Comités de Participación Ciudadana Municipal y observatorio ciudadano. Los Comités estarán conformados por ciudadanos que sean seleccionados por secciones o zonas, y a propuesta de los mismos. La integración de estos Comités será con la finalidad de constituir un observatorio ciudadano, el cual será encabezado por los miembros del Comité, se conformará por materias y serán el enlace ciudadano junto con los órganos correspondientes de transparencia de los municipios. Se propone que los Comités trabajen de la siguiente manera:

Ajustes en la Hacienda Municipal

Se ha propuesto que se elimine la exención fiscal en el pago del impuesto predial que está contenida en el artículo 115 constitucional, de igual manera la cuenta pública municipal debe ser de manera clara.

Una forma en la que se puede mejorar la hacienda municipal es establecer indicadores que sean conforme al Plan de Desarrollo municipal y los programas y proyectos contenidos en el mismo, ya que de esa manera se puede limitar el uso excesivo en los recursos.

El apego a la realidad municipal debe ser tangible, para que los ciudadanos estén de acuerdo con el uso de los recursos otorgados a los municipios, ya sea en materia de seguridad o de servicios públicos, para lo anterior se debe reforzar el diagnóstico implementado en el Plan de Desarrollo municipal, para que sea acorde con las necesidades de los ciudadanos.

Agenda de democracia y gobierno abierto

Una de las metas relevantes dentro de la democracia es la apertura de los gobiernos; ante la gran demanda ciudadana por conocer en qué se gastan los recursos, o si los miembros que los gobiernan son adecuados para el despacho de las tareas municipales.

Se contempla que debe existir una Agenda en democracia y buen gobierno, que junto con los Comités y el observatorio ciudadano deberán reforzar el cumplimiento de las acciones del gobierno municipal en la función pública.

Los temas que debe contemplar la Agenda se sugiere sean los siguientes:

Implementación de procesos de anticorrupción

Para el cumplimiento de las acciones ciudadanas de buen gobierno, dentro de la administración municipal debe existir un código de conducta ética, de tal manera que pueda desarrollarse en la práctica municipal.

Lo anterior debe ser parte de un modelo de código de ética al servicio público, el cual debe tener como valores principales: eficiencia, eficacia, responsabilidad, honradez, legalidad, imparcialidad, igualdad y no discriminación.

Además debe existir un apego necesario e indispensable a los derechos humanos de conformidad con los siguientes principios: Universalidad, que establece que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; de Interdependencia, que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí; de Indivisibilidad, que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad, de tal forma que son complementarios e inseparables; y de Progresividad, que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.

Instrumento de transparencia conforme a indicadores

Para medir la transparencia de un gobierno se propone que se involucre en diferentes dimensiones, así como en distintas áreas, las cuales pueden ser evaluadas a través de un instrumento que tome en cuenta las instituciones, organismos y asociaciones que presentan diferentes indicadores. Lo anterior debe homogeneizarse en un solo instrumento para medir la transparencia y utilizarse a nivel municipal.

Además, se debe medir la transparencia por: dependencias del municipio, a nivel sectorial, proyectos y programas, procesos en los trámites a nivel municipal, contrataciones y obras públicas, acceso a la información y rendición de cuentas; la existencia y viabilidad de su legislación en materia de transparencia, entre otros, por lo que se propone que puedan ser de algunos temas como los siguientes:

Portal de transparencia municipal

Se ha contemplado que los municipios tengan un portal de transparencia municipal de acuerdo con las posibilidades y recursos con los que cuenten, es decir, deben ser capaces de poner a disposición del ciudadano la información municipal.

De acuerdo con lo anterior, el portal de transparencia sea virtual en la página web del municipio, en donde no haya recursos suficientes para implementarlo, deben gestionarlo para que aquellos municipios no se queden sin esa herramienta.



Sin embargo, no es impedimento para otorgar la información conforme a las leyes de transparencia que se encuentran vigentes, por lo que el portal podrá ser de manera directa, es decir, por medio de una ventanilla de información en el municipio.

Finalmente, el contacto con el ciudadano debe ser de manera recurrente, conforme al acceso de información y al seguimiento de consultas, de tal manera que, si se solicita por medio de oficio una consulta, debe responderse en el menor tiempo posible.

Además de lo anterior, se considera para el portal lo establecido por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), presentaron una plataforma electrónica de “Candidato Transparente” la cual es una iniciativa “3 de 3”, la cual busca que cada candidato o candidata ponga a disposición del elector y de la opinión pública información contenida en tres documentos los cuales tienen los siguientes temas:

Declaración patrimonial o carta de compromiso de hacerla pública en caso de resultar electos

Declaración de intereses

Declaración fiscal.

Lo anterior es para otorgar seguridad al ciudadano que vota por alguno de los candidatos.

La propuesta es que esta regla no solo opere antes de la elección si no en el mismo portal de transparencia.

Conclusiones

La instauración del Sistema Municipal Anticorrupción será una medida eficiente para el com-

bate de la corrupción a nivel municipal, de igual forma, se establecen las características mínimas para el funcionamiento eficiente del Sistema que se pretende implementar.

La integración de comités de participación ciudadana será con la finalidad de constituir un observatorio ciudadano, el cual será encabezado por los miembros del Comité, se conformará por materias y serán el enlace ciudadano junto con los órganos correspondientes de transparencia.

Los Consejos Municipales deberán contar con reglamentación interna y un Plan de Trabajo, el cual debe ser público; lo anterior implementará credibilidad en los gobiernos municipales.

La implementación de procesos de anticorrupción, el Instrumento de transparencia conforme a indicadores y el Portal de transparencia municipal, serán un gran avance para que el ciudadano pueda evaluar y confiar en el gobierno municipal, debido a que, a mayor transparencia en los procesos dentro del ayuntamiento, mayor será el desarrollo de la institución municipal y la credibilidad de la comunidad municipal hacia sus gobernantes.

El Trabajo Legislativo sobre el Combate a la Corrupción

Marcos Aguilar Vega¹

Impacto actual de la corrupción

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

Definir e identificar la corrupción ha sido una tarea difícil para los investigadores y estudiosos de la materia, la definición más aceptada es la dada por Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. Pero cuando se habla de corrupción en un sentido amplio se debe concebir como toda conducta encaminada a obtener un beneficio propio o ajeno fuera del amparo de la ley.

Toda vez que es casi imposible conocer todas las conductas posiblemente corruptas y medir las, los investigadores han desarrollado metodologías como alternativas para su cuantificación. Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial, Global Integrity, Banco Mundial, World Justice Project e INEGI, son algunos organismos que miden de alguna u otra forma los niveles de corrupción en un determinado lugar del mundo y lo comparan con otros a efecto de obtener estadística comparada sobre dicha actividad.



En 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional. En el mismo periodo el Banco Mundial reprobó a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos en el mundo.³ Incluso cuando a México se le compara con organismos internacionales de los cuales forma parte como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es percibido como uno de los países más corruptos.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes, acorde al Índice de

1 Bien Común. Año XXI No. 248, noviembre del 2015. Págs. 32-41

Estado de Derecho del World Justice Project (2014) se ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Pakistán, Afganistán, Liberia, Venezuela, llegando a ocupar el lugar 79 de 99.

Del análisis de los datos obtenidos por Transparencia Internacional, en donde se puede comparar la evolución de México dentro del ranking mundial se observa que mientras la mayoría de los países latinoamericanos en condiciones similares a las de México subieron lugares en el ranking al ser percibidos como menos corruptos, México no sólo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 103 en 6 años.

Otra de las metodologías para medir los niveles de corrupción es comparándola con ciertos factores con los que pudiera estar correlacionada; un ejemplo de ellos es la relación PIB per cápita/corrupción. En los estudios internacionales realizados por los organismos arriba mencionados, se muestra que efectivamente los países con PIB per cápita más alto tienen en promedio una calificación también más alta del Índice de Percepción de la Corrupción (es decir son menos corruptos) mientras que los países más pobres son los que tienen en promedio las calificaciones más bajas. No obstante, la correlación no siempre se sostiene.

México tiene un PIB per cápita de \$10,305 USD y una calificación en el IPC de 35; es decir, nuestro país tiene la calificación en el IPC que promedian los países con un PIB per cápita entre dos y diez veces menor que el suyo.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013, el índice de Percepción sobre frecuencia de la Corrupción es del 88 %, donde 48% de las personas manifestaron que percibían a la corrupción como muy frecuente y 40% frecuente, situación alarmante que poco se ha atendido por parte de las autoridades y los ciudadanos. Así, en la misma encuesta entre las organizaciones del estado más o menos corruptas, la Marina y el Ejército Mexicano, se mantienen como las organizaciones menos corruptas, en cambio los partidos políticos y las policías como las más corruptas del país.

El trabajo legislativo sobre el combate a la corrupción

Desde hace algunas legislaturas, en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión se han presentado y aprobado propuesta encaminadas a regular aspectos del servicio público federal mediante los cuales se da cuenta del trabajo de los servidores públicos, así como de la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos que tienen a su cargo, así como de la debida sanción de los actos que contrarios al servicio público realicen. Como ejemplo de ello encontramos las siguientes:

Esta propuesta fue presentada durante la LXI Legislatura por el Senador Ricardo García Cervantes, mediante la cual proponía la creación de la Fiscalía Nacional contra la Corrupción, de carácter autónomo, encargada de la persecución, ante los tribunales federales, de todos los delitos de corrupción, además de los derivados del uso de recursos financieros de procedencia ilícita, cometidos por cualquier integrante de los Poderes de la Unión, así como de los poderes públicos de las entidades federativas, de los municipios y de los organismos constitucionales autónomos.

Dicha iniciativa quedó sin materia al haberse aprobado la reforma constitucional en materia anticorrupción, a la cual nos referiremos más adelante.

Esta propuesta fue presentada por el Ejecutivo Federal, y mediante ella, se reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de entre otras cosas, autorizar la presentación en forma anónima de las quejas o denuncias conteniendo únicamente datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

Propuesta presentada por el Ejecutivo federal en el 2011, a efecto de expedir una Ley específica para establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas por Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en la Ley.

Esta propuesta fue aprobada al encontrarse contemplada en el Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia político-electoral aprobada en febrero de 2014, ordenándose que el órgano encargado de la procuración de justicia contará, entre otras unidades administrativas, con una fiscalía en materia de combate a la corrupción y que el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2014.

Creación del Sistema Nacional Anticorrupción

La aprobación de este sistema resultó por demás importante, al considerarse como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana

Integración: Se integrará por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Facultades

El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.

El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Comité de Participación Ciudadana

Integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparen-

cia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Es importante destacar, que mediante esta reforma se fortalecieron las atribuciones de otros órganos constitucionales encargados de la vigilancia de la actividad de los servidores públicos, tanto del ámbito federal como del local. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

Órganos Internos de Control

La Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional Electoral contarán con un órgano interno de control. (Antes contraloría interna y para el caso del INE contraloría general).

Se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se faculta a la Cámara de Senadores para aprobar el nombramiento del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades de prevenir y sancionar actos que pudieren constituir responsabilidades administrativas y presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Se mandata que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Se otorgan nuevas facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa: (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)

Imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

Fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Impondrán sanciones a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Podrá ordenar la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales.

Se establece la nueva organización del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

Funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

Integración: La Sala Superior del Tribunal tendrá dieciséis Magistrados, actuará en Pleno o en Secciones.

Magistrados de la Sala Superior

Forma de designación: Serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Duración del encargo: quince años improrrogables.

Magistrados Sala Regional

Forma de designación: Serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Duración del encargo: diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos, continuarán en sus encargos por el tiempo en que hayan sido nombrados.

Los recursos humanos materiales financieros y presupuestales del actual Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa pasarán a formar parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Se mantienen los derechos laborales de los trabajadores de base.

Auditoría Superior de la Federación

Se sustituye la referencia “entidad de fiscalización superior de la Federación” por Auditoría Superior de la Federación.

Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad de la función de fiscalización.

Se le otorgan las siguientes facultades.

Iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, debiéndose referir a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

Fiscalizar en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

Fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos que hayan realizado los gobiernos locales tratándose de empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación.

Fiscalizar los recursos federales transferidos a fondos y mandatos, públicos y privados.

Revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

Promover las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

Presentar informes individuales de auditorías que concluyan durante el periodo respectivo.

Presentar a la Cámara de Diputados un informe que incluya los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos

Se actualiza la denominación del Título Cuarto Constitucional para quedar: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

Se establece la obligación de los servidores públicos federales y locales previstos en la Constitución a que presenten su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo previsto en la legislación penal.

Las sanciones administrativas consistirán 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 actos u omisiones. Las faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Se establece la existencia de faltas administrativas graves, las cuales serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

En caso de responsabilidades administrativas de servidores públicos del Poder Judicial, seguirán bajo la responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal, manteniéndose las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

Se establece la no procedencia del secreto fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Se establece el plazo de prescripción de siete años tratándose de actos u omisiones graves de responsabilidad administrativa.

Resulta importante señalar las características principales de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción arriba desglosada, pues ella marca la pauta para que las Entidades Federativas adapten su diseño institucional y jurídico, en los términos en que se registró el ámbito federal, pues ello resulta de especial relevancia para contar con un sistema anticorrupción eficiente y eficaz, y en donde la colaboración de las instancias locales resulta imprescindible para el cumplimiento de los objetivos que como hemos visto, motivaron la aprobación de la reforma en comento.

El ámbito local

De la reforma constitucional señalada, se desprende una serie de obligaciones a cargo de las entidades federativas, como lo son:

Obligaciones de las Entidades Federativas

Establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades lo-

cales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Contar con entidades estatales de fiscalización que deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

Establece la obligación de la entidad estatal de fiscalización de enviar a la Legislatura del Estado, la cuenta pública del año anterior a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Establece el mandato de instituir Tribunales de Justicia Administrativa.

Se mandata que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control.

Obligaciones del Distrito Federal

Establece la obligación de la entidad de fiscalización del DF de la Asamblea legislativa, de enviar la cuenta pública del año anterior a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril.

Establece el mandato de instituir Tribunal de Justicia Administrativa y expedir su Ley Orgánica.

En caso de responsabilidades administrativas de servidores públicos del Poder Judicial del DF, seguirán bajo la responsabilidad del Consejo de la Judicatura del DF, manteniéndose las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

Retos del ámbito municipal

El Municipio, desde su reconocimiento constitucional, se ha consolidado como el principal ámbito de gobierno por su cercanía con sus habitantes, y por la responsabilidad de atender de manera directa sus principales necesidades.

Cabe recordar que uno de los principios que refleja es la autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y que, por tanto, si éstos se prestan de manera óptima y se cumplen su finalidad, se reforzará automáticamente la estructura administrativa tanto estatal como federal.

Por ello, los principios de eficacia y eficiencia resultan relevantes para el buen funcionamiento de la administración pública municipal, y de acuerdo con los cuales, se deben lograr efectivamente los programas de gobierno y hacer las cosas bien en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social.

No está por demás señalar la serie de deficiencia que en los últimos años se han venido presentando en la prestación de los servicios públicos fundamentales de la sociedad en este ámbito de gobierno, como lo son la inseguridad pública, obras públicas, servicios de salud etc., en donde intervienen diversos factores como falta de recursos económicos, así como actos de corrupción en donde los responsables de atender de manera eficiente las necesidades de la sociedad, velan primero por la satisfacción de sus intereses particulares, por lo que podríamos decir, que es en éste ámbito donde se reciente mayormente este tipo de conductas, de ahí la urgencia de que deba ser atendido inmediatamente este asunto.

En aras de atender esta problemática, estados como Querétaro, específicamente en el Mu-

nicipio de Querétaro, se instauró en el año de 2003 lo que en sus orígenes se conoció como el Tribunal de Cuentas y que permitió la autonomía de la autoridad para aplicar las debidas sanciones a quienes tengan un mal comportamiento en el ejercicio de sus funciones.

Ahora, el Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, tiene el objetivo fundacional de controlar el actuar de las y los servidores públicos, a través de los procedimientos administrativos de responsabilidad, que permitan imponer sanciones administrativas a aquellos que actúen al margen de la ley, contribuyendo a erradicar la corrupción y fomentando la ética en el servicio público, lo cual representa un ejemplo de gran valor, si esta dependencia se replicara en todos los Municipios del país.



Dicha reforma, motivo la presentación en Octubre de 2012, de la Iniciativa de reforma constitucional en la que se proponían diversas propuestas en materia de servicio público y entre las cuales se proponía la creación del Tribunal Federal de Cuentas como un órgano autónomo conformado por un cuerpo colegiado con la capacidad de sancionar justamente a quienes en el desempeño de un cargo público se condujeran con deshonestidad, y que debería estar alejado de cualquier influencia política que le permita libertad en sus determinaciones que sean de naturaleza técnica y no política que permita optimizar los procedimientos de las contralorías y con ello poder combatir con mayor eficacia la corrupción.

No obstante, la aprobación de la iniciativa en los términos propuestos, podemos considerar que el espíritu de la misma fue retomada en la aprobación de la reforma constitucional antes citada, específicamente en lo que respecta a la estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) por cuanto se le dan facultades específicas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas

que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, como se ha señalado anteriormente.

Ello es relevante, porque en los términos que hemos venido planteando, el nuevo diseño constitucional que se da en el ámbito federal debe ser retomado por cada uno de los Estados del país y en el Distrito Federal y, por tanto, los Municipios no deben permanecer ajenos a dicha dinámica, más aún cuando existen antecedentes como en el caso del Municipio de Querétaro en donde ya existe y ha funcionado el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

En el mismo sentido, conviene la colaboración estrecha con el Gobierno local correspondiente, a efecto de participar en el diseño de mecanismos efectivos de vigilancia de los recursos públicos que son otorgados por el gobierno local, para transparentar su utilización, rendir debidamente cuentas de ello, así como para sancionar efectivamente cualquier irregularidad que se presente.

Por último, no debe dejarse de lado la atención que se deberá dar a los lineamientos bajo los cuales se especificarán las obligaciones de los servidores públicos, así como de la tipificación de los delitos de corrupción se den de manera general para su correcta observancia en todo el país, de manera tal que los Municipios retomen el tema para que de manera propositiva comiencen con este proceso de armonización jurídica en materia de combate a la corrupción, así como respecto de la creación sus propios órganos internos de control dentro de sus dependencias, demostrando con ello la responsabilidad que tienen con las personas a su responsabilidad.

Y es que al igual que lo señala el maestro Salvador Carmona, la reforma municipal debe darse desde arriba y desde abajo, de manera tal que se ajuste y actualice conforme a las disposiciones que le sean fijadas por el Gobierno Federal y Local con base en la legislación que se expida para incorporarle los avances del derecho municipal, y desde abajo, para que con el propio esfuerzo de los municipios mejoren su estructura de gobierno y de administración, pues de nada sirven las acciones de carácter nacional o local si los municipios permanecen ajenos a ellas.

Jonathan Sánchez López Aguado¹

Nuestro sistema político ha sido reformado en los últimos años a efecto de perfeccionar el modelo democrático. Como resultado de esas reformas tuvimos desde la incorporación de los diputados de partido, hasta la creación del Instituto Federal Electoral, como un organismo público autónomo que sería el encargado de organizar, vigilar y llevar a cabo elecciones en el país. Sin embargo, existen otras reformas igual de importantes en materia electoral, que influyeron en la transición democrática, y son aquellas que tienen que ver con el financiamiento de los partidos políticos.

Por ejemplo, con la reforma electoral de 1993 se prohibió a los partidos políticos el financiamiento que otorgaban los gobernantes, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles. Asimismo, se establecieron nuevas reglas en materia de fiscalización, como la entrega de informes de ingresos y gastos anuales y de campaña. Posteriormente, con la reforma de 1996, se reforzó la equidad de las prerrogativas y los procedimientos para su control y vigilancia: la asignación del financiamiento ordinario sería 30% de forma igualitaria a los partidos con representación en el Congreso y 70% de manera proporcional con la votación obtenida,¹ o la reforma de 2007-2008, en la que se reduce el financiamiento de los partidos políticos que es destinado a las campañas electorales.

Juan Carlos Mondragón Quintana, en el libro *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*,² parte de la hipótesis de que las leyes electorales en México, particularmente en sus apartados de rendición de cuentas y anticorrupción, están lejos de cumplir estándares deseables para evitar el financiamiento ilegal y esto es así porque son los partidos políticos los que a través de sus legisladores en los congresos establecen sus propias reglas para ello.



1 Revista Bien Común. Año XXII No. 245, agosto del 2015. Págs. 90-95

Teniendo como objetivo el análisis del marco legal de rendición de cuentas y anticorrupción en el sistema de partidos de México para acotar el financiamiento ilegal, sistema democrático, el autor aborda tres temas: ¿Cómo reciben recursos los partidos políticos? ¿Cómo estos partidos políticos son sujetos de transparentar sus finanzas y justificar las decisiones al utilizar el financiamiento público; y los diferentes mecanismos que hay en las leyes electorales y de transparencia y como éstos son deficientes al revisar el financiamiento de los recursos públicos de los partidos políticos? Asimismo, presenta evidencia de la deficiencia de las leyes electorales en cuanto al diseño y aplicación.

Mondragón Quintana busca, con esta obra, un público más allá de la clase política o gobernante, para que haga conciencia y caiga en la cuenta de la importancia de vigilar a los partidos políticos en cuanto al uso de sus recursos públicos.

Rendición de cuentas y anticorrupción en partidos políticos. Las recomendaciones de los expertos

Como segundo apartado, el autor realiza un análisis de los principios teóricos e históricos de la rendición de cuentas. Analiza cómo con el nacimiento de la teoría del Estado liberal se introduce la idea de publicidad entendida como la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público.

A partir del estudio realizado a la teoría liberal, se identifican cuatro elementos que darán paso a la existencia del régimen democrático:

El Estado existe para salvaguardar los derechos de los individuos, los cuales son superiores a los intereses del Estado.

No debe haber decisiones o informaciones ocultas para el ciudadano, salvo las que por su difusión vulneren la integridad de sus propios derechos.

La publicidad es la antítesis de lo opaco y sirve como criterio de justicia y racionalidad en las decisiones del Estado.

La opinión pública como espacio en el que se contrastan las diferentes visiones y se emiten juicios públicos sobre el interés general y la acción gubernamental.

Sin embargo, nos dice: "...estos elementos son apenas el inicio de la transformación del Estado liberal en Estado democrático y que con los elementos identificados no podemos vislumbrar los vínculos entre democracia y rendición de cuentas" (Mondragón, 2014:35). Es por ello que la noción de rendición de cuentas aparece con la ampliación de los derechos ciudadanos a través del sistema de pesos y contrapesos establecido por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de la siguiente manera: la soberanía reside en el pueblo, éste tiene la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general. En contrapartida, el pueblo cuenta con el derecho de exigir cuentas a sus representantes.

Siguiendo con el análisis, nos presenta las dos dimensiones de la rendición de cuentas según O'Donnell: la vertical y la horizontal, entendiendo por la primera las reglas y principios que regulan la relación entre ciudadanos y gobernantes y por la segunda, la que se traduce en instituciones o agencias que corrigen y sancionan las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos.

En esta dimensión horizontal existen tres formas de prevenir y corregir los abusos del poder: informar, justificar y sancionar, lo que se traduce como transparencia, acceso a la información pública y fiscalización, y que a su vez representa nuevos derechos ciudadanos que derivan en la exposición de información pública, la justificación de las acciones tomadas por los gobernantes y, en su caso, las sanciones para cuando estos hacen mal su trabajo.

Aquí el problema señala Mondragón, es que la sola rendición de cuentas no es suficiente

para evitar el abuso del poder y la presencia de corrupción política. Afirmar que se requieren también estrategias afirmativas que la prevengan por lo que: 1) aborda la funcionalidad de las políticas anticorrupción; 2) realiza un estudio comparado sobre rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos a nivel internacional: iniciando con la publicación del Cuaderno Capel La financiación de la política en Iberoamérica, en el que se establece por primera vez que el financiamiento partidista está estrechamente vinculado con los escándalos de corrupción política que han salido a la luz pública y que inciden en el desencanto democrático, pasando también por el estudio de Steven Griner y Daniel Zavatto en 2004, que identifica como principales manifestaciones de corrupción vinculada al financiamiento político en América Latina: la recepción de contribuciones que contravienen las regulaciones existentes; uso de dinero derivado de actividades corruptas para fines partidarios o electorales; desvío de recursos del erario público, incluyendo los servicios y el tiempo de los funcionarios públicos; aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos; pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos; aceptación de contribuciones de fuentes cuestionables; participación y promoción de negocios ilícitos y utilización de dinero con fines prohibidos, como la compra de votos.

Detalla, además, el estudio del documento De las normas a las buenas prácticas en el que se analiza la naturaleza de los regímenes de financiamiento público, del acceso de los partidos a los medios de comunicación, de la divulgación y la transparencia de la información, y de los órganos de control y su régimen de sanciones.

Con base en el comparativo referido, agrega un tercer apartado dentro de este capítulo en el que toma las principales recomendaciones y mejores prácticas en materia de rendición de cuentas y anticorrupción en los partidos políticos que van desde que exista claridad en las reglas de los plazos de entrega de recursos a los partidos políticos, controlar el financiamiento privado mediante la prohibición de donaciones anónimas, de personas morales y de fuentes extranjeras, hasta que la ley establezca y fomente la existencia de organismos auxiliares en la aplicación y vigilancia de la ley: ONG, organismos internacionales, observadores electorales, etcétera.

Marco normativo de rendición de cuentas y anticorrupción en partidos políticos. El caso mexicano

En este capítulo se aborda el tema de la corrupción en México y se revisa el proceso a través del cual la democracia mexicana incorpora mecanismos de rendición de cuentas y anticorrupción, así como los medios para castigar su transgresión.

Se hace, de igual modo, un análisis de los trabajos que estudian el fenómeno de la corrupción en nuestro país: inicia con el documento de Stephen D. Morris de 1992 en el que se plantea que existen dos clasificaciones generales de corrupción, dentro de las cuales se inscribe todos los tipos de actos corruptos: el soborno y la extorsión, que en México priva un modelo de extorsión generalizada, toda vez que las fuerzas del Estado y sus representantes monopolizan la riqueza y las oportunidades de movilidad social. La investigación prosigue con el estudio del documento de Antonio Azuela de 2006, en el que a su vez cita a Michael Johnston quien, a efecto de estudiar el fenómeno de corrupción, establece y define cuatro síndromes de corrupción, a saber:

Síndrome de los “mercados de influencia”. Se refiere a países ricos con una democracia fuerte y por ende instituciones funcionales. Aquí, los países que se identifican con este síndrome incorporaron la corrupción junto con los grandes intereses económicos en el marco institucional. Como casos de estudio se tiene a Estados Unidos, Japón y Alemania.

Síndrome de “carteles de élite”. Aparece en sociedades divididas con estructuras estatales amplias, regímenes no tan legítimos con sistemas electorales poco competitivos y políticas anticorrupción insuficientes. Como casos de estudio se tiene a Italia, Corea del Sur y Botswana

Síndrome de “oligarcas y clanes”. Característico de sociedades en proceso de liberación política y económica, y que se distingue por elites mal organizadas que compiten entre sí, que buscan transformar sus recursos personales en riqueza y poder. Como casos de estudio se tiene a Rusia, Filipinas y México.

Síndrome de los “mogoles oficiales”. Florece en sociedades en proceso de liberación económica con instituciones débiles. Como casos de estudio se tiene a China, Kenia e Indonesia.

Por último, en este capítulo el Mondragón Quintana hace un recorrido cronológico de los principales avances acerca del otorgamiento de subvenciones estatales, controles de transparencia, mecanismos de fiscalización y sanción a nivel federal. Es por ello que el autor divide los asuntos relativos al financiamiento público en tres etapas:

La primera, que contempla las reformas electorales comprendidas entre 1963 a 1993 que entre otros asuntos tocan lo relativo a la elevación a rango constitucional de los partidos políticos; una primera fórmula de asignación de recursos; límites a la aportaciones privadas y prohibiciones a las de entidades públicas diferentes a la autoridad electoral; toques de gasto de campaña, etcétera.

Una segunda etapa que comprende las reformas electorales de 1996, 2002 y 2003, en esta etapa, entre otras cosas se disminuyó la posibilidad de recibir aportaciones privadas y se privilegió un aumento sustancial del financiamiento público asignado; se crea una comisión de fiscalización en el seno del Consejo General del IFE y se reglamenta la obligatoriedad de presentar informes anuales y de campaña a los partidos políticos. Se faculta al IFE por la vía judicial, para imponer sanciones y acceder a los movimientos bancarios de los partidos.

La tercera etapa que contempla la reforma constitucional en materia electoral del 2007-2008, tuvo como finalidades: la reducción sustancial del financiamiento público destinado a las campañas electorales; crea la Unidad de fiscalización de los Partidos Políticos, etcétera.

La situación actual de la rendición de cuentas y las medidas anticorrupción en los partidos políticos de México

En este capítulo, el autor propone diez indicadores para medir el grado de avance en el acceso a la información, la transparencia, la fiscalización y la anticorrupción del marco financiero de los partidos políticos. Estos indicadores son:

Claridad en los plazos de entrega del financiamiento público.

Criterios de las fórmulas de asignación del financiamiento público.

Nivel de control del financiamiento privado.

Autonomía de los órganos de fiscalización electoral.

Instrumentos de monitoreo del uso de recursos en los partidos.

Regulación del gasto electoral.

Desarrollo de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en materia electoral.

Publicidad de los informes financieros de los partidos políticos.

Obligatoriedad de presentación de informes financieros parciales.

Identificación de la responsabilidad financiera.

Aunado a la propuesta de los indicadores referidos, analiza de manera general la situación de las leyes electorales -federal y locales- sobre la rendición de cuentas y anticorrupción, estudio

que deja ver varias cuestiones: a) que la aprobación de las leyes careció de una visión más o menos uniforme en torno a la inhibición del financiamiento ilegal; b) que el legislador, al aprobar estas leyes, no mostró compromiso real con los principios de la rendición de cuentas y la anticorrupción, necesario para un sistema electoral tendiente a la promoción de elecciones libres, justas, transparentes y competitivas; c) que las leyes no mantienen un mínimo de consistencia con el espíritu de la última generación de reformas electorales o las recomendaciones de los expertos; d) que existe un desequilibrio en las medidas contenidas en los marcos normativos que buscan acortar la corrupción en los partidos.

Mondragón Quintana argumenta que estamos frente a leyes electorales que no responden a ninguna planeación sobre la forma en que se concretan los principios rectores del sistema electoral mexicano.

Plazo de entrega del financiamiento público. Propone una reforma orientada a dotar de recursos a los partidos políticos con una regularidad mayor a las ministraciones mensuales.

Fórmula de asignación del financiamiento público. La fórmula que menor inequidad presenta es la que contiene un componente paritario de 30%, así como una asignación proporcional a la fuerza electoral del 70%.

Nivel de control del financiamiento privado. Propone eliminar los donativos provenientes de personas morales no mercantiles y analizar mantener el modelo de financiamiento mixto, disminuyendo el porcentaje de financiamiento público, aumentando el porcentaje de financiamiento privado, pero en ambos casos, ampliando certeramente las medidas de transparencia y fiscalización.

Autonomía de los órganos de fiscalización electoral. Propone delegar esta función en un Órgano Técnico de Autonomía de Gestión (OTAG), con plenas facultades de auditoría e investigación. Separar las funciones de fiscalización y organización electoral.

Instrumentos de supervisión del uso de los recursos en los partidos. Se requiere avanzar a sistemas de monitoreo que incluyan quejas sobre fiscalización presentadas por cualquier ciudadano, que éstas se investiguen y sanciones de oficio y, particularmente, que se permitan las auditorías precautorias.

Regulaciones del gasto electoral. Prohibición de que precandidatos únicos contiendan en procesos internos de partidos políticos. Revisar los actos que buscan posicionar candidatos que burlan la ley.

Desarrollo de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en materia electoral. Convertir a los partidos políticos en sujetos obligados directos de acceso a la información pública regulados por un ente autónomo a nivel estatal y federal.



Publicidad de los informes financieros de los partidos políticos. Obligar a los partidos políticos y a los órganos electorales a publicar los informes financieros al momento de su entrega al órgano electoral es mantener abierta la puerta para que los ciudadanos revisen directamente en qué gastan los partidos políticos y colaboren así con los órganos electorales.

Informes parciales. La presentación de estos informes previenen la manipulación de las cifras Anales.

Identificación de la responsabilidad financiera. Revocar mandato a servidores públicos electos o en funciones, cuando se comprueben las faltas en materia de fiscalización, es una medida muy efectiva.

Procedimiento administrativo sancionador electoral. Establecer sanciones claras a quienes infrinjan las leyes electorales, sin menoscabo del contexto del infractor. Establecer plazos perentorios para la determinación de las sanciones, de manera que su aplicación sea oportuna y contribuya a la disuasión de las conductas irregulares. Catálogo de delitos electorales. Se sugiere establecer un solo catálogo de delitos electorales, sin distinción del actor que los cometa, para que toda conducta irregular sea sancionada y, determinar una penalización distinta, en función de la responsabilidad del infractor. "Código electoral único. Un código electoral único que rijan a los órganos administrativos y jurisdiccionales federal y estatales, que establezca penalizaciones y procedimientos para sancionar, que fije topes de gastos de campaña y montos de financiamiento público, el registro de partidos políticos, la selección de tribunales y consejos electorales".

El libro fue publicado en octubre de 2014 y no contempla la última reforma en materia electoral de ese año, que propone un nuevo modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

A pesar de ello, lo cierto es que falta perfeccionar nuestro modelo a efecto de eliminar los vacíos que dan pie a la corrupción, a la falta de transparencia y a una verdadera rendición de cuentas por parte de los partidos políticos.

Aurora Espina Vergara¹

Los días 13 y 14 de abril del presente año, se llevó a cabo la VIII Cumbre de las Américas en Lima, Perú; que en esta edición tomó como tema central la “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, temática que fue propuesta por el Gobierno de Perú en junio de 2017 precisamente en un contexto en el que los casos más emblemáticos en materia de corrupción alcanzaron a las más altas esferas de la clase política en varios Países latinoamericanos.

Como parte de los trabajos de esta Cumbre hemisférica, los jefes de Estado y de Gobierno que se dieron cita en esta ocasión (participaron 18 de 33) lograron el consenso necesario para adoptar un documento final de compromisos que resulta relevante por ser un acuerdo sobre los principios que son necesarios para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Dentro de estos acuerdos que fueron abordados de manera un tanto genérica, pueden destacarse cuestiones como: la insistencia en la autonomía e independencia judicial, la importancia de tipificar penalmente los actos de corrupción, lo relacionado con el financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales; así como las vías para prevenir la corrupción en las obras y compras públicas.

Es importante destacar también, que previo al desarrollo de esta Cumbre, la sociedad civil tuvo un rol muy importante en distintas etapas y a partir de diversos mecanismos, que vale la pena considerar. Por un lado, el desarrollo de eventos paralelos por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil antes, durante y después de la celebración de esta cumbre hemisférica; así como en el V Foro de Jóvenes de las Américas, que conviene destacar, debido a los valiosos aportes de las juventudes de la región en la materia; del trabajo de organizaciones sociales dentro de las llamadas “coaliciones” que abordaron distintos temas y en el “Diálogo Hemisférico de Alto Nivel de la Sociedad Civil”.



1 Revista Bien Común. Año XXIV No. 278, mayo del 2018. Págs. 78-82

Es así, que más de cuarenta jóvenes provenientes de 17 países de América Latina y el Caribe, miembros de la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia (Juventud LAC) se dieron cita durante los días 9 y 10 de abril en la capital de Perú para dialogar y compartir buenas prácticas y experiencias de incidencia política para fortalecer el trabajo que realiza Juventud LAC, que en esta ocasión centró en temas como la renovación democrática de la región, el combate a la corrupción y la gobernabilidad democrática a través de debates, mesas de trabajo, y paneles con ponencias seleccionadas de los miembros de la red.

Como parte de estas actividades, se celebró la elección del nuevo Directorio Ejecutivo, órgano colegiado de Juventud LAC que se integra por cinco miembros de la Red, electos en asamblea por las organizaciones y miembros fundadores. Este órgano entrará en funciones a partir de junio de 2018, con duración de un año y será el responsable de guiar los trabajos de la Red en toda la región, especialmente de los acuerdos y proyectos desarrollados como parte de las actividades del VI Foro Regional Juventud y Democracia.

También se sostuvieron reuniones con los expresidentes de Bolivia y Costa Rica, Jorge “Tuto” Quiroga y Miguel Ángel Rodríguez; el alcalde metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma; y el presidente del Congreso de la República del Perú, Luis Fernando Galarreta Velarde, quienes además acompañaron a Rosa María Payá, presidente de la Red Juventud LAC, en el posicionamiento ante medios de comunicación en el que demandaron a la comunidad internacional desconocer las elecciones de mayo en Venezuela y poner sobre el debate público a la dictadura cubana. De igual forma, se compartieron diversos espacios con el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, quien expresó la necesidad de seguir trabajando en favor de la democracia y las libertades en el hemisferio, y lamentó las expresiones antidemocráticas que se vivieron durante el Diálogo Hemisférico de Alto Nivel con sociedad civil por parte de los integrantes de las delegaciones conformadas por agentes del gobierno y de los servicios de inteligencia de las dictaduras cubana y venezolana.

El proceso de participación de las juventudes

La participación de las juventudes del hemisferio dio inicio de manera oficial con la celebración del “V Foro de Jóvenes de las Américas”; un espacio que constituye la plataforma oficial para la participación de la juventud en el proceso de las Cumbres de las Américas en calidad de actor social desarrollado por el Young Américas Business Trust (*Yabt*), en cooperación con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y las juventudes de las Américas.

Este es un espacio que como juventud hemos ganado para hacer valer nuestra voz ante las prioridades y mandatos de la Agenda Hemisférica. Se trata de un proceso de inclusión que se dio a partir de 2005, durante la IV Cumbre de las Américas en Mar de Plata, Argentina, en donde las juventudes del hemisferio fueron invitadas a participar, por primera vez, dentro del espacio de la sociedad civil.

Para la celebración de este Foro que se realizó durante los días 11 y 12 de abril, se llevó a cabo, en los siete meses previos al foro, un proceso de consultas a nivel hemisférico de tipo virtual y presencial, en donde vimos a diversas organizaciones de la sociedad civil, lideradas por jóvenes, desarrollar diálogos nacionales y locales en donde los participantes desarrollaron documentos conclusivos a partir de mesas de trabajo que se centraron en tres ejes fundamentales: 1) gobernabilidad democrática y corrupción, 2) corrupción y desarrollo sostenible, y 3) aspectos de cooperación, institucionalidad internacional y alianzas público privadas. En este entendido la Red Juventud LAC se mostró como la Red de jóvenes más importante de la región, al haber llevado a cabo más de 25 diálogos nacionales y locales.

Cada diálogo nacional y local, elaboró un informe que fue presentado por el Yabt como parte de los informes de cada uno de los países del hemisferio en los que se desarrollaron dichos diálogos. La siguiente etapa de este proceso fue la selección de delegados juveniles que represen-

tamos de manera equitativa a los países del hemisferio, para ser parte de las discusiones en las mesas de trabajo, con los tres ejes antes mencionados, y así presentar la “Declaratoria de Compromiso del V Foro de Jóvenes de las Américas ‘Para la participación de la juventud en el proceso de la VIII Cumbre de las Américas’” dentro de la cual se insistió en el rol determinante de los jóvenes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el deseo de participar en los temas que influyen en la gobernabilidad democrática de las naciones.

El aporte joven a la VIII Cumbre de las Américas

Lo primero que hay que decir respecto de este proceso de participación, es que el esquema de consultas presenciales a partir de los diálogos nacionales y local previo al V Foro de Jóvenes de las Américas constituye un elemento clave para la articulación de redes y organizaciones de jóvenes que al final de cuentas terminan incidiendo en la arena de lo local, ya no de manera aislada sino coordinada y con objetivos en común.

Otro elemento a destacar es el nivel de las aportaciones de los participantes, pues a diferencia de lo que sucede con la participación formal como delegado acreditado de sociedad civil en la Cumbre de las Américas; en este proceso de discusión y generación de aportes suelen darse los debates más interesantes, articulados y propositivos. Al mismo tiempo de que se facilita llegar a consensos, puesto que de alguna manera es común que se tienda a generar puentes entre los puntos de coincidencia, más que ahondar en las diferencias.

Los jóvenes que participaron de este foro dejaron claro, entre otras cosas, que la corrupción representa un “fenómeno delictivo que promueve el abuso de poder y que atenta en contra de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática de la región”. Que “trabajar en políticas públicas y agendas de juventud estratégicas que eliminen la corrupción, es un tema fundamental para proporcionar seguridad, respetar los derechos humanos y consolidar el desarrollo sostenible de la región”, y finalmente, que “un tema de suma importancia son las alianzas entre diferentes instituciones públicas o privadas, con las organizaciones de juventud”.

El proceso del diálogo hemisférico de alto nivel de la sociedad civil

La siguiente etapa que marca el proceso de participación en la que diversos actores sociales participamos también como delegados acreditados de sociedad civil dentro del proceso de Cumbres de las Américas fue el trabajo a partir de las denominadas “coaliciones”, de las que se registraron un total de 28, cada una de ellas conformada por diversos actores sociales e integrantes de ONGs quienes desde el proceso de solicitud de registro plantearon la temática en la que desarrollarían su documento de conclusiones y recomendaciones que serían presentadas ante los representantes de alto nivel de los gobiernos que participaron en la Cumbre.

Es importante mencionar, que el trabajo a partir de coaliciones facilita la generación de conclusiones y aportes; puesto que las organizaciones que participan de estas comparten objetivos y visiones en común. Este mecanismo ha resultado el más exitoso para lograr el avance en los trabajos de sociedad civil y lograr el consenso entre actores con afinidades en común.

Bajo este esquema, era de esperarse, que en el momento en que cada uno de los voceros de las coaliciones presentara las conclusiones y recomendaciones en las que se trabajó, hubiera algún tipo de confrontación por parte de los demás participantes, al no haber coincidencia con las ideas plasmadas. Sin embargo, en esta ocasión lo que sucedió trascendió estas diferencias.

El asedio del socialismo del siglo XXI

Antes de que el Diálogo siquiera diera inicio, los integrantes de la coalición 26 “Juventud y Derechos Humanos contra la Corrupción y por la Transparencia”, liderada por Juventud LAC, nos

dirigimos a la puerta por donde sería el ingreso, con la sorpresa de que antes de nosotros estaban los agentes de gobierno y de los servicios de las dictaduras cubana y venezolana que se hacían pasar por integrantes de la “sociedad civil”. Quienes no dejaron pasar la oportunidad de hacernos sentir el acoso de una dictadura que persigue a toda aquella persona que piensa diferente y que además se atreve a hablar de democracia y derechos humanos; fue así que por varios minutos fuimos objeto de “estudios fotográficos” de cada uno de nosotros, y de videograbaciones que son y serán empleadas para los fines que mejor convengan a estas dictaduras.

Hay que decirlo y denunciarlo, este grado de acoso parecía salido de una película del agente 007, y no sería creíble si no es porque quien escribe estas líneas experimentó algo tan caricaturesco y fuera de la realidad que hace recordar a la guerra fría. A esto le sumamos declaraciones desde medios y cuentas oficiales de la dictadura cubana quienes amenazaban a todos los que integrábamos la coalición número 26 y nos tildaban de peligrosos, provocadores y de tener una agenda “subversiva”. Fue en ese momento que entendí el modo de operar del socialismo del siglo XXI.

Una vez dentro del recinto donde se celebraría el diálogo hemisférico, y durante la participación de la Red Juventud LAC, bajo la vocería de Rosa María Payá, y demás coaliciones, se presentaron diversos altercados de intento de sabotaje del evento por parte de las delegaciones conformadas por los agentes del gobierno y de los servicios de inteligencia de las dictaduras cubana y venezolana, quienes se hicieran pasar por miembros de la “sociedad civil” a través de organizaciones oficialistas, con el objetivo de sabotear los trabajos de la Cumbre a través de consignas y amenazas para quienes no compartían sus ideas.

Estos agentes del socialismo del siglo XXI irrespetaron por completo el trabajo y el deseo de todas las organizaciones de la sociedad civil, de presentar sus conclusiones y recomendaciones ante los representantes de alto nivel de los gobiernos. Ante estos embates, fue que se decidió continuar los trabajos de este diálogo en otro recinto, para dar voz a todas las coaliciones que se dieron cita en dicho diálogo.

Finalmente, la vocera de la coalición encabezada por Juventud LAC dio lectura al mensaje de cientos de jóvenes de la región que levantamos la voz en contra de los abusos de poder por parte de los gobiernos autoritarios de la región, y de manera especial, en los casos de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia, cuyos ciudadanos enfrentan serios desafíos a su integridad personal y a la paz social como producto de la represión de estos gobiernos.

El compromiso de Lima

Como parte de los trabajos del último día de la VIII Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron de este encuentro, adoptaron el *Compromiso de Lima* un documento que fue negociado y aprobado al interior del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres.



El *Compromiso de Lima* consta de 57 puntos, que se desarrollan bajo siete ejes fundamentales, que son: A) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; B) transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión; C) financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales; D) prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas; E) cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos; F) fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción; G) seguimiento e informes.

De los compromisos establecidos en dicho documento, conviene destacar la insistencia en el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los órganos de control superior, así como del Poder Judicial; en el apartado sobre las organizaciones políticas y las campañas electorales, el compromiso asumido por los Estados, de considerar diversos mecanismos legales que pudieran restringir el acceso a la función pública de quienes hayan sido condenados por actos de corrupción. Otro elemento que abre paso a una nueva era en cuanto a la rendición de cuentas y el manejo de la cuenta pública, es la promoción de la implementación de sistemas electrónicos para compras gubernamentales; y de igual forma, resulta interesante la posibilidad de la inclusión de cláusulas anticorrupción en todas las contrataciones gubernamentales y de asociaciones público-privadas.

Como puede observarse, la participación dentro de este proceso de Cumbres de las Américas resulta bastante nutrida, pues se da a partir de distintos momentos y mecanismos; y representa una gran oportunidad para el establecimiento de lazos de cooperación, así como para la incidencia en la agenda hemisférica. En esta ocasión, el propósito de este artículo ha tenido una doble función; en primer lugar, la de explicar cómo funcionan los mecanismos de participación de la sociedad civil y los resultados obtenidos; y en segundo lugar compartir las experiencias vividas a lo largo de esta cumbre.

Si bien es cierto que aún quedan muchos retos por afrontar para avanzar en esta lucha, para acabar con la corrupción en el hemisferio; también es cierto, que ahora corresponde a toda la ciudadanía del continente entero, trabajar conjuntamente para dar seguimiento a los compromisos adoptados por los Estados que participaron de esta cumbre, y especialmente en el caso de los jóvenes, hacer realidad los compromisos asumidos a partir de acciones concretas en el ámbito de lo local.

José Bautista Farías¹

En el presente artículo se dará cuenta de los siguientes puntos: ¿qué tan grave es la corrupción en México?, ¿qué está cambiando en la sociedad y el estado con respecto a la corrupción? y ¿qué alternativas se vislumbran para acotar y disminuir la corrupción en nuestro país?

Para la elaboración de este trabajo se consultaron artículos de prensa, páginas web de organismos especializados, bibliografía y se realizó una entrevista a un integrante del Comité de Participación Social (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

De qué trata la corrupción

Algunos analistas refieren que el fenómeno de la corrupción es complejo, sistémico, estructural, transversal, multicausal, ligado al poder. En los últimos años, el caso de México ha destacado debido a los altos niveles de corrupción e impunidad que se perciben. Desde hace más de 30 años, Gabriel Zaid¹ señaló que “la corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema mismo”. El sistema consiste en “disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada”. Zaid señala que la esencia de la corrupción no está en el lucro derivado de las funciones públicas sino en la mentira de que el poder es público, ya que no le rinde cuentas a nadie, lo que lo hace impune.

María Amparo Casar define a la corrupción como “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa bienestar colectivo o individual”. Irma Eréndira Sandoval³ afirmó que la corrupción se encuentra en las estructuras del poder político mexicano que se manifiesta en el abuso del poder, más la impunidad menos la participación ciudadana.

¿Cuál es el problema de la corrupción? ¿cómo nos afecta? La corrupción desvía recursos públicos, destinados a cubrir necesidades sociales, para el beneficio de unos cuantos; devora presupuestos; incrementa vertiginosa y artificialmente los costos de las compras y obras gubernamentales; eleva estratosféricamente la deuda pública; es pésima constructora y administradora de los recursos públicos; crea empresas y obras fantasmas; genera “aviadores” y empleos falsos; propicia el “clientelismo político” a través de la compra del voto; desvirtúa la misión de las instituciones públicas, desviándolas de sus fines; deteriora todo lo que toca, organismos públicos y privados, grupos y personas; enmohece y corroe las bisagras de puertas y ventanas para que no se abran a la luz.

¹ Bautista-Farías, J. La corrupción en México: cambios y alternativas. En *Análisis Plural*, segundo semestre de 2017. Págs. 113-124



¿Qué tan grave es la corrupción en México?

Es difícil saber a ciencia cierta los niveles de gravedad de la corrupción en México, porque se adolece de información completa y oportuna sobre este fenómeno. Lo que sí sabemos es que en las mediciones internacionales y nacionales (índices, encuestas de percepción, estudios, etcétera) vamos de mal en peor, ya que, en la mayoría de los *rankings*, hay retrocesos a nivel de percepción de la corrupción.

No obstante, los tratados internacionales sobre corrupción que ha firmado México,⁴ así como las leyes en materia de transparencia emitidas y más recientemente la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la percepción sobre este fenómeno no ha mejorado en nuestro país. Según el Latino barómetro 2017, México se ubica dentro de los cinco países con los más altos grados de corrupción en Latinoamérica y 59% de los encuestados evalúa mal la lucha del gobierno en contra de la corrupción. Igualmente, datos del Barómetro Global de la Corrupción 2017, colocan a México con la mayor tasa de sobornos en la región de América Latina y el Caribe y 61% de los mexicanos encuestados cree que la corrupción ha aumentado.

En cuanto a las mediciones nacionales, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), reportó que 49% de los encuestados consideró que la corrupción en México era muy frecuente, mientras que 40% la consideró frecuente.

Por otra parte, según la Segunda Encuesta de Opinión Ciudadana 2016, elaborado por GEA-ISA, a la pregunta: “respecto a hace seis años: ¿cree usted que hora es mayor, igual o menor la corrupción en el país?”, 39% respondió que mayor, frente a 9% que dijo menor.

Por su parte el periódico Reforma, en su encuesta de evaluación de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, publicada en diciembre de 2017, registró una respuesta mayoritariamente desfavorable, tanto de ciudadanos como de líderes, frente a la pregunta sobre la manera en que el

presidente está tratando el tema del combate a la corrupción.

¿Qué está cambiando frente a la corrupción?

Pese a las resistencias que se observan desde el gobierno mexicano por avanzar en la lucha anticorrupción, se registran diversas acciones civiles que anuncian importantes cambios por acotar y limitar la corrupción en nuestro país:

La velocidad de la información. Anteriormente, nos enterábamos de los actos de corrupción del presidente de la república después de concluido su periodo de gobierno; ahora, es durante su gestión. En esto, han jugado un papel importante las redes sociales, las redes de investigación independiente, la alternancia y apertura política y la presión internacional. Entre los casos de corrupción más sonados durante la administración de Enrique Peña Nieto destacan: la “Casa Blanca”, el plagio de su tesis (TESISGATE), la “Estafa Maestra” Odebrecht, los gobernadores acusados de diversos delitos de corrupción y el caso Chihuahua.

Ruptura del pacto de impunidad. La denuncia presentada en conferencia de prensa por el gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado, de desvío de recursos públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para favorecer al Partido Revolucionario Institucional PRI de esa entidad, por 250 millones de pesos, que involucra al exsecretario general de ese instituto político, Alejandro Gutiérrez (operador de Manlio Fabio Beltrones, expresidente nacional del PRI, quién se encuentra preso, evidencia signos de una ruptura con el pacto de impunidad de la clase política con respecto a la corrupción. También algunos empresarios empiezan a tomar distancia del presidente Peña Nieto y a elevar reclamos sobre la corrupción e inseguridad en el país.

Encarcelamiento de exgobernadores

Durante mucho tiempo, los gobernadores en México gozaron de amplia impunidad. últimamente, esto empieza a modificarse: a finales de 2017, nueve exgobernadores habían sido encarcelados y seis están con procesos judiciales por diversos motivos relacionados con la corrupción, el lavado de dinero, abuso de autoridad, vínculos con el narcotráfico, entre otros delitos.

Redes de investigadores independientes

Desde hace tiempo, operan en el país redes de investigación desvinculadas del gobierno y conformadas por académicos, periodistas, empresarios y organismos civiles que trabajan el tema de la corrupción. Algunas de las más destacadas son: Red de Rendición de Cuentas, mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas; Méxicoleaks, Pie de Página, Fundar, Transparencia Mexicana, Nosotros. Ante el control que ejerce el gobierno de Enrique Peña Nieto sobre los medios de comunicación, a través del gasto en publicidad oficial en cuatro años y medio de su administración, se estima un gasto de 37,725 millones de pesos en el rubro, gran parte del conocimiento y difusión de los casos de abusos del poder y corrupción en el país se debe al trabajo independiente de estas redes y organismos.

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Concebido como un mecanismo de leyes e instituciones, que promueve la coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales, incorporando la participación ciudadana para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, el SNA constituye una de las apuestas de alternativa institucional más sólidas para el combate a la corrupción, no obstante los diversos obstáculos y resistencias que enfrenta en su conformación y funcionamiento que trataré más adelante.

Todo lo anterior es signo de un cambio emergente, pero que aún no constituye una alternativa sólida frente a la corrupción en México. A este respecto, los esfuerzos institucionales y de

algunos grupos de la sociedad civil se han centrado en el SNA, tanto a nivel federal como en los estados, con resultados muy dispares.

¿Existen alternativas para contrarrestar la corrupción?

Durante los primeros años de su gestión, el tema del combate a la corrupción no fue relevante para Enrique Peña Nieto. Para el presidente, esta “es un asunto de orden cultural” y su combate está en “la nueva actitud y capacidad de los liderazgos, y en las instituciones del Estado mexicano”. También reconoció que es un fenómeno que lacera a la sociedad y permea en todos sus ámbitos: “no hay alguien que pueda atreverse a arrojar la primera piedra”, aseguró en el marco de la inauguración de la Semana Nacional de la Transparencia 2016 del Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales (INAI).

Ante el panorama de la corrupción descrito por el mandatario federal, pareciera que el fenómeno no tiene remedio. Empero, para Gabriel Zaid la corrupción es un fenómeno transitorio que puede esquematizarse en tres etapas:

El absolutismo premoderno, donde “el poder público es propiedad privada del soberano: el estado es su negocio, sin mayores aspavientos”.

El poder premoderno vestido de moderno, en que “la situación continúa de hecho (en mayor o menor grado), pero no de derecho: se supone que los conciudadanos confieren poderes revocables y exigen cuentas a quienes de hecho disponen del poder como si fuera suyo”.

El poder moderno, en la que “la sociedad se apodera de su propia soberanía, no en un pleno ejercicio directo de la vida pública sino ejerciendo la facultad de llamar a cuentas, revocar poderes, castigar y premiar a sus apoderados. Para llegar a esto, hacer falta un público maduro ante el teatro oficial. Que acepte el mito de la democracia y lo tome en serio, que es la única forma de acabar con la mentira oficial”.

La creación del SNA se perfila, según Alfonso Hernández Valdez, como una alternativa viable en el horizonte para el combate a la corrupción, más desde el lado de las instituciones y la sociedad civil: “esto no quiere decir que sea un trabajo de gobierno exclusivamente”.³² En entrevista, el investigador especializado en temas de transparencia destacó que es un modelo novedoso, porque implica una participación ciudadana con un papel más protagónico.



Empero, advierte los siguientes riesgos para el SNA: que nazca corrupto en muchos estados, es decir, que sea capturado por los distintos actores políticos y sociales; que sufra una obstaculización sistemática, constante, deliberada, de los actores políticos para que no funcione, lo que puede retrasar su consolidación. Aun cuando no hubiera un secuestro a nivel local, el solo hecho de echar a andar el sistema va a tomar tiempo, porque hay muchas diferencias regionales, es decir, hay distintos grados de consolidación de la sociedad civil y de obstaculización de parte de élites políticas, por lo que su operación puede marchar a distintos ritmos.

No hay voluntad política de apoyar a los comités de participación social, sobre todo con presupuesto; la coordinación efectiva entre las distintas piezas del sistema sieté, en donde cada institución tiene sus rutinas, presupuestos, cotos de poder, su interés, etcétera, y que la sociedad no se vaya a desesperar, “sabemos que está harta de la corrupción, que espera resultados pronto, pero la apuesta institucional necesariamente lleva tiempo”.

Jacqueline Peschard, presidenta del CPC del SNA (febrero 2017- febrero 2018), reconoció que se ha funcionado a medias, no obstante que los plazos legales para conformar las distintas piezas del sistema ya vencieron (en julio de 2017). A enero de 2018, aún “está vacante el puesto de Fiscal Anticorrupción, no han sido designados los 18 magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa [...] y no hay titular de la Auditoría Superior de la Federación”. La gravedad de esto es que, sin fiscal especial anticorrupción, no es posible activar las reformas que sancionan los delitos de corrupción, señaló.

A manera de conclusión

Acotar y disminuir la corrupción en México no será una tarea fácil (implica transitar hacia el poder moderno que señala Gabriel Zaid). El SNA como apuesta institucional se encuentra en una fase de construcción, con fuertes debates, resistencias y obstrucciones por parte de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno. El futuro del SNA y los sistemas estatales anticorrupción es incierto. Pese a los escándalos de corrupción que se registran en el país, la impunidad se mantiene triunfante. ¿Cuánto más aguantaremos como sociedad los abusos del poder? Tal vez las elecciones de 2018 nos den una respuesta.

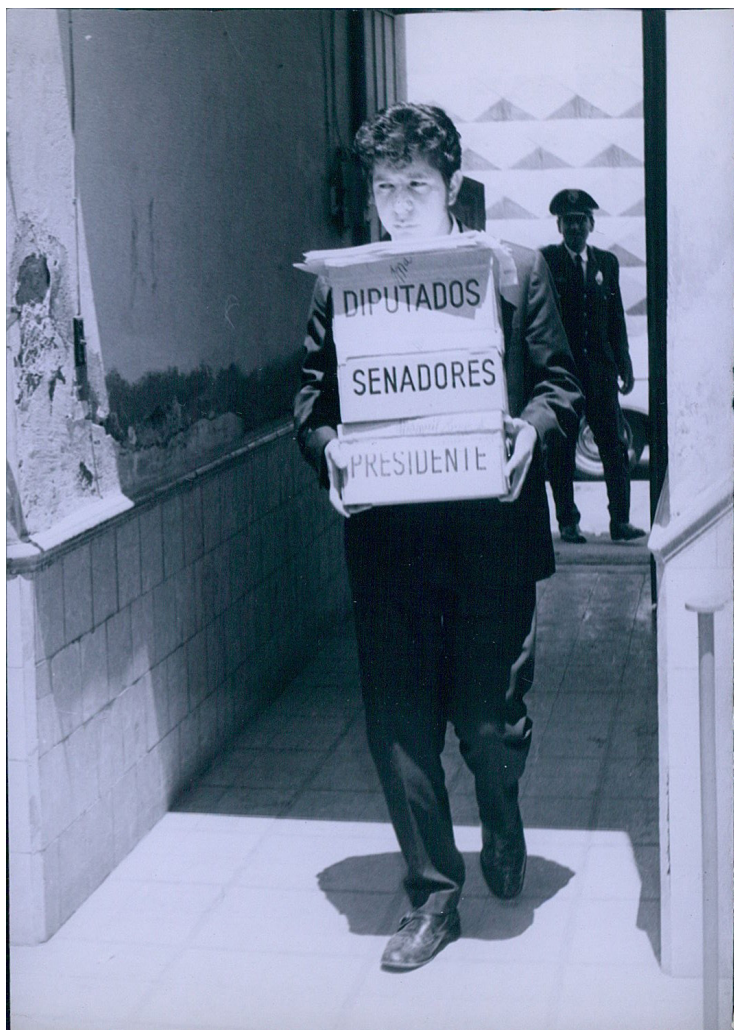
La Corrupción sobre la Democracia y la Economía

Carlos J. Guízar¹

Reflejando la manera en la que algunos conciben a la corrupción en México, ya sean ciudadanos o políticos, en el libro *La Silla del Águila*, a través de la carta que le manda Bernal Herrera al presidente Lorenzo Terán, Carlos Fuentes nos comenta que “sin que nadie lo diga, todos saben que la corrupción ‘engrasa’ al sistema, lo ‘lubrica’, si tú quieres, lo vuelve fluido y puntual, sin esperanzas utópicas respecto a su justicia o parte de ella”.

Aunque para unos la corrupción se haya vuelto parte de su modo de vida porque la ven como algo habitual, es una realidad que ésta sí afecta directamente a la calidad de la democracia porque, como bien lo describe Fuentes, dejamos a un lado el deber ser o a una utopía, sabiendo que con la corrupción la justicia puede quedar ausente. Y así, como cualquier aceite que engrasa, por mucho que parezca, la corrupción acaba ensuciando todo a su paso.

Pero, ¿la corrupción afecta considerablemente nuestra vida diaria o más aún, a la democracia? ¿Qué tanto puede frenar a la economía o detener el crecimiento, si en un principio pareciera engrasar el sistema? Pues bien, en primer lugar, es necesario contar con un marco teórico que nos permita comprender mejor la democracia y sus elementos para ver cómo la afecta. Antes de analizar si a la democracia la daña o no la corrupción, habremos de definir qué elementos la integran, para saber sus características. Para esto, tomaremos el análisis multidimensional de Wolfgang Merkel, quien establece que para que una democracia pueda considerarse como enraizada, debe contar con cinco regímenes parciales: a) Régimen electoral, b) Libertades políticas, c) Derechos civiles, d) Rendición de cuentas horizontal y división de poderes y e) Representantes electos con poder efectivo para gobernar.



1 Revista Bien Común. Año XX No. 235. Págs. 23-26

Sabemos qué elementos integran la democracia, pero también es necesario que veamos que la definición de corrupción va más allá de lo que marca el Diccionario de la Real Academia Española, que la define como “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”, porque sabemos que la corrupción va más allá y toca fibras más profundas de las sociedades y de las instituciones, porque se encuentra también presente en el tráfico de influencias, en el nepotismo, la extorsión, utilizar de manera alevosa información clasificada o hasta en acciones más cotidianas como darle un soborno a alguna autoridad.

De esta manera, vemos que la corrupción puede presentarse en una infinidad de ocasiones cotidianas que afectan directamente la calidad de la democracia, empezando por la aplicación del Estado de derecho y del poder efectivo para gobernar de las autoridades electas, que, a su vez, influye en la protección de los derechos civiles, las libertades políticas y la división de poderes, disminuyendo así a la fortaleza del Estado, dañando a su vez a la sociedad civil, al ciudadano y a la economía.

Pero ¿cómo afecta la corrupción? Primero, en que, al no respetarse el Estado de derecho, no tenemos certeza de que nuestras garantías individuales y derechos serán salvaguardados por la autoridad, misma que puede ejercer cualquier acto de abuso contra la ciudadanía, dejando de lado la justicia, porque, si además el Poder Judicial está supeditado a cualquier otro poder, como el Ejecutivo, la ciudadanía se encuentra indefensa ante alguna arbitrariedad de la autoridad.

Pero la protección de las garantías y derechos no sólo tiene que ver con las personas sino también con las empresas y negocios, por lo que se forma un ambiente de inestabilidad en la que los que tendrán más posibilidades de sobresalir, son los que tengan mayor influencia de incidir en el sistema, haciéndolo con base en prácticas de corrupción, como sobornos o cabildeando de manera ilegal.

Segundo, la democracia se ve vulnerada por la corrupción cuando existen intereses de actores que disminuyen la efectividad de gobernar de las autoridades electas al tener un poder de veto o influencia tan grande que inciden en las políticas públicas o leyes y en la búsqueda del bien común, puesto que velan por intereses específicos y no de la sociedad, a la que, además, no le rinden cuentas porque sólo influyen pero no tienen transparencia ni rendición de cuentas.

Tercero, cuando la corrupción penetra en el régimen electoral, el ciudadano pierde su principal fuerza, la efectividad de su voto, para refrendar o quitar a legisladores y gobiernos corruptos o ineficientes, que, entre otros, afectan normalmente a la economía y las finanzas públicas. Pero que, además, pueden incidir en los resultados electorales a través de apoyos ilegales a la población más necesitada, amedrentando o aplicando cualquier tipo de influencia ilícita sobre el sufragio libre y universal.

Cuarto, vemos que una prensa libre permite que la corrupción pueda ser señalada y cuestionada, no sólo detallando los casos en los que el gobierno incide sino también de otros actores involucrados. Por lo que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas.

De este modo, vemos que la corrupción afecta a la democracia y, al final, repercute en la calidad de las instituciones, pero también en la forma en la que el ciudadano se comporta en sociedad, sabiendo que si la corrupción resulta una herramienta la podrá usar a su conveniencia porque estará consciente de que tendrá la posibilidad de corromper para que la ley se incline a su favor y que la autoridad no ejerza algún castigo, motivando así la impunidad.

Cómo le afecta la corrupción a la economía

Hemos discutido cómo la corrupción afecta en distintos aspectos de la vida democrática de un país, aun así, vale la pena adentrarnos un poco más en cómo ésta puede incidir de manera negativa en el crecimiento nacional.

La corrupción vulnera la economía porque genera distorsiones más grandes de las que pueden ocasionar los impuestos, pero, además, se crea una búsqueda de renta por parte de los be-

neficiarios que pagan algún soborno y, al mismo tiempo, una búsqueda de recibir ese soborno por parte de los funcionarios o legisladores. De este modo, también se crea un círculo vicioso en el que uno busca sobornar y el otro recibir el beneficio, por lo que tanto los creadores o implementadores de políticas públicas se enfocarán más en crear mecanismos que les permitan seguirse beneficiando en vez de reducir la burocracia y los trámites para satisfacer las necesidades de la sociedad.



Por otro lado, no sólo se generan también altos costos de oportunidad porque en vez de que las empresas inviertan en mejorar su producción, se enfocan en incidir en el mercado y con los propios creadores e implementadores de políticas públicas para seguirse beneficiándose todas las partes, así pues, se pierden recursos que podrían utilizarse en áreas productivas en vez de en sobornos y corrupción.

Aunado a ello, Lipset argumenta que existe una relación entre democracia y riqueza, puesto que la primera se da principalmente en sociedades industrializadas, en el que la segunda es generada por una cantidad considerable de productores industriales, los cuales son de clase media. Esta clase media al verse beneficiada por un sistema que les permite contar con libertades económicas y de decisión, que les brinda la posibilidad de generar más riqueza, buscará preservar dichas condiciones y mantener un gobierno transparente, que rinda cuentas y que no se permita sobornar porque, de este modo, la corrupción elevaría los costos y podría alterar las condiciones de prosperidad y certidumbre que les permite crecer, ofrecer empleos y mantener buenas condiciones económicas.

Por ello, vemos que la corrupción puede engrasar al sistema y hacerlo parecer más eficiente, pero eventualmente generará círculos viciosos y más distorsiones que afectarán a la economía, a las empresas y a los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que mientras más se consolide la democracia y ésta promueva la gobernanza, para tener gobiernos eficientes y honestos, podemos tener la certeza de que la economía rendirá más frutos pero que, si además se busca el bien común y se respeta la dignidad de la persona, eventualmente se generará mayor capital humano y social, además de que se promoverá la justicia social y mejores condiciones de vida para la ciudadanía.

Rogelio Mondragón Reyes¹

¿Qué es el nuevo institucionalismo? No parece una pregunta fácil. Los términos instituciones e institucionalismo se han utilizado desde diversas disciplinas, perspectivas y momentos para definir una infinidad de conceptos. Se ha definido a las instituciones como reglas del juego (formales o informales) o como organizaciones (también formales e informales) del ámbito estatal y del no estatal (por ejemplo, organizaciones sociales, económicas, etc.); han sido tratadas como normas sociales, como estructuras e incluso como cultura. De igual forma, se ha llevado la perspectiva del institucionalismo a la economía, a la sociología, a la ciencia política y al derecho, con tantos instrumentos, métodos y apreciaciones, que parecería que el término es el único criterio para que a diversos autores se les ubique en la misma zona de debate. Ante tal confusión —que ciertamente comparto—, intentaré mostrar cuál ha sido el papel del nuevo institucionalismo en la ciencia política y otras disciplinas, a partir de una revisión del estado del arte y de las ideas de algunos de sus representantes más destacados. Pero, sobre todo, intentaré descubrir sus probables aportaciones, alcances y limitaciones, en contraposición con el paradigma de la elección racional, en un tema específico: la corrupción, que al parecer ha tenido un buen recibimiento en las publicaciones y debates de la ciencia política, las políticas públicas y la economía política.

Como podemos apreciar en un reciente artículo de Robert E. Goodin, el neoinstitucionalismo (o Nuevo Institucionalismo, aunque en este artículo de uso de la parafernalia inherente a las mayúsculas —por demás injustificable en este caso—, ya que tampoco hablaré, por ejemplo, de Conductualismo o de Elección Racional, sino de conductualismo o de elección racional) hace referencia a un regreso a las formas clásicas de apreciar los procesos políticos, económicos y sociales, en contraposición con algunos enfoques predominantes en los últimos años en las diversas disciplinas. La idea es que las instituciones (sean éstas lo que sean) influyen de manera determinante en los diversos procesos. Esta discusión se da a partir de la preeminencia de perspectivas que hacen hincapié en el individuo, su conducta, y toda una serie de microprocesos.

En los estudios históricos, el neoinstitucionalismo ha tenido cierta influencia. Como nos lo hace ver Goodin, pueden apreciarse diferentes momentos en los estudios históricos. Una primera tradición histórica, predominante hasta principios de este siglo, hacía hincapié en los personajes y sus biografías. En cierta medida, la historia estaba ligada a cierta dramatización por parte del autor, lo que derivaba en una especie de novelización del pasado. Sin embargo, dichos estudios también consideraban central la descripción de las instituciones políticas, sus procesos y estructuras, y la forma en que éstas influían en el presente. Posteriormente, los estudios históricos dieron un importante viraje, cuando con la creación de la Escuela de los Annales se dio preponderancia al estudio de las condiciones sociales. La historia estaba volcada hacia el descubrimiento del acontecer diario. Más que los hechos políticos o económicos, la historia intentaba descubrir cuál podría ser la rutina de las personas que vivían en cierto momento histórico; en alguna medida, fue un enfoque centrado más en la estática que en la dinámica histórica. El nuevo institucionalismo histórico pretende retomar como tema central la forma en que las estructuras, procesos y organizaciones sociales y políticas influyen en los procesos históricos. Una de sus principales aportaciones consiste en conectar nuevamente al pasado con el presente, lo que, aunque parezca increíble, había dejado de suceder.

1 Revista Propuesta. FRPH. No. 7, agosto-enero de 1998. Págs. 197-221



En la sociología, el término nuevo institucionalismo ha servido para recuperar a los autores clásicos de la sociología, no sin que existan aportaciones propias y recientes. Así, recobran vigencia las obras de Marx, Weber, Durkheim y Parsons, autores que, como sabemos, destacaban la forma en que los procesos (como la división del trabajo), las estructuras (como las derivadas del capitalismo y del Estado burocrático), las instituciones sociales (como la iglesia y la familia) o las normas sociales y las costumbres (como las provenientes de la religión), subordinaban la acción de los individuos. Sin embargo, el abuso en el énfasis con que la exterioridad influía sobre los individuos carentes de cualquier capacidad de acción (notable en la obra clásica de Parsons, *The Structure of Social Action*), provocó, tal como lo dicta la primera Ley de Newton, una reacción de la misma magnitud, pero en sentido contrario. Por tal razón, una nueva escuela, el conductualismo, hizo hincapié en la dimensión socio-psicológica de los individuos, así como en su conducta, a tal punto que las instituciones sociales desaparecieron casi por completo de la agenda de la investigación sociológica. Nuevamente, de acuerdo con la primera Ley de Newton, surgió una acometida contra el excesivo énfasis sobre la conducta de los individuos, en detrimento del estudio de las instituciones sociales, que si no determinan completamente, sí influyen considerablemente en la acción humana. A esta reacción se le conoce como nuevo institucionalismo sociológico, porque considera que las instituciones sociales no sólo controlan la acción individual, sino que también la moldean, coordinan y dirigen, además de tener gran influencia sobre la acción colectiva. Es decir, las instituciones no son sólo coercitivas, sino formativas. Uno de los ejemplos más claros de este enfoque lo encontramos en la polémica obra de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, la cual analiza la forma en que las tradiciones cívicas influyen en el desempeño institucional democrático en Italia'. En el fondo, según nos dice Goodin, el neo-institucionalismo intenta descubrir la forma en que el marco institucional (tanto reglas del juego como organizaciones) alteran las preferencias y posibilidades de acción de los individuos.

Una de las disciplinas que más se ha visto influida por el debate del neoinstitucionalismo ha sido la economía. Intensas y diversas discusiones sobre el papel que han desempeñado las instituciones políticas, económicas, legales y comerciales sobre el desempeño económico tratan de contrarrestar el peso de la escuela dominante, basada en los autores clásicos de la economía, Adam Smith y David Ricardo. La escuela neoclásica parte de la idea de que la economía se desenvuelve a través de agentes libres que, en un mercado determinado, compiten eficientemente por recursos escasos. Este enfoque ha sido criticado desde el neoinstitucionalismo por diversas razones: el mercado ideal sobre el que trabaja la escuela neoclásica no se da jamás en la realidad; siempre existen elementos estructurales como las leyes, los derechos de propiedad, las organizaciones comerciales y las instituciones estatales que influyen (o introducen distorsiones, según la propia concepción neoclásica) en el desempeño económico. El enfoque neoclásico, que ha sido exportado con bastante éxito a otras disciplinas, también ha sido criticado por su manera de simplificar la conducta humana. Los individuos no sólo actúan bajo el principio de la búsqueda de recursos escasos; en la consecución de sus fines, los individuos también consideran elementos morales y de cualquier otra índole que no los llevan necesariamente a la búsqueda de recursos materiales.

Es Douglass North, con su obra seminal *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, quien logra representar mejor al nuevo institucionalismo económico. En este trabajo, North sostiene que es en las instituciones (vistas como reglas del juego) en donde podemos encontrar las causas de la diferenciación en el desempeño de las distintas economías. Las instituciones afectan en el desempeño de las organizaciones políticas y económicas y, por lo tanto, en el desempeño económico. Pero las instituciones no sólo alteran las condiciones de un mercado ideal al introducir costos; por el contrario, las instituciones permiten reducir los costos de transacción gracias a la confianza y a la continuidad. Dado que las instituciones (particularmente las no formales) cambian lentamente y de manera incremental, aunque no necesariamente de manera eficiente, se pueden encontrar las causas de las condiciones económicas actuales dando seguimiento al cambio que han sufrido dichas instituciones y organizaciones a lo largo de la historia. A diferencia del enfoque neoclásico, para los neoinstitucionalistas económicos el pasado influye en el presente.

El neoinstitucionalismo en la ciencia política

En la ciencia política el mapa del debate parece un poco más complicado. Por tal razón trataré de presentar un panorama más amplio de las escuelas y momentos importantes de la ciencia política (exclusivamente norteamericana), para después ubicar al neoinstitucionalismo. Según David Easton, han sido cuatro las fases (con sus respectivas escuelas) por las que ha atravesado la ciencia política moderna: la formal (o legal), la tradicional (o informal-preconductivista), la conductivista y la postconductivista. Cada una de estas ha ocupado un lugar importante en el desarrollo de la disciplina y tiene tanto contribuciones como carencias.

La etapa formal, que en cierta medida da nombre al término de ciencia política, está basada en el presupuesto, tal como lo hizo Aristóteles en la política, de que a través del conocimiento de las reglas formales de los estados era posible la dilucidación de su naturaleza y funcionamiento. Por tal razón, esta etapa se caracteriza por la revisión de constituciones políticas y organismos estatales formales. Sin embargo, tal idea fue perdiendo vigencia a partir del descubrimiento de que las estructuras formales y las leyes no podían explicar —o al menos describir— por sí mismas una gran cantidad de resultados políticos. En cambio, se llegó a la conclusión de que las organizaciones informales (como las reuniones de los comités parlamentarios, el lobbying, los grupos de presión, etc.) eran tan importantes como las estructuras e instituciones formales, además de que explicaban de manera más completa el funcionamiento de los estados. Estos últimos argumentos son los que caracterizaron al periodo tradicional. Pero tanto las tesis de la etapa formal como las de la informal tenían muchas carencias; en principio, veían a la política exclusivamente como equilibrio, no les interesaba más que el funcionamiento existente; por otra parte, los trabajos desarrollados carecían de un método riguroso y de una intención teórica, lo cual las imposibilitaba para alcanzar el estatus

de ciencia.

Debido a esta preocupación (elaborar un marco teórico y conceptual con alcances científicos similares a los de las ciencias naturales) surge la escuela conductivista. Esta pretendía la elaboración de teorías fuertes, como son entendidas en las ciencias duras. Existía, según esta posición, una uniformidad en el acontecer político que era comprobable por medio de datos empíricos, tal como lo hizo la teoría pluralista o la teoría de juegos. Por tal motivo, el conductivismo desarrolló de manera muy acelerada la aplicación de cuestionarios, entrevistas, muestreos, regresiones, análisis factorial y modelos racionales. Asimismo, tenía cierto interés teórico: le preocupaba la explicación y comprensión del modo en que la gente se comportaba políticamente y cómo repercutía esto en el desarrollo político.

Pero, como afirma Easton, dicha corriente “se preocupó por perfeccionar sus propias bases científicas, aunque el costo fue un declive significativo del interés por la crítica y el compromiso social”. El conductivismo estaba interesado en temas de poca monta. Esta sería la primera crítica fuerte que recibiría dicha escuela. La llegada de los sesenta y del movimiento contra-cultural, aunada a la emergencia de nuevas teorías que refutaban la objetividad absoluta de la ciencia, hicieron, junto con otros argumentos, que el conductualismo perdiera mucha autoridad. A partir de este momento puede considerarse el inicio de la etapa post-conductivista, caracterizada más por su tendencia diaspórica que por una unidad coherente de ideas. En este periodo, dentro del cual aún nos encontramos, el desarrollo de la ciencia política toma caminos muy diversos, algunos, como líneas paralelas que jamás se encuentran.

En este contexto se han realizado estudios basados tanto en la sociología comprensiva de Weber como en fragmentos de la teoría marxista. A los viejos temas desarrollados en el periodo conductivista, como las conductas electorales, los procesos legislativos, los partidos políticos o los grupos de presión, se unieron otros como la contaminación ambiental, el feminismo, la discriminación y la guerra. Se hizo hincapié en la utilidad de la investigación aplicada (como puede verse en la subdisciplina de las políticas públicas) y se abordaron témas a partir de la economía política, de la política comparada, etc. A su vez, comenzó a tener éxito lo que Easton llamaría la ciencia política cognoscitiva, definida principalmente por la teoría de la elección racional, modelo teórico sobre el comportamiento humano que echa mano de instrumentos económicos como la teoría de juegos a partir del individualismo metodológico. Y es precisamente por la predominancia de este enfoque (aunque no sólo por eso) que el neoinstitucionalismo politológico hará nuevamente hincapié en el papel de las instituciones para moldear las preferencias de los actores, que no siempre actúan con fines utilitarios. Se enfatiza en la forma como los órganos estatales, sociales, burocráticos, las reglas y las rutinas influyen en el actuar individual y en la acción colectiva. Las organizaciones no son vistas como simples arenas de competencia política que agregan intereses, sino como estructuras complejas con una lógica propia y con resultados distintos de la suma de los intereses de sus integrantes. James March y Johan Olsen son dos de los representantes más destacados de la corriente neoinstitucional en la ciencia política. Entre sus claras contribuciones destaca la crítica a la forma en que la elección racional considera y presupone la acción humana, así como su cuestionamiento a la forma en que la elección racional supone que los individuos toman decisiones, particularmente en el interior de las organizaciones.

A grandes rasgos, respecto de la toma de decisiones, el modelo racional más rígido supone que los individuos: a) examinan todos los posibles cursos de acción; b) construyen mentalmente los posibles escenarios; c) comparan los escenarios y d) escogen aquél que maximice su utilidad. En cambio, Para March y Olsen los individuos: a) establecen el nivel mínimo de resultados favorables; b) examinan un número reducido de cursos de acción; c) construyen los escenarios posibles y d) cuando encuentran alguno que satisfaga el nivel mínimo de resultados favorables, lo eligen y dejan de buscar,

Otra interesante discusión se presenta con relación a la naturaleza e importancia de las preferencias de los individuos en sus elecciones. La teoría racional ortodoxa considera que las preferencias de los individuos son consistentes, estables, precisas y exógenas a los procesos de decisión. En cambio, March y Olsen creen que dichas preferencias son inconsistentes, inestables, contradictorias, imprecisas y endógenas. Además, los individuos suelen contar con información muy reducida y son vacilantes respecto a sus intereses y maneras de actuar. Es por esto que las instituciones, que cuentan con rutinas y procedimientos más o menos claros, ayudan a los individuos a seguir un curso de acción, que no siempre va en el sentido de la maximización de sus intereses. En cierta medida, March y Olsen abogan por que sea desechada una teoría que jamás encuentra eco en la realidad. No obstante, la obra de March y Olsen ha sido criticada por la ambigüedad con que definen (o quizá, dejan de definir) el concepto de instituciones, así como por “una pobre conceptualización de la relación entre racionalidad y comportamiento”; también se les ha criticado su incapacidad para “proponer un modelo que explique convincentemente el comportamiento y la toma de decisiones en la vida organizacional”.

En resumen, independientemente de lo que las distintas disciplinas y sectas entiendan por neoinstitucionalismo, este enfoque, como nos lo hace ver Goodin, cuenta con ciertos argumentos mínimos presentes en todos los trabajos adscritos a esta perspectiva:

Los agentes individuales y grupales buscan la consecución de sus fines en un contexto colectivamente restringido.

Estas restricciones toman la forma de instituciones, que son patrones organizados de normas y reglas socialmente construidas, y conductas socialmente prescritas que se crean y recrean a través del tiempo.

Estas restricciones son ventajosas para los individuos y grupos en la consecución de sus fines.

Estas restricciones también moldean los deseos, preferencias y motivaciones de los individuos y los grupos.

Dichas restricciones tienen su origen en el pasado y son el resultado de acciones y decisiones pasadas.

Estas restricciones dotan, preservan e imparten recursos diferenciales de poder a los diferentes individuos y grupos.

La acción individual y colectiva, contextualmente restringida y socialmente modelada, es lo que conduce y da orden a la vida social.

La corrupción política

Por su naturaleza, la geografía del debate sobre la corrupción (política, administrativa, etc.) es tan laberíntica como accidentada (incluye fuertes dosis de valoraciones morales). Decenas de libros anteriores, incluso a nuestra noción de ciencia, han tocado este tema desde todos los puntos de vista posibles (recordemos, sólo para repasar, el Decameron de Bocaccio, La Divina Comedia de Dante o El Paraíso Perdido de Milton, etc). Sin embargo, las investigaciones sobre corrupción política adscritas a las ciencias sociales pueden considerarse relativamente recientes. Probablemente, siguiendo el argumento de Easton, comenzaron a llevarse a cabo a partir de la crítica que recibieron las ciencias sociales (particularmente en Estados Unidos), en el sentido de no procurar la investigación de temas que afectan a la sociedad, tales como el racismo, la segregación, la contaminación, la guerra, etc. El primer intento por sistematizar y ordenar la bibliografía y posturas alrededor de la corrupción lo lleva a cabo Arnold Heidenheimer en la obra *Political corruption: readings in comparative analysis* aunque ésta fue editada desde 1970, el mapa con el que describe

las escuelas, discusiones y posturas aún tiene cierta vigencia.

El concepto de corrupción ha sido ampliamente debatido. Se han podido hacer definiciones a partir de variables económicas (considerando a la corrupción como rentismo o rent-seeking), desde el punto de vista legal o desde la moral. Heidenheimer encuentra tres grupos de definiciones importantes: 1) las centradas en el servicio público, 2) las que abordan el problema a partir de una concepción basada en el mercado y 3) las centradas en el interés público. Las definiciones centradas en el servicio público hacen hincapié tanto en la legalidad como en el desarrollo (Bayley, McMullan y Nye). Las centradas en el mercado (Jacob van Klaveren, Robert Tiltman) están sobre todo interesadas en las repercusiones económicas de la corrupción. Finalmente, las centradas en el interés público, claramente representadas por Cari Friederich y H. D. Lasswell, abordan el problema desde la moral. Por otra parte, hasta el momento en que Heidenheimer publicó *Tollitical Corruption*, habían sido dos las perspectivas predominantes para abordar el tema de la corrupción: la modernización y la democratización. La primera encuentra una clara relación entre el grado de desarrollo y el nivel de corrupción: a mayor desarrollo menor corrupción; mientras que la segunda encuentra una relación entre la democracia y la corrupción: a mayor democracia menor corrupción. Ambas perspectivas forman parte de la agenda del conductualismo y del funcionalismo: una hace hincapié en la cultura para llegar a un régimen democrático (Almond y Verba, *The avie culture*); la otra destaca el papel del bienestar económico (Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*). No obstante, ambas posturas han sido, si no rechazadas, sí atemperadas por la realidad.

Por otro lado, Robert Klitgaard ha encontrado que la bibliografía sobre la corrupción está dividida en tres subtemas:

Bibliografía centrada en la ubicación del problema. En ésta se han dado la mayor cantidad de debates. El punto es conocer las causas últimas por las que la corrupción existe y su beneficio o perjuicio para la sociedad. Aquí se discute si la corrupción es generada por el subdesarrollo, por la cultura, por un inadecuado sistema de incentivos o por un proceso histórico de largo alcance. A su vez, en este tipo de bibliografía se discuten los efectos de la corrupción. Las posturas al respecto han sido: 1) la de los revisionistas, que consideran a la corrupción como benéfica; y 2) la de los moralistas, que recalcan los efectos negativos de la corrupción.

Bibliografía centrada en las políticas para combatir la corrupción. Dentro de ésta encontramos la ampliación del debate del punto anterior, pero básicamente a partir de la aceptación de que la corrupción puede combatirse, lo que excluye a las posturas que la consideran irresoluble.

Bibliografía centrada en las estrategias específicas para combatir la corrupción. Esta bibliografía predomina en las políticas públicas, aunque, a decir verdad, no cuenta con un amplio catálogo.

Para los fines de este artículo (comparar la forma en que la elección racional y el neoinstitucionalismo abordarían el mismo tema) sólo presento un esquema del debate, tomando en cuenta que las dos perspectivas —neoinstitucionalismo y elección racional—, al menos en el debate sobre corrupción política, difícilmente se dan en su forma pura en la realidad. Y puesto que el tema corrupción es muy extenso, sólo me centraré en la forma en que ambas posturas, en su forma más pura u ortodoxa, abordarían el combate a la convicción política en el sector público.

Combate a la corrupción política en el sector público

Para no discutir sobre el concepto de corrupción, consideraré a la condición política como “el uso de funciones y atribuciones de un cargo público para obtener y conceder beneficios particulares en contravención de las disposiciones legales”. Las consecuencias de la corrupción son diversas e incluyen las siguientes:

Desgasta la confianza en las instituciones. Los ciudadanos no creen en la honestidad y buen

desempeño de los funcionarios públicos, en las medidas para prevenir la corrupción, ni en las medidas para castigarla.

Erosiona a los sistemas políticos. Al perderse la confianza en las instituciones públicas, el sistema en su conjunto pierde credibilidad, lo que hace que todos los actores políticos recurran a las prácticas ilegales con mayor frecuencia.



Ha orientado de manera inadecuada los recursos públicos, ya que son los fines particulares y no el interés público el criterio por el cual se distribuyen éstos.

Ha elevado los costos de las transacciones económicas porque la corrupción implica un costo adicional y una ganancia no productiva en cada una de las operaciones en que interviene.

Pero la corrupción también ha tenido consecuencias positivas:

Resuelve de facto contradicciones entre distintas leyes.

Facilita transacciones o intercambios que exigen un alto número de requisitos o trámites.

Nivela los salarios entre el sector privado y el público. Y, por lo tanto

Hace viables gran cantidad de empleos públicos con un ínfimo nivel salarial.

Con base en los perjuicios que provoca la condición y los pocos beneficios que aporta (las ventajas que ve la escuela revisionista en la corrupción no son realmente ventajas de la corrupción en sí, sino problemas agudos de un sistema, por ejemplo, leyes contradictorias, burocratismo, bajos salarios, etc.) consideraremos a la corrupción como nociva. Entonces, la pregunta es: ¿cómo

podemos combatir la corrupción?

La elección racional, que parte de que los individuos actúan utilitariamente para la consecución de sus fines (particulares o colectivos, materiales o de otra índole), sugeriría una solución a partir del control externo de los mismos individuos. Es decir, es suficiente con crear los mecanismos adecuados para que los individuos encuentren más costoso incurrir en acciones corruptas, así como reducir los potenciales beneficios de caer en ella. El contexto no importaría en lo absoluto: los mismos mecanismos que pueden utilizarse en Estados Unidos o en Francia serían igualmente practicables en China, Sudáfrica o México. En cambio, para el neoinstitucionalismo esto último es absolutamente discutible. Dado que la tradición, la cultura, las rutinas, las normas sociales, la historia, en fin, las instituciones, influyen en las políticas aplicadas, el combate a la corrupción debería considerarlas. Por ello debería hacerse hincapié no sólo en los mecanismos externos, sino también en los internos, es decir, la promoción de una cultura de servicio público honesta, consideraciones culturales en la aplicación de las estrategias, consideraciones sobre la historia de la nación en cuestión, etc.

Este debate está en cierta medida rebasado. Obras como la de Robert Klitgaard¹⁵ parten de que los individuos actúan a través de una racionalidad limitada tanto por sus propias preferencias como por su contexto. Sin embargo, este no es un argumento suficiente para dejar de buscar mecanismos que generalmente reduzcan la corrupción, independientemente del contexto y del marco institucional, aunque en la aplicación de las estrategias específicas deben considerarse tales condiciones. La discusión en que neoinstitucionalismo y elección racional debaten con más energía es en el plano teórico (debate que, como no domino, tampoco abordo). Pero, al parecer, todo podría reducirse, como nos lo hace ver Brian Barry, a dos posturas tradicionales que encuentran su origen varios siglos atrás. El dilema sigue siendo el mismo, ¿cuál es la forma de actuar de los hombres (antrophos)? El utilitarismo de Bentham es una respuesta; la idea de que los hombres actúan irracionalmente y determinados por el contexto, como lo postula Hegel, es otra respuesta. Según tengo entendido (aunque no estudiado), Kant nos dice que los hombres actúan de manera racional, pero que su racionalidad es limitada. Sin embargo, los hombres pueden ser libres porque son trascendentes. ¿Será que Kant trascendió este debate mucho tiempo atrás?

La Corrupción y el Sistema Político Mexicano

Juan Antonio Le Clercq¹

El Sistema Político Mexicano es un híbrido complejo que asombra y fascina a los que lo estudian. Asombra su capacidad para adaptarse a condiciones cambiantes sin tener que transformar realmente sus reglas del juego y su esencia antidemocrática. Fascina el proceso de alquimia política mediante el cual se ha mantenido en el poder durante tantos años, sin que los sobresaltos y coyunturas críticas (hasta 1988) hayan supuesto un grave peligro para su continuidad. Sin embargo, con todo y la fascinación y el asombro que genera el Sistema Político Mexicano, lo cierto es que, curiosamente, aún dista mucho de haber sido estudiado sistemáticamente y comprendido a profundidad, tanto por los analistas mexicanos como por los extranjeros.

Los problemas para comprenderlo comienzan desde su misma clasificación: sistema que se caracteriza por reglas democráticas formales y prácticas reales contrarias a la democracia; gran capacidad pragmática para asimilar el cambio pero, al mismo tiempo, manteniendo un alto índice de institucionalidad y rechazando reformas profundas; carente de competitividad real, pero sin tener que llegar a la necesidad de prohibir la existencia de fuerzas políticas opositoras; dueño de un discurso ambiguo que absorbe las banderas del cambio, pero sólo para retrasar cualquier transformación efectiva que implique alternancia en el poder. En síntesis, el Sistema Político Mexicano no es democrático, pero tampoco es necesariamente una dictadura o un sistema autoritario.

Esta dificultad para clasificarlo y definirlo a partir de sus características esenciales se ha traducido en la producción de innumerables tipologías, definiciones y etiquetas que pretenden explicarlo con claridad: "monarquía sexenal", "semidemocrático", "combinación de procesos democráticos y roles autoritarios", "autoritarismo institucionalizado", "autoritarismo de tipo estatal-orgánico, pero inclusivo", "autoritario no competitivo de partido hegemónico pragmático", "autoritario, pero fuertemente institucionalizado y con inclusividad y participación", "autoritario con un corporativismo estatal único por su persistencia", "autoritarismo blando de partido- Estado". "burocrático-autoritario, pero de tipo civil", "cuasi democracia o democracia de fachada", "dictadura perfecta". etcétera.

El mismo Giovanni Sartori, autor de una de las más famosas clasificaciones sobre el Sistema Político Mexicano, ha criticado los resultados de este esfuerzo por clasificarlo: "Desde hace dos decenios. México es el terreno de caza favorito de los estudiosos que rastrean una democracia surgida espontáneamente de un antepasado autoritario... a mi juicio, el caso mexicano atestigua, más que ninguna otra cosa, la pobreza y los errores de la tipología vigente de las comunidades políticas de partidos. Hay otro género de errores conceptuales, de interpretación y de predicción que son resultado de nuestra incapacidad para introducir un marco adecuado al PRI mexicano, al famoso Partido Revolucionario Institucional". Habría que preguntarnos si Sartori logra superar los problemas que encuentra en otras tipologías, porque el grave error de los estudiosos del tema es no analizar a profundidad el Sistema Político Mexicano, sino "etiquetarlos", y aunque la etiqueta conceptual se presente más sofisticada y compleja que las anteriores, no necesariamente significa una mejor comprensión del tema.

Ahora bien, en prácticamente todas estas clasificaciones y tipologías resalta la combinación de rasgos fundamentales del Sistema Político Mexicano: predominio del Ejecutivo sin contrapeso efectivo de los otros poderes: un sistema de partidos no competitivo que, sin embargo, permite la existencia de oposición, además de pequeños partidos satélite; partido oficial subordinado al jefe del Ejecutivo en turno: predominio de reglas del juego informales sobre los procedimientos políticos formales: coexistencia de ciertos rasgos autoritarios con altos grados de institucionalizado, etcétera.

Todas estas características son importantes para entender la vida política mexicana, pero no

1 Revista Propuesta.FRPH. Año II No. 2, febrero de 1998. Págs. 184-207

son necesariamente suficientes. La mayoría de los estudiosos del sistema político mexicano han centrado su análisis en el presidencialismo, el sistema de partidos, las estructuras corporativas y la cultura política, descuidando una compleja gama de relaciones políticas y sociales que fundamentan en gran medida la particularidad del presidencialismo, el sistema de partidos, las estructuras corporativas y la cultura política, al igual que representan verdaderos pilares de la vida política del país: patrimonialismo, personalismo político, clientelismo, caciquismo, camarillas, corporaciones y grupos al interior de la coalición dominante, todos ellos articulados a través del fenómeno de la corrupción.



En este ensayo reflexionaremos sobre el problema de la corrupción en México, tratando de vincular las diversas modalidades de esta práctica con los fundamentos mismos del Sistema Político Mexicano. Desde nuestro punto de vista, no pueden entenderse el presidencialismo, el sistema de partidos y la cultura política sin la base de corrupción sistemática que los sostiene; incluso podemos afirmar que la corrupción trasciende en la historia al sistema político posrevolucionario. Una lectura atenta de la historia del México independiente encontrará que las redes de intermediación política y el enriquecimiento a costa de los recursos del Estado son dos constantes que determinan las prácticas políticas.

Nuestra intención no es presentar una investigación sistemática sobre la corrupción. La pretensión de este ensayo es simplemente resaltar una serie de ideas sobre el vínculo de la corrupción y la política en México en este momento, en que tanto se discute el problema del cambio político y la transición democrática. Tampoco pretendemos ofrecer un remedio definitivo contra la corrupción, lo cual parece una empresa de carácter prácticamente imposible. Desde nuestra perspectiva, el fenómeno de la corrupción difícilmente puede desaparecer por completo, aún en los sistemas más democráticos. La única posibilidad para atenuar y disminuir significativamente sus efectos, desde nuestro punto de vista, es el fortalecimiento de un Poder judicial autónomo a los otros poderes, un sistema de contrapesos efectivos entre el Ejecutivo y Legislativo y la instauración de procedimientos políticos tanto para la elección de los gobernantes como para el control ciudadano de esos gobernantes.

Corrupción y subdesarrollo político

¿Se puede explicar un sistema político a partir de sus grados de corrupción? En otras palabras, ¿se puede considerar a la corrupción como un rasgo característico de un sistema determinado? En primera instancia, la respuesta parece ser tajante: la corrupción no puede definir las características de un régimen político en tanto que sólo en muy pocos países la corrupción no es un problema.

Asistimos con verdadero asombro a la crisis y fractura de viejos regímenes políticos en los que el escándalo provocado por el uso ilegal de recursos públicos, combinado con el desprestigio de la clase política, los efectos de la crisis económica y el desempleo, se han traducido en la dimisión de gabinetes enteros, en el derrumbe o la transformación forzada de sistemas de partidos largamente asentados y en el encarcelamiento de servidores públicos del más alto nivel: Italia, Brasil, Japón, Venezuela. España... se hunden en el marasmo político sin saber cómo recuperar la confianza de electores demasiado fastidiados con la irresponsabilidad de los políticos.

Ni siquiera los sistemas políticos democráticos más sólidos se salvan del clamor ciudadano por la responsabilidad: por una parte, los escándalos financieros y el tráfico de influencias entre sus ministros ponen en “jaque” a un ya debilitado John Major en la Gran Bretaña, mientras que en los Estados Unidos la imagen de Bill Clinton todavía sufre las repercusiones del caso Whitewater.

El juicio de la historia es todavía mucho más tajante: la corrupción existe al margen de épocas y de tipos de régimen. Se dice que Pericles lucraba con los contratos para la construcción del Partenón mientras que a Julio César se le acusa de haber comprado su cargo en el Senado y de haber pagado con el dinero que obtenía de él. Aristóteles criticaba a la democracia por ser una forma de gobierno propenso especialmente a la corrupción. Juicio demasiado exagerado porque de la corrupción no se ha salvado ninguna de las otras formas de gobierno ya sea monarquía, imperio, sultanato o dictadura. Sólo unas cuantas figuras permanecen intachables en la historia, resaltando de entre ellas Robespierre, el “incorruptible”, aunque caro pagaron los franceses la honestidad del jacobino.

Esta primera conclusión cancela aparentemente la posibilidad de estudiar al Sistema Político Mexicano a partir de la corrupción: es imposible considerar a la corrupción como una de sus características definitorias, en tanto que ningún otro sistema político o cualquier régimen en la historia se escapa de ella.

Hagamos una primera diferencia, si bien la corrupción se ha presentado en prácticamente todos los regímenes políticos, debemos diferenciar aquellos sistemas en donde se reconoce la ciudadanía, la “mayoría de edad política” del individuo, para elegir libremente, frente a aquellos regímenes en los cuales el individuo es alguna especie de súbdito sin derechos políticos. Esto hace una diferencia sustantiva: la posibilidad de ejercer cierto grado de control sobre los asuntos públicos o para exigir responsabilidad de los gobernantes, frente a la arbitrariedad cuasi absoluta del poder.

En segundo lugar, limitándonos a los sistemas en que se reconoce la ciudadanía, la constante de la corrupción es que se presente como el uso indebido de recursos públicos, el tráfico de influencias y, en general, el aprovechamiento de un cargo público para la obtención de beneficios privados. Por otra parte, existen sistemas políticos en los que la corrupción es un tipo de relación mucho más compleja que no sólo implica beneficios económicos individuales para los funcionarios o para la élite gobernante, sino que establece pautas de conducta política entre gobernantes > gobernados y que se sustenta en prácticas políticas tales como el clientelismo, patrimonialismo, caciquismo, etcétera.

Por lo general, en el segundo caso nos referimos a los que se consideran como países sub-

desarrollados. Naciones en las cuales no sólo existe un marcado atraso en el plano económico, sino que igualmente la construcción del Estado moderno ha sido un proceso demasiado largo, doloroso e inconcluso, donde sus estructuras de autoridad no se han institucionalizado del todo como los canales autorizados para la solución de los conflictos políticos. Ello determina que el orden político no se establezca a través de la ley, sino por medio de mecanismos informales o a partir de pautas políticas tradicionales.

De acuerdo con Ugo Pipitone, el subdesarrollo no se refiere, exclusivamente, a una condición de rezago económico frente a países altamente industrializados: Los países subdesarrollados han recibido vanos nombres (emergentes, pobres, menos desarrollados, atrasados, en vías de desarrollo), pero a esta altura, y más allá del prefijo, debería poderse aceptar que el subdesarrollo no es un estadio previo al desarrollo, sino un híbrido histórico y una situación de convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo, entre industrialización y dependencia tecnológica, entre expansión del mercado y dualismo estructural, entre urbanización acelerada y abandono productivo de amplias áreas de territorio, entre clases medias modernas y subempleo crónico.

El subdesarrollo es entender la modernización como un proceso de imitación, el repetir las características de los países desarrollados a través de fórmulas o modelos de desarrollo. Pero el desarrollo no es necesariamente una mercancía de exportación. No puede igualarse en pocos años lo que en los países desarrollados tardó siglos en producirse. Durante muchos años se ha partido de que apoyando y fomentando la industrialización se garantizaría la meta del desarrollo. La dura lección de este siglo es que no por sembrar industria se cosechará desarrollo.

En el plano económico todos conocemos la historia: el fracaso de planes y modelos de desarrollo, la disminución creciente de los niveles de bienestar, empleo y el constante empobrecimiento de la población. Pero el subdesarrollo nunca se limita a ser un fenómeno económico. Con los procesos de modernización se rompen las pautas que determinaban las viejas prácticas, usos y costumbres que establecían las relaciones sociales y políticas, sin lograr instaurar con éxito otras en su lugar. En otras palabras, "más que un pasado congelado, el subdesarrollo es un presente bloqueado entre un arcaísmo improponible (forma de nostalgia hacia purezas y armonías perdidas) y una modernidad global inviable".

El resultado político de esta situación de "arcaísmo improponible" y de "modernidad global inviable" es la coexistencia de un marco de procedimientos formales y prácticas tradicionales distorsionadas, donde las últimas se imponen sobre las primeras como el mecanismo reconocido para dirimir los conflictos políticos y sociales. Por una parte, está la ley y las instituciones, por otra el patrimonialismo, el clientelismo, el caciquismo y la corrupción.

Durante mucho tiempo los politólogos norteamericanos han discutido la posibilidad de modernizar políticamente a los países subdesarrollados, implementando procedimientos democráticos que permitan la formación del gobierno por medio del voto, la instrumentación de política pública de acuerdo con las demandas ciudadanas y la posibilidad de garantizar participación política y manifestación de preferencias políticas dentro de un marco institucional.

Desgraciadamente, el problema político del subdesarrollo es mucho más complejo. Si no se desmantelan las prácticas informales como el clientelismo, el caciquismo y la corrupción, los procedimientos políticos se convierten en un mero aparato formal que poco tiene que ver con las prácticas cotidianas. Por otra parte, no basta tampoco con desmantelar las prácticas políticas informales, es necesario que los procedimientos democráticos sean aceptados y asumidos como una alternativa real por la población: pueden existir múltiples partidos políticos, organizaciones autónomas al Estado e instituciones democráticas, pero si los individuos no las conciben como un canal efectivo para manifestar sus demandas, se convierten en un decorado fastuoso que sólo sirve para ocultar lo que sucede tras el escenario.

Las llamadas “transiciones a la democracia”, o instauración de prácticas y procedimientos democráticos en regímenes gobernados por otro tipo de reglas del juego, tienen además en su contra el hecho de que se realizan en un momento de desencanto global hacia las posibilidades de la democracia (y de la política en general), de crisis del modelo de pleno empleo y empobrecimiento de amplias capas de la población. Un cóctel de esta naturaleza antes pareciera prestarse para intentonas golpistas y liderazgos populistas que para la consolidación de regímenes democráticos.

La corrupción y los instituciones en México

Un extraordinario ejemplo de la relación entre los procedimientos formales y las prácticas tradicionales distorsionadas en los países subdesarrollados lo encontramos en un célebre párrafo de la novela *La sombra del caudillo* de Martín Luis Guzmán. En esta escena, el general Ignacio Aguirre está siendo sobornado por la empresa petrolera “Mabe”. Su primera reacción es rechazar el cheque, a lo que uno de sus hombres de confianza responde:

“La calificación de los actos humanos no sólo es punto de moral. sino también de geografía física y de geografía política. Y siendo así, hay que considerar que México disfruta por ahora de una ética distinta de las que rigen en otras latitudes. ¿Se premia entre nosotros, o se respeta siquiera, al funcionario honrado y recto, quiero decir al funcionario a quien se tendría por honrado y recto en otros países? No; se le ataca, se le desprecia, se le fusila. ¿Y qué pasa aquí, en cambio, con el funcionario falso, prevaricador y ladrón, me refiero a aquel a quien se le calificaría de tal en naciones donde imperan los valores éticos comunes y corrientes? Que recibe entre nosotros honra y poder, y si a mano viene, aun puede proclamársele, al otro día de muerto, benemérito de la patria. Creen muchos que en México los jueces no hacen justicia por falta de honradez. Tonterías. Lo que ocurre es que la protección a la vida y a los bienes los imparten aquí los más violentos, los más inmorales, y eso convierte en una especie de instinto de conservación la inclinación de todos a alienarse con la inmoralidad y la violencia. Observa a la policía mexicana: en los grandes momentos siempre está del malhechor o es ella misma el malhechor. Fíjate en nuestros procuradores de justicia: es mayor la consideración pública de que gozan mientras más son los asesinatos que dejan impunes. Fíjate en los abogados que defienden a nuestros reos: si alguna vez se atreven a cumplir con su deber, los poderes republicanos desenfundan la pistola y los acallan con amenazas de muerte, sin que haya entonces virtud capaz de protegerlos. Total: que hacer justicia, eso que en otras partes no supone sino virtudes modestas y consuetudinarias, exige en México vocación de héroe o de mártir.”

El párrafo anterior, de una terrible actualidad, no se limita a recoger una anécdota interesante del proceso de formación del sistema político posrevolucionario, es una evidencia de problemas constantes en la vida política mexicana y que, de ser prácticas que han regulado las relaciones políticas y sociales durante muchos años, se convierten ahora, en la perspectiva de la transición democrática. en un lastre demasiado pesado. un cáncer que no se deja extirpar y contamina a todo el cuerpo. Martín Luis Guzmán pone en evidencia la corrupción como un mal sistémico. La calificación de los actos humanos, de acuerdo a la “geografía física y política”, puede interpretarse como una referencia al problema del subdesarrollo, a aquellas naciones en donde la imposición del orden político depende más de reglas y prácticas políticas informales que de la ley y las instituciones.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista. México representa un caso claro de este tipo de sistemas, por lo cual estableceremos una hipótesis general de trabajo: el Sistema Político Mexicano no sólo puede ser explicado a partir de la corrupción, sino que también es un sistema que construye sobre los pilares de la corrupción desde, por lo menos, su independencia. Esto implica partir del supuesto de que la corrupción ha jugado históricamente un papel importante en el mantenimiento del orden y las relaciones políticas internas. por medio de prácticas clientelares, patrimoniales, caciquiles y regidas por el personalismo y la intermediación política. En otras palabras, el Sistema Político Mexicano es una democracia donde la corrupción es una enfermedad sistémica: el mal no está en los individuos concretos que dan vida a las instituciones, sino en las reglas del

juego, en sí mismas corruptas, que hacen de la vida pública una oportunidad (y en ocasiones una obligación) para obtener beneficios privados y que establecen pautas políticas informales que se colocan siempre por encima del marco de los procedimientos formales.

No es gratuito que de acuerdo con la Internet Corruption Ranking México sea clasificado como el décimo país más corrupto de un grupo de 41 países. De diez puntos posibles, México obtiene una clasificación de 3.18, por encima de Italia con 2.99 y por debajo de España 4.35, Estados Unidos 79, Canadá 8.87 y Nueva Zelanda 9.55. Lo cual es un reflejo de que la corrupción no se limita a un fenómeno de funcionarios individuales que lucran con fondos públicos, sino a un problema de carácter estructural que afecta reglas del juego, prácticas políticas e instituciones.

Revisemos ahora dos visiones sobre el problema de la corrupción. Un trabajo de Fernando Escalante, quien busca elaborar una teoría general sobre la corrupción, y un estudio de Modesto Suárez sobre la corrupción en México a partir del análisis de las diversas constituciones mexicanas. De acuerdo con Escalante, la corrupción es en gran medida “la norma, antes que la excepción, en un buen número de procesos sociales, y en cualquier lugar que se piense”. Entiende la corrupción no como un proceso individual caracterizado por la figura de un funcionario que lucra o se enriquece a través de fondos públicos, sino como un proceso mucho más complejo que implica la reproducción misma del orden político y social, salvando de esa forma sus contradicciones implícitas. Para que la corrupción exista se requieren entonces tres tipos de condiciones:

formales o la posibilidad técnica de su existencia. Se refieren al espacio social en el que se hable de corrupción: separación entre lo público y lo privado. ordenamiento jurídico de la vida social y la existencia de órganos especializados en las funciones públicas.

Culturales, las cuales indican la mayor o menor probabilidad de su incidencia. Estas condiciones suponen valoraciones sociales en franca contradicción con la moralidad cívica: legitimidad social del lucro o disfrute de beneficios privados, menosprecio de la legalidad o costumbre de incumplimiento, vigencia de prácticas tradicionales y falta de solidaridad social.

Materiales o mediaciones que sirven para salvar las brechas entre el orden formal y el orden práctico: brecha entre las necesidades de control político y las condiciones formales del ejercicio del poder, brecha entre la dinámica del mercado y la intervención pública, brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política, brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social y brecha entre la impunidad real \ la responsabilidad formal de los funcionarios públicos.

A partir de estas condiciones concluye que la corrupción debe ser entendida principalmente como una cuestión política: “hay que convenir que la corrupción tiene un *sentido* más allá del enriquecimiento de los funcionarios. En la medida en que salva una brecha entre el orden real, sirve para cubrir determinadas necesidades sociales. Por ello puede decirse que es *funciona i.* no por benéfica, ni por inevitable, sino porque forma parte de un orden informal producido históricamente. que contribuye al desenvolvimiento de la sociedad global, con su fisonomía particular”.

En términos generales, la hipótesis principal es que la corrupción satisface funciones sociales (desarrollo económico, orden político, seguridad pública, participación política y movilidad social) entre diversos intereses sociales contradictorios (institucionales, políticos informales, interés autónomo de funcionarios, interés social marginal e interés individual), que el orden jurídico formal por sí solo es incapaz de solucionar. No siempre la corrupción es funcional, especialmente el enriquecimiento privado de funcionarios, pero en general la reproducción del orden político dominante puede llegar a depender del papel de las relaciones informales y las fruiciones de la corrupción.

La virtud del trabajo de Escalante es que analiza la corrupción desde la perspectiva política y no desde la moral. De esta manera logra identificar y analizar aspectos funcionales de la corrupción

política sin emitir de antemano una condena. Sin embargo, algunas de las cuestiones que el autor discute no son resueltas del todo, aun cuando son aspectos fundamentales para comprender los vínculos entre corrupción y orden político.

En primer lugar, la pretensión de construir un modelo teórico de la corrupción es un arma de doble filo. Por una parte, puede andar a identificar las condiciones que hacen posible la corrupción, así como las funciones que ésta cumple para la reproducción del orden político.

Sin embargo, una teoría general de la corrupción puede llevar a concluir, erróneamente, que la corrupción cumple las mismas funciones en todos los sistemas políticos.

Regresando al problema del subdesarrollo, en el caso de estos países la construcción del Estado y sus instituciones se caracteriza por ser un proceso incompleto, donde la moral cívica y el orden jurídico no pueden imponerse a las prácticas tradicionales, al mismo tiempo que conviven simultáneamente tiempos históricos diferentes y existe el predominio de los órdenes locales (clientelismo, cacicazgos, etcétera.) frente a la autoridad política central. En este caso, la corrupción y las prácticas políticas informales deben jugar un papel funcional mucho mayor que en sociedades donde el Estado y las instituciones son sólidas y donde la ley se aplica como regla general.

En segundo lugar, un problema igualmente importante en la identificación de condiciones y funciones de la corrupción es la cuestión a los límites de ésta. Es indudable que, como afirma Escalante, la corrupción es la constante más que la excepción de múltiples procesos políticos y sociales. Sin embargo, ¿hasta dónde puede extenderse sin que su presencia sea un factor de crisis o fractura del orden? En otras palabras, ¿cuándo deja de ser funcional la corrupción? Escalante dedica poco espacio a este problema:

“Como parte de un orden político. (las redes de complicidades) pueden operar mientras se mantengan dentro de ciertos límites. sin amenazar la viabilidad del orden global; a su vez, estos límites, como el funcionamiento de las subculturas de la corrupción, dependen de una relativa estabilidad política. En regímenes sumamente inestables. de futuro incierto, la corrupción tenderá a tener un crecimiento descontrolado, porque todas las redes de complicidad serán precarias, lo mismo que los acuerdos políticos y las fuentes de ingresos y privilegios”.

¿Como se determinan y quien garantiza el cumplimiento de dichos límites en un sistema en donde el sistema formal está subyugado a las prácticas informales?, ¿en los regímenes inestables la corrupción tiende a crecer desconsoladamente porque “todas las redes de complicidad serán precarias” o, por el contrario, en dichos regímenes lo que explica la inestabilidad es la fortaleza de las redes de complicidad y la debilidad del orden formal y las instituciones? ¿por qué en un sistema político donde la corrupción es, en muchos sentidos, garante del orden político y social deja de ser funcional y llega a amenazar el orden político global”.

La corrupción y las prácticas informales desempeñan un claro papel funcional en la reproducción y mantenimiento del orden político, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Pero la corrupción sólo debe cumplir la función de reducir brechas existentes entre los procedimientos formales y la realidad. Cuando la corrupción y los procedimientos informales se transforman en un orden que sustituye, o pretende hacerlo, al orden político, antes que contribuir a la reproducción de la vida política y social, los imposibilita. En ese caso la corrupción no es funcional, sino un elemento de fractura.

Cabría hablar de dos diferentes niveles de corrupción como problema sistemático. Primero, los sistemas políticos desarrollados, donde la corrupción cumple las funciones de reducir las brechas entre sistema formal y las prácticas cotidianas. Segundo, los sistemas políticos subdesarrollados y aquéllos en proceso de cambio, donde las prácticas políticas tradicionales han sido formalmente desmanteladas y sustituidas por el marco de los procedimientos políticos modernos. En este

último caso, antes que ayudar a reducir brechas, la corrupción y las prácticas políticas informales ocupan el lugar del aparato formal en tanto que este no puede aplicarse realmente. La corrupción y las prácticas informales constituirán el orden político real, dado que los procedimientos modernos son mecanismos ajenos a las condiciones concretas de la sociedad. Los límites a la corrupción los establecerá la propia dinámica de la sociedad: la corrupción se convertirá en un lastre ante la creciente complejidad de los procesos sociales, ante la transformación de los grupos sociales y el aumento de una clase media urbana y, especialmente, frente a la creciente importancia de la incorporación a la economía internacional. La corrupción deberá dejar de ser el orden real para cumplir sólo funciones. El problema radica en dismantelar las redes de complicidades firmemente arraigadas en la sociedad.

Antes de continuar con este argumento, retomemos un segundo enfoque, en este caso el análisis de Modesto Suárez. Aquí se analiza la corrupción en México a partir de un estudio sobre sus constituciones y de su aplicabilidad concreta. Su conclusión es que el Sistema Político Mexicano es esencialmente corrupto si se toman en cuenta tres tipos de corrupción: “Corromper significa romper, destruir, y, por extensión, alterar o trastocar la forma de algo, pudiendo ser una persona, un objeto o una institución. La connotación moral que ordinariamente damos al término corrupción nace de la ruptura en lo más profundo de su ser, como en la historia narrada por Stevenson (Dr. Jekyll and Mr. Hyde). Las dos caras de la política mexicana tienen sustento en un triple rompimiento: la corrupción institucional, la corrupción patrimonial y la corrupción personal. La corrupción institucional implica que la forma del gobierno y el orden jurídico son irreales. La letra escrita en la constitución difiere en gran medida de las prácticas políticas cotidianas que regulan la vida política, jurídica y social del país. El Sistema Político Mexicano se caracteriza por la convivencia de un orden que carece de existencia real y prácticas políticas informales que son las que realmente dirimen los conflictos políticos y sociales. De acuerdo con Suárez. “México ha padecido esta condición esquizofrénica desde su nacimiento como país independiente. y su reflejo es la larga sucesión de leyes fundamentales (llamadas así porque proporcionan la base de la vida política y jurídica de la nación) cuyos contenidos no han podido conciliar las aspiraciones más excelsas de los mexicanos con la realidad nacional”.

La segunda forma de corrupción, la patrimonial, es la más conocida. Se caracteriza por la existencia de un funcionario o político que lucra o se enriquece a través de los recursos públicos o se benefician con los privilegios que implican sus cargos: “De acuerdo con la visión popular, el enriquecimiento o beneficio económico acompaña al cargo, es una prerrogativa del mismo. La corrupción patrimonial ha llegado en México a extremos tales que ha empobrecido considerablemente la imagen del político”.

Finalmente, la corrupción personal significa que el político y el funcionario no pueden evadir las dos formas anteriores de corrupción, “están desgarrados en lo más profundo de su ser a consecuencia de la dicotomía entre la forma de gobierno legal y la forma de gobierno real... El político oficial abandona los ideales propios para dar, adoptar la ideología ambigua que da base al sistema. Aun cuando tenga profundas creencias religiosas, se verá obligado a parecer como indiferente; si cree en la sinceridad y en la administración honesta de los bienes públicos deberá tolerar y encubrir engaños y comportamientos cuestionables”. Al entrar a la vida política no se puede permanecer al margen de la corrupción, la intrincada red de complicidades arrastra al más honesto: “El sistema político mexicano anula la individualidad”.

En esta perspectiva, los tres tipos de corrupción están profundamente interrelacionados, generando un círculo de complicidades sumamente difícil de romper: “La corrupción institucional y la corrupción patrimonial están estrechamente unidas a la personal. Por este motivo, la eliminación de las dos primeras depende de la eliminación de la tercera, a su vez producto de las otras dos”.

La corrupción, empero, nunca funciona por sí sola. Para entenderla cabalmente se debe

resaltar las señales de prácticas que están en el origen y que son fundamento de la corrupción: el aspecto monárquico del poder, la organización burocrática, la economía de prestigio, el gasto ceremonial y la relación de clientela. Estas prácticas y procesos forman el sustento real, no formal, del sistema político mexicano. Hasta este momento, coincidimos con el estudio de Modesto Suárez. Sin embargo, el autor no considera un cuarto nivel igualmente importante y que cierra el círculo de la corrupción: la corrupción social. Con esto no afirmamos que la sociedad sea en si misma corrupta, sino que la sociedad tiene que interrelacionarse con los tres tipos de corrupción anteriores. La sociedad en sus prácticas cotidianas tiene que enfrentar el problema de la irrealidad del orden formal, lo que implica asumir la ineptitud de las instituciones impartidoras de justicia, el abuso y negligencia de los cuerpos de seguridad, la necesidad de recurrir a la “mordida” para agilizar trámites y salir de problemas, etcétera.



La sociedad es arrastrada al círculo vicioso de la corrupción en tanto que el orden formal es una ficción y las prácticas políticas informales la realidad. ¿Está la sociedad a favor de estas prácticas? No necesariamente. El orden informal que instaura la corrupción se reproduce cotidianamente porque la resolución de la mayoría de los problemas cotidianos pasa por ese filtro. La corrupción se vive y se sufre, al igual que se le asume y cuestiona. Al mismo tiempo que se desarrolla un orden informal que se coloca por encima de los procedimientos formales, la vida política se va fracturando: por más que la corrupción se reproduzca cotidianamente como un orden en sí mismo y que los individuos lo tengan que asumir como tal en sus prácticas, esto no deja de desprestigiar profundamente la imagen de la vida política, sus instituciones y sus actores. Lo cual es especialmente peligroso en tiempos de crisis.

En muchos sentidos, la corrupción representa aspectos funcionales para la reproducción de la vida política, pero no puede ser ella misma a largo plazo el fundamento para la instauración de un orden político institucional, y tampoco puede suponerse como una alternativa estable *para* organizar la vida política. La corrupción, al margen de su funcionalidad, siempre termina por fracturar

las condiciones para hacer política.

Ahora bien, partimos de que la corrupción es un rasgo esencial para entender al sistema político mexicano, sin embargo, los diferentes niveles en los que se mueve y funciona la corrupción sólo se entienden si se reconoce que las instituciones políticas en México se guían por prácticas contradictorias con la idea de la moral pública ciudadana: clientelismo, patrimonialismo, camarillas y personalismo político. Esto implica que la política mexicana parte de no concebir al individuo como un ciudadano (incluso en muchas ocasiones él mismo no se concibe así), sino como “clientela”, sujeto de intermediación política.

Esto implica que el ciudadano no es reconocido como el fundamento real del Estado y el sujeto de la acción política. Se le pide su consentimiento a través de una red de intermediaciones políticas en las que se intercambian favores y prebendas por apoyo para el partido oficial. Esto tiene dos implicaciones fundamentales:

La elección a puestos públicos tradicionalmente no ha dependido del voto ciudadano, sino de acuerdos previos establecidos desde la necesidad de satisfacer las cuotas de poder:

Al no reconocer la existencia del ciudadano se niega implícitamente la noción de responsabilidad: sólo se puede ser responsable cuando se reconoce la existencia de alguien (el ciudadano) ante quien se está obligado a ser responsable.

El dilema de la transición mexicana consiste en el surgimiento de los ciudadanos como una fuerza que exige el respeto de sus derechos políticos y civiles frente a. por otra parte, un caduco sistema político que no termina de aceptar que el cliente se transforme en ciudadano. Los procesos electorales en nuestro país representan el choque de dos concepciones de la política: el voto urbano, de carácter esencialmente ciudadano, y el voto, en muchos sentidos todavía dependiente de los procesos de intermediación política.

La relación entre corrupción y prácticas políticas informales es especialmente clara en las dos instituciones fundamentales del sistema político posrevolucionario: el poder Ejecutivo y el partido oficial. A través de la posibilidad de lucrar y obtener beneficios privados con fondos públicos, la “patente de corso” o “cuota de poder” implícita en la misma concepción de “hacer política” en México se puede explicar la disciplina interna y los sistemas de lealtades que estructuran la relación de la burocracia, los líderes de las corporaciones, la clase política, las bases y la presidencia de la República.

De acuerdo con Kaufman Purcell, “es posible identificar dos tipos de clientelismo en México. Una es la red de relaciones patrón-cliente manipulada por caciques a partir de una base local relativamente autónoma. La otra es la cadena vertical de vínculos personales que se originan en la presidencia”. El PRI funciona como un centro que fusiona las redes locales y las vincula con el punto articulador que supone la Presidencia de la República. La diferencia consiste en que las redes locales tienden a permanecer, mientras que la red presidencial sólo subsiste por seis años; después de ese periodo debe ser rearticulada y reafirmada por nuevos intercambios de favores y vínculos de lealtad y disciplina.

El PRI cumple en este sentido la función de brindar soporte y legitimidad al Poder Ejecutivo a partir de su trabajo como articulador de las redes locales y las redes de la presidencia. Sin embargo, pareciera que en los últimos años las redes clientelares han comenzado a fracturarse. Esto se puede interpretar a partir de cuatro factores: 1) las necesidades de una sociedad cada vez más heterogénea está rebasando la capacidad de respuesta de las redes clientelares; 2) el desprestigio del PRI lo ha convertido en una maquinaria incapaz de funcionar con la eficacia de antes y más que rearticular las redes tiende a fracturarlas. El Pronasol es un ejemplo interesante de un programa clientelar que, para funcionar, tiene que establecerse como un programa “del presidente”; que

pasa por encima de la burocracia y la maquinaria partidista tradicional; 3) las redes clientelares pueden funcionar en tanto que el voto cautivo pesa más que el voto ciudadano, pero en la medida que el voto urbano de carácter ciudadano empieza a cobrar importancia en la definición de una elección, el papel de las redes clientelares deja de cumplir su papel; 4) con el aumento de triunfos de la oposición en diversos estados de la República se cuenta cada vez con menos espacios para satisfacer las cuotas de poder.

¿Cómo se reforma, sin embargo, un sistema estructurado a partir de redes clientelares y esencialmente corrupto? Guy Hermet ha identificado la profunda contradicción complican las redes de intermediación política: “En realidad, los países del Sur están todos marcados, en la aurora del liberalismo latino, por unos mecanismos que transforman el clientelismo en un recurso providencial, o por lo menos en un ingrediente de alguna manera natural de una combinación política salvadora en los medios en que el Estado no ofrece salvación. El pecado del voto comprado no sobreviene sino más tarde, cuando se agotan las virtudes de adhesión gregaria a los deseos del patriarca.”

El problema esencial es cómo transformar pacíficamente a un sistema articulado a través de la corrupción y las redes clientelares. y, lo que es tal vez más importante, cómo se sustituirán las funciones articuladoras del orden político que establecen la corrupción y el clientelismo, en el momento en que la adhesión a los “deseos del patriarca” se agota.

Desmantelar las prácticas políticas informales implica la necesidad de que el marco de procedimientos políticos funcione y sustituya al anterior. Hermet ha resaltado las dificultades que implica esta transformación: “El pseudo-parlamentarismo oligárquico está viciado y es ineficaz en su modernización política, pero su congruencia con el estado de las sociedades que lo secretan lo vuelve extraordinariamente estable, de alguna manera no reformable desde su interior. Opone, en consecuencia, un obstáculo poderoso a una democratización verdadera, cuyo único remedio sería una destrucción total del sistema. Destrucción que supone una revolución radical o -con más generalidad- una larga intervención dictatorial de los militares cuyas virtudes democráticas siguen imprevisibles”.

México está atrapado en una disyuntiva terriblemente compleja: no es sencillo desmantelar un sistema fundamentalmente corrupto y antidemocrático, pero tampoco es posible mantener un sistema caduco que no responde más a las necesidades políticas y sociales. El asunto se complica cuando el régimen niega que ha llegado la hora de asumir el cambio. Durante los dos últimos años se ha puesto de manifiesto que no se puede seguir retrasando arbitrariamente la democratización del sistema. Sin embargo, por momentos pareciera demostramos que se han dejado pasar demasiadas oportunidades para transitar pacíficamente a un tipo de régimen democrático, sin sufrir los sobresaltos que enfrentamos ahora.

La Corrupción y la Violencia:

La Tragedia de México

Claudio Jones¹

Ante los reiterados actos colectivos de violencia descarnada que se viven en México, precisamente cuando el pluralismo político y el cambio institucional se abren paso de un lustro a otro, cabe argumentar que la corrupción -esa forma instrumental del poder en el contexto de las instituciones, normalmente tipificada por la ley como una forma de delito- no es sino el extremo de una dimensión que es, en realidad, la violencia fragmentaria social y política, apenas contenible o confesable para la autoridad estatal o municipal. Arrancada, si la tuvo, al propio Estado en tal rincón del país. Alimentada desde luego, por la subcultura violenta y sociopática de los que son incapaces de sentir e identificarse con los demás -trastornados y expoliados violentamente desde que eran casi unos recién nacidos-.

No cualquiera asesina a sangre fría, descuartiza o disuelve cadáveres en pozoles inefables. Los que al final hacen el trabajo sucio suelen ser miembros de alguna subcultura violenta cuando no líderes sociopáticos de toda una estructura cuyo fin es, entre otros, corromper al ciudadano o a la autoridad, o a los dos. A veces porque la necesidad tiene cara de hereje; a veces porque las mieles de la ambición son simplemente irresistibles.



1 Revista Bien Común. Año XX No. 235, octubre del 2014. Págs. 10-11

Decir que se trata de la violencia criminal es casi una redundancia. Casi una redundancia, que no lo es puesto que en nuestro caso se trataría -en estos años- justamente de una era que supondríamos, merced a la democracia, de las instituciones.

Ahora sí es la hora de las instituciones sobre la repudiable agencia humana (corrupta, violenta) porque ya no podemos ocultar el deshonesto déficit institucional y porque la sociopatía no se puede ocultar en las fosas o en los clóset de los psicópatas de yate y cuello blanco.

Poco hemos hecho en el cumplimiento de la ley y el orden o poco hemos podido avanzar en los niveles de gobierno de la federación para llevar, no al funcionario flagrante a rendir cuentas, sino al *usual suspect*, al que todo mundo conocía por sus desplantes de fuerza y de riqueza, a juicio. La paradoja de nuestra tragedia de corrupción rampante, cuyo rostro más deleznable es la violencia desnuda, nos horroriza entre otras cosas porque en el primer lustro del siglo XXI, México -por fin- era considerado un “*free country*” (Freedom House). Pero hoy no es así: unos pocos años más tarde, llegamos cansados por la noche, hastiados por las notas sobre las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y prendemos la tele para ver *Breaking Bad*. Buscamos la anestesia de una ficción terrible y terriblemente real.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (Envipe) nos dice a gritos cuál es la realidad de la violencia delictiva. Pero es mejor pensar que la violencia “está en otra parte”.

Y no es que el espectro de la flaca con guadaña no anduviera haciendo que rodaran las cabezas desde tiempos prehispánicos, coloniales o independientes. Es un lugar común representar a los mexicanos como un pueblo violento -en el cine, el idílico “amigo country” se transforma en la caricatura de un mundo despiadado y sin ley, dominado por sicarios y amenizado por espeluznantes y atractivas vampiras (Salma Hayek en *From Dusk till Dawn*)-; sin duda, en la subcultura de la violencia, existe toda una apología de la propia capacidad de agredir a los demás, personal y asociativamente. Esa es, particularmente, la capacidad que se valora en dicha subcultura.

La violencia no se da, socialmente, en abstracto, es subcultural. Tiene que haber en algún punto de la cadena criminal -que es un sistema corrupto-violento- una vinculación con mentes que se escapan del inocente supuesto de la racionalidad que se maneja en las ciencias sociales. La corrupción podrá ser instrumental al poder que la anima, pero la violencia no es sólo instrumental a quien la ordena, la contrata o la despliega. La violencia expresa un fenómeno patológico que estalla. Desbordamiento. Transgresión.

Al mito cultural del dios “gandalla” -el que aprovecha cualquier oportunidad para vejar y matar-, el machismo le viene como una simple imagen epidérmica. Tras el telón de nuestro glorioso nacionalismo seguimos siendo adoradores del gran guerrero, celoso, implacable e insaciable, Huitzilopochtli. Él que sí pudo matarlos a todos y matar a su hermana, delatora de su origen deshonesto, la infortunada Coyolxauqui. No en balde los aztecas se volvieron mexicas y adoraron al dios que sí puede con todos y les pone literalmente en la madre (Coatlicue).

A los hermeneutas de nuestras tradiciones milenarias, sólo les faltó decir que el dios de la muerte o la guerra lo es entre otras cosas porque tranza con todas las alternativas disponibles de la vida y se sabe aprovechar de todo lo que pueda beneficiarle, degradando al otro. El corrupto, si no mata directamente, verá que se haga y enviará a sus testafierros sociopáticos a consumir la fiesta de la sangre para dejar la narco-fosa y luego la desvelen las autoridades sin poder desentrañar el acertijo del horrible espectáculo que en *Criminal Minds* genera de inmediato el perfil del asesino trastornado, el verdadero sociópata.



Pero nosotros no tenemos un gran aparato de seguridad e inteligencia (Quantico, Virginia) donde se producen grandes expertos en seguridad y, claro está, en los sesudos *profilers*. Nosotros tenemos capacidades del Estado en seguridad más o menos de reciente creación y transformación. Nosotros tenemos manifestaciones de estudiantes que denuncian: “vivos los dejamos y los queremos vivos” y autoridades y ciudadanos abrumados por los medios o las instituciones internacionales.

Entre el vulgar asesino de la calle (el “dichoso tú qué sabes cuándo vas a morir” de antaño) y el serial killer de nuestro *thriller* preferido, está la realidad de una corrupta cadena de mando, componenda, negocio y estructura de poder que desemboca en un río caudaloso y profundo: el río de la violencia, la tragedia de México.

Javier Obregón Ruíz¹

La corrupción es uno de los fenómenos que más daño hace a la sociedad. En un entorno democrático, la corrupción debilita a los gobiernos, hacen más difícil la gobernabilidad y la estabilidad de una región o un país, y por supuesto el de las instituciones, generan desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes y por consiguiente, se debilita el tejido social.

Desgraciadamente, en México la percepción de la corrupción de nuestras autoridades es muy elevada, toda vez que nuestros gobernantes, al parecer, no tienen sensibilidad de esta realidad, y aun se siguen conociendo casos de corrupción en diversas modalidades. Por un lado, conocemos de los aparentes excesos de la primera dama en sus viajes al extranjero, por otra parte, es del conocimiento público la compra de lujosas mansiones pertenecientes a la familia presidencial, y por consiguiente nos enteramos a través de las redes sociales en internet, del mal uso de los recursos públicos, que hacen funcionarios de alto nivel y cercanos al presidente mismo.

Sin duda alguna, internet y las nuevas redes sociales que de ahí emanan, son pieza clave para nuestra democracia, pues hoy en día, los ciudadanos ya contamos con el acceso a información que antes no teníamos, y de esta forma, la misma sociedad puede desenmascarar a sus gobernantes y hacer que, de alguna manera, se cumpla la ley.

Sin embargo, lo anterior no basta. En los últimos años, sobre todo durante los gobiernos de Acción Nacional, se hicieron algunos esfuerzos para el combate a este grave mal y a pesar de la elaboración y puesta en marcha de diversos mecanismos institucionales, los resultados en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas, persisten escándalos sobre el abuso de los recursos públicos y el país continúa teniendo indicadores de corrupción que no son adecuados para la democracia que deseamos vivir.

Al respecto de la medición de la corrupción, existen diversos estudios y metodologías para abordar el problema. Uno de los indicadores más conocido a nivel mundial es el que elabora Transparencia Internacional anualmente, pero también existen otros esfuerzos a nivel nacional como los elaborados por México Evalúa, el IMCO, entre otros.

Ante esta diversidad de metodologías y de esfuerzos, este documento se propone recabar los resultados, pero sobre todo las metodologías en la elaboración de los indicadores, con la finalidad de entender de mejor forma el fenómeno de la corrupción en nuestro país, es por ello que se revisarán diversas fuentes de consulta, tanto internacionales como nacionales, así como las teorías en las que descansa cada una de ellas.

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional, México ocupaba, en el año 2012, el lugar 100 dentro de los 175 países más corruptos, siendo el primer lugar, el país con menos corrupción, y el último, el más corrupto. Al año 2014, México ocupa el lugar 103, es decir que hoy la percepción de la corrupción ha aumentado.

Por otra parte, de acuerdo al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el costo de la corrupción en México es de 1.5 billones de pesos al año, lo que equivaldría a una quinta parte del Producto Interno Bruto.

Por su parte, la Confederación de Patronos de la República mexicana (Coparmex), estima que la corrupción tiene un costo de 70 mil millones de pesos para las empresas instaladas solamente en la Ciudad de México.

1 Revista Bien Común. Año XXII No. 251, febrero del 2016. Págs. 60-69

Ante los diversos indicadores, así como las diversas fuentes que proporcionan información sobre la corrupción se vuelve interesante averiguar sobre las diversas metodologías que se utilizan para evaluar este gran mal de nuestra sociedad.



Antes de empezar por la presentación de las metodologías y las formas de medición de la corrupción, resulta imperativo el comenzar por definir qué es la corrupción.

En la literatura nos encontramos que una primera aproximación puede ser la presentada por Transparencia Internacional 1998, quien menciona que la corrupción es un fenómeno que permanece oculto e implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados, mediante más de una forma específica de comportamiento.

Nye (1997) define a la corrupción como el comportamiento que desvía las responsabilidades formales de un cargo público, debido a las ganancias privadas o personales, pecuniarias o de estatus; o que viola las reglas en contra de cierto tipo de influencia privada.

Por su parte, el Banco Mundial entiende la corrupción como el abuso de fondos públicos y/o del cargo público para obtener un beneficio personal.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo 2010, la corrupción es “un acto entre dos agentes racionales que se desarrolla de forma tal que un tercer agente busca controlarlo y sancionarlo porque tiene efectos negativos sobre otros miembros del sistema y sobre el buen funcionamiento de las instituciones que los vinculan”.

Es importante mencionar que la corrupción se propicia en un entorno en donde existe la opacidad en el ejercicio de las funciones públicas tal y como lo señala Klitgaard (1998), quien menciona que existe una ecuación básica de la corrupción, y que se encuentra determinada por el grado

de discrecionalidad con la que cuenta un servidor público en el ejercicio de sus funciones, y en un ambiente en el cual no existen los instrumentos para llamarlo a rendir cuentas.

Sea cual sea la definición de corrupción que se quiera utilizar, se puede decir que la corrupción consiste en aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal, distinto a los objetivos del trabajo.

Si bien en México no se encuentra definido en la ley lo que se entiende por corrupción, si existen de manera legal tipologías del delito, como el cohecho, fraude, soborno, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, peculado, etc.

Economía de la corrupción

Para muchos economistas, la raíz de la corrupción se encuentra en la delegación del poder. La corrupción es posible, gracias a la discrecionalidad del uso del poder y la posición monopolística que gozan los funcionarios públicos cuando tienen que ver con cuestiones con los particulares o los ciudadanos, esa posición de poder, pero sobre todo de asimetría de la información en la gran mayoría de los casos, lo que incentiva al agente público a medir las ganancias de extraer renta de un particular versus el costo de ser sorprendido y enjuiciado y/o llevado a la cárcel.

Desde luego que los incentivos y las oportunidades para cometer un acto que se denominaría corrupto depende del tamaño de la renta que se puede extraer o del beneficio personal que los funcionarios públicos pueden obtener. Por lo tanto, la corrupción ocurre cuando coinciden los intereses políticos, burocráticos y económicos.

Por ejemplo, en el terreno legislativo, la corrupción de un diputado o senador ocurre cuando se traiciona al electorado al vender sus respectivos votos con la finalidad de hacer presión sobre algún grupo, o cuando definitivamente se vende el voto a cambio de dinero. En el terreno administrativo, la corrupción surge cuando un funcionario pide cierta cantidad de dinero para asegurarse a un particular cierto contrato, o para evitar de algún modo que éste último sea sancionado por alguna conducta previamente cometida. En realidad, como se puede imaginar y desgraciadamente en nuestro país así se puede constatar, la corrupción puede surgir en cualquier nivel de gobierno, desde el presidente de la República, hasta el funcionario de menor nivel que atiende en una ventanilla de servicio o atención al público. A los economistas les gusta hacer análisis de cualquier situación enfocándose en los mercados relevantes, y, por tanto, como en cualquier otro mercado, la corrupción se basa en un contrato. Supongamos que existe una situación en donde una empresa ejerce cierto grado de presión sobre ciertos grupos y en donde los ciudadanos intentan, desde luego, maximizar sus ganancias pagando sobornos. Por otra parte, los funcionarios públicos también intentan maximizar sus beneficios o ganancias ilegales, y los políticos intentan lo mismo aumentando su poder y su riqueza.

Aquellos que sobornan a la autoridad, lo que en realidad intentan es reducir sus costos a través de un menor pago de impuestos, evitar ciertas regulaciones, facilitando contratos o eliminando multas.

De acuerdo a los datos reportado por Transparencia Internacional en el 2014⁵ se puede observar que los países desarrollados son los que menos grado de corrupción tienen, mientras que los países en vías de desarrollo son mucho más propensos a cometer actos de corrupción.

Una explicación de lo anterior, puede ser que, dado que en los países de mayor grado de desarrollo económico se respetan de mejor manera los derechos de propiedad, naturalmente las empresas son más maduras que aquellas asentadas en países menos desarrollados, y por consiguiente los funcionarios públicos de los primeros tienen mejores sueldos (sin pérdida de la generalidad), y por lo tanto podrían ser menos propensos a cometer actos de corrupción. Desde luego que esto no quiere decir de ninguna manera que no exista corrupción en los países desarrollados,

sino que la explicación va encaminada a decir que dichas naciones son menos propensas a la corrupción.

Contrariamente, en los países menos desarrollados (como México desde luego), son mucho más propensos a la corrupción, pues los derechos de propiedad no siempre están garantizados, por ejemplo, durante las campañas electorales es bastante notorio que la mayoría de los partidos políticos y sus candidatos rebasan los topes de campaña, o se financian de formas ilegales. Otro ejemplo sin duda alguna es el clientelismo y la recurrente compra del voto o el paternalismo al que tanto está acostumbrado el mexicano en general y provoca mucho daño, o el corporativismo, que lamentablemente sigue vigente en nuestro país. Ante esta realidad, es muy complicado que se rompa con el círculo vicioso de la corrupción.

Nuestro país, que es sumamente rico en recursos naturales, ante falta de un estado de derecho que garantice los derechos de propiedad, es proclive a adjudicar contratos a familiares o amigos, o incluso a los mismos funcionarios públicos encargados de emitir una licitación. Otro ejemplo podría ser la compra de algún bien por parte del Estado a un particular (como la compra de medicinas), y en donde se pacta un precio, pero en la factura de compra aparece uno bastante más alto, por lo que “por fuera” hay un reparto de rentas entre los funcionarios y las empresas.

En general, medir los costos de la corrupción no es una tarea fácil, en parte porque la propia naturaleza de la corrupción es secreta, y también porque es difícil medir el impacto de las distorsiones que provoca, sin embargo, hay efectos que saltan a la luz.

Mauro (1997). realizó un estudio sobre 67 países con datos de 1960 a 1985. En dicho estudio, encontró que, si un país como Egipto mejoraba la eficiencia de su administración y lograba mejorar su puntaje sobre corrupción en el mismo nivel que Argentina, la inversión aumentaría 3% y la tasa de crecimiento lo haría en 0.5%.

Otro estudio en el mismo año llevado a cabo por Wei (1997) demuestra que una reducción en el índice de corrupción de Singapur de 6.75 puntos (que era el país menos corrupto del mundo en ese año con una calificación de 10) sería equivalente a que la tasa de impuestos en ese país subiera 21%.

Otro efecto de la corrupción es que inclina el gasto público hacia proyectos que son más fáciles de conseguir mediante sobornos, que el gasto en programas prioritarios, por lo que puede haber una mayor propensión a proyectos conocidos como “elefantes blancos”, los cuales no necesariamente proveen un mayor bienestar a la población.

De lo anterior se desprende que la corrupción reduce la calidad de los servicios y de los bienes públicos, e incluso podrían poner en riesgo la seguridad de la población si el acto de corrupción recae en una obra de gran magnitud que pudiera derrumbarse y provocar daños y hasta pérdidas humanas.

Pero los efectos de la corrupción no terminan ahí. Quizá el daño más grave que provoca es sobre la redistribución de los impuestos que capta el Estado. La corrupción le da vida al sector informal de la economía y actúa como un incentivo para la evasión de impuestos, de hecho, podría distorsionar por completo los programas encaminados al combate a la pobreza y no permitir que la población que vive en dicha condición pueda salir de ese estado.

En suma, la corrupción representa un gran costo que sin duda alguna frena el crecimiento de los países.

Más que una hipótesis, lo que se quiere averiguar en este documento es cuántas y cuáles son las metodologías que se utilizan actualmente para elaborar los índices con los que se miden los efectos nocivos de la corrupción.

A lo largo de los últimos 30 años, se ha realizado un enorme esfuerzo por parte de diversas instituciones, tanto a nivel global como nacional, para elaborar instrumentos que logren medir y diagnosticar el fenómeno de la corrupción. Por ejemplo, Transparencia Internacional con la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción ha sido la punta de lanza para lograr entender este fenómeno desde diversos ángulos, haciendo énfasis en el impacto sobre el desempeño económico de las naciones desde los países más desarrollados, hasta los que se encuentran en vías de lograrlo.

También han surgido organismos internacionales y otras agencias a nivel nacional que han incursionado en la medición de la corrupción, sus indicios, y efectos en la calidad de los gobiernos y su capacidad para responder ante las necesidades de las poblaciones que gobiernan, de esta manera, hoy contamos con herramientas que miden la corrupción desde el punto de vista económico, basándose en análisis de oferta y demanda, otras se han centrado en la gobernabilidad, y alguna más en variables en donde la corrupción juega un papel crucial como la competitividad, riesgo país, transparencia presupuestaria y financiera, entre otros.

Por ejemplo, hoy en día contamos con: el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno (ambos realizados por Transparencia Internacional), la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que levanta Transparencia Mexicana, el seguimiento a las Convenciones Internacionales Anticorrupción, el Índice de Integridad Global, los Indicadores de Gobernabilidad Mundial que elabora el Banco Mundial, etc.

A pesar de contar con gran cantidad de herramientas, es importante aclarar que todas ellas son fundamentalmente diferentes en enfoque, unidades de análisis y metodologías, es decir que miden cosas muy distintas, aunque al parecer suenen igual. Esto puede llevar a confundir tanto a los investigadores como a los tomadores de decisiones, pues en realidad aún existe mucho debate sobre lo que quiere decir “gobernanza” (governance), corrupción, transparencia, rendición de cuentas, o incluso, democracia.

Por lo anterior, es de vital importancia estudiar lo que significa cada uno de los indicadores para saber cuál es el que se necesita, o, mejor dicho, para usar el más adecuado de acuerdo a las necesidades del momento.

Indicadores de corrupción

Los indicadores de corrupción pueden clasificarse en cuatro categorías fundamentalmente de acuerdo con:

La escala y el enfoque de los indicadores.

Lo que se mide realmente.

La metodología empleada.

El papel que las partes interesadas internas y / o externas desempeñan en la generación de las evaluaciones.

Dentro de cada grupo, se debe tener especial cuidado en la distinción que se hace respecto a los términos “corrupción” y “gobernanza”, que, aunque normalmente han tendido a fusionarse, es útil analizarlos gramaticalmente como conceptos discretos, ya que la corrupción (sobre todo su control), es un aspecto importante de la gobernanza.

El término gobernanza ha sido ampliamente definido para englobar todo, desde el Estado de Derecho, la sociedad civil y la democracia y los derechos humanos hasta la igualdad y el control de la corrupción en cuanto a la equidad de género.

En cuanto al término corrupción y sus indicadores, es importante estar atento al manejo del

término mismo, pues tiene también tiene diversas acepciones.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera que podría hablarse en términos prácticos de dos tipos de corrupción: La corrupción menor, que es considerada como la corrupción más sencilla, es aquella que podemos encontrarnos en las calles cualquier día. Ocurre cuando los ciudadanos interactúan con funcionarios públicos de nivel bajo y/o medio, y en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras oficinas gubernamentales. En este tipo de corrupción, las transacciones monetarias normalmente son pequeñas y su impacto es a nivel individual.

Por otro lado, existe la llamada gran corrupción (o corrupción política), y que involucra sumas de dinero mucho mayores, e impacta negativamente sobre el desarrollo de un país en su conjunto, además de impactar sobre la legitimidad de los gobiernos y las élites gobernantes.

Dado lo anterior, los indicadores pueden ser de tres tipos:

Basados en percepción y experiencia.

Basados en una fuente de datos e indicadores compuestos.

Indicadores proxy.

Los indicadores basados en la percepción son los más comunes y se basan en las opiniones subjetivas, así como las percepciones de los ciudadanos, empresas o expertos encuestados en cierto país. Los indicadores basados en la experiencia preguntan a los ciudadanos si han sido estados en una situación tal que dieron algún tipo de soborno o si fueron obligados a darlo por alguna autoridad. Ambos tipos de indicadores pueden ser notablemente diferentes si es que los encuestados se encuentran reacios a decir la verdad sobre los sobornos.

Los indicadores basados en una única fuente de datos son producidos por una organización sin tener que recurrir a datos de terceros. Los indicadores compuestos, por otro lado, agregan y sintetizan diferentes medidas, generadas por terceras personas. En el mundo de la medición de la corrupción, los indicadores compuestos permanecen como los indicadores mayormente usados porque tienen cobertura global, lo cual permite hacer comparaciones entre países.

Los indicadores proxy, ante la dificultad de medir un fenómeno que no es completamente observable, buscan medir la corrupción a través de indicadores indirectos mediante “señales” de corrupción o midiendo el opuesto, que son las medidas anticorrupción, buen gobierno y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es importante mencionar que también existen indicadores desagregados, que miden la corrupción que se da hacia ciertos grupos específicos de la población, en este sentido existen indicadores pro-pobres, que miden, por ejemplo, la corrupción que se suscita en los sistemas públicos (gratuitos) de salud. Adicionalmente se han elaborado algunos otros que se enfocan en la corrupción percibida sobre género.

Es importante hacer una aclaración en este punto de la explicación. Si bien en el apartado donde se expuso el marco teórico se dijo que la corrupción es un fenómeno de apropiación de rentas en donde un funcionario público se aprovecha del monopolio de la información que tiene a su alcance, en el terreno de la medición esta definición es muy ambigua, sobre todo porque existen muchas definiciones al respecto y porque es un concepto que está sujeto a muchas creencias de la gente (e incluso de los académicos), y además es un término occidental, por lo que hay que agregar el sesgo cultural a la definición, y el mismo análisis es válido para el término gobernanza.

Para hacer frente a estos enormes retos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

llo (PNUD), propone que se hagan a un lado (en términos prácticos), las etiquetas con las que se presentan la gran variedad de indicadores, y que simplemente nos enfoquemos en lo básico, es decir, en ir a fondo y entender lo que cada indicador está considerando.

Para hacer frente a estos enormes retos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propone que se hagan a un lado (en términos prácticos), las etiquetas con las que se presentan la gran variedad de indicadores, y que simplemente nos enfoquemos en lo básico, es decir, en ir a fondo y entender lo que cada indicador está considerando.

Mediciones, insumos y resultados

Las medidas de la corrupción tienden a agruparse en dos tipos: aquellas que miden la calidad de las instituciones, las reglas y los procedimientos esto es conocido como insumos, o las medidas de aquellos mecanismos que son llevadas a la práctica resultados.

Las medidas sobre los insumos se enfocan en evaluar las reglas, o lo que dice la teoría, mientras que los indicadores basados en los resultados evalúan el sistema de “entregables” a los ciudadanos de un país.

Un ejemplo de lo anterior puede ser la medición del crimen. Un indicador de insumos podría ser el número de policías que se envían a cuidar las calles, mientras que un indicador de resultados podría ser la tasa de crímenes en un período de tiempo.

Como todo en la vida, los indicadores de insumos y de resultados tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores que se enfocan en las leyes anti-corrupción y los que se basan en resultados tienen la ventaja de proporcionar datos claros y duros sobre la existencia de leyes y regulaciones, como en el caso del ejemplo anterior en donde la información sobre la reducción del crimen se mide literalmente con una medida sobre el número de crímenes, y por lo tanto este tipo de indicadores son muy útiles para medir programas o políticas públicas, y nos muestran claramente si se están obteniendo los resultados que deseamos. La debilidad de éstas radica en que el vínculo entre insumos y resultados (producto) no siempre es claro. En el caso de la medición de la corrupción, la relación causal entre las reglas y los resultados es complicada de ligar empíricamente.

Otra distinción clave entre las diversas herramientas consiste en los métodos y técnicas que se han adoptado, y se deben tomar en cuenta cuando se escogen, sobre todo en el tipo de datos que recogen, por ejemplo, si el indicador se basa en datos simples o compuestos (agregados), si utiliza datos originales o en datos recabados por alguien más. Ejemplos de medidas que usan datos agregados son el Índice de Integridad Global y el Índice de Presupuesto Abierto. Dentro de los indicadores compuestos más importantes se encuentra el Índice de Gobernabilidad Global que realiza el Banco Mundial y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

También los indicadores que recaban su propia información como aquellos que son agregados tienen sus pros y contras. Los indicadores agregados pueden ser útiles ya que resumen gran cantidad de información de diversas fuentes y con ellos reducen el error de medición en los indicadores individuales, lo que propicia que se incremente potencialmente la precisión en la medición de un concepto tan amplio como lo es la corrupción.

La desventaja de este tipo de indicadores es que se corre el riesgo de perder claridad conceptual al agregar muchas variables en un solo marcador o categoría.

Otro factor que juega en contra de los indicadores agregados es que son propensos a ser mal utilizados debido al sesgo de selección, mala metodología y falta de criterios de transparencia, lo que puede llevar a hacer comparaciones poco fiables en el tiempo o entre países, sobre todo si los componentes difieren a través del tiempo o entre unidades de análisis. Lo anterior puede llevar

a errores de correlación entre las fuentes.



Por otra parte, los indicadores que recogen la información de forma original proporcionan claridad, pero, sobre todo, consistencia. Si están bien diseñados, su precisión puede ayudar a identificar potenciales puntos de intervención en el contexto de la gobernabilidad y los programas anticorrupción. Es palabras sencillas, facilitan la tarea de juntar insumos y resultados.

Las debilidades de este tipo de indicadores recaen sobre todo en la subjetividad y ambigüedad en la elaboración de las clasificaciones y al asignar calificaciones a los indicadores que surgen de los datos originales.

De cualquier modo, como se puede apreciar, si un indicador está correctamente definido y los datos son consistentes, ambas mediciones son muy útiles.

Otra cuestión metodológica a tomar en consideración es el grado en que los indicadores se basan en datos subjetivos frente a datos que son objetivos. Los indicadores subjetivos se basan en las percepciones ciudadanas como el índice elaborado por Transparencia Internacional.

En contraste, los indicadores objetivos miden información real y medible, como las fortalezas y debilidades del entorno legal-institucional de un país (ejemplos de esto puede ser el número de mujeres electas en cierta legislatura, acceso a la información pública, etc.).

Un ejemplo de este tipo de indicadores es el Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation de Washington, D.C.

Tanto los indicadores subjetivos, como los objetivos aportan información valiosa, por lo que ambos deben atenderse, pero nunca mezclarse.

Conclusiones

En este documento se exponen los retos que existen en la medición de la corrupción hoy en día.

Se abordan diversos puntos de vista sobre lo que significa la corrupción llegando a concluir que éste fenómeno, desde el punto de vista económico, se caracteriza por la existencia del monopolio de la información por parte de los servidores público a distintos niveles de gobierno, situación que ocurre debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas que llevan irremediablemente a la opacidad en el manejo de los recursos públicos, y a la extracción de recursos a los ciudadanos por parte de los servidores públicos.

Con esa definición, se habló de las dificultades en la medición de los costos de la corrupción ya que aún existe debate sobre una definición formal del término y que ayude a elaborar un índice que podría llamársele “perfecto”.

Tomando en consideración lo anterior, se dio a la tarea de investigar los tipos de indicadores y las metodologías que se utilizan en la elaboración de las herramientas que miden la corrupción. Como se constató, existen dos maneras de medir este fenómeno, una es a través de las medidas anticorrupción y buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, y la otra es mediante la percepción ciudadana sobre los actos de corrupción, por lo tanto, existen tres tipos de indicadores:

Basados en percepción y experiencia.

Basados en una fuente de datos e indicadores compuestos.

Indicadores proxy.

Posteriormente se habló sobre el tipo de medición que realizan los indicadores. En la práctica existen dos tipos: los que miden insumos y los que miden resultados. Como ejemplos de indicadores de insumos se encuentra el Índice de Integridad Global, y de resultados (que son la gran mayoría), están el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial o el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza Transparencia Internacional.

En cuanto a las metodologías que son utilizadas para la elaboración de los índices se mostró que muchas agencias recaban información de terceros para elaborar sus propios indicadores, a este tipo de herramientas se les denomina indicadores compuestos, por el contrario, cuando las agencias recaban su propia información, se les denomina datos originales.

Los índices de datos compuestos y de datos originales tiene sus pros y contras. El mayor beneficio que aportan los indicadores compuestos es la facilidad para resumir gran cantidad de información de múltiples fuentes y así disminuir el error de medición, asociado a cualquier instrumento estadístico. La desventaja, es que se corre el riesgo de perder claridad conceptual al agregar muchas variables en un solo marcador o categoría.

Los índices originales tienen la ventaja de proporcionar claridad y consistencia, por lo que facilitan la tarea de juntar insumos y resultados. Pero sus desventajas recaen en la subjetividad y ambigüedad en la elaboración de calificaciones.

Además, los índices pueden ser objetivos o subjetivos de acuerdo a la forma de recabar la información. Los índices subjetivos son aquellos que miden percepción ciudadana sobre todo, y los índices objetivos proporcionan información real y medible.

Por último, se proporcionó una lista con los indicadores más importantes que existen hoy en día y que miden el fenómeno de la corrupción a nivel internacional.

Finalmente, es importante mencionar que la decisión sobre el uso de determinado índice

recae exclusivamente en el investigador/tomador de decisiones, por lo que antes de utilizarlos, se debe investigar a fondo el tipo de indicador como la metodología en la elaboración de los índices, para poder decisiones acertadas.

El objetivo de este documento, es simplemente aportar la información teórica y metodológica que se usa actualmente para medir el fenómeno de la corrupción, o sus contrarios como son la gobernabilidad (gobernanza), políticas anticorrupción, de transparencia y rendición de cuentas, y acceso a la información pública.

Javier Obregón Ruiz¹

Es importante mencionar que la corrupción se propicia en un entorno en donde existe la opacidad en el ejercicio de las funciones públicas tal y como lo menciona Klitgaard, quien menciona que existe una ecuación básica de la corrupción, y que se encuentra determinada por el grado de discrecionalidad con la que cuenta un servidor público en el ejercicio de sus funciones, y en un ambiente en el cual no existen los instrumentos para llamarlo a rendir cuentas.

Sea cual sea la definición de corrupción que se quiera utilizar, se puede decir que la corrupción consiste en aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal, distinto a los objetivos del trabajo.

Si bien en México no se encuentra definido en la ley lo que se entiende por corrupción, si existen de manera legal tipologías del delito, como el cohecho, fraude, soborno, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, peculado, etc.

Economía de la Corrupción

Para muchos economistas, la raíz de la corrupción se encuentra en la delegación del poder. La corrupción es posible, gracias a la discrecionalidad del uso del poder y la posición monopolística que gozan los funcionarios públicos cuando tienen que ver con cuestiones con los particulares o los ciudadanos, esa posición de poder, pero sobre todo de asimetría de la información en la gran mayoría de los casos, lo que incentiva al agente público a medir las ganancias de extraer renta de un particular *versus* el costo de ser sorprendido y enjuiciado y/o llevado a la cárcel.

Desde luego que los incentivos y las oportunidades para cometer un acto que se denominaría corrupto depende del tamaño de la renta que se puede extraer o del beneficio personal que los funcionarios públicos pueden obtener. Por lo tanto, la corrupción ocurre cuando coinciden los intereses políticos, burocráticos y económicos.



1 Obregón Ruiz, Javier. Los costos de la corrupción. Documentos de trabajo No. 617, junio del 2015. Págs. 32

Por ejemplo, en el terreno legislativo, la corrupción de un diputado o senador ocurre cuando se traiciona al electorado al vender sus respectivos votos con la finalidad de hacer presión sobre algún grupo, o cuando definitivamente se vende el voto a cambio de dinero. En el terreno administrativo, la corrupción surge cuando un funcionario pide cierta cantidad de dinero para asegurarle a un particular cierto contrato, o para evitar de algún modo que éste último sea sancionado por alguna conducta previamente cometida. En realidad, como se puede imaginar (y desgraciadamente en nuestro país así se puede constatar), la corrupción puede surgir en cualquier nivel de gobierno, desde el presidente de la República, hasta el funcionario de menor nivel que atiende en una ventanilla de servicio o atención al público.

A los economistas les gusta hacer análisis de cualquier situación enfocándose en los mercados relevantes, y por tanto, como en cualquier otro mercado, la corrupción se basa en un contrato. Supongamos que existe una situación en donde una empresa ejerce cierto grado de presión sobre ciertos grupos y en donde los ciudadanos intentan, desde luego, maximizar sus ganancias pagando sobornos. Por otra parte, los funcionarios públicos también intentan maximizar sus beneficios (o ganancias ilegales), y los políticos intentan lo mismo aumentando su poder y su riqueza.

Aquellos que sobornan a la autoridad, lo que en realidad intentan es reducir sus costos a través de un menor pago de impuestos, evitar ciertas regulaciones, facilitando contratos o eliminando multas.

De acuerdo a los datos reportado por Transparencia Internacional en el 2014 se puede observar que los países desarrollados son los que menos grado de corrupción tienen, mientras que los países en vías de desarrollo son mucho más propensos a cometer actos de corrupción.

Una explicación de lo anterior, puede ser que, dado que en los países de mayor grado de desarrollo económico se respetan de mejor manera los derechos de propiedad, naturalmente las empresas son más maduras que aquellas asentadas en países menos desarrollados, y por consiguiente los funcionarios públicos de los primeros tienen mejores sueldos (sin pérdida de la generalidad), y por lo tanto podrían ser menos propensos a cometer actos de corrupción. Desde luego que esto no quiere decir de ninguna manera que no exista corrupción en los países desarrollados, sino que la explicación va encaminada a decir que dichas naciones son menos propensas a la corrupción.

Contrariamente, en los países menos desarrollados (como México desde luego), son mucho más propensos a la corrupción, pues los derechos de propiedad no siempre están garantizados, por ejemplo, durante las campañas electorales es bastante notorio que la mayoría de los partidos políticos y sus candidatos rebasan los topes de campaña, o se financian de formas ilegales. Otro ejemplo sin duda alguna es el clientelismo y la recurrente compra del voto o el paternalismo al que tanto está acostumbrado el mexicano en general y provoca mucho daño, o el corporativismo, que lamentablemente sigue vigente en nuestro país. Ante esta realidad, es muy complicado que se rompa con el círculo vicioso de la corrupción.

Nuestro país, que es sumamente rico en recursos naturales, ante falta de un estado de derecho que garantice los derechos de propiedad, es proclive a adjudicar contratos a familiares o amigos, o incluso a los mismos funcionarios públicos encargados de emitir una licitación. Otro ejemplo podría ser la compra de algún bien por parte del Estado a un particular (como la compra de medicinas), y en donde se pacta un precio, pero en la factura de compra aparece uno bastante más alto, por lo que “por fuera” hay un reparto de rentas entre los funcionarios y las empresas.

En general, medir los costos de la corrupción no es una tarea fácil, en parte porque la propia naturaleza de la corrupción es secreta, y también porque es difícil medir el impacto de las distorsiones que provoca, sin embargo hay efectos que saltan a la luz.

Mauro (1997), realizó un estudio sobre 67 países con datos de 1960 a 1985. En dicho estudio, encontró que si un país como Egipto mejoraba la eficiencia de su administración y lograba mejorar su puntaje sobre corrupción en el mismo nivel que Argentina, la inversión aumentaría 3% y la tasa de crecimiento lo haría en 0.5%

Otro estudio en el mismo año llevado a cabo por Wei (1997) demuestra que una reducción en el índice de corrupción de Singapur de 6.75 puntos (que era el país menos corrupto del mundo en ese año con una calificación de 10) sería equivalente a que la tasa de impuestos en ese país subiera 21%

Otro efecto de la corrupción es que inclina el gasto público hacia proyectos que son más fáciles de conseguir mediante sobornos, que el gasto en programas prioritarios, por lo que puede haber una mayor propensión a proyectos conocidos como “elefantes blancos”, los cuales no necesariamente proveen un mayor bienestar a la población.

De lo anterior se desprende que la corrupción reduce la calidad de los servicios y de los bienes públicos, e incluso podrían poner en riesgo la seguridad de la población si el acto de corrupción recae en una obra de gran magnitud que pudiera derrumbarse y provocar daños y hasta pérdidas humanas.

Pero los efectos de la corrupción no terminan ahí. Quizá el daño más grave que provoca es sobre la redistribución de los impuestos que capta el Estado. La corrupción le da vida al sector informal de la economía y actúa como un incentivo para la evasión de impuestos, de hecho podría distorsionar por completo los programas encaminados al combate a la pobreza y no permitir que la población que vive en dicha condición pueda salir de ese estado.

En suma, la corrupción representa un gran costo que sin duda alguna frena el crecimiento de los países.

A lo largo de los últimos 30 años, se ha realizado un enorme esfuerzo por parte de diversas instituciones, tanto a nivel global como nacional, para elaborar instrumentos que logren medir y diagnosticar el fenómeno de la corrupción. Por ejemplo, Transparencia Internacional con la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción ha sido la punta de lanza para lograr entender este fenómeno desde diversos ángulos, haciendo énfasis en el impacto sobre el desempeño económico de las naciones desde los países más desarrollados, hasta los que se encuentran en vías de lograrlo.

También han surgido organismos internacionales y otras agencias a nivel nacional que han incursionado en la medición de la corrupción, sus indicios, y efectos en la calidad de los gobiernos y su capacidad para responder ante las necesidades de las poblaciones que gobiernan, de esta manera, hoy contamos con herramientas que miden la corrupción desde el punto de vista económico, basándose en análisis de oferta y demanda, otras se han centrado en la gobernabilidad, y alguna más en variables en donde la corrupción juega un papel crucial como la competitividad, riesgo-país, transparencia presupuestaria y financiera, entre otros.

Por ejemplo, hoy en día contamos con: el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno (ambos realizados por Transparencia Internacional), la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que levanta Transparencia Mexicana, el seguimiento a las Convenciones Internacionales Anticorrupción, el Índice de Integridad Global, los Indicadores de Gobernabilidad Mundial que elabora el Banco Mundial, etc.

A pesar de contar con gran cantidad de herramientas, es importante aclarar que todas ellas son fundamentalmente diferentes en enfoque, unidades de análisis y metodologías, es decir que miden cosas muy distintas aunque al parecer suenen igual. Esto puede llevar a confundir tanto a los investigadores como a los tomadores de decisiones, pues en realidad aún existe mucho debate

sobre lo que quiere decir gobernanza” (governance), corrupción, transparencia, rendición de cuentas, o incluso, democracia.

Por lo anterior, es de vital importancia estudiar lo que significa cada uno de los indicadores para saber cuál es el que se necesita, o mejor dicho, para usar el más adecuado de acuerdo a las necesidades del momento.

Dentro de cada grupo, se debe tener especial cuidado en la distinción que se hace respecto a los términos “corrupción” y “gobernanza”, que aunque normalmente han tendido a fusionarse, es útil analizarlos gramaticalmente como conceptos discretos, ya que la corrupción (sobre todo su control), es un aspecto importante de la gobernanza.

El término gobernanza ha sido ampliamente definido para englobar todo, desde el Estado de Derecho, la sociedad civil y la democracia y los derechos humanos hasta la igualdad y el control de la corrupción en cuanto a la equidad de género.

En cuanto al término corrupción y sus indicadores, es importante estar atento al manejo del término mismo, pues tiene también tiene diversas acepciones.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera que podría hablarse en términos prácticos de dos tipos de corrupción: La corrupción menor, que es considerada como la corrupción más sencilla, es aquella que podemos encontrar en las calles cualquier día. Ocurre cuando los ciudadanos interactúan con funcionarios públicos de nivel bajo y/o medio, y en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras oficinas gubernamentales. En este tipo de corrupción, las transacciones monetarias normalmente son pequeñas y su impacto es a nivel individual.

Por otro lado, existe la llamada gran corrupción (o corrupción política), y que involucra sumas de dinero mucho mayores, e impacta negativamente sobre el desarrollo de un país en su conjunto, además de impactar sobre la legitimidad de los gobiernos y las élites gobernantes.

Dado lo anterior, los indicadores pueden ser de tres tipos:

Basados en percepción y experiencia;

Basados en una fuente de datos e indicadores compuestos, e Indicadores *proxy*.

Los indicadores basados en la percepción son los más comunes y se basan en las opiniones subjetivas así como las percepciones de los ciudadanos, empresas o expertos encuestados en cierto país. Los indicadores basados en la experiencia preguntan a los ciudadanos si han sido estados en una situación tal que dieron algún tipo de soborno o si fueron obligados a darlo por alguna autoridad. Ambos tipos de indicadores pueden ser notablemente diferentes si es que los encuestados se encuentran renuentes a decir la verdad sobre los sobornos.

Los indicadores basados en una única fuente de datos son producidos por una organización sin tener que recurrir a datos de terceros. Los indicadores compuestos, por otro lado, agregan y sintetizan diferentes medidas, generadas por terceras personas. En el mundo de la medición de la corrupción, los indicadores compuestos permanecen como los indicadores mayormente usados porque tienen cobertura global, lo cual permite hacer comparaciones entre países.

Los indicadores *proxy*, ante la dificultad de medir un fenómeno que no es completamente observable, buscan medir la corrupción a través de indicadores indirectos mediante “señales” de corrupción o midiendo el opuesto, que son las medidas anticorrupción, buen gobierno y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es importante mencionar que también existen indicadores desagregados, que miden la corrupción que se da hacia ciertos grupos específicos de la población, en este sentido existen indi-

cadadores pro-pobres, que miden, por ejemplo, la corrupción que se suscita en los sistemas públicos (gratuitos) de salud. Adicionalmente se han elaborado algunos otros que se enfocan en la corrupción percibida sobre género.

Es importante hacer una aclaración en este punto de la explicación. Si bien en el apartado donde se expuso el marco teórico se dijo que la corrupción es un fenómeno de apropiación de rentas en donde un funcionario público se aprovecha del monopolio de la información que tiene a su alcance, en el terreno de la medición esta definición es muy ambigua, sobre todo porque existen muchas definiciones al respecto y porque es un concepto que está sujeto a muchas creencias de la gente (e incluso de los académicos), y además es un término occidental, por lo que hay que agregar el sesgo cultural a la definición, y el mismo análisis es válido para el término gobernanza. (En PNUD 2008 p. 11-15 se aborda con mayor detalle esta problemática).

Para hacer frente a estos enormes retos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propone que se hagan a un lado (en términos prácticos), las etiquetas con las que se presentan la gran variedad de indicadores, y que simplemente nos enfoquemos en lo básico, es decir, en ir a fondo y entender lo que cada indicador está considerando.

Las medidas de la corrupción tienden a agruparse en dos tipos: aquellas que miden la calidad de las instituciones, las reglas y los procedimientos (esto es conocido como insumos), o las medidas de aquellos mecanismos que son llevadas a la práctica (resultados).

Las medidas sobre los insumos se enfocan en evaluar las reglas, o lo que dice la teoría, mientras que los indicadores basados en los resultados evalúan el sistema de “entregables” a los ciudadanos de un país.

Un ejemplo de lo anterior puede ser la medición del crimen. Un indicador de insumos podría ser el número de policías que se envían a cuidar las calles, mientras que un indicador de resultados podría ser la tasa de crímenes en un período de tiempo.

Como todo en la vida, los indicadores de insumos y de resultados tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores que se enfocan en las leyes anti-corrupción y los que se basan en resultados tienen la ventaja de proporcionar datos claros y duros sobre la existencia de leyes y regulaciones, como en el caso del ejemplo anterior en donde la información sobre la reducción del crimen se mide literalmente con una medida sobre el número de crímenes, y por lo tanto este tipo de indicadores son muy útiles para medir programas o políticas públicas, y nos muestran claramente si se están obteniendo los resultados que deseamos. La debilidad de éstas radica en que el vínculo entre insumos y resultados (producto) no siempre es claro. En el caso de la medición de la corrupción, la relación causal entre las reglas y lo resultados es complicada de ligar empíricamente.

Conclusiones

La corrupción hoy en día, se abordan diversos puntos de puntos de vista sobre lo que significa la corrupción llegando a concluir que éste fenómeno, desde el punto de vista económico, se caracteriza por la existencia del monopolio de la información por parte de los servidores público a distintos niveles de gobierno, situación que ocurre debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas que llevan irremediablemente a la opacidad en el manejo de los recursos públicos, y a la extracción de recursos a los ciudadanos por parte de los servidores públicos.

Con esa definición, se habló de las dificultades en la medición de los costos de la corrupción ya que aún existe debate sobre una definición formal del término y que ayude a elaborar un índice que podría llamarse “perfecto”.

Tomando en consideración lo anterior, se dio a la tarea de investigar los tipos de indicadores y las metodologías que se utilizan en la elaboración de las herramientas que miden la corrupción.

Como se constató, existen dos maneras de medir este fenómeno, una es a través de las medidas anticorrupción y buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, y la otra es mediante la percepción ciudadana sobre los actos de corrupción.

Posteriormente se habló sobre el tipo de medición que realizan los indicadores. En la práctica existen dos tipos: los que miden insumos y los que miden resultados. Como ejemplos de indicadores de insumos se encuentra el Índice de Integridad Global, y de resultados (que son la gran mayoría), están el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial o el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza Transparencia Internacional.



En cuanto a las metodologías que son utilizadas para la elaboración de los índices se mostró que muchas agencias recaban información de terceros para elaborar sus propios indicadores, a este tipo de herramientas se les denomina indicadores compuestos, por el contrario, cuando las agencias recaban su propia información, se les denomina datos originales.

Los índices de datos compuestos y de datos originales tiene sus pros y contras. El mayor beneficio que aportan los indicadores compuestos es la facilidad para resumir gran cantidad de información de múltiples fuentes y así disminuir el error de medición, asociado a cualquier instrumento estadístico. La desventaja, es que se corre el riesgo de perder claridad conceptual al agregar muchas variables en un solo marcador o categoría.

Los índices de datos originales tienen la ventaja de proporcionar claridad y consistencia, por lo que facilitan la tarea de juntar insumos y resultados. Pero sus desventajas recaen en la subjetividad y ambigüedad en la elaboración de calificaciones.

Además, los índices pueden ser objetivos o subjetivos de acuerdo a la forma de recabar la información. Los índices subjetivos son aquellos que miden percepción ciudadana sobre todo, y los

índices objetivos proporcionan información real y medible.

Por último, se proporcionó una lista con los indicadores más importantes que existen hoy en día y que miden el fenómeno de la corrupción a nivel internacional.

Finalmente, es importante mencionar que la decisión sobre el uso de determinado índice recae exclusivamente en el investigador/tomador de decisiones, por lo que antes de utilizarlos, se debe investigar a fondo el tipo de indicador como la metodología en la elaboración de los índices, para poder decisiones acertadas.

Carlos Castillo¹

Amanecer

La zona es habitacional, un barrio al sur de la ciudad de México donde salvo los negocios como restaurantes, tiendas de abarrotes y conveniencia, estéticas y papelerías, el resto son casas, edificios de departamentos y cotos privados donde los únicos sonidos antes de las ocho de la mañana son los de licuadoras, puertas automáticas de cocheras y el motor de automóviles que arrancan rumbo a cualquier destino de la urbe.

Hay, no obstante, una excepción que rompe la tranquilidad todos los martes, cerca de aquella hora: un camión repartidor de garrafones de agua se detiene a media calle, para surtir al depósito enfrente de la ventana del líquido que, si en verdad existiera un servicio serio y seguro de agua potable, no sería necesario adquirir a manos de un particular.

La escala dura unos treinta minutos, en un horario que, si bien presenta alta afluencia de vehículos, no resulta mayor conflicto por ser una vía secundaria; pero, precisamente por ello, el camión que obstaculiza durante media hora uno de los dos carriles entrapa la calle y genera un concierto de bocinas que exigen movimiento, incluidas ocasionalmente la de alguna patrulla, que incluso utiliza el altavoz para solicitar avanzar y agilizar el tránsito.

No hay respuesta alguna. Los empleados de la compañía de agua toman su tiempo, ejecutan sus maniobras, charlan con los colegas del depósito y reanudan la ruta cuando se les antoja, ajenos y quizá ya inmunes a voces y cláxones ofensivos o insistentes. Luego vuelve el silencio, se renueva la calma hasta el martes siguiente, cuando se repite una escena donde la permisividad, la falta de respeto por la autoridad y la indiferencia ante la ley son una muestra minúscula pero representativa de la corrupción cotidiana, costumbre hasta el punto de convertirse hábito, día a día con el que se aprende a convivir.



1 Revista Bien Común. Año XX No. 235, octubre del 2014. Págs. 12-19

Esa convivencia, empero, puede constatarse a lo largo de una caminata por algunas calles a la redonda del mismo barrio. En la primera esquina, un alatar de la Guadalupana muestra su efectividad para evitar que ese espacio sea utilizado como depósito de basura, divina solución que demuestra que el cartel prohibitivo de la delegación no tiene de ningún modo la efectividad de la efigie religiosa; en la esquina siguiente, la patrulla que conminaba sin éxito al camión de basura se detiene frente a la rampa para discapacitados con el objetivo de que sus tripulantes consuman un sustancioso desayuno, en un tenderete callejero que en cuanto la época electoral se avecine, será retirado y sustituido por un letrero en el que se señalará que ese es un “espacio libre de ambulantes” (el letrero, por cierto, se sumará a la señalética de discapacitados, a la de prohibido estacionarse y a la de cruce de peatones que se multiplican en cada esquina del cruce, abominable espectáculo de colores, tubos y placas metálicas inútiles y disfuncionales no sólo para prohibir sino, además, como estética urbana).

Una calle más adelante, el taller de la cuadra utiliza como zona laboral la banqueta, donde uno tras otro se encuentran detenidos los automóviles que requieren compostura; cuando la carga de trabajo es mayúscula, tambos de concreto reservan el lugar de estacionamiento para asegurar los espacios a los posibles clientes; en caso contrario, el llamado “franelero” cobrará una cuota mínima a quien busque un espacio para detener su vehículo, con lo que se compensarán las ganancias del pequeño establecimiento, del que no pocas veces el rugir de motores o el rechinar de balatas averiadas es también, como unas calles atrás el camión repartidor de agua, despertador matutino para los vecinos, cuya queja por uno u otro asunto ya ni siquiera despierta entre la autoridad encargada el interés para levantar un reporte, enviar un oficial o algún supervisor que intente poner orden. El hábito de nuevo, convertido en cotidianidad a golpes de costumbre.

Así, se llega a una avenida principal, un eje vial donde se levanta un alto edificio de apartamentos, aún en construcción. Hay días que las revolvedoras de concreto o los camiones que transportan material se estacionan en las banquetas, por lo que el peatón debe descender de ésta para pasar por ahí, desafiando el tránsito que circula, por fortuna, a velocidad moderada puesto que las averías en el semáforo complican cualquier intento de hacer andar a los automóviles.

Cuando la reunión de proveedores es mayor, uno de los carriles se utiliza como estacionamiento de una larga fila de los llamados “volquetes”, lo que añade lentitud y simplifica el andar de quien camina. Si usted elige hacer una denuncia ante la delegación, se le responderá que, por ser vía primaria, el asunto atañe a la autoridad de la ciudad; si usted se comunica con ésta, es probable que deba ir en persona a una oficina seguramente lejana, que tardará varios meses -los que tome terminar la obra- en tomar una decisión.

Si en vez de utilizar la ruta de la construcción se va hacia el lado contrario, los obstáculos son menores, aunque más alarmantes. Las oficinas de la Procuraduría General de la República se encuentran engalanadas en la entrada por un puesto callejero donde el comprador puede adquirir por precios risibles películas, series y otros materiales audiovisuales de procedencia ilícita, “piratas” en el argot coloquial, entre patrullas, sujetos con armas caladas a la cintura y placas oficiales colgadas del cuello, que entran y salen sin sorpresa, que en ocasiones se detienen, preguntan por el estreno de temporada, lo adquieren e ingresan sin tribulación alguna a la oficina.

El diario de la mañana

La corrupción, ¿problema de instituciones o de cultura? El debate en una entrevista televisiva entre Enrique Peña Nieto y León Krauze fue de apenas tres o cuatro frases por cabeza, rozando apenas una cuestión que sin duda alcanzaba para por lo menos una hora de discusión. El presidente argumentaba lo segundo, casi de manera fatídica, como intento de justificar los males del país, mientras su interlocutor señalaba que los mexicanos que migran a Estados Unidos respetan la ley como no lo hacen en su país porque, precisamente, hay una autoridad que se respeta y que se da a respetar. Habría que añadir que, cuando esos mexicanos regresan, probablemente recaí-

gan en el incumplimiento de las normas ahí donde sea posible.

En el periódico, durante la campaña por la gubernatura de Nayarit, uno de los candidatos afirmaba tajante haber robado, “pero sólo poquito”. El candidato ganó la elección. En su campaña por la Presidencia de la República, Peña Nieto se ufana de los compromisos cumplidos, mientras el presidente nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero, recorría las calles de la entidad demostrando que aquellos logros no lo eran: puentes inconclusos, pasos a desnivel trancos, vialidades sin pavimentar, entre otras, no bastaron para mermar la popularidad del abanderado priista. En el habla popular, expresiones que son ya parte de la cultura nacional rezan: “el que no tranza no avanza”, el problema no es robar, sino que te cachen”, “año de Hidalgo”, y son muestra cabal del modo en que el PRI ha ejercido el poder durante décadas. Como corolario, la Encuesta Nacional de Cultura y Prácticas Democráticas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación señala que 44% de los mexicanos están algo o muy de acuerdo con la frase “un político puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas”. Entonces, sí puede decirse que la corrupción es un tema cultural, pero esa cultura se ha construido tras lustros de debilidad institucional del Estado, de la autoridad y de aquellos encargados de hacer cumplir la ley.

La indiferencia con la que en México se vive y se convive con la corrupción es un asunto grave al que se abona una cuestión más grave aún: la del crimen organizado, cuya presencia, influencia y poderío quedó demostrado en cuanto Felipe Calderón decidió enfrentarlo durante su periodo como Presidencia de la República. Ya sean narcomenudistas o grandes capos, la ciudadanía y, por ende, la autoridad, sabe dónde están las llamadas “narcotienditas”, en diversas ciudades es vox populi el sitio donde habita el jefe del cártel, casi siempre un sitio opulento, nada discreto, rodeado de riqueza y oropel. En los medios de información, es común la difusión de videos donde distintas autoridades, casi siempre del nivel municipal, se reúnen con narcotraficantes para hacer acuerdos, negociar protección o acordar rutas para el tránsito de la droga. Las trágicas y lamentables desapariciones de normalistas en Ayotzinapa, así como el hallazgo de fosas clandestinas con restos humanos en Iguala, demuestra como la colusión de los gobiernos locales con el hampa es cosa común, y que los saldos pueden terminar en auténticos crímenes en los que la policía es cómplice; la quema del palacio de gobierno de Guerrero, y la nula intervención de las autoridades, dejan en claro la permisividad y el vacío en la intervención de justicia. Hace poco tiempo, la presencia de autodefensas en ese estado y en Michoacán demostraron también cómo ese monopolio de la fuerza que por definición es atributo del Estado, puede cederse y hacer concesiones en lugar de ejercerse sin miramientos ni flaquezas.

Lo que subyace en todo ello es corrupción: debilidad institucional, como bien señalaba Krauze, que se ha convertido en un tema cultural, como también afirmó Peña Nieto. Un gobierno débil, timorato al momento de aplicar la ley cuando más apremiante se torna la situación, que justifica en la cultura lo que es responsabilidad del Estado, que tolera en sus más altas esferas el abuso o la omisión alevosa, genera sin duda una sociedad donde se replican esas prácticas hasta asumirlas con la normalidad y la cotidianeidad con la que un automovilista pasa de largo la luz roja del semáforo en la cara del policía, quien ni se inmuta ni se siente agraviado, simplemente observa y sigue ejerciendo esa extraña labor de permanecer en los cruceros haciendo precisamente eso: observando (en el mejor de los casos, porque los hay también que, con el silbato, piden a los vehículos, airosos, con un guante blanco en la mano, que avancen o se detengan, repitiendo exactamente lo mismo que pide el semáforo; para fines prácticos, infringir la ley frente al agente o frente a la máquina es lo mismo, ninguno reaccionará ante la falta).

La estrategia que prevaleció durante los primeros meses del sexenio, que prefirió sacar de la agenda pública el tema de la seguridad nacional, trajo consigo a la postre un resurgir de fuerza contenida que, mientras se redactan estas líneas, no por dejarse de mencionar dejó de existir, del mismo modo en que no por no sancionar al automovilista infractor, éste de la noche a la mañana decidirá acatar los lineamientos de tránsito; de la misma manera en que, no por no regulara las

compañías constructoras, éstas respetarán las áreas asignadas a los peatones; con igual resultado que poner señales de prohibición cuando no existe quien se encargue de hacer valer lo que prohíba la señalética urbana.

Almuerzo

De vuelta a casa, pasado el mediodía, un aviso de la Comisión Federal de Electricidad alerta sobre el retraso en los pagos del recibo de luz; el vigilante del edificio, cauto, alerta acerca del asunto previo a que el empleado gubernamental me aborde con un argumento amenazador:

Venimos a cortar el suministro por falta de pago-, señala con voz de poder absoluto, certera y tajante.

Se hace un silencio en el que repaso los pagos previos, y recuerdo que hacía cuatro meses no llegaba el papel con la cuenta bimestral.

Disculpe señor, pero no he recibido recibo alguno desde algún tiempo-, digo un poco tratando de encontrar una solución.

Ese es problema de la oficina, señor. En todo caso, deberá usted acudir al módulo más cercano para arreglar el problema y realizar el pago. Yo debo cortar el suministro hasta que el pago quede registrado-.

Por mi cabeza corren los inconvenientes del asunto: es mediodía y será más que improbable que pueda resolver el problema ese mismo día. El módulo referido está un poco lejos de casa, y seguramente no será ni sencillo ni rápido. La verdad, lo ignoro, pero el solo hecho de acudir a una oficina gubernamental es para desmotivar a cualquiera.

Algún gesto en esos segundos reflexivos de parte mía pone sobre alerta al empleado, quien encuentra un resquicio para soltar su propuesta:

Es muy fácil, deme 200 pesos y yo lo arreglo; nomás debo cortar unos minutos el suministro, luego lo reactivo y usted me asegura que mañana hace el pago, para no tener problemas ninguno de los dos-.

La oferta es tentadora. Ceder representa caer en la corrupción, con las ventajas que alguna vez señaló el colombiano Fernando Vallejo, quien palabras más palabras menos, escribió: “La mordida es un invento tan eficiente como la rueda. Hace que todo ande más rápido”. Lo contrario implica ralentizar, entorpecer, someter a quien se niega, probablemente, al engorroso proceso de quedarse sin energía eléctrica toda la noche, acudir por la mañana a realizar el pago y esperar a que algún empleado, quizá el mismo que se encuentra frente a mí, acuda al día siguiente, pero ahora de mala gana por la también mala idea de entorpecer un proceso que, de haber tomado su alternativa un día antes, hubiera beneficiado a ambas partes.

La burocracia juega con la corrupción porque sabe que su moneda de cambio es el tiempo; ceder a ese mínimo pero económico acto de entregar una cantidad pequeña de dinero para ahorrarse un trámite no es más que pagar por un ahorro de tiempo, que a nadie le sobra y que, como reflexionara Castillo Peraza, es un “bien no renovable”: el tiempo perdido nadie puede recuperarlo.

Pasa lo mismo con los centros donde se mide y evalúa la calidad de los motores de los automóviles para decidir qué día circulan y qué día o días están obligados a no hacerlo. Ceder a la oportunidad de poder utilizar el coche una jornada más será siempre tentador para su dueño, y, de nuevo, una moneda de cambio que el empleado del llamado Verificentro puede negociar si las circunstancias lo permiten (esas circunstancias serán, como siempre ocurre con la corrupción, el margen de maniobra corruptora que permite el superior o jefe directo, en una cadena ascendente que de ser posible rastrear, muy probablemente llegará hasta autoridades de alto rango y nivel,

mismo camino que tomará el dinero recibido desde ese funcionario de calle hasta el secretario o titular de cada dependencia y, de ahí, hasta el gobernante electo).

Llegará pues el momento en que los noticieros, alarmados por el número de imecas que marcó en último registro ambiental, alertarán a la población del peligro que representa realizar actividades al aire libre, se procederá a realizar investigaciones e implantar medidas de emergencia, se detectará alguno de esos centros al que se le aplique un castigo ejemplar -cierre, clausura, alguna sanción administrativa y, en casos graves, algunas detención- y la cabeza corruptora -por acción u omisión- mostrará ante los medios en rueda de prensa la maniobra como un descubrimiento que destaque su compromiso con la honestidad y la transparencia.

Mientras tanto, el camión que se estaciona en la construcción cercana a la casa, arrojará con cada cambio de velocidad una humareda densa, oscura y pestilente que a nadie alarma porque habrá quizá un acuerdo entre la compañía generadora de empleos e inversión y el gobierno, que no se interesa en el gran contaminador sino en el pequeño, el automovilista, más fácil de extorsionar y convencer de la conveniencia de ahorrarse corralón, multa, cuota de recuperación del vehículo y toda la engorrosa maraña de trámites que implica ser sorprendido circulando cuando no se debe.

Es imposible medir la cantidad de ilícitos cotidianos, el monto del dinero que corre debajo de operaciones mínimas o máximas y que alimenta la corrupción como una costumbre diaria, economía al margen de la ley que en no pocos casos llega a establecerse como forma de vida. El caso de los llamados “viene-viene” es ejemplar en este sentido: una fuente de empleo que, como la piratería, es común en una cantidad incalculable de personas, y que obtiene sus ingresos del monopolio del espacio público para estacionarse que ostentan quienes, ubicados estratégicamente en torno a sitios donde la necesidad de esos lugares es cosa de todos los días.

El modus operandi es simple pero efectivo. El conductor en busca de estacionamiento será detectado por el “viene-viene”, quien se aproximará sin recato a ofrecer un sitio apartado con antelación, lo ofrecerá a cambio de una cuota y facilitará el servicio de vigilancia del automóvil que también, cuando las ganas o la iniciativa lo permiten, podrá ser lavado antes de que el usuario regrese para retomar su camino. Si por algún motivo éste se niega, el riesgo de vandalismo contra el vehículo es uno que no vale la pena correr, puesto que un vidrio roto, el robo de alguna refacción o el hurto de la unidad siempre serán más costosos que la mínima cantidad que se solicita. Así, este empleo no sólo sustituye a la autoridad policiaca, que con seguridad recibirá una cuota que permite realizar las operaciones, sino además es fuente de trabajo de sujetos cuya sola función consiste en permanecer a la espera de un nuevo automovilista al que ofrecerán un sitio por el que él mismo ya pagó con antelación al cumplir con sus obligaciones fiscales.

La víspera

El fracaso institucional que tiene como consecuencia la falta de una cultura de la legalidad, está relacionado directamente, como se ha expuesto hasta este momento, con una cultura vial que también requiere de normas, reglamentos y autoridades que los hagan valer. La prueba de ambos fracasos va de la mano y es notoria en un paseo cotidiano, ya sea por las calles de la ciudad o por las noticias; la segunda de estas fallas se desprende de la primera, la explica claramente y es un ejemplo claro de sus efectos.

Para demostrar el asunto de la discusión entre Peña Nieto y Krauze, es posible valerse, precisamente, de la cultura vial de la ciudad de México del modo que sigue. Desde hace varios años, al menos los de que quien estas líneas redactan, cada nuevo jefe de Gobierno del Distrito Federal pretende imponer nuevos medios para ordenar el tránsito vehicular de la urbe, con ideas que van desde lo básico hasta lo estafalarío.



Cada seis años, empero, llegan nuevas disposiciones: uso obligatorio del cinturón de seguridad; prohibición tajante de hablar por teléfono móvil mientras se conduce; obligatoriedad para los conductores de transporte público, de utilizar corbata y camisa para realizar sus labores; un sistema de “puntos” en la licencia de conducir, que conforme se van perdiendo -es decir, conforme se delinque- van reduciendo las posibilidades que tiene el automovilista de contar con el permiso; cámaras infractoras que detectan el exceso de velocidad y generan una multa que llegará al domicilio del infractor; controles de alcoholemia en puntos móviles de la ciudad; parquímetros para evitar el cobro de los ya mencionados “viene-viene”, por mencionar sólo algunos de los más recordados.

Sin embargo, el punto de partida para manejar un vehículo consiste en la obtención de la licencia. La vez que un servidor hizo el trámite para contar con tal permiso, no hubo examen de por medio, ni práctico ni teórico; lo único obligatorio era pagar la cuota establecida y con ello hacerse de un permiso vitalicio para manejar. Es decir, poseer el documento que licencia a una persona para conducir no exige saber hacerlo, tal como si la licencia que permite a un médico ejercer su profesión no requiriese una serie de conocimientos que la acreditación validara. ¿Exageración? Quizá, pero el facultativo que no sepa utilizar adecuadamente un bisturí es tan riesgoso para su paciente como el conductor que no sepa que la distancia ente un automóvil y otro debe ser suficiente para que en caso de frenado abrupto, haya tiempo no sólo de reacción sino además para que el vehículo se detenga sin dañar al de enfrente. En ambas omisiones se pone en riesgo la seguridad y la integridad de los demás, y eso es lo que se busca precisamente con un reglamento: prevenir situaciones que son potencialmente riesgosas para el prójimo.

Sin una autoridad que haga cumplir estos reglamentos de manera seria, no se generará una cultura que anteponga ciertas premisas como parte del actuar cotidiano. A saber, ningún hospital contrataría a un médico sin licencia porque hay una autoridad que lo prohíbe, y el médico en formación no pensaría en solicitar empleo en el nosocomio sin contar con un título pues ni siquiera

llegaría a la etapa primera de selección. No ocurre, por el contrario, lo mismo para los automóviles. Quien no tiene licencia puede adquirir un automóvil y la concesionaria no objetará la falta para negar la venta, mucho menos cerciorará que el comprador tenga las habilidades necesarias para hacerlo.

Por lo que toca a la propia policía vial, un rama particular y distinta de aquella encargada de procurar la seguridad, y de acuerdo con las nuevas disposiciones implementadas con cada nueva administración gubernamental, utilizar el cinturón es ya costumbre casi general, salvo por aquellos que sólo lo hacen cuando ven cerca una patrulla; el uso de celulares es indistinto y salvo escasas ocasiones, el automovilista puede pasar frente al uniformado en plena charla sin que éste haga algo por sancionarlo; las corbatas que, mero aspecto visual, no tienen nada que ver con las muchas veces nula habilidad de los choferes de transporte público para manejar, se convierten en adorno que cuelga del espejo retrovisor; el sistema de puntaje que llevaría a perder la licencia resulta disfuncional cuando la autoridad que solicitaría el permiso al conductor infractor acepta un soborno a cambio de omitir la aplicación de la ley; salvo, pues, por las cámaras infractoras -que por ser máquinas no son sobornables- y los controles de alcoholemia, estos sí, férreos, las instituciones son constantemente burladas en cada nueva disposición impuesta, lo que tiene como consecuencia que no se construya, voluntaria o forzosa a base de sanciones, una cultura vial seria. La permisividad es regla, la corrupción costumbre y el caos que de esta suma se produce una forma de vida para la ciudad de México.

A unas cuadras del departamento, en la delegación Benito Juárez, la cantidad de escuelas que abundan en la zona convierte las calles en amplios estacionamientos a la hora de entrada y la hora de salida, esto es, entre 8 y 9 de la mañana y entre las dos y tres de la tarde. Automóviles que en doble y triple fila en ocasiones dejan solamente un carril disponible para la circulación. No hay sanción. Las patrullas no aparecen a esas horas para evitar el tráfico y las medidas que se han propuesto, como el transporte escolar obligatorio, han sido meras intenciones que se estrellan contra el poderío de numerosos comités de padres de familia que gustan de grandes camionetas donde viajan dos o tres tripulantes que, de lunes a viernes en los horarios señalados, permanecen detenidos a media calle entre 10 y 15 minutos por vehículos. Así desde hace décadas, así hasta que a fuerza de autoridad, de seriedad y de leyes que se hagan valer, cambien las costumbres, se impongan hábitos y se construya así una auténtica cultura vial, que es una de tantas manifestaciones de la cultura de la legalidad.

Sobre la Posibilidad de que se Acabe la Corrupción en México

Coral Macias¹

¿Qué es la corrupción?

Pese a ser un término en boga y con usos muy diversos, el diccionario, entre otras definiciones, anota: "acción o efecto de corromperse, alterar, trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar; sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dádivas o de otra manera; estragar, viciar, pervertir...". Según esto, resulta evidente que no todos los usos que se le dan en nuestra sociedad corresponden al mismo significado.

Para este trabajo, se han enfatizado no las características sociodemográficas- económicas sino aquello que tiene que ver con el entorno social, esto es, lo moral e institucional de la definición de corrupción, en un intento por que se aplique a las circunstancias actuales. En este caso, la corrupción es una falta de correspondencia entre un conjunto de normas abstractas y la realidad concreta en la que deberán ser aplicadas.

El problema comienza con ese valor, la honestidad, que constituye un principio moral. Sin filosofía no hay moral, sólo moralismo, y la corrupción no es una falta de la persona tal como lo es un delito común, sino que tiene que ver con un estilo de vivir, con un planteamiento de vida, con lo que rodea a dicho estilo, con la ideología, con la cultura política y las posibilidades de vida concreta de un grupo social en determinadas circunstancias históricas.



Por eso la corrupción es más una cuestión sociológica que psicológica, porque el estilo de vida se da en una sociedad específica y porque es un principio de descomposición social importante en el que se rompe el contrato social.

Distintos sistemas políticos; una misma corrupción

En muchas sociedades la corrupción parece ser inseparable del sistema político, económico y social.

¹ Macias, Coral. Sobre la Posibilidad de que se Acabe la Corrupción en México. Documento de trabajo No. 197, junio del 2005. Págs. 43

Siempre que un ente abstracto o concreto es dueño de todo, y que el individuo vive sintiendo que no es dueño de su destino y que su existencia es precaria, azarosa o prescindible, florece la corrupción.

El viejo Egipto fue una de las sociedades más corruptas de la antigüedad. En ella el faraón era amo de hombres y tierras, y sus allegados tenían el poder de ejecutar y repartir, por lo que había que arrimarse a un personaje cercano al gobernante para recibir alguna merced.

Lo mismo ocurría en la Unión Soviética, donde el gobierno (antes el Zar) era dueño y señor de casi todo y donde la gente trabajaba para quedar bien con el político que le tocaba cerca, más no para cumplir bien su cometido. En la jerarquía soviética cada uno depende del favor del que está arriba, lo cual fomenta la corrupción y la ineficiencia. Y las doctrinas progresistas también lo hacen. Si la sociedad es abierta y tiene posibilidades de expandirse, el fenómeno no se nota o toma formas menos corrosivas. Esto sucedió en Estados Unidos durante sus años de crecimiento, donde además la moral puritana protegía al naciente país con cierto tipo de corrupción, pero no contra otra clase de abusos y delincuencia.

Cuando la sociedad se vuelva inamovible y cerrada, la llamada del éxito y del progreso causa corrupción. En estos casos, las clases medias están permanentemente frustradas y las altas se van maniatando a sí mismas para dirigir.

Cuando a la gente se le impulsa a desarrollarse, por un lado, y por el otro se le impide lograrlo, entonces se hace corrupta y delictiva, con salidas que van desde el cohecho hasta el terrorismo:

En México, particularmente, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros países donde toda corrupción administrativa se presenta en principio como éticamente reprobable, el fenómeno corruptivo no va unido en la base popular a la idea de inmoralidad o de injusticia. El sentido de justicia popular difiere de inmoralidad o de injusticia. El sentido de justicia popular difiere en muchísimas ocasiones de la idea de justicia legal. Esta dicotomía obedece a las condiciones especiales en que comienza a gestarse el Estado mexicano desde el principio de la colonia hasta nuestros días, en que en muy contadas veces se ha dado una identificación entre pueblo y gobierno. Con esta experiencia histórica puede combinarse en lo más profundo de la conciencia popular la consideración que identifica con el poder público al enemigo más que al protector o representante.

La corrupción, que es un trato ilegítimo entre agentes del poder público y particulares, no sólo no se presenta para mucho mexicanos como religiosa o moralmente condenable, sino que en muchos casos es todo lo contrario, dada una supuesta creencia en la ilegitimidad de los poderes constituidos y su consideración hasta los años treinta o cuarenta, inclusive como un mal necesario.

La peligrosidad de la corrupción en el México actual

Sólo últimamente la opinión ha comenzado a escandalizarse por el enriquecimiento de políticos y funcionarios. ¿Por qué? Responder a esta pregunta es muy importante para comprender el México actual.

Hoy en día se teme, precisamente, que esa corrupción, que ha servido de medio de acumulación de capital, está minando ya la funcionalidad del sistema y pone en peligro su viabilidad. El gobierno mexicano, que cada vez es más el Estado mismo, basa su ideario en el reparto de la riqueza mediante una eficiente administración de la misma, por lo que es preciso que todos se enriquezcan en la misma medida y no unos más que otros, además de que la corrupción, que lleva intrínseco el incumplimiento de la ley y de su misión, hacen un hueco en los planes y programas en los que el gobierno compromete su legitimidad.

Esto explica por qué el régimen De la Madrid enarboló tan vistosamente la bandera de la renovación moral y el fenómeno causó tanta alarma en todos los estratos. Mientras el peculado, fraude, cohecho y otras formas de corrupción fueron un medio necesario para la acumulación de riqueza y fortalecimiento del incipiente capitalismo en México, fueron tolerados. Ahora que el sistema se pretende social, ese medio estorba y se vuelve peligroso. Sin embargo, como la modernización o socialización no se dan homogéneamente, ni en la totalidad, en el mismo tiempo histórico conviven paternalismo, seudodemocracia, dictadura y aspiraciones de socialización, cada una con sus distintos tipos de corrupción.

El problema no es nuevo y en distintas épocas de la historia de México se ha tratado de

solucionarlo. De hecho, los remedios impuestos desde arriba han servido sólo para paliar el mal, pero no para curarlo.

Las sociedades y las épocas que han demostrado mayor salud y pujanza son aquellas en que las circunstancias han propiciado, desde abajo, una mezcla de consenso filosófico, seguridad de vida de sus miembros y sentido de trascendencia del quehacer individual en comunidad.

Una sociedad corrupta puede tener muchas y muy variadas características, pero según Magdalena Noriega si tratamos de encontrar un común denominador que las incluya, encontramos las siguientes:

La vida, el quehacer y el resultado del trabajo son inseguros.

Entre el hacer y el resultado hay demasiado azar.

El quehacer se plantea como un medio para triunfar más que como realización en el propio hacer.

El éxito está vinculado a tener riqueza o status.

Hay poca estabilidad en los logros.

Hay inseguridad sobre lo que ocurriría circunstancialmente.

Y por ejemplo, el afán de enriquecimiento no se da por una necesidad natural, sino porque el individuo teme que le falte lo necesario, así como las diferencias de prerrogativas en un mismo nivel fomentan la inseguridad y la codicia.

En este contexto, que es precisamente lo incitativo, se pregunta: ¿por qué una persona opta por la corrupción?, ¿cómo se va haciendo natural la corrupción en la ideología, la cultura y la moral de la persona?

Conclusión

Las variables explicativas referentes a 'cultura política y moral' y las características socio-demográficas tienen un efecto sobre la percepción de los individuos sobre la posibilidad de acabar con la corrupción.

La proporción de personas que toleran actos de corrupción es menor en comparación con aquellas que los repudian, en el mismo sentido, el número de individuos que juzgan por la clasificación de este trabajo son honestos y mayor a la de los deshonestos.

Las personas que confían en las instituciones (partidos y sistema de justicia) y actores políticos tienden más a creer que se puede acabar con la corrupción que sus contrapartes.

Los individuos que perciben que la corrupción no es un problema tan grave, y que de hecho ha disminuido, se muestran en mayor medida acordes con la posibilidad de acabar con la corrupción.

La proporción de hombres que consideran que es posible acabar con la corrupción es mayor que la de mujeres, aunque ésta diferencia podría tener origen en que la muestra contiene un mayor número de hombres que de mujeres.

Destaca la proporción de individuos que consideran que acabar con la corrupción es responsabilidad de "todos" en comparación con aquellos que prefirieron guardar silencio sobre a quién corresponde esa responsabilidad.

En cuanto a la variable educación, resulta interesante observar que no exista diferencia en el comportamiento entre individuos sin educación y de aquellos que cursaron al menos un año de primaria o preparatoria.

Los individuos que cursaron al menos un año de educación superior o de posgrado son más optimistas ante la posibilidad de acabar con la corrupción que el grupo de control. La forma en que fueron recodificados los datos pudo haber influido en los resultados, quizá sería recomendable retomar la codificación original.

Se encontró que un fraseo con una connotación optimista tiene un efecto sobre la respuesta de los encuestados, aumentando la cantidad de personas que creen en la posibilidad de acabar con la corrupción.

Los mexicanos son más proclives a reprobar conductas deshonestas, pero éste estudio no consideró la información que podría haber dado una visión clara sobre los hechos, que mostraran la diferencia entre lo se piensa y lo que se hace.



Si se quiere evitar que los individuos de un grupo social lleguen a considerar las prácticas corruptas como una alternativa, se debe procurar un ámbito social o moral social en el que se difícil llevarlas a cabo, es decir, un medio con las siguientes características:

Si una sociedad logra mantener un cuerpo de individuos bien formado, adecuadamente remunerado y con prestigio en el hacer y no en el tener, si se logra que quien trabaja en él vea que es útil lo que hace, se habrá sentado la base de un ambiente que no favorece la corrupción, entrando con ello los evidentes beneficios que se desean.

Así, la gente no querrá ser corrupta porque preferirá lo otro, es decir, la opción de la honestidad como válida y conveniente. Experimentará que un quehacer fijo, trascendente, seguro, prestigioso, de experiencia madura, fundada en el hacer y no en tener, vale más que el enriquecimiento en la corrupción.

El problema de la corrupción es estructural y requiere de una solución de la misma naturaleza, lo cual no quiere decir que dependa únicamente de la organización sino también del sentido del quehacer humano en un grupo social. En el fondo, el problema es replantear la filosofía de vida y para ello se necesita un enorme esfuerzo de voluntad y una actitud visionaria, lo que significaría una verdadera revolución en lo profundo.

