

México:

Anatomía de la Corrupción

2ª edición, corregida y aumentada

María Amparo Casar • Octubre 2016

Causas

Percepciones

Corrupción

Impunidad

Frecuencia

Extensión

Costos

Soluciones

México:

Anatomía de la Corrupción

2ª edición, corregida y aumentada

María Amparo Casar • Octubre 2016

La primera edición de Anatomía de la Corrupción fue posible gracias a los apoyos institucionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).

Esta segunda edición, corregida y aumentada, fue elaborada bajo el auspicio de **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)**. Para ella conté con la invaluable colaboración del equipo de Investigación Aplicada de esta institución: Janet de Luna, Sofía Ramírez, Ricardo Alvarado y Georgina Ríos. Fernanda Gómez preparó el material sobre el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Víctor Aguilar merece un reconocimiento especial por haber dedicado su inteligencia y largas horas de trabajo para actualizar los datos, incorporar nuevas fuentes de información y robustecer los argumentos y conclusiones de esta investigación.

ÍNDICE

I. PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	7
II. INTRODUCCIÓN	9
III. ÍNDICES DE PERCEPCIÓN: MÉXICO Y EL MUNDO	11
IV. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO	25
V. MÁS ALLÁ DEL GOBIERNO: EMPRESAS, CIUDADANOS Y CULTURA DE LA LEGALIDAD	35
VI. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN	55
VII. IMPUNIDAD	65
VIII. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN	73
IX. CONCLUSIÓN	89



ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF	Auditoría Superior de la Federación	IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica	IFE	Instituto Federal Electoral
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado	IGI	Índice Global de Impunidad
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.	IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas	IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
COLMEX	El Colegio de México	IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas	INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
FECC	Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción	ISA	Investigaciones y Soluciones Avanzadas
FEM	Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)	ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional (IMF, por sus siglas en inglés)	LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
GEA	Grupo de Economistas y Asociados	MP	Ministerio Público
IDAIM	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México		



OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés)
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas (UN, por sus siglas en inglés)
PDN	Plataforma Digital Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto (GDP, por sus siglas en inglés)
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UDLAP	Universidad de las Américas Puebla
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



I. PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

En el 2015 se publicó la primera edición de *Anatomía de la Corrupción*. A partir de entonces se han producido nuevos estudios, indicadores, encuestas y reportes sobre corrupción e impunidad a nivel nacional e internacional. Además, se han actualizado diversos índices utilizados en la primera edición. También se ha avanzado en la recopilación de datos y estadísticas de distintas dependencias gracias a las solicitudes de transparencia. Por su parte, el periodismo de investigación ha seguido dando frutos sobre la extensión y profundidad del fenómeno de la corrupción y los pocos avances en la impunidad que la acompañan.

Esta segunda edición incorpora la nueva información producida en los últimos 12 meses y material al que no se había tenido acceso en la primera edición. De esta manera, cada uno de los capítulos fue, además de actualizado, fortalecido a partir de los nuevos hallazgos.

La realidad y la perspectiva planteadas en la primera edición de *Anatomía de la Corrupción* siguen siendo, sin embargo, las mismas o, si cabe, peores. La corrupción y la impunidad son problemas sistémicos y transversales sobre los que no se ha actuado. A pesar de que la lucha contra la corrupción y la impunidad forma parte de todos los discursos y ofertas políticas de los partidos y gobernantes, ninguno ha mostrado un compromiso real con la disminución de esta práctica. Sigue prevaleciendo entre ellos la costumbre de abusar del poder político para beneficio personal y, después de abusar, la práctica de sustraerse a la justicia.

En las empresas y en la sociedad en general tampoco se pueden reportar avances. La mexicana sigue siendo una sociedad dispuesta a practicar

la corrupción si piensa que de ella obtendrá un beneficio personal; que se mueve en los márgenes del Estado de derecho; y que se encuentra alejada de la cultura de la legalidad, indispensable para que la democracia adquiera significado.

Registramos, eso sí, una participación cada vez mayor en movimientos institucionales comprometidos con la lucha contra la corrupción y la impunidad. Son cada vez más las instituciones académicas, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones empresariales y de profesionistas que dedican su tiempo, inteligencia y esfuerzo a difundir las causas y costos de la corrupción y la impunidad y a proponer formas para evitarlas.

Muestra de ello fue la participación de individuos y organizaciones, acompañados por más de 630 mil ciudadanos, en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción. Es un importante y exitoso paso en el plano normativo que aspira a transformarse en la punta de lanza para la prevención, investigación, denuncia y sanción de las conductas de corrupción. Pero es todavía más importante por la señal que envía: la esperanza de que si la causa la abrazamos cada vez más mexicanos podrá lograrse una sociedad menos corrupta y sobre todo menos impune.

Con esta segunda edición de *Anatomía de la Corrupción* seguimos difundiendo la idea de que la corrupción tiene demasiados costos como para seguir tolerándola y de que debemos combatirla porque nos conviene, porque erradicarla es un buen negocio.

Ma. Amparo Casar

Octubre de 2016





II. INTRODUCCIÓN

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

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

No sabemos a ciencia cierta si todas aquellas conductas que engloba el término de corrupción

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

De lo que sí hemos sido testigos en las últimas dos décadas, es del incremento en la exhibición –que no de la denuncia judicial– de los escándalos de corrupción en las modalidades privada y pública y, dentro de esta última, en las tres ramas y los tres órdenes de gobierno, así como en las empresas paraestatales y en los órganos autónomos. Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado. Estas denuncias incluyen, entre otros, desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflicto de intereses, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio.

Hasta el momento, lo más que se ha logrado es llamar la atención sobre el problema que supone la corrupción. La academia, las organizaciones de la sociedad civil y el periodismo de investigación han hecho una labor importante y eficaz para poner el tema de la corrupción en la agenda pública mexicana. El hecho puede demostrarse claramente con una sola cifra. Una búsqueda en *Infolatina* enseña que en 1996 la prensa mencionó la palabra *corrupción* en 518 notas. Para 2015, el



número de menciones había crecido a 38,917. Un incremento de 1.4 menciones por día a 107, es decir, un crecimiento de 7,513%. Más recientemente, las redes sociales han hecho su parte. En un país en el que se lee tan poco, se han convertido en un gran magnetófono y amplificador de la denuncia. Por desgracia, el impacto sobre la frecuencia de actos de corrupción y su castigo, ha sido prácticamente nula. Parece que hace falta más que eso, más que la exhibición, más que la indignación y más que la sola apelación a la ética y la legalidad para que los gobiernos comiencen a tomarse en serio el problema. A estos esfuerzos de los medios tradicionales y de las redes sociales debe sumarse el conocimiento puntual sobre la corrupción y sus consecuencias y la conveniencia de combatirla a partir de sus costos.

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

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

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

En los últimos años son muchas las instituciones académicas, asociaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales las que han contribuido a poner en la agenda pública el tema de la corrupción y sus posibles soluciones. Con esta nueva versión, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad* se suma a este esfuerzo.



III. ÍNDICES DE PERCEPCIÓN: MÉXICO Y EL MUNDO

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

OCDE, 2015

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

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

Por su sencillez y precisión, la definición más aceptada de corrupción es la adoptada por la organización *Transparencia Internacional*: el abuso del poder público para beneficio privado. Y sí, la definición recoge la esencia de la corrupción pero no a todos los que participan de ella ya sea de manera individual o a través de redes ni tampoco al numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción. Por ello la definición adoptada en esta investigación es: el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del

bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley.

Es probable que la mayoría de las personas reconozcan de inmediato un acto que puede ser calificado como corrupción, pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas en esta materia.

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



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

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

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

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

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

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* elaborado por *Transparencia Internacional* que mide los niveles de percepción de la corrupción de alrededor de 170 países desde 1995.¹ Cada país obtiene una calificación de 0 a 100, donde 0 es *altamente corrupto* y 100 es *muy limpio* (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un *ranking* mundial de la corrupción.

Los resultados del IPC revelan que la corrupción es un problema de alcances globales aunque sus niveles son muy dispares. El último mapa elaborado por *Transparencia Internacional*, con los resultados del IPC 2015 en 168 países es ilustrativo.

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

¹ El IPC cambió y simplificó su metodología en el año 2012, por lo que no es posible hacer comparaciones estrictas entre años previos a dicha fecha. Adicionalmente, a partir de ese año, la escala de calificación (que previamente era del 0 al 10) es del 0 al 100. Véase la sección de "datos y metodología" del IPC 2015 en <http://www.transparencia.org/cpi2015#downloads>.



Cuadro 1

Principales indicadores de medición de la corrupción en el mundo

Publicación/ Organización	Metodología	Indicador/Medida	Rango	Año de última publicación
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en alrededor de 170 países. ²	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)	2015
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varía según la pregunta.	2013
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: (i) Percepción de la corrupción (ii) Leyes anticorrupción. (iii) Prácticas anticorrupción.	Peor (1) Mejor (7)	2015-2016
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)	2011
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina.	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción.	Varía según la pregunta.	2015
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción.	Evaluación del marco anticorrupción con base en nueve trámites y actividades específicas.	Varía según la pregunta.	2011 ³
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno.	Incluye un indicador de Control de la Corrupción que captura la percepción del grado en que el poder público es ejercido para generar ganancias privadas, así como la "captura" del Estado por élites e intereses privados.	Bajo (0) Alto (1)	2014
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de percepción de la corrupción en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública.	Malo (0) Bueno (1)	2015

Fuente: Varias

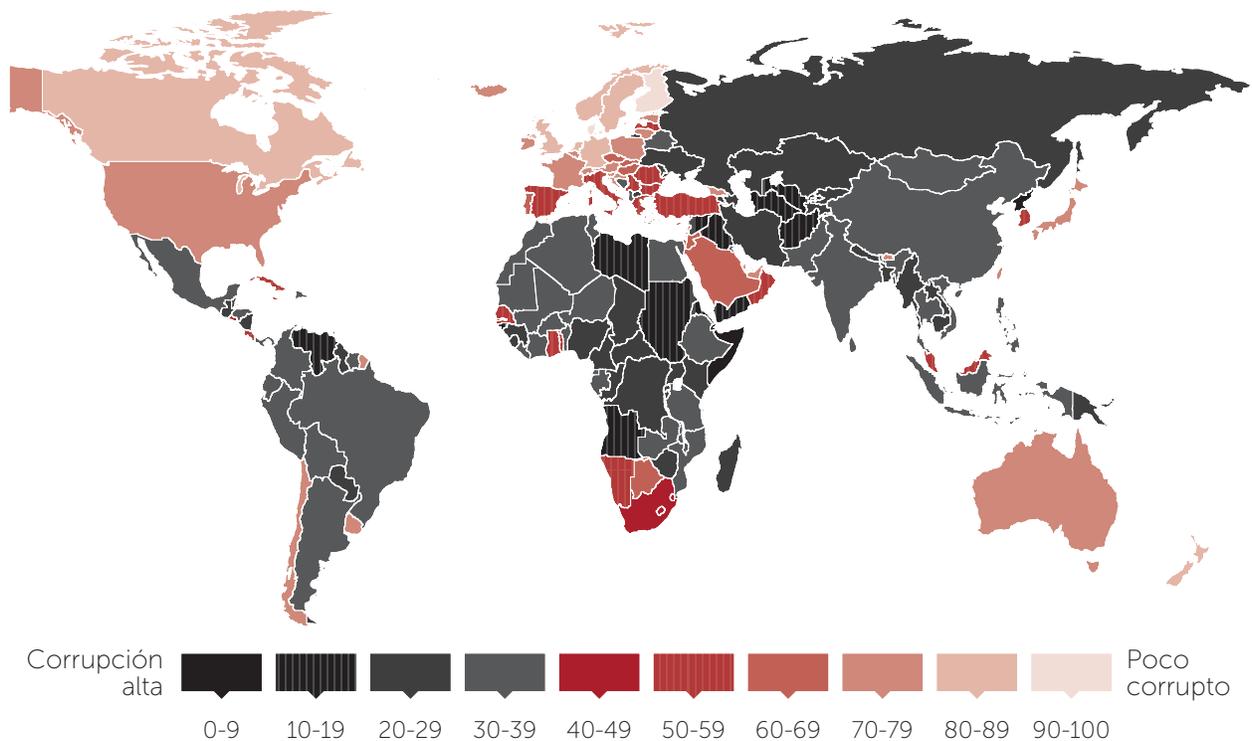
2 El número de países que se incluyen en el IPC varía de un año a otro.

3 Aunque existen Reportes de Integridad Global para 2012 y 2013, estos abarcan solo un par de países. De acuerdo con *Global Integrity*, la publicación del reporte global se encuentra suspendida indefinidamente (véase <https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/>).



Imagen 1

IPC 2015



Fuente: Transparencia Internacional 2014

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

3.2 MÉXICO Y EL MUNDO

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2015, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 95 de 168 países según *Transparencia Internacional*.⁴ Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 26 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo

coloca en el lugar 153, es decir, como uno de los países más corruptos.⁵ Si dividiéramos a los países por deciles, México estaría en el último de ellos, al lado de países que poco o nada tienen que ver con el tamaño de nuestra economía, nivel de desarrollo o fortaleza institucional.

La situación no es alentadora para México ni cuando se le compara con países miembros de organismos internacionales a los que pertenece ni tampoco cuando se le compara con países de características similares. La Gráfica 1 muestra que México es percibido como el país más corrupto de

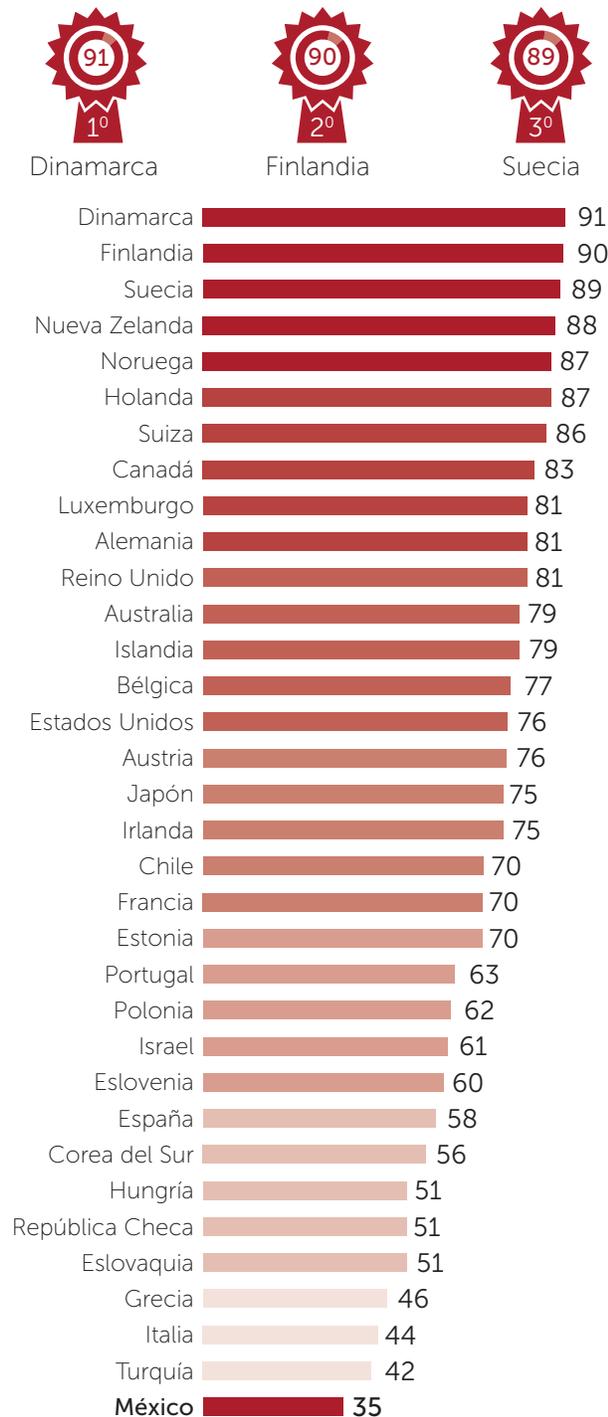
4 Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index*, 2015, 3, <http://www.transparencia.org/research/cpi/overview>.

5 World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, 2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.



Gráfica 1

IPC: Países miembros de la OCDE



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015.

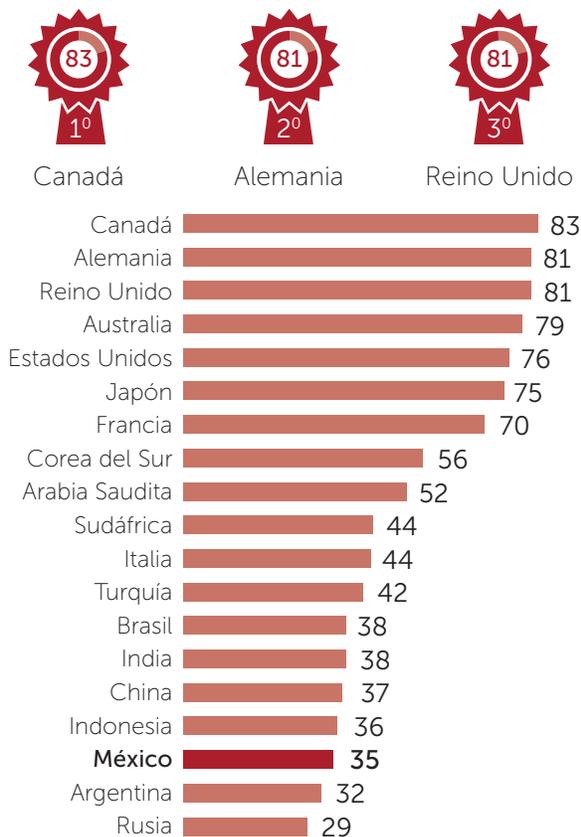
la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Incluso el integrante más cercano (Turquía) tiene una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2015 México incrementó en solo cuatro puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran estáticos, **a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar en el grupo de la OCDE.**

El mismo ejercicio de comparación, pero ahora para los países pertenecientes al G20, proyecta una situación similar. La Gráfica 2 muestra que la percepción de la ciudadanía acerca de la frecuencia de la corrupción en México es significativamente peor que en la mayoría de los miembros de dicho grupo. **De manera paradójica, México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos.**



Gráfica 2

IPC: Países miembros del G20



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015.

Peor aún, el *Índice de Estado de Derecho* 2015 del *World Justice Project* ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Pakistán, Afganistán, Liberia y Venezuela, entre otros (ocupa el lugar 88 de 102).⁶

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

país solo supera a Rusia. Sin embargo, de 2014 a 2015, México se mantuvo con la misma puntuación, mientras que Rusia mejoró dos puntos (pasó de 27 a 29).

Gráfica 3

IPC: México y los BRICS



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015.

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

El análisis histórico de estos países de 1995 a 2015 muestra que Brasil, China e India han aumentado su calificación, esto es, han mejorado los niveles de percepción en 11, 16 y 11 puntos, respectivamente. Por su parte, México se ha mantenido prácticamente estancado al aumentar tan solo cuatro puntos en 21 años y cayendo en consecuencia de la segunda posición a la quinta en percepción de la corrupción dentro de los integrantes de los BRICS.

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

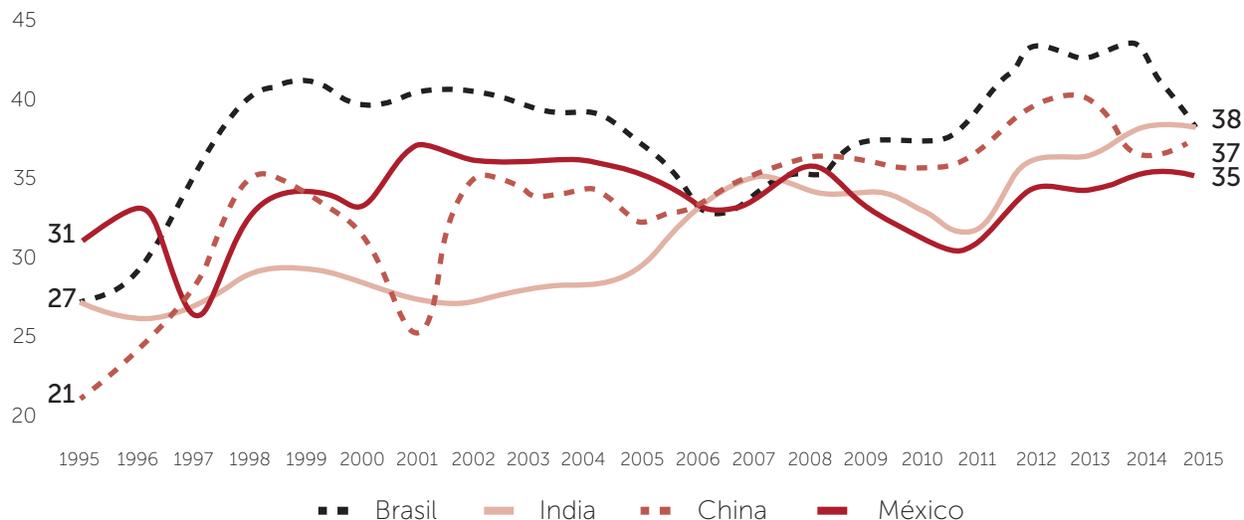
Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano. Al comparar con países latinoamericanos con un PIB

⁶ The World Justice Project, *Rule of Law Index 2015* (Washington, DC: WJP, 2015), 25.



Gráfica 4

Evolución del IPC en países seleccionados



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 1995-2015.

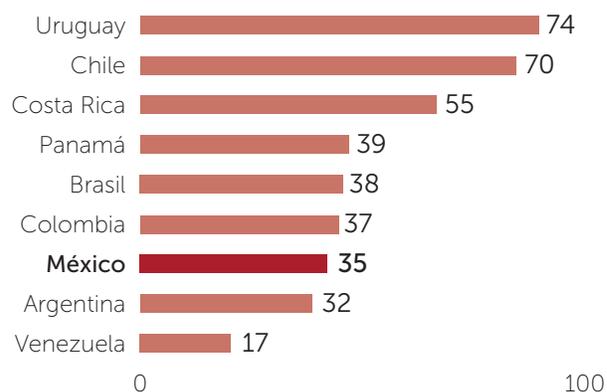
per cápita similar, México está de nueva cuenta en los últimos lugares: tan solo por arriba de Argentina y Venezuela. En contraste, países como Chile y Uruguay registran el doble de puntos que los obtenidos por México. Sumado a esto, según el Barómetro de las Américas 2014, México es el cuarto país de América Latina en donde es más común el pago de sobornos, tan solo por debajo de Haití, Bolivia y Paraguay.⁷

Pero quizás el dato más preocupante sea el de la evolución de México dentro del *ranking* mundial del IPC. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos similares subieron lugares en el *ranking* al ser percibidos como menos corruptos, México no solo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 95 en 7 años. Es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción conduzca a un aumento

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

Gráfica 5

IPC: Países seleccionados de América Latina



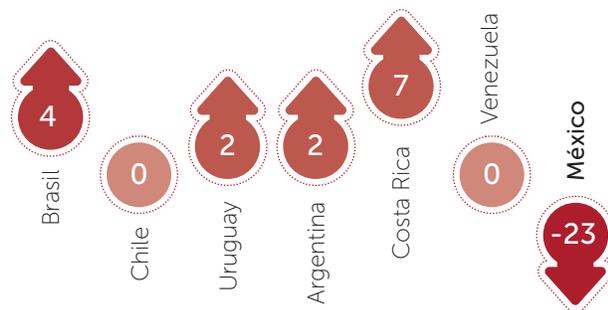
Fuentes: IPC, Transparencia Internacional 2015.

7 Elizabeth Zechmeister, ed., *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer* (Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project-Vanderbilt University, 2014), 146.



Cuadro 2

Progreso en posiciones en el *ranking* mundial del IPC



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2008-2015.

Nota: Entre 2008 y 2014, Brasil había mejorado once posiciones, pero a raíz del Lava Jato y del escándalo Petrobras, ligado a los gobiernos de Lula y Rousseff, su avance en 2015 se vio menguado.

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

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

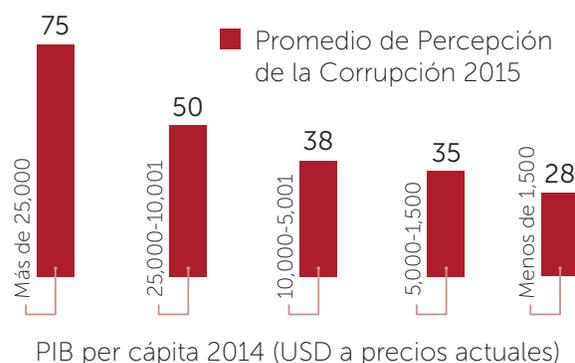
No es posible establecer una relación de causalidad inequívoca entre estas dos variables pero ocurre que en la mayoría de los casos prevalece una correspondencia positiva entre ambas. La Gráfica 6 muestra que, efectivamente, los países con PIB per

cápita más alto tienen en promedio una calificación también más alta en el IPC (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. De acuerdo con datos del Banco Mundial, Kuwait es uno de los países con mayor PIB per cápita en el mundo (\$43,593.70 USD)⁸ y su calificación alcanza solo los 49 puntos en el IPC. Por su parte, México tiene un PIB per cápita de \$10,325.65 USD⁹ y una calificación en el IPC de 35; es decir, **nuestro país tiene la calificación en el IPC que promedian los países con un PIB per cápita entre dos y diez veces menor que el suyo.**

Gráfica 6

Relación entre el PIB per cápita y el IPC



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2013 y 2014 y Transparencia Internacional 2014 y 2015.

Nota: La gráfica muestra la calificación promedio del IPC entre los países dentro del rango de PIB per cápita señalado.

La relación entre el IPC y el PIB podría ser exponencial. Avanzar un poco en la calificación, digamos de 35 a 45, puede no rendir los frutos esperados, pero si logra mejorar considerablemente

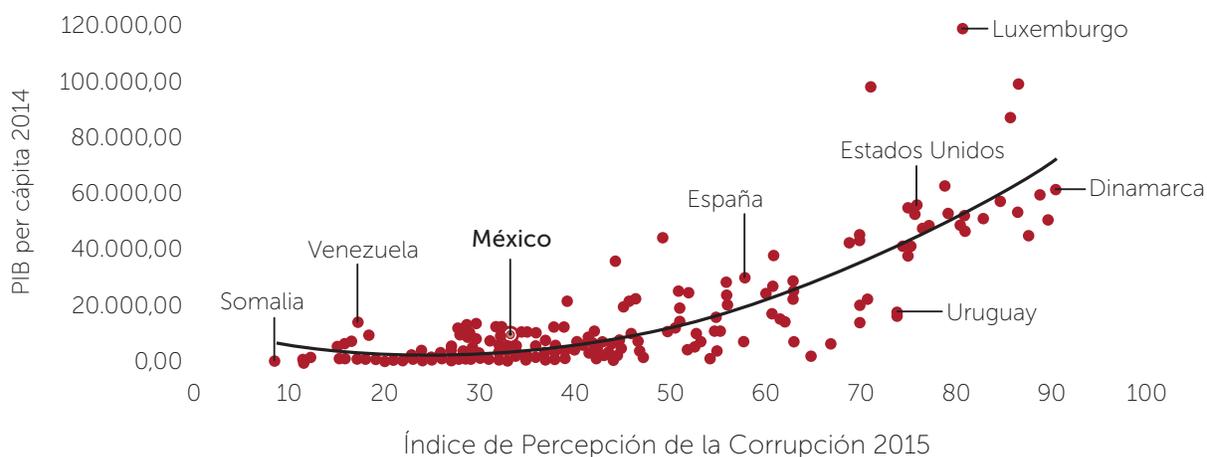
8 World Bank, *GDP per capita (Current US\$)*, 2014, http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?year_high_desc=true; Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2015.

9 Idem.



Gráfica 7

Relación exponencial entre el PIB per cápita y el IPC, por país



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2013 y 2014 y Transparencia Internacional 2014 y 2015.

–cruzar el umbral de 60 de calificación- el impacto en el PIB podría ser altamente significativo.

La gráfica 8 indica que por cada punto adicional que un país obtiene en el IPC, se prevé un incremento promedio de casi 6% en el PIB per cápita.¹⁰ (Ver página 20).

La correlación entre las dos variables puede ser menos robusta de lo que se pensaba inicialmente. No obstante, es el caso que la corrupción afecta negativamente muchos de los determinantes del crecimiento y, por tanto, puede inferirse que el efecto de ella en el crecimiento también es negativo.¹¹ Además del crecimiento, la corrupción impacta también el desarrollo. A partir de la literatura analizada, la OCDE concluye que afecta negativamente algunas de las variables del bienestar

que no están capturadas en las mediciones del PIB: desarrollo sostenible, salud y seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como es la confianza en las instituciones políticas.

Otra hipótesis planteada con frecuencia es que la corrupción es principalmente un problema de educación, por lo que los países con menor nivel educativo tenderán a presentar mayores niveles de corrupción. Al relacionar los resultados de la prueba educativa PISA 2012 en *Matemáticas, Lectura y Ciencias*, aplicada a un total de 65 países¹² con el IPC 2015, constatamos que a menor nivel educativo, mayor percepción de la corrupción y viceversa. Una vez más, no puede probarse que haya una relación causal entre ambas variables, pero sí hay evidencia de que los países con los peores resultados en la prueba PISA tienden a obtener las peores calificaciones en percepción

10 El PIB *per cápita* en la Gráfica 8 se muestra en una escala logarítmica. La ecuación correspondiente al modelo de ajuste lineal es $y = 0.0581x + 6.0771$, con una $R^2 = 0.60129$ y no controla por ninguna otra variable.

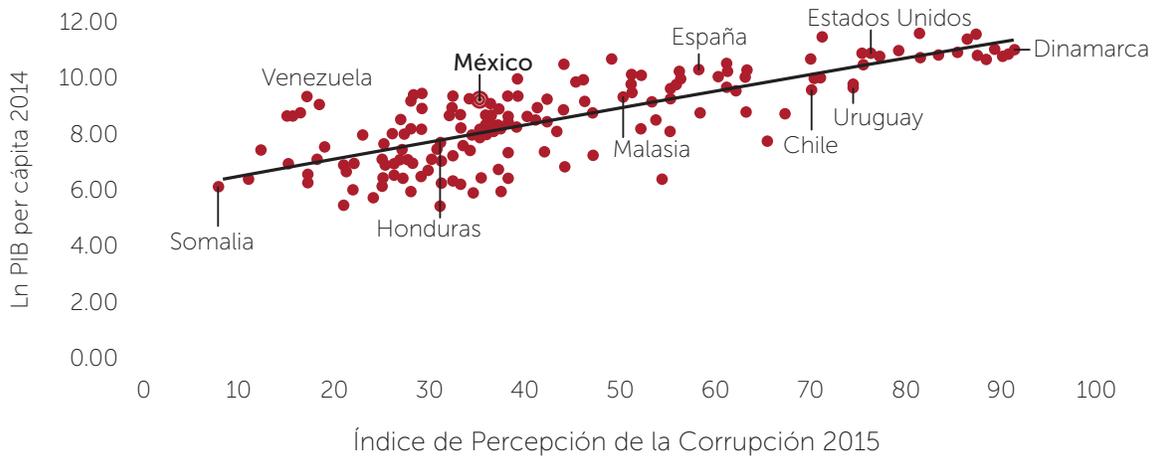
11 Organization for Economic Co-operation and Development, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (Paris: OECD Publishing, 2015).

12 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Resultados de PISA 2012 en Foco: Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben, 2014*, https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf. En 2012, la prueba PISA fue aplicada a los 34 países miembros de la OCDE y a 31 economías adicionales asociadas a la OCDE; en conjunto, las 65 naciones representan más de 80% de la economía mundial.



Gráfica 8

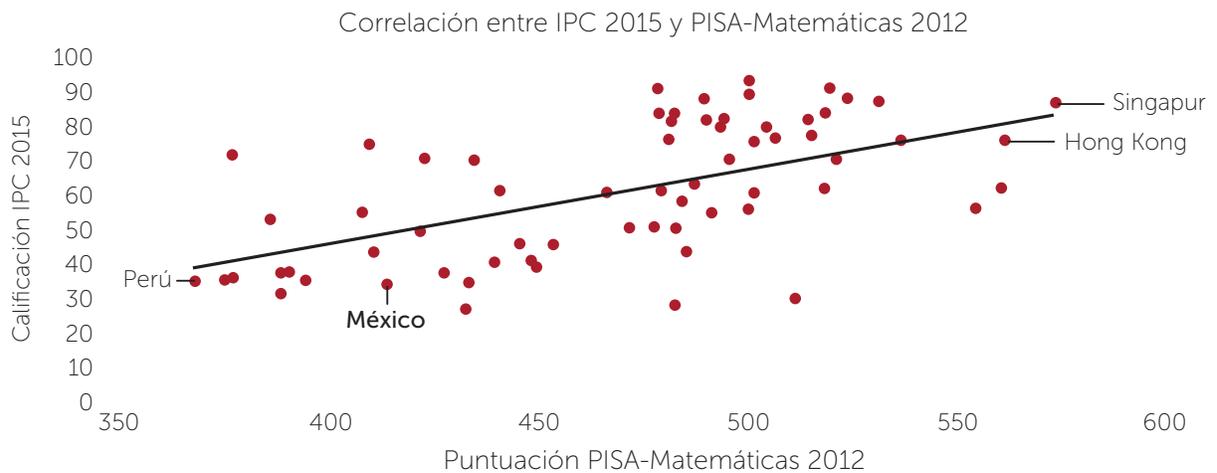
Relación lineal entre el PIB per cápita y el IPC, por país



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2013 y 2014 y Transparencia Internacional 2015.

Gráfica 9

Relación entre nivel educativo en Matemáticas e IPC

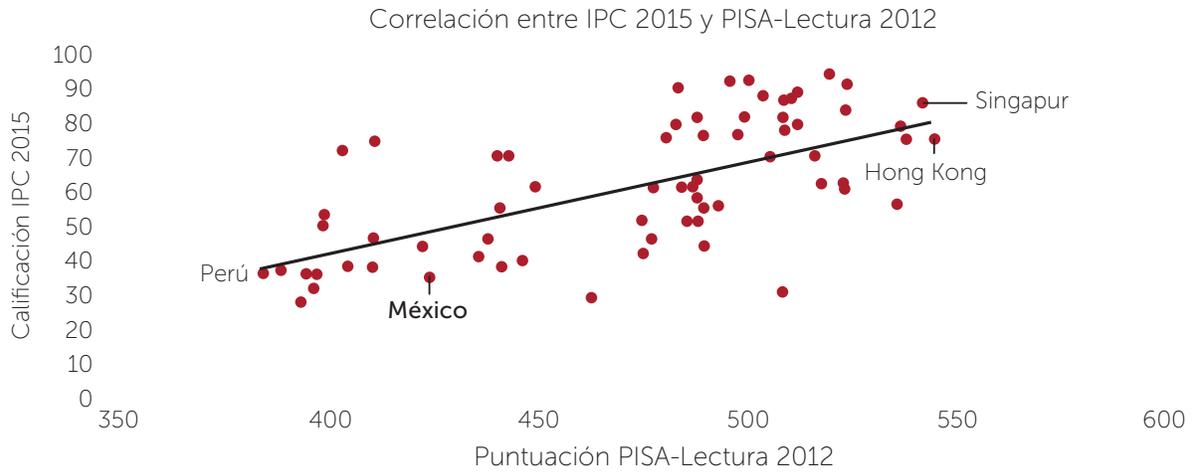


Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PISA 2012 y Transparencia Internacional 2015.



Gráfica 10

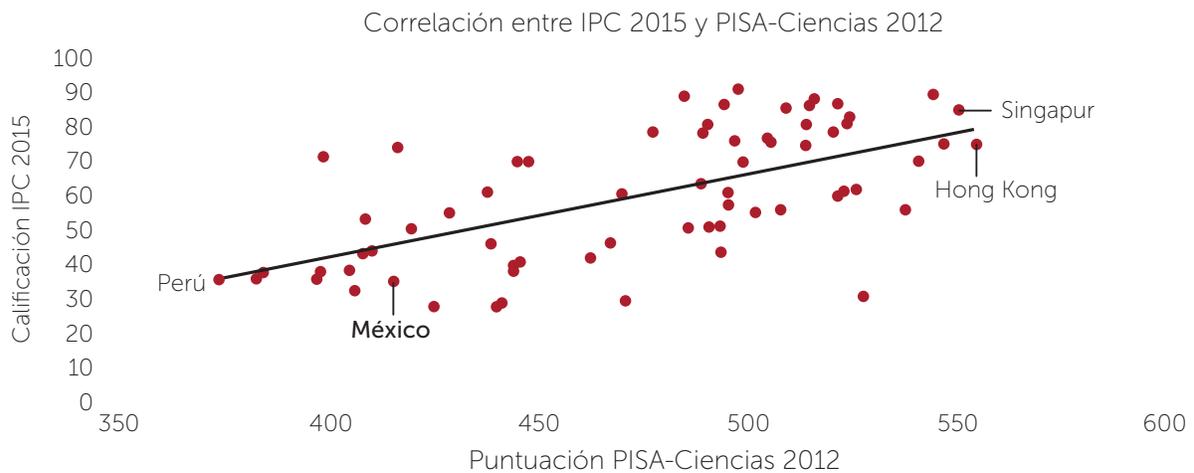
Relación entre nivel educativo en lectura e IPC



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PISA 2012 y Transparencia Internacional 2015.

Gráfica 11

Relación entre nivel educativo en Ciencias e IPC

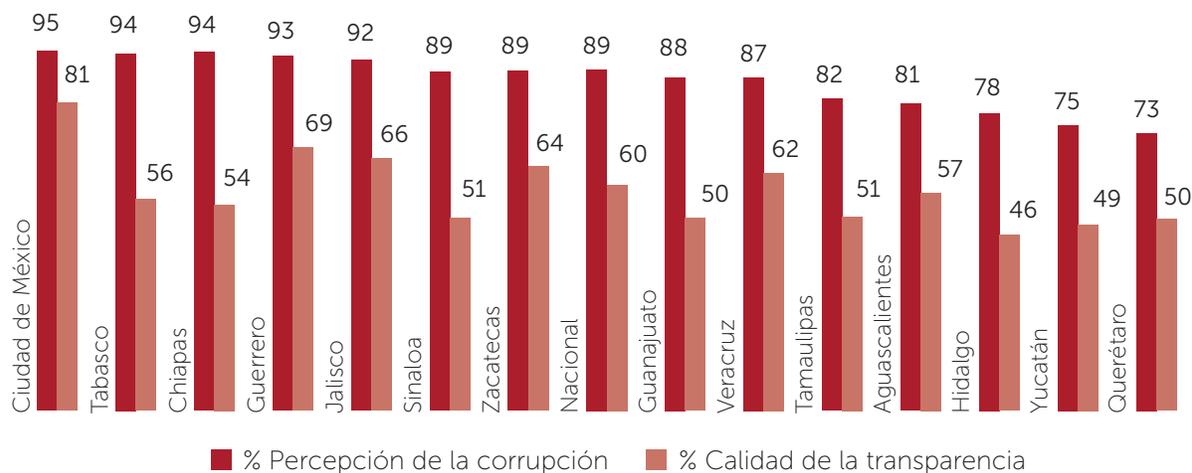


Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PISA 2012 y Transparencia Internacional 2015.



Gráfica 12

Percepción de corrupción y calidad de la transparencia en entidades federativas seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2015.

En el caso de la percepción de la corrupción, los números indican el porcentaje de la población que al responder la ENCIG 2015 considera que las prácticas de corrupción en su entidad son muy frecuentes o frecuentes. En el caso de la calidad de la transparencia, los porcentajes indican la puntuación que la entidad federativa obtuvo en el IDAIM 2015. Para facilitar la comparación entre la ENCIG y el IDAIM las calificaciones de este último se multiplicaron por 10 para reportarlas como porcentajes.

de la corrupción.¹³ En el caso de México, se puede observar que su baja posición en los resultados de la prueba PISA coincide con su baja puntuación en el IPC 2015.

Por otra parte, se ha postulado que la transparencia gubernamental puede ser un contrapeso efectivo a la corrupción. Si bien en México se han dado avances importantes en materia de transparencia,¹⁴ lo cierto es que no es posible encontrar una relación entre la calidad de las leyes de transparencia de las entidades federativas de la República Mexicana y

la percepción del nivel de corrupción que en ellas existe:

La Gráfica 12 muestra que el nivel de corrupción percibida en las entidades seleccionadas tiene poco que ver con la calidad de sus leyes de transparencia, medida con el IDAIM. La Ciudad de México, por ejemplo, es percibida en 2015 como la entidad donde las prácticas de corrupción ocurren con mayor frecuencia, pero la calidad de sus leyes es percibida como *buena* y ocupa la segunda posición en el IDAIM 2015. Querétaro, por su parte, es la entidad menos corrupta a nivel nacional pero sus leyes de transparencia son consideradas *malas* y colocan a la entidad entre las últimas posiciones. Esto nos indica que si bien es necesaria, la transparencia *per se* no es suficiente para solucionar el problema de la corrupción.

13 La ecuación del modelo de ajuste lineal es $y = 0.0581x + 6.0771$, con una $R^2 = 0.60129$ y no controla por ninguna otra variable.

14 La creación en 2002 del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y su posterior transformación en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como la aprobación en 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Por último, en los estudios sobre corrupción se ha planteado con frecuencia que a mayores niveles de corrupción, mayor el desencanto con la democracia. El supuesto detrás de esta afirmación es que la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones y autoridades y consecuentemente un bajo aprecio o descontento con la forma de gobierno. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación entre las dos variables. Más bien, se confirma que la satisfacción y aprecio de la democracia están más relacionadas con el desempeño de la economía.

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

Cuadro 3

Ranking de percepción de la corrupción de México comparado con el mundo

Bloque/Región	Posición	Total de países
América	15	26
BRICS + México	5	6
G20	17	19
OCDE	34	34
Global	95	168

Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015.

Nota: En el caso de América, el total de países medido en 2014 fue de 31 y, en 2015, de 26, pues Bahamas, Barbados, Dominica, Puerto Rico y San Vicente y las Granadinas no fueron incluidos en la medición.

Tercero, aunque los datos no permiten hablar de una relación causal, el PIB per cápita así como el desempeño educativo están asociados a menores niveles de corrupción. Cuarto, el

análisis internacional muestra que la corrupción es un problema que tiene solución. Países que originalmente tenían niveles de percepción de la corrupción similares a los de México como Ecuador y Uruguay, fueron capaces de mejorar sus calificaciones notablemente. Uruguay ha llegado al punto de obtener mediciones comparables a países como Estados Unidos o el Reino Unido.

La calificación que Transparencia Internacional otorgó a México en 2015 es una fuerte llamada de atención y ratifica el resultado de algunas encuestas de opinión en las que la corrupción ya aparece como el principal problema del país.





IV. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Nuestra forma de democracia es el soborno en su máxima expresión.

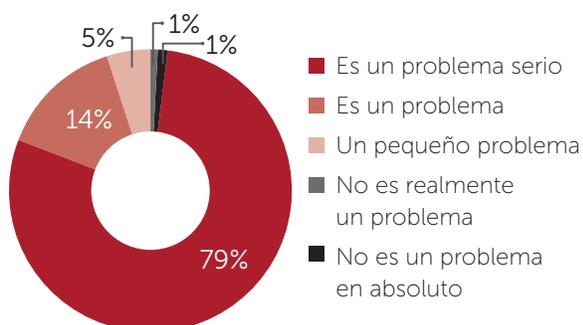
Gore Vidal

4.1 PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES

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

Gráfica 1

Porcentaje de personas que consideran que la corrupción es un problema



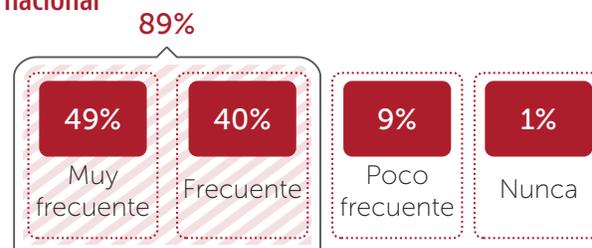
Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013.

Es un problema serio por la extensión del fenómeno, la frecuencia con que ocurre y las consecuencias generalizadas que acarrea. A nivel nacional la población considera que las prácticas de corrupción son frecuentes o muy frecuentes y que va en aumento. *Reforma* reporta que según 55% de los mexicanos, la corrupción ha crecido en

los últimos doce meses.¹⁵ Por su parte, el Grupo de Economistas y Asociados, junto con Investigaciones y Soluciones Avanzadas (GEA-ISA), señalan que, de acuerdo con 39% de la población, la corrupción ha escalado con respecto a hace seis años.¹⁶

Gráfica 2

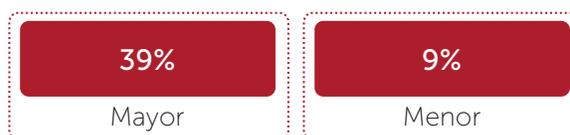
Percepción sobre frecuencia de la corrupción a nivel nacional



Fuente: ENCIG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2015.

Gráfica 3

Respecto a hace seis años, ¿cree usted que ahora es mayor, igual o menor la corrupción en el país?



Fuente: México: Política, Sociedad y Cambio. Escenarios. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana, GEA-ISA 2016.

15 Lorena Becerra, "Sigue caída aprobación presidencial" *Reforma* [Encuestas Grupo Reforma: Gobierno y política], 11 de agosto de 2016, <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=38>.

16 GEA-ISA, *México: Política, Sociedad y Cambio. Escenarios. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana*, junio de 2016, 45, consultada el 3 de julio de 2016, <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1606p.pdf>.

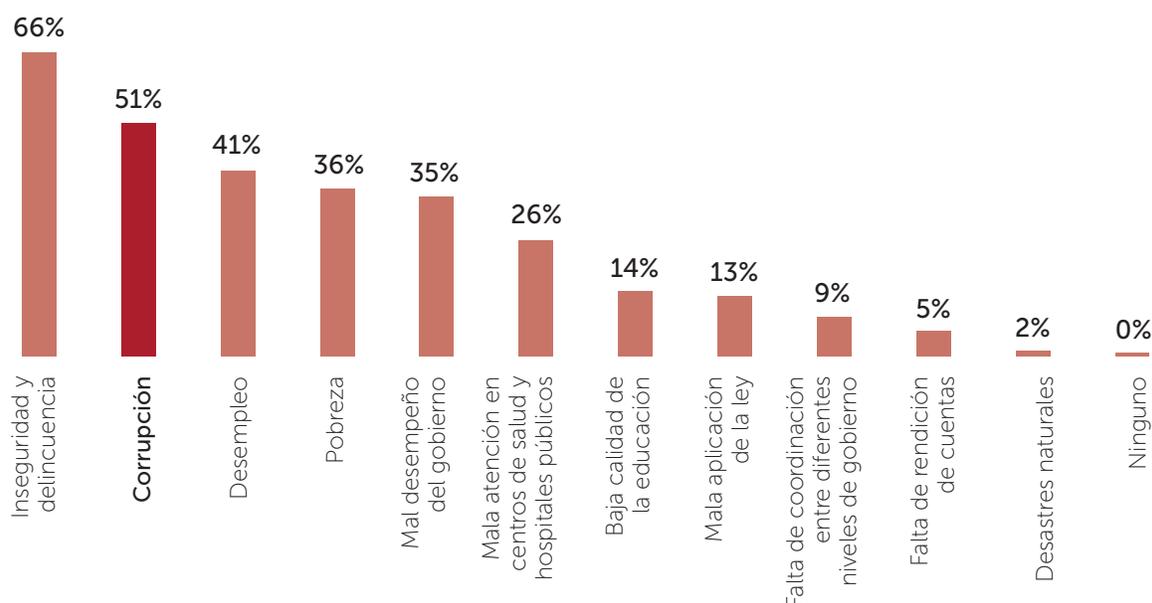


La percepción sobre el crecimiento de la corrupción es tal, que hoy en día figura como una de las principales inquietudes de la población. La ENCIG 2015 la coloca en segundo lugar con 50.9% de las menciones, solo después de la inseguridad y antes que el desempleo y la pobreza.¹⁷ De forma similar, *la Gran Encuesta 2016* de Consulta Mitofsky la ubica en cuarto lugar, después de la inseguridad, la crisis y el desempleo y —al igual que INEGI— por arriba de la pobreza, con lo que alcanza su mayor nivel en 11 años de medición de percepciones.¹⁸

El periódico *Reforma*, por su parte, califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con 63% de menciones.¹⁹ Estos datos coinciden con lo reportado en el documento *Perspectivas sobre la Agenda Global 2015* del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés): para los líderes latinoamericanos entrevistados en 2014, la corrupción ocupaba el primer lugar entre los retos clave a los que se enfrentaría la región en 2015.²⁰

Gráfica 4

Percepción de los problemas más importantes a nivel nacional



Fuente: ENCIG, INEGI 2015.

Nota: Los porcentajes suman más de 100% pues los encuestados debían elegir los tres problemas más importantes a los que se enfrentaban en su estado al momento de responder la encuesta.

17 INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015. Es interesante observar que en solo dos años la corrupción subió un lugar entre los problemas más importantes (en la ENCIG 2013, esta ocupaba el tercer lugar, con 48% de menciones y el desempleo el segundo, con 51%). El resto de los problemas se mantienen en la misma posición que en 2013 (véase INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2013).

18 En 2014, la corrupción ocupaba el quinto lugar, por lo que, de acuerdo con los datos de Consulta Mitofsky, en un lapso de solo dos años superó a la pobreza en el ranking de los principales problemas percibidos en México.

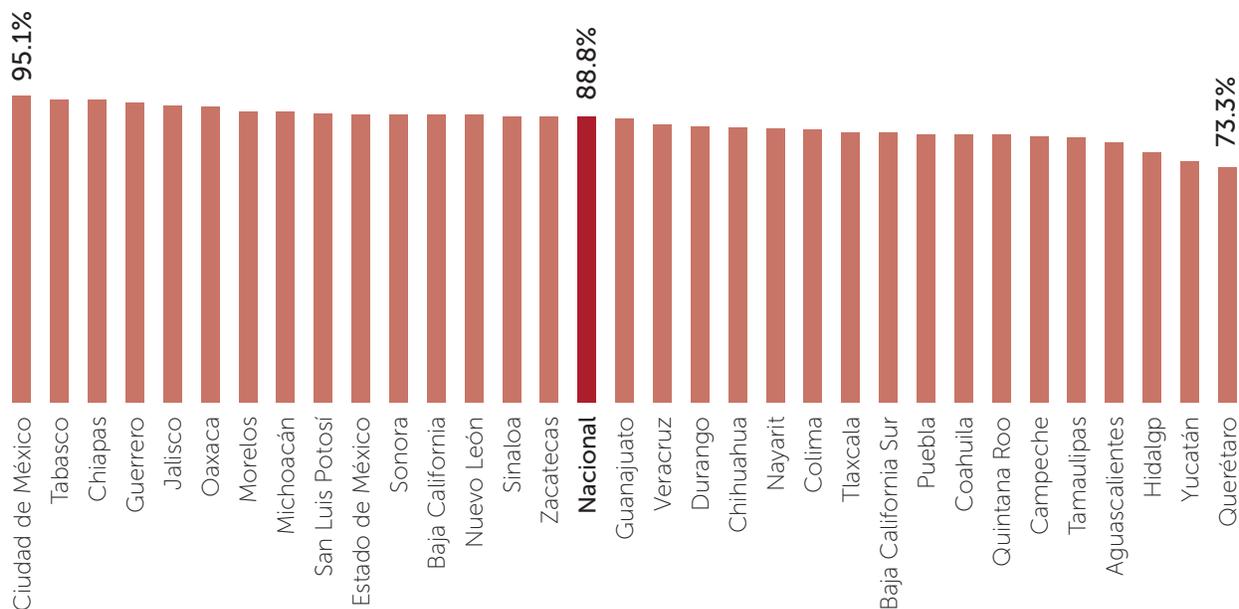
19 Grupo Reforma. "Ven líderes corrupción y ciudadanos crimen", *Reforma* (Encuestas Grupo Reforma: Gobierno y política), 26 de marzo de 2015, <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?s=corrupci%C3%B3n>.

20 World Economic Forum, *Outlook on the Global Agenda 2015* (Geneva: WEF, 2014), 47. América Latina fue la única región en la que la corrupción ocupó uno de los tres primeros lugares en las preocupaciones de los líderes. Las otras regiones incluidas en el estudio fueron *América del Norte* (EUA, Canadá y Groenlandia), *Europa*, *Oriente Medio y África del Norte*, *Asia* y *África Subsahariana*.



Gráfica 5

Percepción sobre frecuencia de corrupción en los estados



Fuente: ENCIG, INEGI 2015.

Nota: Los números indican el porcentaje de la población que considera que las prácticas de corrupción en su entidad son muy frecuentes o frecuentes.

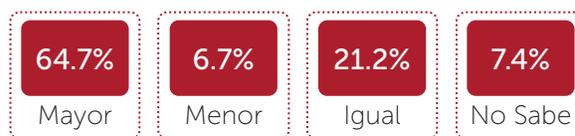
Lo mismo ocurre cuando se observa el fenómeno a nivel subnacional. Si bien en las entidades federativas de la República Mexicana las percepciones varían, no hay estado que muestre buenas calificaciones. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es la Ciudad de México, donde 95.1% de sus habitantes consideran que las prácticas de corrupción son *muy frecuentes* o *frecuentes*, casi diez puntos porcentuales por encima de la media nacional, que es de 88.8%. El estado que menor nivel de percepción presenta es Querétaro, con 73.3%, esto es, cerca de 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.²¹

21 Es importante notar que, en comparación con 2013, la percepción de la frecuencia de la corrupción en las entidades federativas aumentó considerablemente: aunque en la Ciudad de México "disminuyó" de 95.3% a 95.1%, a nivel nacional (es decir, en promedio), ganó tres puntos porcentuales, al pasar de 85.3% a 88.8%, mientras que en Querétaro, esta aumentó casi 10%, al pasar de 65% a 73.3%.

La percepción a futuro de las personas sobre la corrupción tampoco es alentadora: seis de cada diez consideran que dentro de cinco años la corrupción en el país será mayor a como es actualmente.²²

Gráfica 6

Dentro de cinco años, cree usted que la corrupción será?



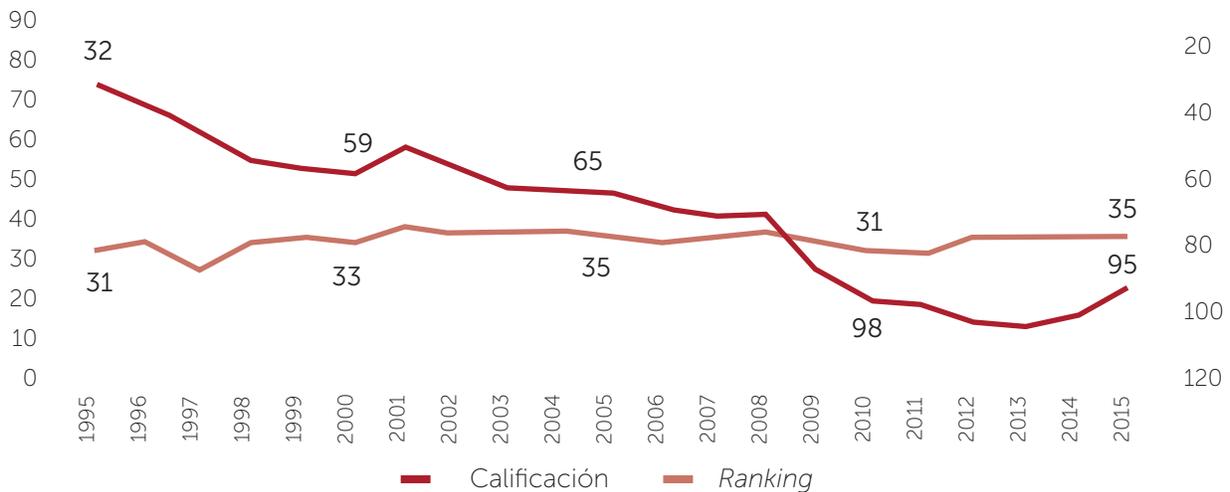
Fuente: Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

22 UNAM, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad* (Ciudad de México: UNAM, 2015), 75.



Gráfica 7

Evolución del IPC en México



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 1995-2015.

Todas estas cifras exhiben la extensión, profundidad y crecimiento de la corrupción en México.

México ha sido constante y sistemático en el mal puntaje que obtiene en el IPC de *Transparencia Internacional* desde hace 20 años: 35 sobre 100. No obstante, ha descendido drásticamente en el *ranking* mundial hasta ocupar el lugar 95 de 168 países en la medición de 2015.²³

El pobre desempeño de nuestro país en el IPC contrasta con los cuantiosos recursos que los sucesivos gobiernos federales han destinado a combatirla. Tomando en cuenta al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)/Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Unidad Especializada

en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Procuraduría General de la República (PGR), se puede observar que, entre 2004 y 2016, el presupuesto destinado a dichas instituciones incrementó 94%. Sin embargo, la calificación en el IPC de Transparencia quedó prácticamente intacta.²⁴

El presupuesto destinado a combatir la corrupción y la impunidad no parece ser la respuesta a la corrupción generalizada. En México se han invertido cada vez más recursos y, sin embargo, tanto la percepción de la corrupción como de la impunidad siguen en aumento. Si se observa con

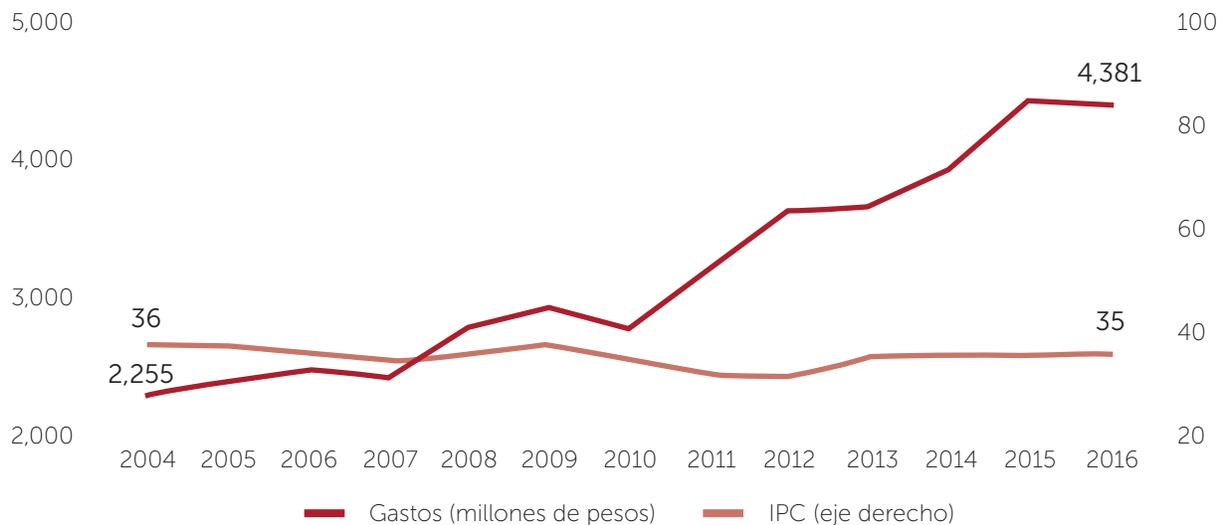
²³ En 2014, México ocupó el lugar 103 en el *ranking* de percepción de la corrupción, mientras que en 2015 ocupó la posición 95. La "mejoría" se explica porque el número de países evaluados disminuyó (de 174 a 168) entre una medición y otra.

²⁴ Como se puede observar en la Gráfica 7, 2016 es el primer año desde 2011 en el que el presupuesto total asignado a las organizaciones públicas de combate a la corrupción disminuyó respecto del año anterior. Aunque el presupuesto destinado al INAI, a la ASF y a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia aumentó de 2015 a 2016, el otorgado a la SFP disminuyó en casi 187 millones de pesos en dicho periodo, razón por la que el presupuesto total se vio mermado. Aun así, la calificación de México en el IPC 2015 es exactamente la misma que en 2014.



Gráfica 8

Eficiencia del gasto anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (varios años).

Nota: La temporalidad de los años corresponde a la publicación del PEF, por lo que existe un "desfase" de un año entre el PEF y el IPC. Es decir, el año 2016 corresponde al PEF 2016 (elaborado en 2015) pero a la calificación que México obtuvo en el IPC en 2015.

detenimiento el presupuesto que se ha invertido en cada una de dichas organizaciones en los últimos 12 años (2004-2016), se puede ver que este aumentó en casi todos los casos: en el INAI, pasó de 215 millones de pesos en 2004 a casi 938 en 2016 (un aumento de 335%); en el caso de la ASF, los recursos federales incrementaron de 613 millones a 2 mil 120 millones (245%); y en la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la PGR, el aumento fue de 211%, por lo que el presupuesto asignado pasó de 8 millones y medio a casi 26 millones y medio. La única instancia en la que los recursos federales sufrieron un recorte (si bien menor) fue la SFP en la que disminuyeron 8%, al bajar de mil 417 millones en 2004 a mil 296 millones en 2016.²⁵

Ninguno de los aumentos presupuestarios impactó al IPC. La conclusión es que se gasta más pero no se gasta mejor.

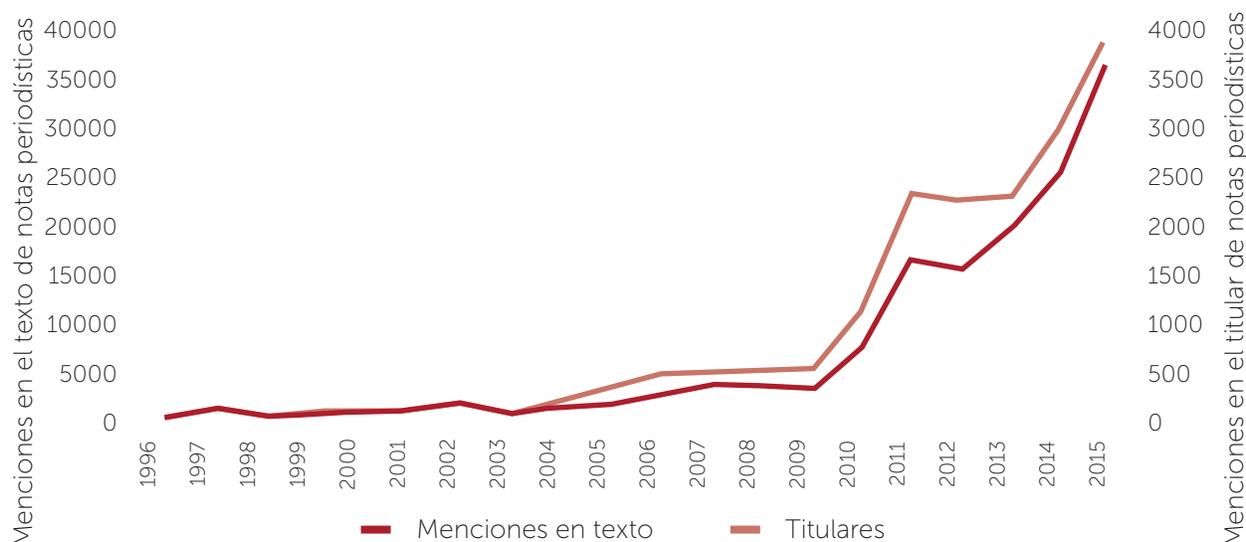
Otro tipo de medición que permite estudiar la frecuencia de actos de corrupción en México es el análisis de prensa. La Gráfica 9 muestra las veces en las que notas periodísticas y titulares de noticias mencionaron la palabra corrupción entre 1996 y 2015. El aumento de menciones de corrupción en la prensa es impresionante: de 518 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996, se pasó a 38,917 notas y 3,593 titulares en 2015. Este notable crecimiento no indica necesariamente un incremento similar de la corrupción en México. La transición democrática que vivió el país en el último tercio del siglo XX trajo aparejada mayor libertad de prensa y, a partir de 2002, un considerable incremento en el acceso a la información pública. Es posible que los actos de corrupción se hayan mantenido en

25 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2004-2016*, http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.



Gráfica 9

Menciones de la palabra "corrupción" en la prensa



Fuente: Elaboración propia con información de Infolatina 2016.

Nota: La base de datos de Infolatina contiene más de 250 publicaciones nacionales de periódicos, revistas y agencias de noticias. * La búsqueda en Infolatina se realizó el 26 de mayo de 2016 bajo los siguientes criterios: para cada año, se buscó el número de veces que la palabra corrupción se mencionó en el texto o los titulares de notas periodísticas en México (incluyendo News, Official gazettes, Commentary/Opinion, Analysis/Research, News analysis, Press releases, Newsletters y Academic papers), tanto en español (corrupción), como en inglés (corruption), entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

niveles semejantes a los del pasado pero que, gracias a la mayor libertad, al mayor número y pluralidad de medios (sobre todo en la prensa nacional y redes sociales), los recursos dedicados a la investigación periodística independiente y el interés de exhibirlos por parte de los medios de comunicación, la percepción de los mismos haya crecido exponencialmente.

4.2. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

La literatura no solo ha reportado una relación (directa o indirecta) entre corrupción y crecimiento del PIB. También lo ha hecho entre percepción de la corrupción y confianza en el gobierno. Basándose en una encuesta de Gallup, un estudio realizado

por la OCDE encontró en 2011 una correlación negativa de 0.83 entre estos factores para los 34 países miembros.²⁶

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

En el caso de México, los niveles de percepción de corrupción en las instituciones consideradas

26 Organization for Economic Co-operation and Development, *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. (Paris: OECD Publishing, 2011), 92.



Cuadro 1

Percepción de la corrupción en instituciones de gobierno

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos políticos	4.6	4.3	4.2	2.9	4.4	4.1	4.4	3.5
Poder legislativo	4.3	4.1	4.0	2.4	3.9	3.7	3.8	3.2
Ejército	3.2	2.7	3.0	2.3	2.6	2.9	2.5	2.9
ONGs	3.2	2.9	2.9	2.4	2.4	3.0	2.9	2.5
Medios de comunicación	3.6	3.1	3.4	2.9	3.2	3.7	3.2	2.8
Sector privado	3.5	3.0	3.9	3.0	3.3	3.6	3.4	3.0
Poder judicial	4.3	3.4	3.9	1.7	3.5	3.3	3.3	3.1
Policía	4.6	4.0	3.5	2.0	3.1	3.3	4.1	3.3
Servidores públicos	4.5	3.3	3.7	2.2	3.3	3.6	3.8	3.2

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013.

Nota: La escala de percepción va del 1 al 5, donde 1 = nada corrupta y 5 = extremadamente corrupta.

como los pilares de una democracia representativa —partidos políticos y poder legislativo— son extraordinariamente elevados y esto torna más complicada la gobernabilidad pues resta legitimidad a las decisiones de gobierno. Desgraciadamente, lo mismo ocurre con las instituciones encargadas de prevenir, castigar y corregir o reparar los actos de corrupción, particularmente los cometidos por servidores públicos. Son justamente estas de las que mayormente desconfía la población. Tal y como queda asentado en el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, los ciudadanos son escépticos del aparato de justicia nacional al que ven “como una red al servicio de la corrupción y el clientelismo”.²⁷

En concordancia con lo que señala la literatura comparada, aquellos países con niveles de percepción de la corrupción más elevados son también los que tienen instituciones políticas y

judiciales más débiles y los que experimentan menor aceptación de las mismas.

Las autoridades del sistema de justicia que aparecen como más susceptibles de engendrar desconfianza por su comportamiento presuntamente corrupto y poco profesional son las policías en todos los órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal—; las procuradurías —federal y estatales—; los jueces; y los ministerios públicos. Por otra parte, y como ocurre en otras latitudes, se perciben niveles mucho menores de corrupción en el caso de las fuerzas armadas: el ejército y la marina. Es importante destacar que en todos los elementos del sistema de justicia el nivel de percepción de la corrupción aumentó —si bien ligeramente— entre 2014 y 2015.

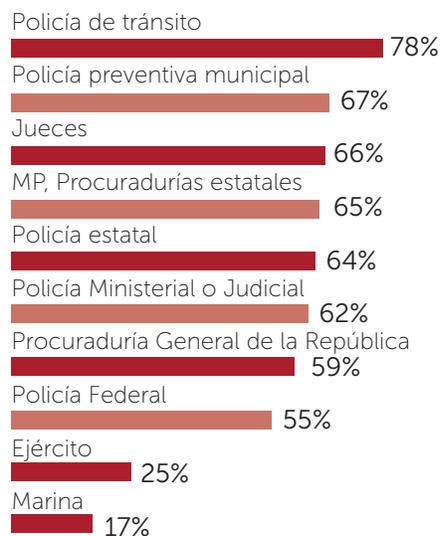
En realidad, en cada tramo de la vida cotidiana el ciudadano tiene que lidiar con alguna institución del gobierno y en cada una de ellas se topa con los actos de corrupción que practican las burocracias públicas, sean estas las de seguridad, las de representación o las que deben brindar un servicio público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

²⁷ Instituto Federal Electoral y El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (Ciudad de México: IFE, 2014), 49.



Gráfica 10

Percepción de la corrupción de autoridades del sistema de procuración y administración de justicia



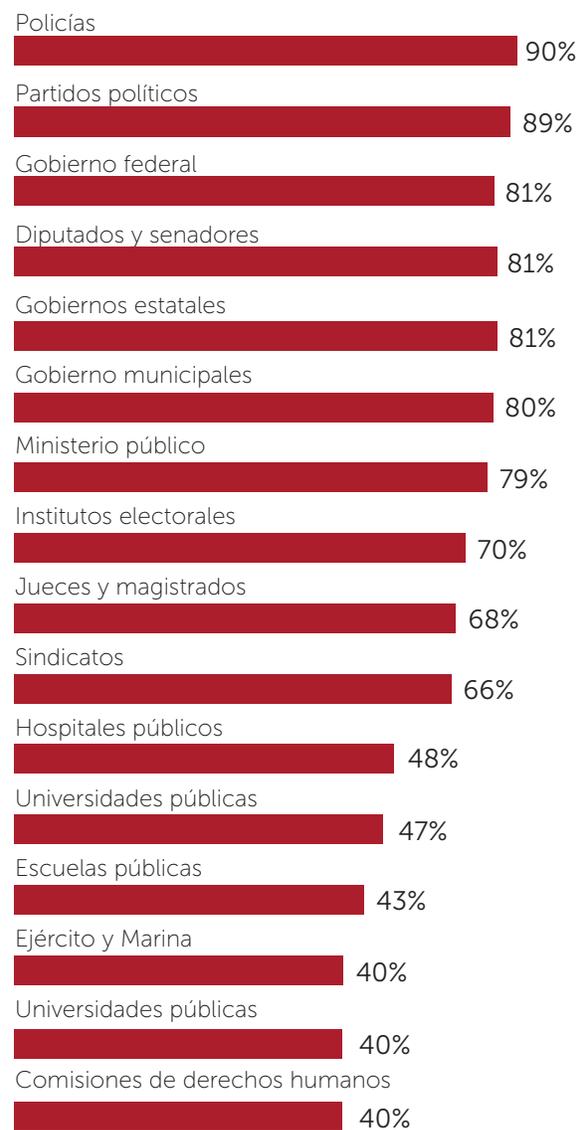
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI 2015.

Nota: Los porcentajes indican la proporción de la población que considera que dichas instituciones son corruptas.

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

Gráfica 11

Percepción a nivel nacional sobre frecuencia de la corrupción en instituciones



Fuente: ENCIG, INEGI 2015.

Nota: Los porcentajes indican la proporción de personas que señalaron que la corrupción es “Muy frecuente” o “Frecuente”.

“Parte de lo que la democracia prometía era que la competencia llevaría a tener no solo ofertas políticas distintas sino un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad,



la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción. Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o ética pública, al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto el sistema de justicia los alcanzara. No fue así. **Los partidos resultaron estar hechos de la misma materia prima y adoptaron la regla no escrita de: "se vale exhibir pero no perseguir; se vale denunciar pero no consignar".**²⁸ En suma, los políticos adoptaron en lugar de un pacto en favor del estado de derecho un pacto tácito en favor de la ilegalidad y de la impunidad. Un pacto que reza "tapaos los unos a los otros".²⁹

En materia de política electoral, uno de los casos más emblemáticos de la prevalencia de la corrupción es el de las campañas. Según un estudio del *Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia*, por cada peso de financiamiento público que se gasta en una campaña, hay tres pesos que no se ven ni se reportan. Para 2015, el tope de campaña a diputado federal se fijó en 1.2 millones de pesos y a senador entre 2.2 y 2.4 millones. No obstante, Luis Carlos Ugalde ha demostrado que "el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones (...) [y el de senador] (...) superior a los 20 millones, en un estado de tamaño mediano".³⁰ No es casual que el Banco de México reporte un incremento sensible en el uso de efectivo en tiempos electorales. Según datos de *Integralia*, "la demanda de efectivo aumenta durante el primer semestre de los años con elecciones federales en comparación al resto del año y en comparación a los años sin elecciones".³¹ Para el año 2012, entre

febrero y junio, el flujo de efectivo aumentó cinco por ciento, es decir, 37 mil 334 millones de pesos.³²

28 Ma. Amparo Casar, "Tapaos los unos a los otros", *Excélsior*, 05 de noviembre de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/11/05/990673>.

29 Idem.

30 Luis Carlos Ugalde, "¿Por qué más democracia significa más corrupción?", *Nexos*, 1 de febrero de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>.

31 Integralia Consultores, "Aumenta uso de dinero en

periodos electorales" (Boletín de prensa 023), 01 de junio de 2016, 1, <https://es.scribd.com/doc/314550112/Aumenta-Efectivo-en-Elecciones-Integralia-Junio-2016>.

32 Idem.





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

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

Sor Juana Inés de la Cruz

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

interior de las mismas o en convivencia con otros entes privados y el que se da en la intersección con el sector público.

La corrupción que ha generado más atención es aquella en donde hay un punto de encuentro entre autoridad y empresa, pero de ninguna manera se agota en ese contexto. Las empresas son constantemente presa de actos de corrupción perpetrados por sus propios empleados en los que no necesariamente intervienen servidores públicos. En la *Encuesta de Fraude en México 2010*, KPMG reporta que el denominado fraude interno tiene una incidencia de 75% (casi 8 de cada 10 empresas que operan en México han padecido cuando menos un fraude en los últimos doce meses), y el externo (el que realiza una persona ajena a la organización, como puede ser un proveedor o un cliente), de 17%.³³ La corrupción corporativa merece tratamiento aparte pero no sobra decir que es un fenómeno también muy extendido y que el comparativo internacional señala a México como uno de los países más afectados por el fraude interno.

5.1 LA CORRUPCIÓN Y LAS EMPRESAS:

El estudio de la corrupción en las empresas puede dividirse en dos grandes rubros: el que se da al

³³ KPMG, *Encuesta de fraude en México* (Ciudad de México: KPMG, 2010), 11-12.



Gráfica 1

Incidencia de fraudes en América Latina



Fuente: Encuesta de Fraude en México KPMG, 2010.

En la Encuesta sobre delitos económicos 2016, en la que fueron encuestadas 240 grandes empresas en México³⁴ por parte de PwC, 85% de los encuestados afirmó contar con un programa de cumplimiento (*compliance*), pero solo una de cada tres empresas cuenta con un Oficial de Cumplimiento (*Chief Compliance Officer*).³⁵ La conclusión de este estudio sugiere que los delitos económicos en las empresas continúan creciendo, al tiempo que los controles corporativos se mantienen estancados: 37% de las empresas encuestadas reportaron haber experimentado algún crimen económico en los últimos 24 meses, pero solo 48% de los delitos económicos fue detectado a través de los departamentos de control de las empresas.³⁶ En el caso de México, la malversación de activos de las empresas —que incluye el robo de inventarios, activo fijo, efectivo y otros activos, de las empresas— es el delito económico más frecuente.³⁷

34 PwC, *Encuesta sobre delitos económicos 2016: Suplemento México* (Ciudad de México: PwC, 2016), 38. De los encuestados, 44% fueron altos ejecutivos, 33% sociedades que cotizan en bolsa y 63% organizaciones de más de 1,000 empleados.

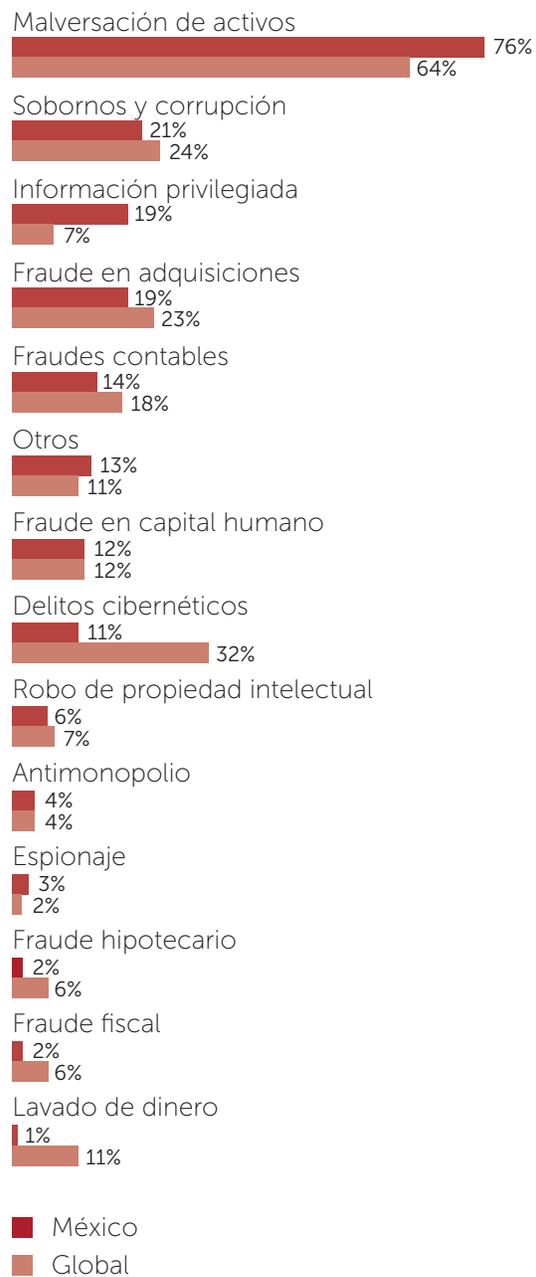
35 Idem., 5 y 6.

36 Idem., 6.

37 Idem., 7.

Gráfica 2

Tipos de delitos económicos 2016



Fuente: Encuesta sobre delitos económicos, PwC, 2016.

Nota: los porcentajes no suman 100%, pues los participantes podían elegir más de una opción.



Las cifras anteriores coinciden con las reportadas por el *Índice de Corrupción y Comportamiento Ético*, elaborado por FTI Consulting, que incluyó 514 entrevistas a empresas pequeñas, medianas y grandes en México. De acuerdo con dicho índice, aunque 83% de los empresarios encuestados afirma que su compañía cuenta con lineamientos internos claros de integridad y comportamiento ético así como con lineamientos específicos para evitar y combatir la corrupción,³⁸ 36% admitió que al interior de su organización ha experimentado fraudes, robos, corrupción o fugas de información por parte de empleados, gerentes o directivos. De acuerdo con los entrevistados, en 80% de los casos que involucraron algún comportamiento poco ético, se aplicaron sanciones a los responsables.³⁹

Entre los cinco principales delitos económicos, la encuesta de PwC señala el fraude en compras (procesos de selección y contratación de proveedores) y el fraude contable, que incluye la "manipulación de estados financieros para mejorar las cifras, con motivos que pueden ir desde la obtención de créditos bancarios, presentación de información manipulada a socios comerciales o manipulación de la información interna que puede servir de base para determinar algún tipo de bono de desempeño a empleados".⁴⁰

Una de las razones principales por las que ocurren estos delitos, es por la falta de proactividad de las empresas para frenarlos: una de cada cinco indican que nunca han llevado un ejercicio de identificación y evaluación de riesgos de fraude y que no cuentan con los recursos y capacitación para investigar y perseguir esos delitos, los cuales causan costos económicos importantes.⁴¹

38 FTI Consulting, *Índice de Corrupción y Comportamiento Ético*, 2015, 2, http://www.fticonsulting-latam.com/~media/Files/latam-files/insights/articles/fti-consulting_mexico_indice-de-corrupcion_2015.pdf.

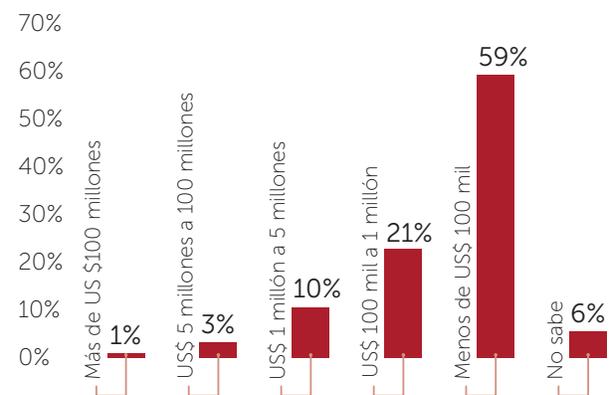
39 Idem., 3.

40 PricewaterhouseCoopers, *Encuesta sobre delitos económicos*, 8.

41 Idem., 9 y 11.

Gráfica 3

Costos causados por delitos económicos



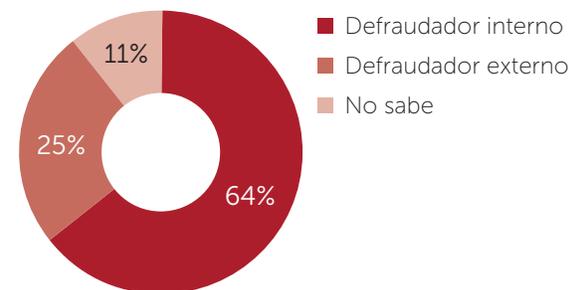
Fuente: Encuesta sobre delitos económicos, PwC, 2016.

A estos costos, se agregan los de reputación/marca, precio de las acciones, moral de los empleados y relación con los reguladores.⁴²

Es importante señalar, también, que los principales responsables de la comisión de estos delitos, son internos.

Gráfica 4

Perfil del defraudador económico



Fuente: Encuesta sobre delitos económicos, PwC, 2016.

Para finalizar, PwC ofrece un análisis sobre los esquemas de corrupción más comunes en los que han incurrido empresas en México de acuerdo con

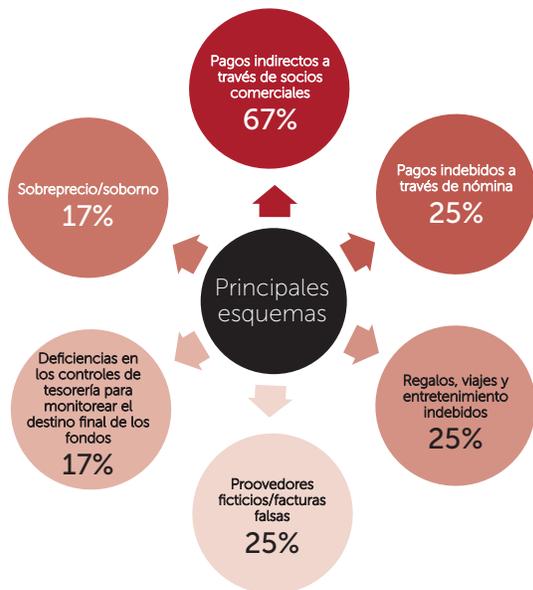
42 Idem., 11.



la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act* o *FCPA*) en los últimos 15 años (2000-2015).⁴³

Figura 1

Esquemas de corrupción más frecuentes en México por parte de empresas



Fuente: Encuesta sobre delitos económicos, PwC, 2016.

Nota: Los porcentajes no suman 100%, pues un caso de corrupción puede involucrar más de un esquema.

Si la corrupción al interior de las empresas es un tema de suma relevancia, la corrupción de estas en relación al sector público es un tema aún más complejo. El contacto –necesario o voluntario– con alguna autoridad gubernamental siempre abre la oportunidad para engancharse en un acto de corrupción. Las dos avenidas más comunes para la complicidad entre autoridad y empresa son la de la regulación y la del contratismo o asociaciones público-privadas.

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

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

En comportamientos de este tipo pueden incurrir los empresarios en contubernio con un funcionario público, pero también lo pueden hacer a través de la colusión entre agentes privados. Así lo confirma el estudio *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas* de la OCDE que reporta un conjunto de conductas “poco éticas” que practica de manera consistente el sector privado y que muestran, además, la colusión entre empresas:⁴⁴

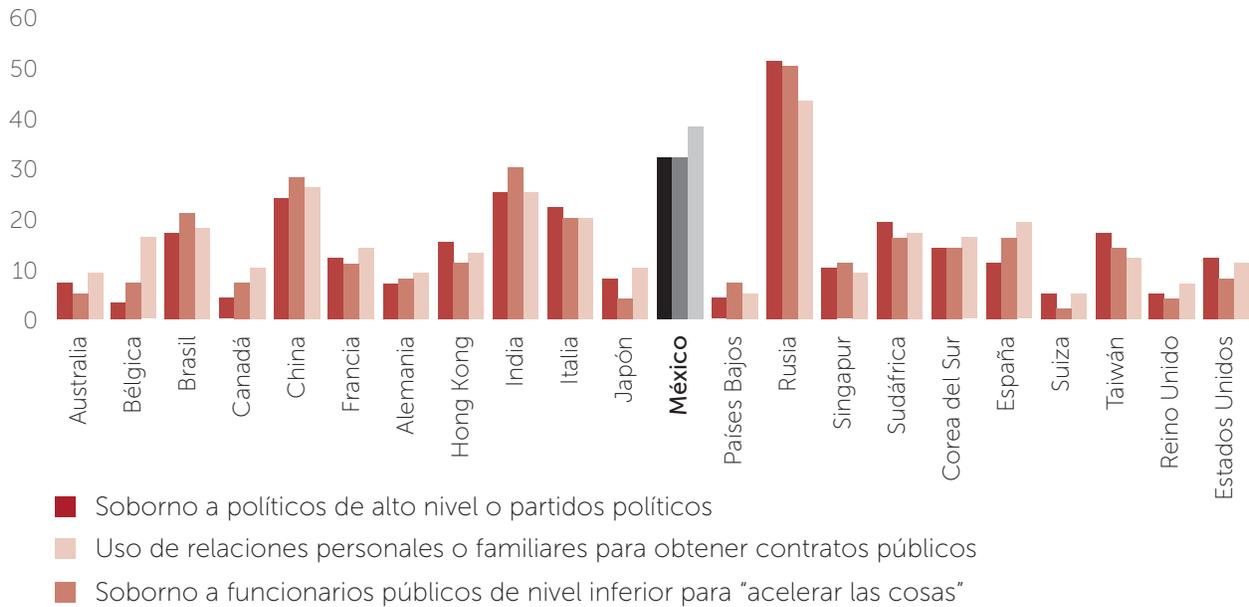
43 Idem., 29-30.

44 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*, 2009, 2, <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>.



Gráfica 5

Pagos extraoficiales de las empresas: comparativo internacional



Fuente: Índice de Fuentes de Soborno, Transparencia Internacional 2008.

- *Emisión de ofertas ficticias* para aparentar competencia sabiendo de antemano cuál de ellas ganará.
- *Supresión de ofertas* que consiste en la no presentación o el retiro de ofertas presentadas con el fin de que la licitación quede adjudicada al proveedor pre-acordado.
- *Rotación de ofertas* que supone el pacto entre empresas para ganar escalonadamente en el tiempo el contrato público.
- La *asignación de mercado* en la que a la manera de las líneas aéreas o ciertas cadenas de supermercados, se dividen el territorio y respetan zonas en las que cada proveedor, contratista o licitante puede presentar ofertas.

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

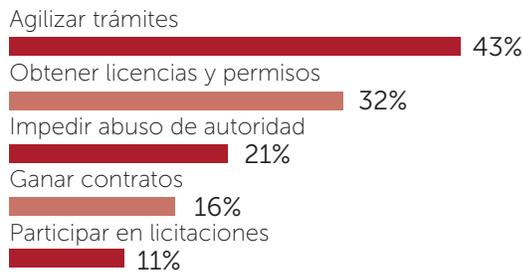
Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG, 44% de las empresas en México realizan pagos extraoficiales a funcionarios públicos, es decir, son partícipes de la corrupción.⁴⁵ La encuesta no permite diferenciar si el acto de corrupción inicia del lado del político/burócrata o del empresario/ empleado, pero las principales razones por las cuales estos últimos dicen haber tenido que hacer un pago de este tipo es, en orden descendente: para agilizar trámites, obtener licencias y permisos, impedir abusos de autoridad, ganar contratos y participar en licitaciones.

⁴⁵ KPMG, *Encuesta de Fraude y Corrupción en México* (Ciudad de México: KPMG, 2008), 23.



Gráfica 6

Motivos por los que se corrompen las empresas



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

Nota: los porcentajes no suman 100% pues los encuestados podían elegir más de una opción.

Igualmente, una encuesta reciente aplicada a 100 emprendedores, revela que ellos se ven obligados a realizar “pagos extraoficiales” para al menos 13 trámites. (Ver gráfica 7).

Esto indica que los emprendedores se enfrentan a altos costos de entrada al mercado y explica el rezago de México en la creación de nuevas empresas en comparación con otros países de América Latina. En consecuencia, la repercusión más temida es la prolongación innecesaria y costosa de los trámites a los que está obligado cualquier empresario que quiera establecer un negocio o mantenerse en el mercado. Según la *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*, 44% de los emprendedores y dueños de negocios se enfrentan a la “necesidad” de hacer un pago extra-oficial para poder operar,⁴⁶ cifra que se acerca a la calculada por FTI Consulting: 57% de los empresarios entrevistados para su *Índice de Corrupción y Comportamiento Ético* considera que es necesario, en alguna medida, involucrarse en prácticas poco éticas para hacer negocios con el Estado Mexicano.⁴⁷ Los altos costos de entrada al mercado afectan diferencialmente a las grandes

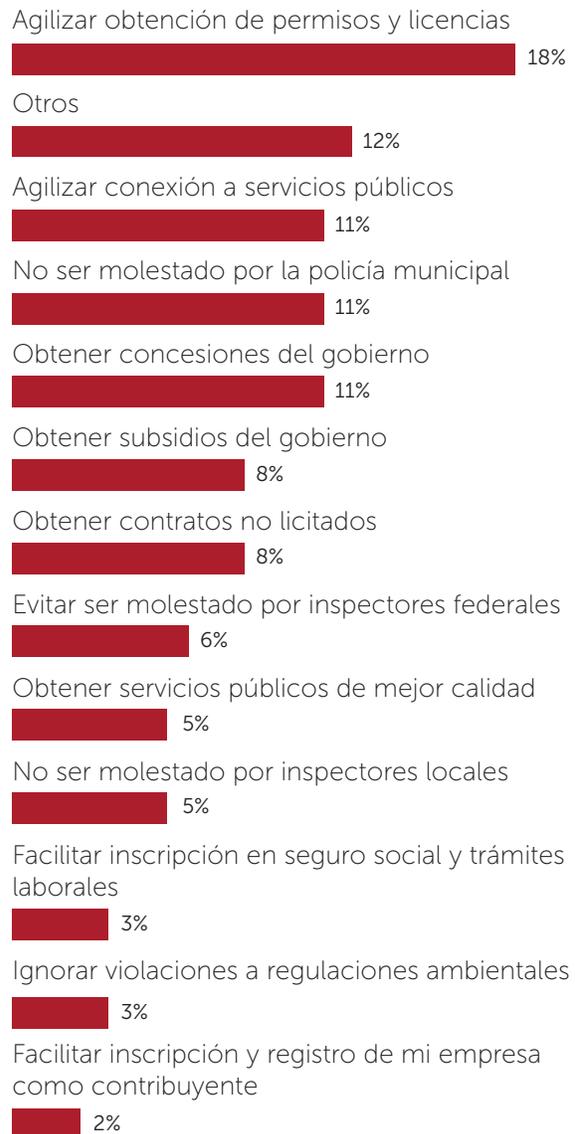
46 KPMG, *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*, 23.

47 FTI Consulting, *Índice de Corrupción y Comportamiento Ético*, 3. De los encuestados, 25% afirmó que es muy necesario; 20% necesario y 12% poco necesario.

y pequeñas empresas. Las primeras, suelen tener no solo los contactos necesarios para eludir las barreras, sino que cuentan con los recursos para contratar abogados, gestores y cabilderos para soportar los costos que les impone la corrupción.

Gráfica 7

Trámites y servicios para los cuales los emprendedores realizan pagos extraoficiales

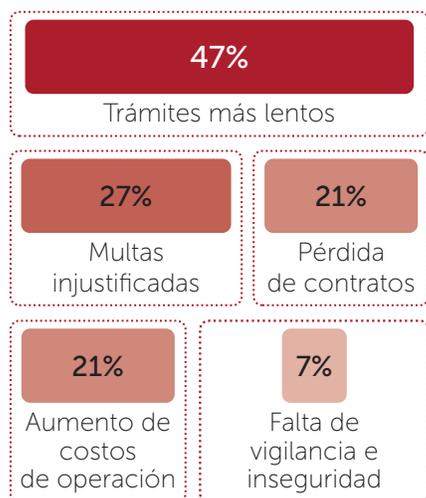


Fuente: Emprendedurismo y corrupción, Rodríguez, Álvaro y Urbina, Anette 2015.



Gráfica 8

Consecuencias de no acceder a la corrupción



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

Nota: Los porcentajes no suman 100%, pues los encuestados podían elegir más de una opción.

Cuáles de estas consecuencias pueden atribuirse a la “necesidad” o a las consecuencias derivadas de no acceder a un soborno, es difícil de discernir. Lo cierto es que no es posible considerar a las empresas únicamente como víctimas de corrupción, sino también como beneficiarias.⁴⁸ Este último punto, puede verse reflejado en los resultados de la 14^a Encuesta Global de Fraude, publicada por Ernst & Young en 2016 y que incluyó entrevistas a 2,825 ejecutivos de 62 países.⁴⁹ De acuerdo con el estudio, no solo 82% de los 50 encuestados en México están de acuerdo con que las prácticas corruptas suceden ampliamente al hacer negocios en nuestro país (comparado contra el promedio

global de 39%), sino que 70% (contra 42% a nivel global) estuvo de acuerdo con llevar a cabo al menos una de las siguientes acciones con tal de cumplir objetivos financieros:⁵⁰

- i) Flexibilizar las políticas de devolución de productos
- ii) Modificar los supuestos que determinan las valoraciones de acciones/reservas
- iii) Extender el periodo mensual de reportes
- iv) Antedatar un contrato
- v) Publicar las cuentas de ingresos antes de lo debido

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

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

En términos de los órdenes de gobierno, es el municipal el que más menciones recibe, pero la diferencia con el estatal y el federal no es tan sensible en cuanto a la frecuencia. No se sabe, sin embargo, qué tanta renta extraen los servidores públicos de los agentes privados en cada orden de gobierno. Por otra parte, los datos, una vez más,

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

49 Ernst & Young, *14th Global Fraud Survey*, 2016, 42, consultada el 13 de junio de 2016, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf).

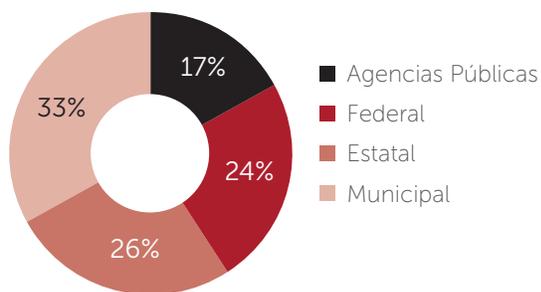
50 Idem., 44-45.



están basados en encuestas a expertos o usuarios de los servicios más que en denuncias, expedientes y resoluciones o sentencias.

Gráfica 9

Destinatarios de los "pagos extraoficiales" de las empresas por nivel de gobierno



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

Las oportunidades de corrupción se dan a gran nivel por el número de trámites a seguir en la apertura de un negocio y posteriormente gracias a las

Cuadro 1

Oportunidades de corrupción en trámites de las empresas

Trámites	
<ul style="list-style-type: none"> • Licencia de funcionamiento (renovación, operación, etc.) • Pago de predial, catastro y otros tramites relacionados • Pago de agua, cambio de tomas • Trámites ante Hacienda, inscripción al RFC, pago de impuestos, declaraciones • Uso de suelo, derecho de piso • Tenencia, licencia vehicular, tarjeta de circulación • Pago de impuesto sobre la nómina • Recolección de basura • Publicidad (anuncios luminosos, propaganda) • Protección civil • Solicitudes y aclaraciones de trámites municipales, constancias y multas • Cambio de placas, emplacado • Servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite para uso de vía pública, arreglo de calles, banquetas etc. • Permiso de construcción • Actualización al padrón fiscal municipal de giros, cambio de cédula, empadronamiento • Salubridad, licencia sanitaria • Bomberos • Permiso de venta de alcohol • Cambio de domicilio, cambio de propietario • Seguro social, seguro de trabajadores • Autorización para eventos • Ecología • Permiso horarios de operación • Alta y baja de vehículos • Actas de registro civil • Alineación y numero oficial • Trámites ante MP, denuncias, seguridad pública

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

inspecciones que diversas dependencias están autorizadas para realizar en los establecimientos: sanitarias, fiscales, de medio ambiente, protección civil, seguro social, uso del suelo, tomas de agua, salidas de emergencia, etc. No se trata de eliminar las inspecciones o mecanismos de control, pero sí de desarrollar mecanismos para eliminar la utilización de estos para extorsionar.

Cada vez son más los estudios al respecto, pero el conocimiento es todavía precario. En 2014 el Centro de Estudios del Sector Privado encargó una *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México* y encontraron que son 28 los trámites en los que se dan las mayores oportunidades de corrupción.

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



Cuadro 2

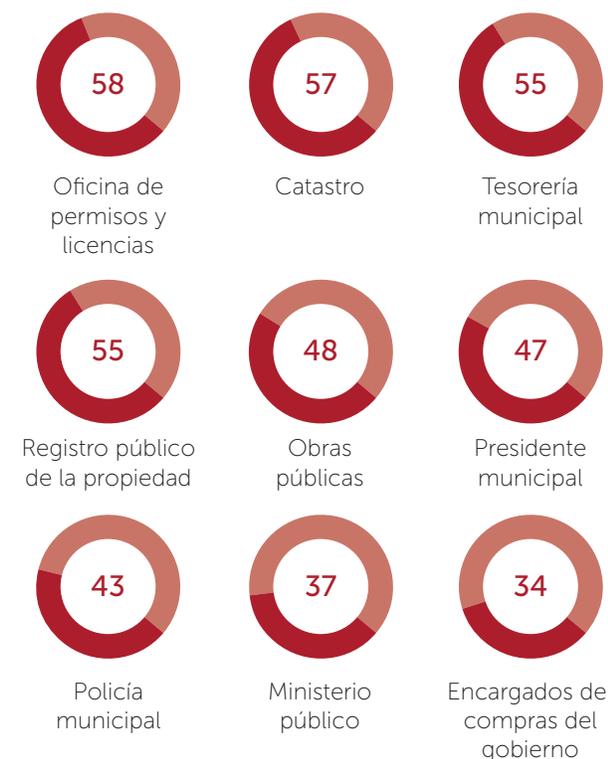
Tipos de Corrupción

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

Fuente: Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OCDE 2015.

Gráfica 10

Percepción de honestidad de actores relevantes en la gestión y resolución de trámites



Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, CEESP 2014.

Nota: el número refleja la percepción de honestidad de cada uno de los actores por parte de los empresarios encuestados, donde 100 = total honestidad y 0 = nula.

Por otra parte, y aunque la ignorancia no exime de responsabilidad, es dramático que solamente 30% de los encuestados digan conocer el marco regulatorio en materia de corrupción mientras que 49% afirme desconocerlo y 16% conocerlo solo parcialmente.⁵¹

Un estudio reciente de la OCDE sugiere la importancia de distinguir entre la corrupción política y la burocrática.⁵² La primera se refiere a actos en los que los servidores públicos de más alta jerarquía están "más preocupados por su beneficio personal y su poder que por el desarrollo de la sociedad" sobre la que gobiernan. La gravedad y consecuencias de estos actos dependerán de la fuente principal de ingresos de los estados. Ahí donde los Estados dependen más de las rentas provenientes de recursos naturales que de las contribuciones de los ciudadanos, habrá mayor corrupción y estará más concentrada en las más altas autoridades. La corrupción burocrática es aquella que se da en los niveles administrativos – centrales o locales- y en donde la autoridad tiene la posibilidad de extraer rentas a través de la extorsión o manipulación de la ley.

Desgraciadamente no hay datos para diferenciar entre la frecuencia de uno y otro tipo de corrupción ni entre los costos de cada una. Es de suponerse que la *petty corruption* –que se torna altamente

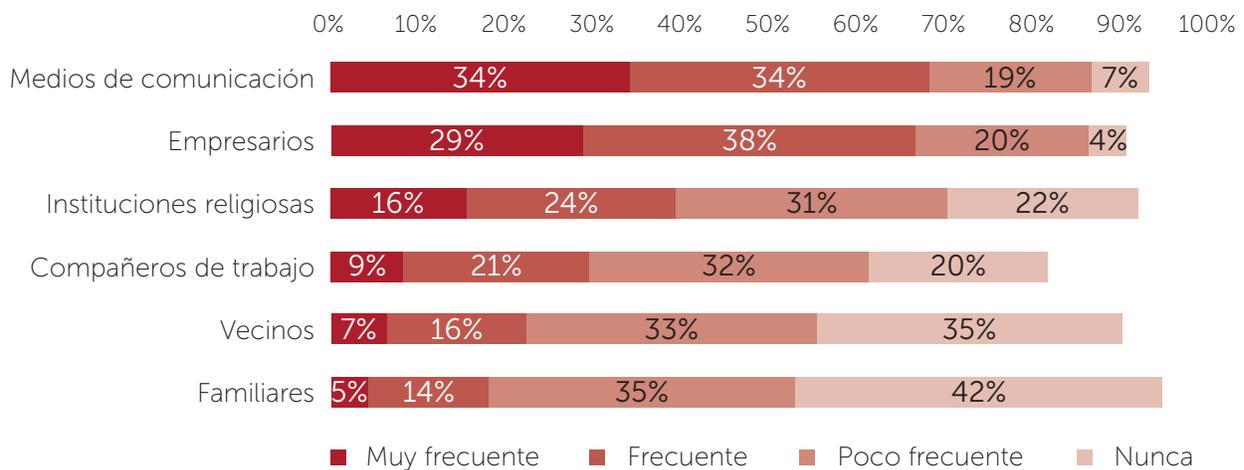
51 KPMG, *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*, 27.

52 OECD, *Consequences of Corruption at the Sector Level*, 28-29.



Gráfica 11

Percepción sobre frecuencia de la corrupción en la sociedad civil



Fuente: ENCIG, INEGI 2015.

costosa en el agregado- se da a los niveles de la burocracia más baja y la *grand corruption* ocurre en los escalones más altos de la política y la administración.⁵³

Lo que se sabe por las pocas resoluciones de los órganos encargados de perseguir y castigar las faltas administrativas o delitos penales relacionados con la corrupción (por ejemplo, la ASF o la PGR) es que las sanciones, generalmente, no van dirigidas a mandos “medios y superiores”, y menos a estos últimos. Es difícil encontrar casos en que los jefes de la política o la administración pública, ya sea a nivel de cargos de elección popular (gobernadores y legisladores federales), partidario (presidentes y

secretarios generales) o administrativo (secretarios, subsecretarios o equivalentes) sean perseguidos y castigados administrativa o penalmente.

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

Políticos y empresarios no monopolizan los actos de corrupción. El ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos. Ocurre, sin embargo, un fenómeno curioso en la sociedad mexicana en relación con la percepción de corrupción entre ciudadanos: al analizar a sus círculos cercanos como familiares, vecinos o compañeros de trabajo, los mexicanos no los consideran corruptos. Es decir, para la opinión pública mexicana la culpa de la corrupción en México la tienen los políticos y los empresarios, mientras que los ciudadanos son solo víctimas de ella. 77% piensa que sus familiares no le entran a la corrupción y 68% que sus vecinos también son inmunes a esa conducta.

53 De acuerdo con el *Glosario Anticorrupción de Transparencia Internacional*, la *petty corruption* (o corrupción insignificante o micro), se refiere al “abuso cotidiano del poder encomendado por parte de funcionarios públicos de niveles bajo y medio en sus interacciones con ciudadanos ordinarios, que frecuentemente tratan de acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos administrativos u otras agencias”. Por el contrario, la *grand corruption* consiste en el abuso de poder en los altos niveles que causa un amplio daño tanto a individuos como a la sociedad. Ver Transparencia Internacional, *Anti-Corruption Glossary*, s.v. “petty corruption” y “grand corruption”, https://www.transparency.org/glossary/term/petty_corruption y https://www.transparency.org/glossary/term/grand_corruption.



Cuadro 3

Experiencias de corrupción por tipo de trámite

Tipo de trámite	Casos de corrupción	Tipo de trámite	Casos de corrupción
Contacto con autoridades de seguridad pública ⁵⁴	1,741,946	Trámites del servicio de energía eléctrica	110,207
Trámites vehiculares	785,594	Llamadas de emergencia a la policía	75,742
Trámites ante el Ministerio Público	256,789	Atención médica de urgencia ⁵⁵	71,111
Otros pagos, trámites o solicitudes ⁵⁶	252,422	Créditos de vivienda o programas sociales	62,633
Trámites en el Registro Civil	226,233	Trámites fiscales	58,994
Pago de tenencia o impuesto vehicular	214,262	Pago de predial	58,822
Trámites de educación pública	209,142	Permisos relacionados con la propiedad	55,111
Trámites en juzgados o tribunales	173,188	Trámite para abrir una empresa	49,607
Atención médica programada ⁵⁷	149,695	Trámites municipales ⁵⁸	43,062
Pago ordinario del servicio de luz	140,550	Servicios municipales	41,085
Pago ordinario del servicio de agua potable	111,714	Trámite de pasaporte	37,683
TOTAL	4,925,592		

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

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

La percepción sobre la probidad del ciudadano de a pie contrasta también con los datos de las

encuestas sobre los principios, valores y conductas de los mexicanos.

5.3 LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Los actos de corrupción no deben ser vistos únicamente como actos cometidos por individuos aislados de un contexto social. Después de todo, los sistemas políticos no existen en el vacío, sino en sistemas sociales concretos de los cuales depende, en buena medida, su funcionamiento. Como mencionó Alexis de Tocqueville hace más de 170

54 Contacto con policías u otras autoridades de seguridad pública por incidentes de tránsito, infracciones, detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas.

55 Incluye solicitudes de atención médica de urgencia en hospitales públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE) o del gobierno estatal.

56 Se incluyen *Trámites ante el INE*, *Carta de antecedentes no penales*, *Cartilla del servicio militar*, entre otros.

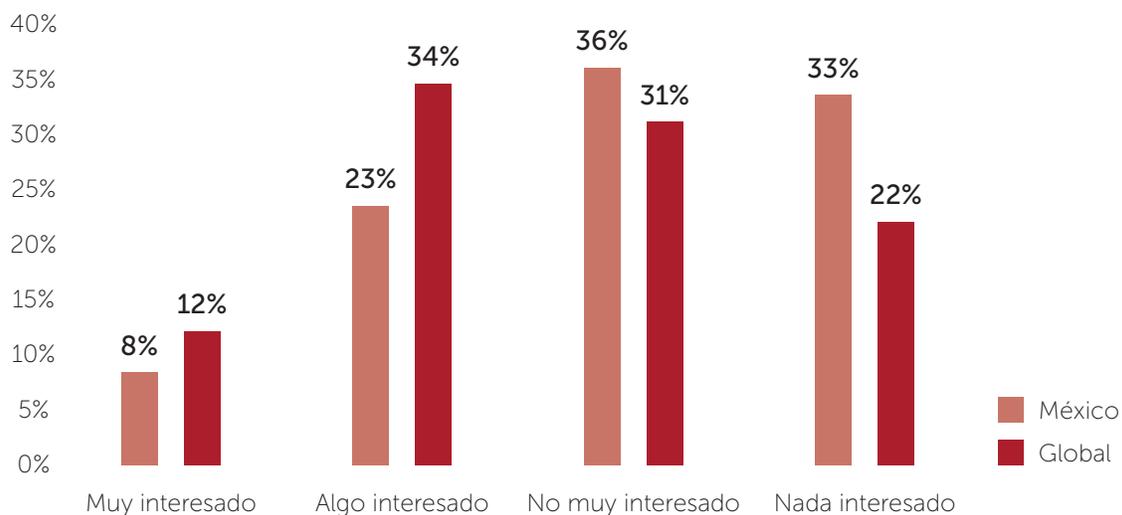
57 Incluye citas o acercamientos al servicio de atención médica programada en hospitales públicos y clínicas del IMSS, ISSSTE o del gobierno estatal.

58 Incluye trámites como permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.



Gráfica 12

¿Qué tan interesado está usted en la política?



Fuente: World Values Survey 2010-2014, World Values Survey Association, 2015.

años en *La democracia en América*, el gobierno de una nación no puede entenderse solo a partir del examen de sus instituciones políticas, pues existe una vinculación indisoluble entre los valores y las creencias de un pueblo, sus instituciones y su sistema político.⁵⁹

La sociedad y la cultura tienen un papel fundamental en la tolerancia a la corrupción y en su combate. Los principios inculcados, el temor a la condena moral y al rechazo social, así como el sentimiento de justicia hacia uno mismo y hacia el prójimo, son diques eficaces contra la corrupción. Lo mismo ocurre con la creencia sobre la legitimidad y justicia de las leyes y de las instituciones encargadas de hacerlas valer. Cuando estos principios, valores y creencias se relajan, la propensión a cometer actos fuera de la legalidad aumenta considerablemente. En consecuencia, al estudiar el fenómeno de la corrupción es imprescindible analizar la cultura

de la legalidad, esto es, “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado democrático de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”.⁶⁰ El resultado no es alentador. La mayoría de los datos se acumulan para conformar un panorama ajeno al Estado de derecho.

Lo primero a considerar es el gran desinterés que muestran los mexicanos por lo que ocurre en su entorno: únicamente 14% dice interesarse mucho en los asuntos públicos frente a 50% a quienes interesan *poco* o *nada*; de quienes se informan de los asuntos públicos, siete de cada diez lo hacen mediante la televisión.⁶¹ En términos de interés por la política y de acuerdo con la Encuesta Mundial

59 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 1980, en Ma. Amparo Casar, *Sistema político mexicano* (Ciudad de México: Oxford University Press, 2015), 253.

60 México Unido Contra la Delincuencia, A.C., *Primer Índice de Cultura de la Legalidad en México*, 2014, 1.

61 Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (Ciudad de México: UNAM, 2011), 4-5, <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm>.



de Valores (*World Values Survey*) 2010-2014,⁶² que analiza los cambios en las creencias, valores y motivaciones de las personas de 60 países del mundo, los ciudadanos mexicanos muestran un menor interés que sus contrapartes de otras nacionalidades:

Igualmente desalentador es el desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley. *La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* revela, de forma alarmante, que 92.8% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por la Constitución.⁶³ Este desconocimiento puede deberse a una diversidad de factores, pero uno de ellos es, sin duda, la poca utilidad que el ciudadano asigna a los ordenamientos jurídicos: ¿para qué conocer algo que carece de utilidad?

A este desconocimiento se añade la creencia mayoritaria entre la población de que las autoridades son las primeras en violar la ley y quienes la violan con mayor frecuencia; que las leyes se respetan muy poco en México;⁶⁴ que la misma Constitución se cumple *poco* o *nada*⁶⁵ y que no son los *ciudadanos* quienes más transgreden las leyes, sino los *políticos*.⁶⁶ Adicionalmente, el mexicano promedio considera que respeta más la ley que el resto de los mexicanos, algo estadísticamente imposible.⁶⁷

62 Desde 1981, la *World Values Survey* analiza los cambios en las creencias, valores y motivaciones de las personas de más de 50 países del mundo por bloques de años: 1981-1984; 1990-1994; 1995-1998; 1999-2004; 2005-2009; y 2010-2014. La correspondiente a 2010-2014 incluyó 60 países. La séptima encuesta está actualmente llevándose a cabo e incluirá los años 2015-2018.

63 IJ-UNAM *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 30.

64 IFE-Colmex. *Informe país*, 43.

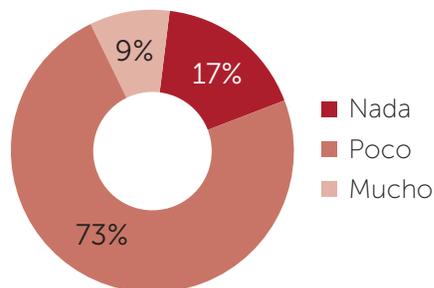
65 IJ-UNAM *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 31.

66 Secretaría de Gobernación. *Quinta Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2012, 23. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Quinta_ENCUP_2012. Es interesante notar, en la gráfica 11, que cuando las personas piensan en ciudadanos, excluyen de dicha categoría a quienes son políticos, funcionarios, abogados, policías y militares.

67 IJ-UNAM *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 24

Gráfica 13

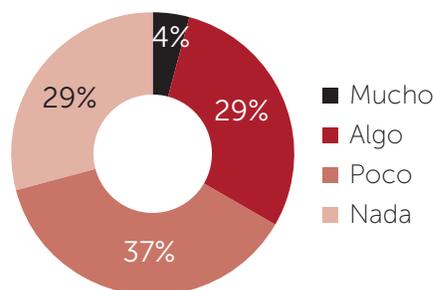
¿Qué tanto cree que los gobernantes mexicanos cumplan la ley?



Fuente: Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Secretaría de Gobernación, 2012.

Gráfica 14

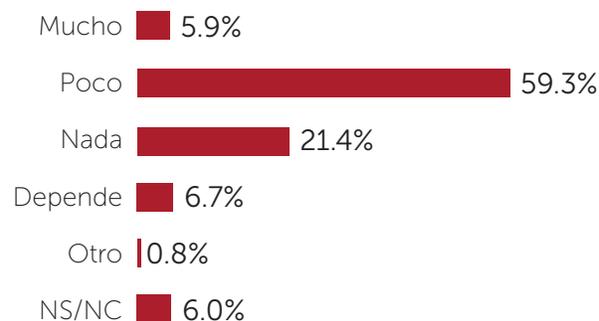
¿Qué tanto cree usted que se respetan las leyes en México?



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Federal Electoral (IFE) y El Colegio de México (Colmex), 2014.

Gráfica 15

¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México?



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM, 2011.



Gráfica 16

De acuerdo con lo que usted ha visto, ¿quién viola más leyes?



Fuente: Quinta ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

La reciente *Encuesta de Corrupción y Cultura de la Legalidad* elaborada por la UNAM, señala una paradoja interesante: aunque ocho de cada diez mexicanos consideran que la responsabilidad de acabar con la corrupción y de sancionarla es del gobierno, es en el sector público donde los encuestados señalan que existe la mayor corrupción y señalan que el gobierno, junto con los partidos políticos, son las instituciones que menos ayudan a combatirla.⁶⁸

Otro dato que se suma al escaso valor que asignan los mexicanos al comportamiento basado en lo que marcan los preceptos legales es que si bien la mayor parte de las personas (48%) coincide en que la justicia equivale a *cumplir la ley*,⁶⁹ menos de tres de cada diez creen que es la ley la que debe poner

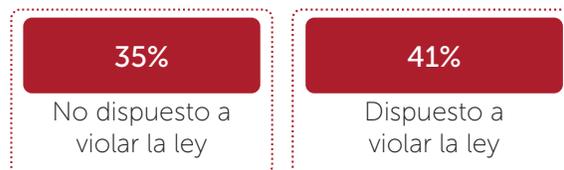
68 UNAM, *La Corrupción en México*, 96, 104 y 143. Las otras instituciones evaluadas incluyeron la familia, la escuela/ universidades, el ejército, la Iglesia, los amigos, los medios de comunicación y las empresas privadas, entre otras.

69 IJ-UNAM *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 71.

límites a las personas⁷⁰ y existe la convicción de que si la ley no te favorece o te parece injusta, es válido dejar de obedecerla.

Gráfica 17

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

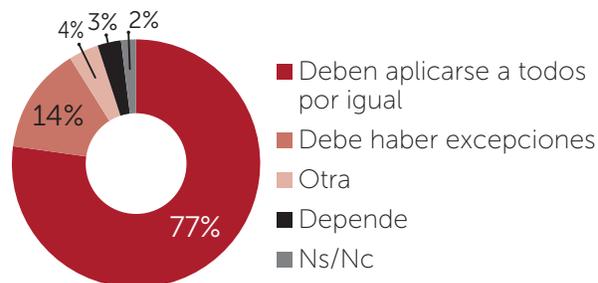


Fuente: Encuesta de Cultura Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ)-UNAM 2011.

Casi dos de cada diez mexicanos están de acuerdo en que al momento de aplicar la ley, debe haber excepciones o de que su aplicación depende de...⁷¹ Estas convicciones están muy extendidas y superan a aquella que sostiene el valor universal y no excepcional del cumplimiento de la ley.

Gráfica 18

¿Las leyes deben aplicarse a todos por igual o deben hacerse excepciones?



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM, 2011.

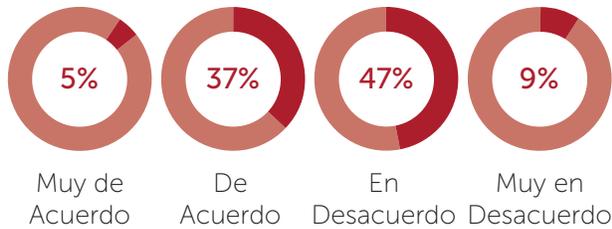
70 Idem., 60.

71 Idem, 89.



Gráfica 19

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

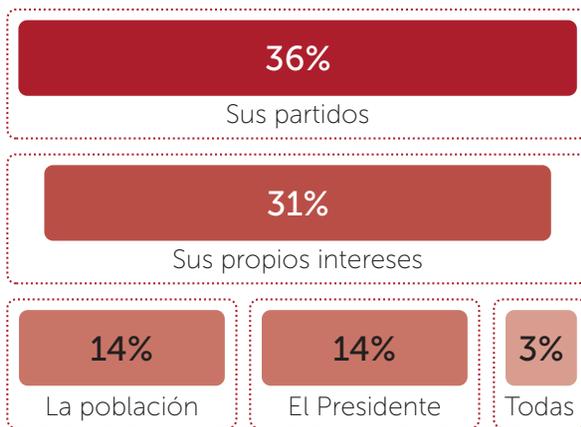


Fuente: Quinta Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2012.

Las convicciones anteriores se complementan con la opinión también mayoritaria de que las leyes están hechas para favorecer a los políticos y a los ricos, que la justicia se imparte diferencialmente y que el gobierno, en general, funciona para beneficio propio y no para el del pueblo.

Gráfica 20

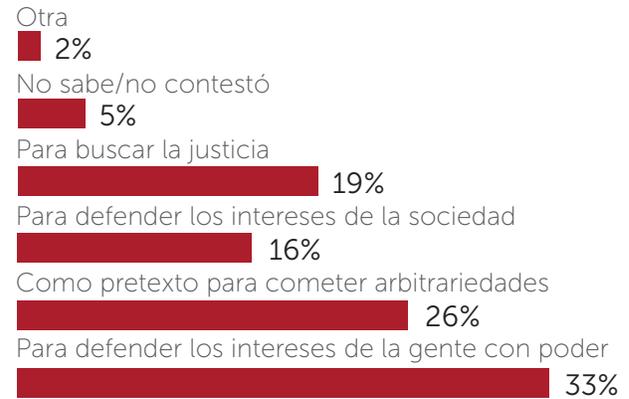
Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta? Los intereses de...



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

Gráfica 21

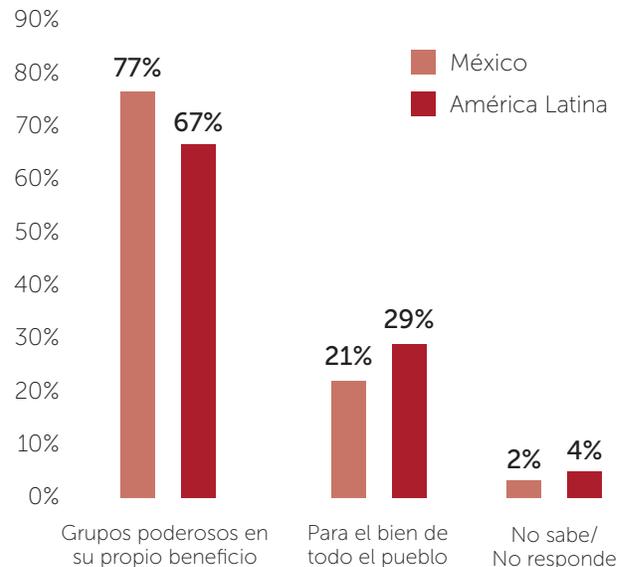
En su experiencia, las leyes en México se usan...



Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación 2005.

Gráfica 22

En términos generales, ¿diría usted que México está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todos?

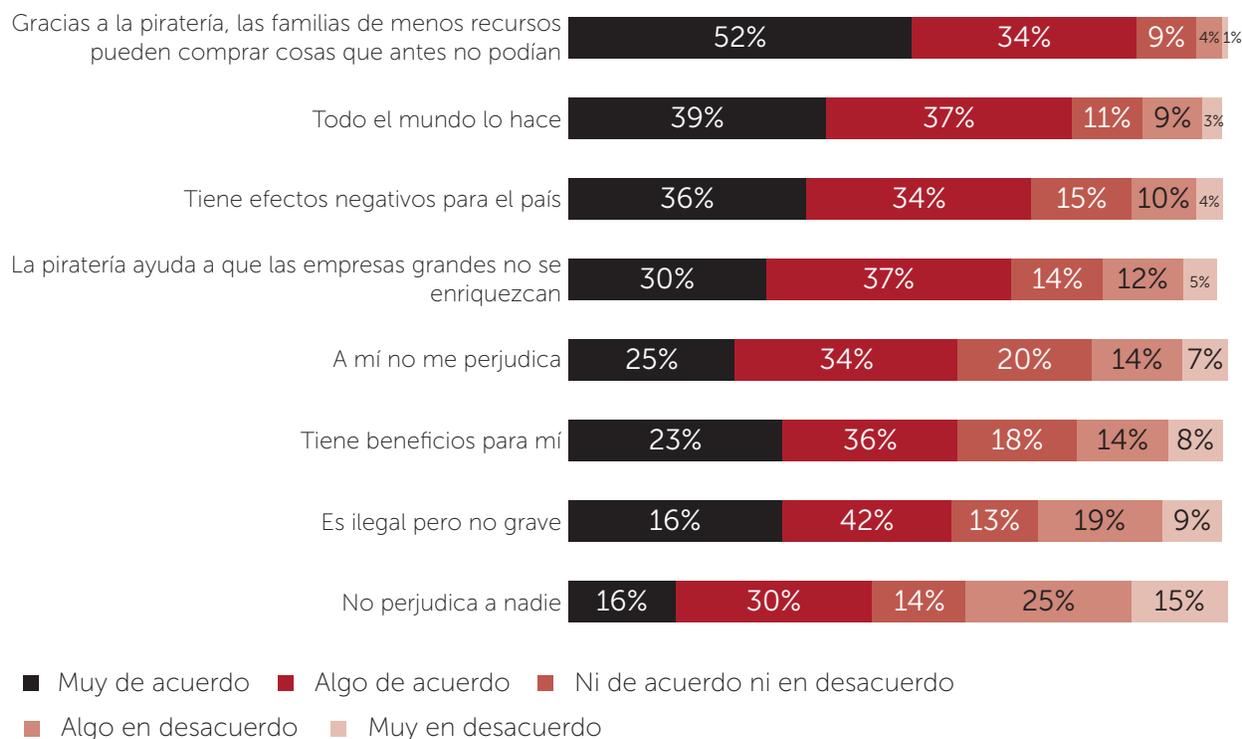


Fuente: Elaboración propia con base en el análisis online y datos del Latinobarómetro 2015, Corporación Latinobarómetro, 2015.



Gráfica 23

Opinión sobre la piratería



Fuente: Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México, CIDAC-American Chamber Mexico, 2015.

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

La compra y venta de productos pirata en México es quizás el mejor ejemplo de la falta de cultura de la legalidad en el país y "(...) consecuencia

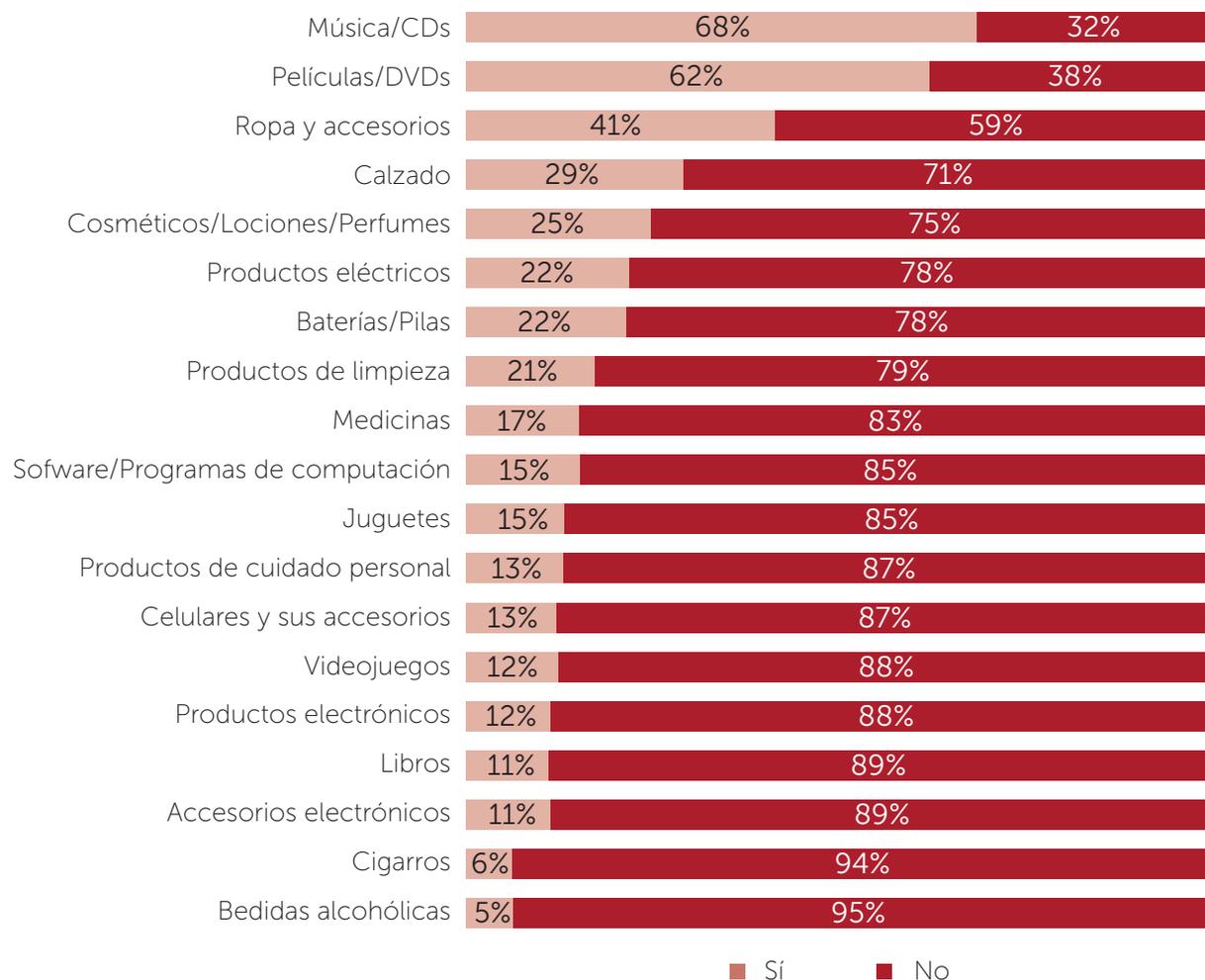
de la debilidad del Estado de Derecho".⁷² La comercialización de este tipo de productos es una práctica cotidiana en la mayor parte de la sociedad mexicana a pesar de que es de conocimiento común que dichos productos son ilegales. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de Piratería 2014, de las personas que indicaron haber consumido algún producto imitación o pirata en el último año, 70 por ciento consideró que la piratería "tiene efectos negativos para el país", 58 por ciento que "es ilegal pero no grave", 46 por ciento que "no perjudica a nadie" y casi 60 por ciento que "a mí no

72 CIDAC-American Chamber Mexico, *Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México*, 2015, 5, http://cidac.org/esp/uploads/1/PIRATERIA_Entendiendo_el_mercado_sombra_en_Mexico__1_.pdf.



Gráfica 24

Consumo de productos pirata



Fuente: Piratería: entendiendo el mercado “sombra” en México, CIDAC-American Chamber Mexico, 2015.

me perjudica” o que, incluso, “tiene beneficios para mí”.⁷³ (Ver gráfica 23, en página 50).

Las ambivalencias anteriores podrían explicar en parte por qué al menos siete de cada diez personas admite abiertamente haber comprado algún producto pirata o de imitación en el último año: (Ver gráfica 24).

En suma, el mexicano considera que es válido comprar productos piratas o hacerse de servicios “gratis” porque beneficia a su propia economía. Al final, este es el mismo razonamiento que el del político corrupto: sabe que la corrupción es reprobable y que provoca daños a la sociedad, pero la practica porque beneficia su economía.

Aquí aparece de nuevo la disonancia entre la supuesta honestidad del ciudadano y los actos de

73 Idem, 28.



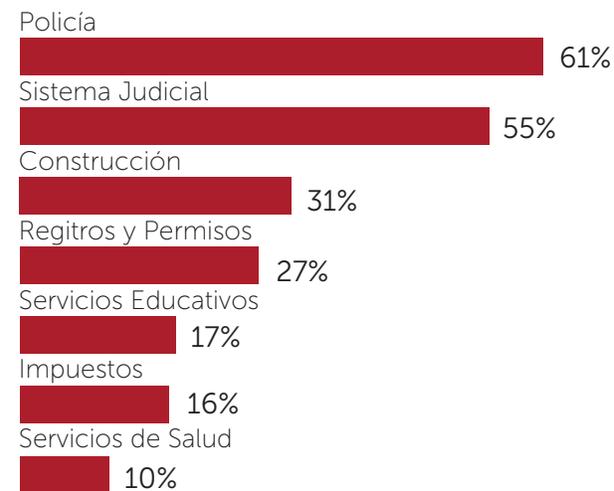
corrupción que confiesa cometer. Por ejemplo, 61% de los encuestados acepta haber sobornado a la policía y 55% a algún integrante del poder judicial. Igualmente, la mayoría de los mexicanos acepta haber adquirido uno u otro tipo de producto pirata o hacerse de un servicio de manera ilegal. (Ver gráfica 25).

La disonancia vuelve a ser evidente cuando se pide a los ciudadanos que comparen la gravedad de un acto que ellos mismos consideran como ilegal (la piratería) con otras acciones deshonestas: (Ver gráfica 26).

Como lo refleja la gráfica 26, la mayor parte de los mexicanos consideran que la piratería es *menos grave* que otras acciones indebidas, como *pasarse un alto, tirar basura en la calle* o, incluso, *decir mentiras*. En buena medida, la piratería se encuentra ya normalizada —e incluso justificada— en el imaginario del ciudadano promedio.

Gráfica 25

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

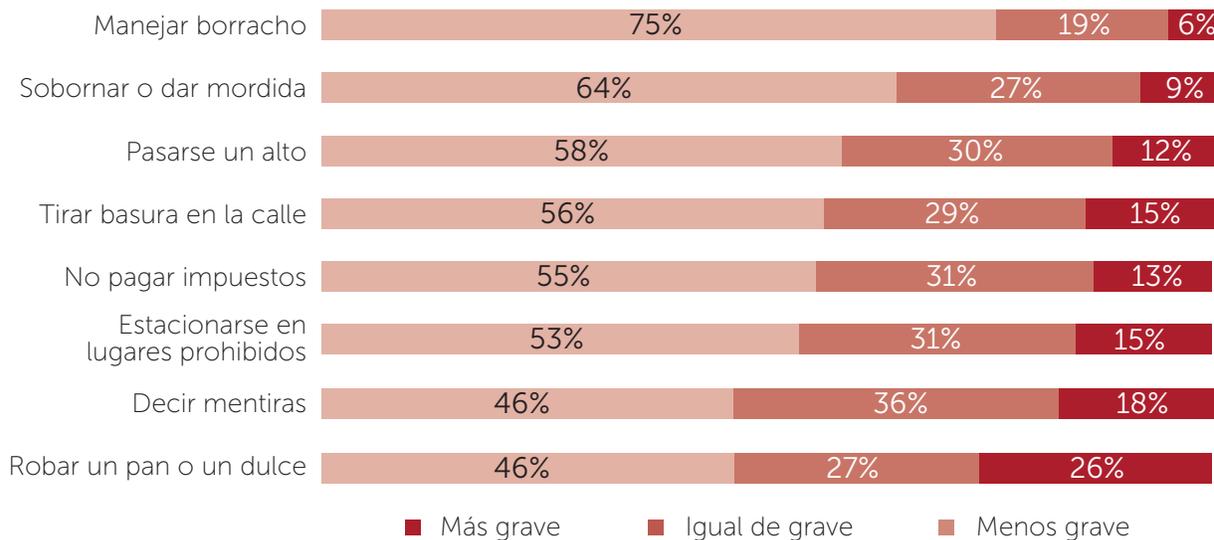


Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013.

Gráfica 26

Gravedad de la piratería a la luz de otras acciones

Las acciones a continuación, ¿son más o menos graves que consumir piratería?



Fuente: Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México, CIDAC-American Chamber Mexico, 2015.



La cultura de la legalidad en México podría resumirse en la frase con la que dos de cada diez mexicanos afirman abiertamente estar de acuerdo: “Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”.⁷⁴

Cuadro 4

La cultura de la ilegalidad en números

A la mitad de los mexicanos no le interesan ni los asuntos públicos ni la política. ⁷⁵
9 de cada diez mexicanos no conocen lo establecido por la Constitución. ⁷⁶
66% de los mexicanos piensan que las leyes en México se respetan poco o nada. ⁷⁷
4 de cada 10 mexicanos coinciden en que la justicia equivale a cumplir la ley. ⁷⁸
Sin embargo, menos de 3 de cada 10 creen que es la ley la que debe poner límites a las personas. ⁷⁹
4 de cada 10 mexicanos están dispuestos a violar la ley cuando creen que tienen razón. ⁸⁰
Sin embargo, el ciudadano promedio cree que respeta más la ley que el promedio de los ciudadanos. ⁸¹
Casi 8 de cada 10 personas consideran que México está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio; solo los restantes 2 piensan que es en bien del pueblo. ⁸²
7 de cada 10 mexicanos consideran que la piratería es negativa para el país. ⁸³
No obstante, al menos 7 de cada 10 admite abiertamente haber comprado algún producto pirata en el último año; 6 de cada 10 afirma que aunque la piratería es ilegal, no es grave; 5 de cada 10 piensan que no perjudica a nadie; y 6 de cada 10 que individualmente no les perjudica o que incluso tiene beneficios para ellos. ⁸⁴

74 UNAM, *La corrupción en México*, 136. De forma preocupante, solo seis de cada diez (57.8%) afirman estar en desacuerdo con dicha frase; 24.4% está de acuerdo con ella; y 14.4% dice que no está ni en acuerdo ni en desacuerdo.

75 IJ-UNAM, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 4-5; World Values Association, World Values Survey 2010-2014: Crossings by country, 2015, 179, consultada el 30 de mayo de 2016, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.

76 IJ-UNAM, *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 30.

77 IFE-Colmex, *Informe país*, 43.

78 IJ-UNAM, *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 71.

79 Idem., 60.

80 Idem., 6.

81 Idem., 24.

82 Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro 2015* [herramienta de Análisis online], <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

83 CIDAC-American Chamber Mexico, *Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México*, 2015, 28.

84 Idem., 19 y 28.





VI. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

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

Voltaire

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

Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación. Pero la tarea no es nada sencilla. Tanto los costos directos como los indirectos de la corrupción son difíciles de calcular. Entre los primeros están el dinero que los ciudadanos comunes o las empresas deben destinar a pagos de sobornos; la enorme cantidad de recursos públicos de los programas sociales que se pierden en el camino de los intermediarios; el porcentaje que se “invierte” en un gestor para que la Secretaría de Hacienda “baje” los recursos a las entidades federativas; o la “comisión” que el constructor incorpora al presupuesto de una obra para que le sea asignada. Los indirectos son aún más difíciles de documentar o cuantificar. Tal es el caso de la disminución en la productividad del capital invertido por empresas; la inversión que deja de llegar; la reducción en la calidad del bien producido y el servicio otorgado; o los pagos que tienen que hacerse para conseguir la autorización

de apertura de un negocio. Sea a través de costos directos o indirectos, se sabe que entre los efectos más dañinos de la corrupción en México están los de carácter económico.

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

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

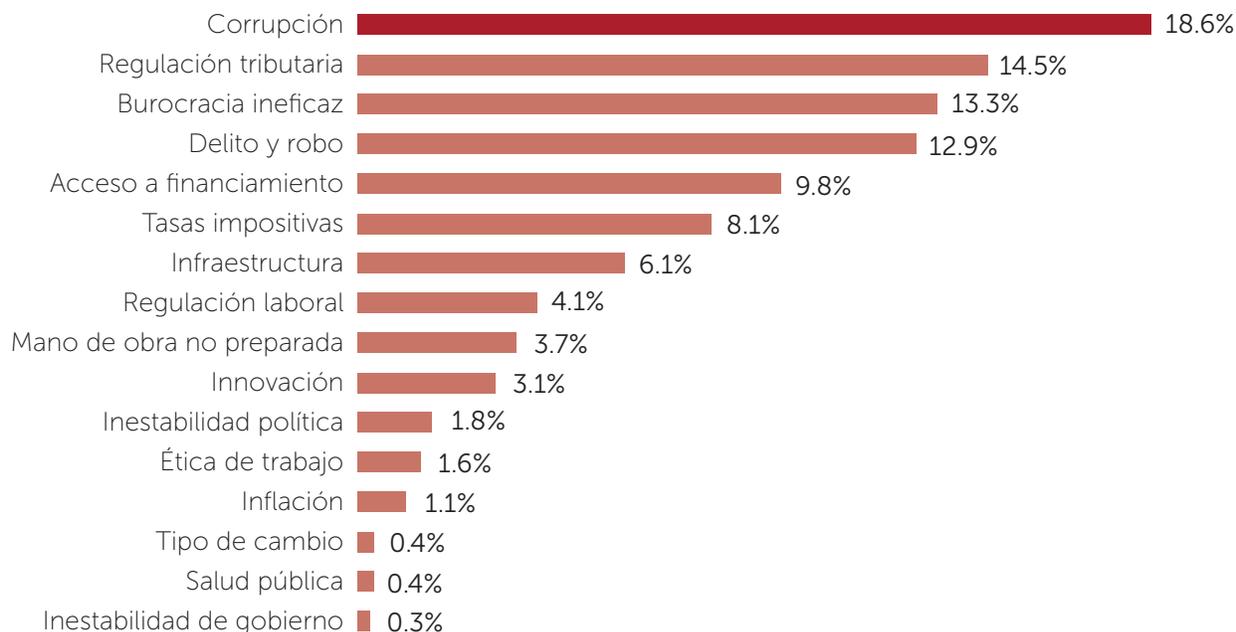
La corrupción entraña costos macroeconómicos importantes para los países que rebasan un cierto umbral. En materia de opinión y percepción, todas las encuestas apuntan en la misma dirección: la corrupción es un obstáculo a la productividad, a la competitividad, a la inversión y, por tanto, al crecimiento.

A pesar de que en el Reporte del Índice de Competitividad Global 2015-2016 (ICG) del Foro Económico Mundial México ha mantenido una



Gráfica 1

Factores que inhiben un buen entorno de negocios



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

calificación más o menos estable (4.3 sobre un máximo de 7) durante los últimos cinco años, el país se encuentra actualmente en el lugar 57 de 144, una posición muy baja al considerar el potencial de su economía.⁸⁵

Si bien México cuenta con buenas calificaciones en ámbitos como el tamaño del mercado (5.6 sobre 7) o el ambiente macroeconómico (5.0), tiene una calificación reprobatoria (3.3) en el primer pilar, denominado "desempeño institucional". Este

pilar hace referencia al marco administrativo y legal dentro del cual los individuos, las empresas y el gobierno interactúan económicamente y la baja calificación significa que este marco está perjudicando la competitividad del país.

Al desglosar el ICG se encuentra que el país tiene un desempeño particularmente deficiente en los indicadores que de una u otra manera tienen que ver con la corrupción y los circuitos que la hacen posible.

Estos datos coinciden con los de la *Encuesta de Fraude y Corrupción en México* de KPMG, en la que 50% de los empresarios expresan que la corrupción afecta "mucho" o "medianamente" la competitividad de sus empresas.⁸⁶

85 Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2015-2016* (Ginebra: WEF, 2015), xv. El Índice de Competitividad Global (ICG) está compuesto por 12 "pilares" y define la *competitividad* como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Asume que el nivel de productividad fija el nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía. El ICG utiliza datos de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el FMI y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como de diversas encuestas, incluida la *Encuesta de Opinión Ejecutiva* del FMI.

86 KPMG, *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*, 24-25.



Cuadro 1

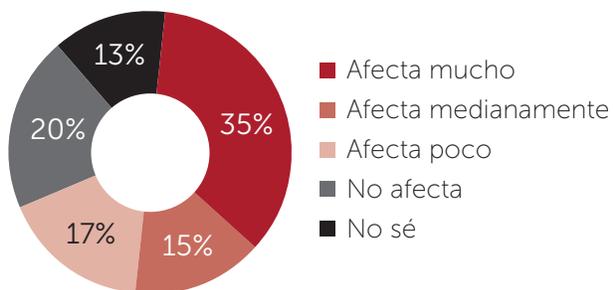
Índice de Competitividad Global

Índice de Competitividad Global 2016-2017 (World Economic Forum) Indicadores de Desempeño Institucional					
Indicador	Calificación	Ranking	Indicador	Calificación	Ranking
Derechos de propiedad	4.1	84	Transparencia gubernamental	4.2	66
Protección de propiedad intelectual	4.2	67	Costos del terrorismo	4.8	91
Desvío de recursos públicos	2.3	125	Costos del crimen y la violencia	2.7	130
Confianza en los políticos	1.8	124	Crimen organizado	2.6	135
Pagos extraoficiales y sobornos	3.3	103	Confianza en cuerpos de seguridad pública	2.5	130
Independencia judicial	3.1	105	Comportamiento ético de las empresas	3.3	112
Favoritismo en decisiones de funcionarios de gobierno	2.1	124	Fortaleza de las auditorías	4.9	49
Ineficiencia del gasto público	2.6	94	Eficacia de juntas corporativas	5.0	53
Sobre-regulación gubernamental	2.7	118	Protección de accionistas minoritarios	4.0	71
Eficiencia del marco legal en resolución de disputas	2.9	113	Fortaleza de la protección a inversiones	5.8	57

Fuente: Reporte del Índice de Competitividad Global, Foro Económico Mundial 2016-2017.

Gráfica 2

¿Cuánto afecta la corrupción a la competitividad de las empresas?



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

Dadas las percepciones y mediciones anteriores, no sorprende que los propios empresarios coloquen el combate a la corrupción como la principal variable para mejorar la competitividad con 90 por ciento

de menciones, la cifra más alta de los últimos seis años.⁸⁷

En las encuestas de KPMG de 2012 y 2013 la variable *Realizar reformas estructurales* ocupó la primera posición en importancia y el *Combate a la corrupción*, la segunda. No obstante, desde 2014, esta última variable ha ocupado el primer lugar y ha crecido diez puntos porcentuales. Por su parte, *Realizar reformas estructurales* ocupa, ahora, la última posición.⁸⁸

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

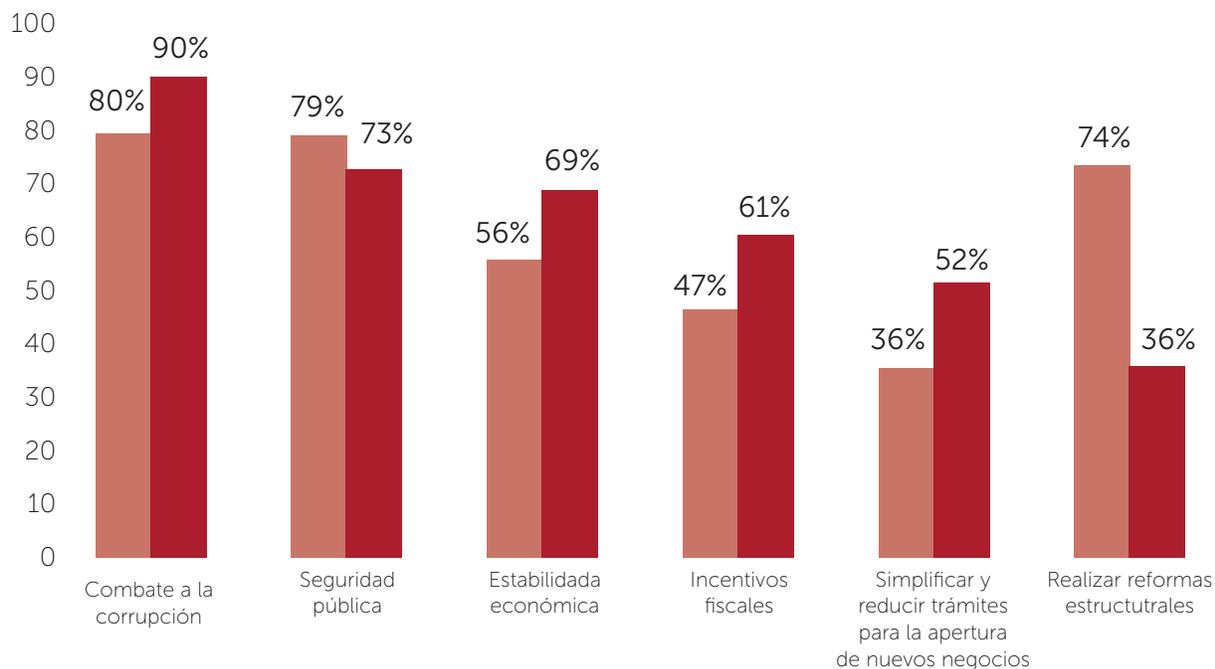
87 KPMG, *Perspectivas de la Alta Dirección en México*, 2016, 25-26, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/07/mx-pad2016.pdf>.

88 *Ibidem*.



Gráfica 3

Seis variables para mejorar la competitividad en México (2014 y 2016)



Fuente: Perspectivas de la Alta Dirección en México, KPMG 2016.

Nota: los porcentajes indican la proporción de encuestados que señalaron que consideraba dicho aspecto como una de las variables principales para incrementar la competitividad del país en el año correspondiente. Los porcentajes no suman 100% pues los encuestados podían elegir hasta seis opciones.

(UNODC) refrenda que la corrupción es considerada como el primer factor que impide hacer negocios y añade que el mecanismo nacional para las compras oficiales resulta "altamente propenso a la corrupción".⁸⁹ Elaborado a partir de entrevistas con representantes del sector privado mexicano y tomando como base los informes rendidos por distintas dependencias de gobierno, así como diferentes reportes emitidos por otros organismos internacionales, el análisis de la UNODC determinó que, a pesar de que en México se han dado avances legislativos en materia de adquisiciones públicas, aún "subsiste un marco jurídico insuficiente e ineficaz para combatir la corrupción, un mal

funcionamiento de las instituciones públicas, poca confianza de la comunidad empresarial en los políticos y falta de eficacia en la competencia".⁹⁰

Finalmente, del lado de la inversión, 40% de los encuestados opinan que la corrupción "afecta mucho" o "medianamente" sus decisiones. (Ver gráfica 4, en página 59).

Al moverse del mundo de las percepciones y opiniones al de los "datos duros", las cifras son muy variables. A nivel internacional existe una amplia literatura sobre los efectos económicos de la corrupción: inhibe la inversión, reduce la productividad del gasto público, distorsiona la

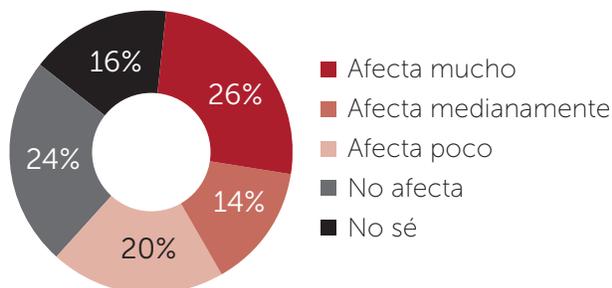
89 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas (Ciudad de México: UNODC, 2013), 14.

90 Idem., 27.



Gráfica 4

¿Cuánto afecta la corrupción a los proyectos de inversión de las empresas?



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

asignación de recursos, profundiza la desigualdad y, por tanto, disminuye el potencial de crecimiento. Algunos estudios han concluido que el incremento de un punto en el *International Country Risk Guide* (ICRG) reduce el PIB total (de una muestra de 68 países) en 0.13% y el PIB per cápita en 425 dólares.⁹¹

Daniel Kaufmann estimó para el Fondo Monetario Internacional (FMI) que a nivel mundial los costos económicos de los sobornos oscilaron entre 1.5 y 2 billones de dólares en 2015, cantidad equivalente a 2% del PIB mundial.⁹²

En el contexto mexicano se han ofrecido distintas cifras sobre el costo que la corrupción tiene en nuestro país como porcentaje del PIB. Ary Naim, gerente general para México de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo del Banco Mundial, señaló que la corrupción equivale a 9% del PIB.⁹³

La Organización de los Estados Americanos (OEA) apunta que la corrupción en México cuesta relativamente 5 veces más que a nivel mundial y la sitúa en 10% del PIB nacional.⁹⁴ Por su parte, El CEESP sostiene que la corrupción le cuesta a nuestro país cerca de 1.5 billones de pesos, equivalente a 10% del PIB.⁹⁵ Finalmente, *México ¿Cómo Vamos?*, sitúa la cifra en 341 mil millones de pesos al año⁹⁶ que corresponde aproximadamente al 2% del PIB nacional. No obstante, la realidad es que aún no existe una metodología que pueda decirnos con suficiente certeza cuál es el costo económico que la corrupción ocasiona para nuestro país.

Otro tipo de mediciones se refieren a datos más finos. De acuerdo a ciertas estimaciones, una disminución de un punto en la calificación del IPC de Transparencia Internacional disminuye la productividad del capital en 2%.⁹⁷ Por ejemplo, si México pudiera mejorar su calificación actual de 3.5 a 4.5 (una calificación similar a la de la República Checa o Polonia), la productividad del capital (medida como la razón del PIB sobre el acervo total de capital de la economía) podría aumentar en 2% respecto al escenario actual.⁹⁸

elfinanciero.com.mx/economia/corruptcion-representa-del-pib-banco-mundial.html. Véase también Tim Padget, "Tale of Two Corruptos: Brazil and Mexico on Different Transparency Paths", *Time*, 6 de diciembre de 2012, <http://world.time.com/2012/12/06/tale-of-two-corruptos-brazil-and-mexico-on-different-transparency-paths/>

91 Axel Dreher y Thomas Herzfeld, "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence", *Social Science Research Network* (Junio 2005), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184>.

92 IMF. *Corruption: Costs and Mitigating Strategies* [IMF Staff Discussion Note No 16/05] (11 mayo de 2016), 5. Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>.

93 Sergio Meana, "Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial", *El Financiero*, 5 de noviembre de 2015, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corruptcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>.

94 *El Economista*, "Costo de la Corrupción, 5 veces mayor en México: OEA", *El Economista*, 17 de agosto de 2016, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/08/17/costo-corruptcion-cinco-veces-mayor-mexico-oea>. La organización señala que a nivel mundial el costo de la corrupción equivale a 2% del PIB del planeta, dato que coincide con el del FMI.

95 Eduardo Camacho, "Cifra IP en \$1.5 billones costo de la corrupción", *El Universal*, 17 de abril de 2012, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/39265.html>

96 Paulo Cantillo, "La corrupción se come 2% del PIB; revela análisis de observatorio económico", *Excelsior*, 26 de febrero de 2015, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/1010460>. Esta misma organización calcula que un aumento de 10% en la corrupción genera una pérdida de 2% en el crecimiento del PIB.

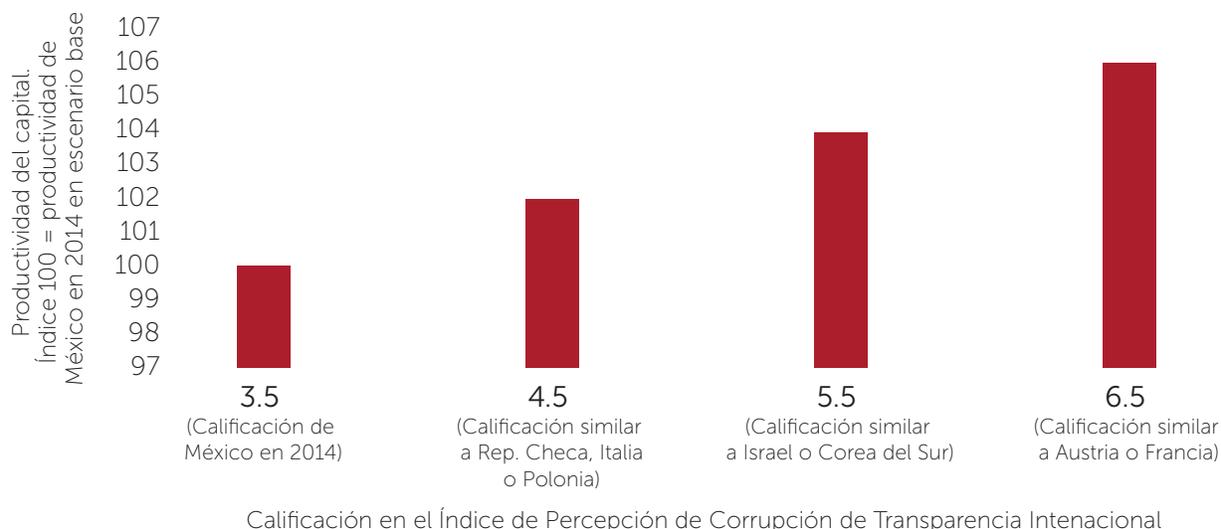
97 Johann G. Lambsdorff, "How Corruption Affects Productivity," *Kyklos* 56 (4) (2003): 468, doi:10.1046/j.0023-5962.2003.00233.x.

98 Puesto que el estudio de Lambsdorff fue llevado a cabo antes del cambio de metodología del IPC ocurrido en 2012, las puntuaciones de los países aún se dan en la escala anterior (del 0 al 10). Esto quiere decir que el incremento de un punto al



Gráfica 5

Productividad de capital bajo distintos escenarios de corrupción



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) 2015.

Otra investigación, *Corrupción, Riesgo y Rentabilidad de la Inversión* agrupa por quintiles a los países según su calificación en el IPC de Transparencia Internacional 2014 y utiliza datos del Banco Mundial sobre inversión, PIB, inflación y crecimiento para el periodo 1991-2013.⁹⁹ Comparando 175 países encuentra que, si bien ellos no son más o menos rentables en promedio por ser más o menos corruptos,¹⁰⁰ el movimiento de un país del quinto o cuarto quintil en corrupción al tercero, puede significar hasta 11 puntos porcentuales adicionales en la rentabilidad de la inversión. México se encuentra precisamente en el cuarto quintil de los países más corruptos.¹⁰¹ Muestra, también, que los

países menos corruptos presentan menos riesgo y el resultado de la inversión es más predecible o menos volátil.¹⁰²

Finalmente, vale la pena mencionar algunos datos respecto a la piratería y sus costos, tanto en términos de pérdidas monetarias, como en el potencial para crear empleos. (Ver gráfica 6, en página 61).

A pesar de ser un fenómeno socialmente aceptado, la piratería tiene fuertes costos para la economía mexicana. Según declaraciones de Juan Manuel Chaparro, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el comercio de productos piratas ocasiona la pérdida de 480,000 empleos al año,¹⁰³ mientras que un estudio reciente del Centro de Investigación para

que se refiere Lambsdorff equivaldría, aproximadamente, a un incremento de 10 puntos en el IPC actual.

99 Manuel Molano, "Corrupción, Riesgo y Rentabilidad de la Inversión", *Animal Político*, 21 de abril de 2015, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2015/04/21/corruption-riesgo-y-rentabilidad-de-la-inversion/>.

100 La rentabilidad promedio de los 40 países menos corruptos es de 6.5%; la de los 34 más corruptos, de 11.5%.

101 En el estudio, el primer quintil corresponde a los países percibidos como menos corruptos en el IPC de Transparencia Internacional y el quinto, a los más corruptos.

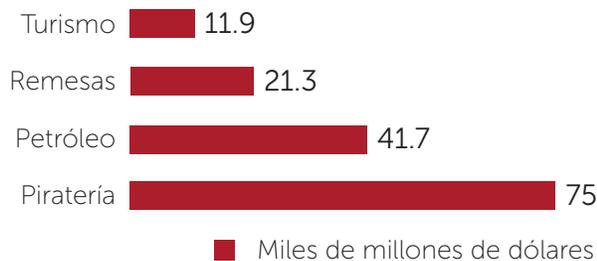
102 De acuerdo con el estudio de Molano, la rentabilidad promedio de la inversión en México es inferior a la del promedio del cuarto quintil (6.9% vs 8.5%), mientras que la volatilidad de la inversión es mayor (2.4 veces la media del rendimiento para México vs. 1.6 veces en el cuarto quintil).

103 Sara Cantera, "La piratería ahoga a empresas mexicanas", *Expansión*, 22 de abril de 2014, <http://expansion.mx/economia/2014/04/21/la-pirateria-crecera-9-en-2014>



Gráfica 6

Ingresos generados por la piratería



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

el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y la American Chamber of Commerce of México, calculó que en 2014 la piratería pudo haberle costado al país cerca de 43 mil millones de pesos sin contar el valor de las incautaciones, las pérdidas en empleos y recaudación, los impactos en la salud y la seguridad de los consumidores.¹⁰⁴

Si estas son las cifras en el ámbito macroeconómico, la afectación de la corrupción en “el bolsillo de la gente” también es alarmante. Según Transparencia Mexicana, en 2007 un pago extraoficial o “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$138 pesos mientras que en 2010 se elevó a cerca de \$165.¹⁰⁵ En el agregado, según esta misma fuente, en 2007 el costo para acceder o facilitar trámites y servicios públicos fue de alrededor de 27 mil millones de pesos, mientras que en 2010 se destinaron más de 32 mil millones de pesos a

104 CIDAC-American Chamber Mexico, Piratería: entendiendo el mercado “sombra” en México, 2015, 5. La proyección de los costos se realizó con base en solo seis categorías de productos (Vestido, calzado y accesorios; Productos farmacéuticos; Cosméticos, lociones y perfumes; Enseres para la limpieza del hogar; Bebidas alcohólicas y tabaco; y Libros, audio casetes, discos y discos compactos), por lo que los costos de la piratería en general son, probablemente, mucho mayores. En el reportaje de Sara Cantera, la CANACINTRA estima que dichos costos en 2014 pudieron haber sido de 75 mil millones de dólares para las empresas de manufacturas nacionales.

105 Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno [Informe ejecutivo], 2010, 6. <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.

las mordidas. Más impresionante resulta la cifra del monto promedio anual del ingreso que los hogares destinan a pagar actos de corrupción: 14% en los hogares mexicanos en general y 33% para los hogares que perciben un salario mínimo. Es decir, la corrupción representa un impuesto regresivo considerable.

Gráfica 7

Porcentaje del ingreso de las familias mexicanas destinado a la corrupción



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

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



Gráfica 8

¿Qué deben hacer los gobernantes y los políticos para recuperar la confianza que han perdido de los ciudadanos?



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

La conclusión es ineludible: **la corrupción puede ser rentable para sus beneficiarios en el corto**

plazo, pero en el agregado sus costos son mayores que sus beneficios.

Cuadro 2

Los costos de la corrupción

Económicos	
Inversión	Menor inversión en países con mayor corrupción. ¹⁰⁶
Productividad	El incremento de un punto en la calificación en el IPC (de 3.5 a 4.5) podría aumentar la productividad de capital en 2%. ¹⁰⁷
Ingreso de las empresas	Pérdida de 5% de los ingresos de las empresas a nivel mundial a causa del fraude. ¹⁰⁸
Piratería	43 mil millones de pesos ¹⁰⁹ y 480 mil empleos al año. ¹¹⁰
PIB	FMI = 2% PIB mundial; México, ¿Cómo Vamos? = 2% PIB nacional; Banco Mundial = 9% PIB nacional; CEESP = 10% PIB nacional; OEA = 10% PIB nacional.
Políticos	
Insatisfacción con la democracia	Apoyo a la democracia 48%; Satisfacción con la democracia 19%. ¹¹¹
Sociales	
Bienestar	14% del ingreso promedio de los hogares destinado a pagos extraoficiales. ¹¹²

106 José R. Godínez y Ling Liu, "Corruption distance and FDI flows into Latin America", *International Business Review*, 24 (2015): 33-42, doi: 10.1016/j.ibusrev.2014.05.006.

107 Lambsdorff, "How Corruption Affects Productivity," 468.

108 Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (Austin: ACFE, 2016), 8-9. El 5% corresponde a la media de las estimaciones hechas por los Examinadores Certificados de Fraude que participaron en el estudio. El reporte señala que las pérdidas causadas por los 2,410 casos de fraude ocupacional analizados, superó los 6,300 millones de dólares.

109 CIDAC-American Chamber Mexico, *Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México*, 5.

110 Cantera, "La piratería ahoga a empresas mexicanas".

111 Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro 2015* [herramienta de Análisis online], <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

112 Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, 6.



¿Y qué decir de la violencia? Un costo del que poco se habla pero que es de enorme impacto en México. El reporte *Peace and Corruption*, elaborado en 2015 por el *Institute for Economics and Peace*, explica que existe una relación estadísticamente significativa entre la paz y la corrupción. En particular, demuestra que una vez que un país alcanza un cierto nivel de corrupción hay un punto de inflexión (*tipping point*) en el que un pequeño aumento en la corrupción lleva a una disminución sensible en la paz.¹¹³ México se encuentra entre los 64 países que, al momento del estudio, estaban cerca de ese punto de inflexión.

Finalmente, es importante señalar que la corrupción se encuentra también asociada con la desigualdad.

En un estudio que comprendió 129 países, Jong-Sung You y Sanjeev Khagram encontraron que una reducción de una desviación estándar en la desigualdad del ingreso (medida con el coeficiente de Gini), está asociada con una mejora de entre 0.21 y 0.26 desviaciones estándar en el IPC.¹¹⁴ La corrupción y la desigualdad constituyen, así, un círculo vicioso en el que la primera contribuye a la segunda al facilitar “la apropiación inequitativa de riqueza y privilegios e (...) [inhibir] los cambios institucionales que buscan romper el statu quo”.¹¹⁵ De ahí que intentar “reducir la corrupción sin atacar una de sus causas de raíz —la desigualdad— (...) [sea] un despropósito”.¹¹⁶

Gráfica 9

Relación entre el IPC y el Índice de Paz Global



Fuente: Elaboración propia con datos del Institute for Economics and Peace 2016 y Transparencia Internacional 2015.

113 Institute for Economics and Peace. *Peace and Corruption*, 2015, 7. El punto de inflexión al que se refiere el reporte es de 40 puntos en el IPC 2013, por lo que aquellos países con puntuaciones por debajo de 40, estaban en el punto de inflexión o por debajo de él. En 2013, México tuvo una puntuación de 34 en el IPC, mientras que en 2015 obtuvo 35 puntos.

114 Jong-Sung You y Sanjeev Khagram, “A Comparative Study of Inequality and Corruption”, *American Sociological Review*, 70 (1) (2005): 148, doi: 10.1177/000312240507000107.

115 Ana Laura Martínez, “Desigualdad y corrupción: ¿cómo romper el círculo vicioso?” en *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, ed. IMCO (Ciudad de México: IMCO, 2015), 70.

116 *Ibidem*.





VII. IMPUNIDAD

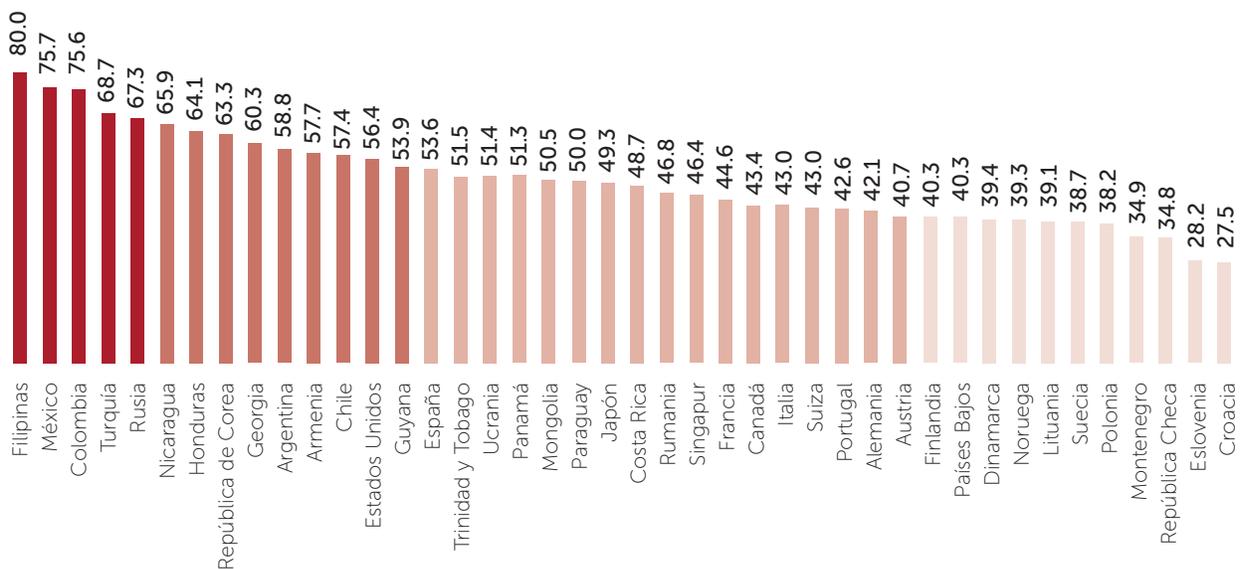
La impunidad es la ausencia —de hecho o de derecho— de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria por la comisión de delitos o conductas de corrupción tipificadas en las leyes.¹¹⁷

Si los niveles de corrupción en nuestro país son de los más elevados a nivel mundial, los de impunidad son aún peores. La ilegalidad que prevalece en el país fue recientemente confirmada por el Índice Global de Impunidad (IGI) publicado

humanos y justicia. En el primer reporte del IGI (2015), México aparece clasificado en el penúltimo sitio, compartiendo los cinco últimos lugares con Filipinas, Turquía, Colombia y la Federación Rusa.¹¹⁸ Entre los datos más destacados, el reporte señala que 46 por ciento de la población carcelaria está detenida sin sentencia y que el número de jueces —4.3 por cada 100 mil mexicanos— está muy por debajo del promedio global que es de 16.2 por 100 mil habitantes.

Gráfica 1

Posición de países en el IGI 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el IGI 2015 de la UDLAP.

Nota: la calificación que un país puede obtener en el IGI 2015 va del 0 (ausencia de impunidad) al 100 (impunidad máxima), por lo que una mayor puntuación en el índice indica un grado de impunidad mayor.

por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) con datos de 59 países que reportan a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cifras sobre sus sistemas de seguridad, derechos

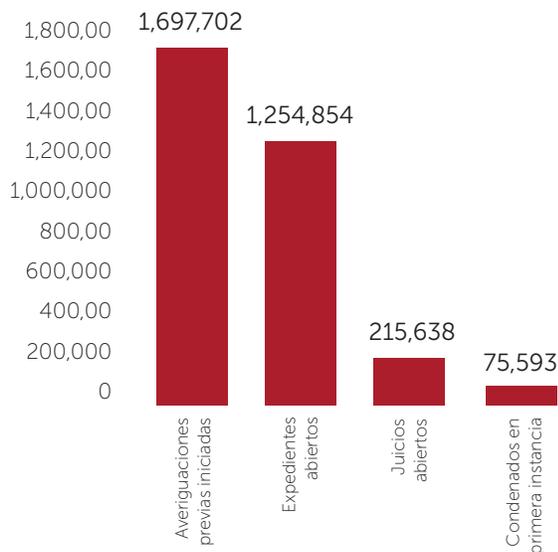
117 Orentlicher 2005, 6

118 UDLAP, Índice Global de Impunidad 2015 (San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015), 42-43. Desafortunadamente el estudio de la UDLAP no toma en cuenta la "calidad" o "probidad" de los jueces.



Gráfica 2

Cadena impune nacional



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Global de Impunidad México, UDLAP, 2016.

En el plano nacional, la situación no es mejor: de acuerdo con el Índice Global de Impunidad en México, elaborado también por la UDLAP, aunque del total de averiguaciones previas iniciadas en el año 2013, 74 por ciento se transformaron en expedientes abiertos, solo en 215,638 casos (13%) se abrió un juicio y únicamente hubo 75,593 condenados en primera instancia, es decir, menos de cinco por ciento del total de las 1,697,702 averiguaciones previas iniciadas.¹¹⁹

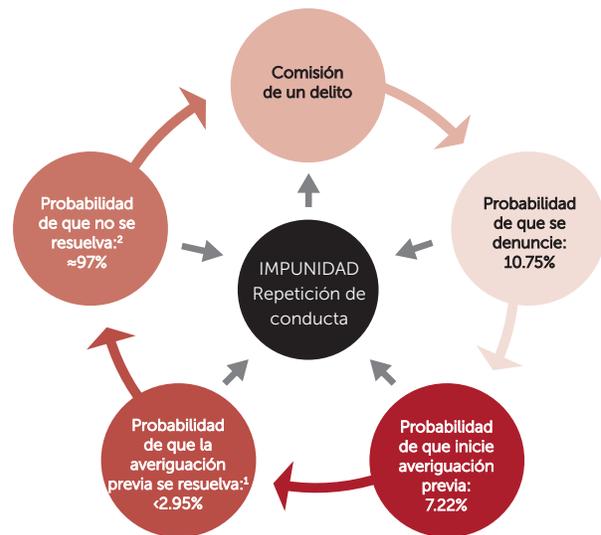
Uno de los factores más relevantes para explicar la extensión y frecuencia de la corrupción es la expectativa de impunidad que eleva la ganancia esperada de un acto de corrupción y conduce a un círculo vicioso. La combinación de ambas se convierte en un equilibrio pernicioso en el que se

119 UDLAP, Índice Global de Impunidad México 2016 (San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016), 55-57.

generan fuertes incentivos para que las empresas, los individuos y los servidores públicos refuercen estas prácticas en lugar de combatirlas.

Figura 1

El círculo vicioso de la ilegalidad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2015. [1] Incluye las averiguaciones previas que están en trámite y los casos en los que hubo reparación de daños, se otorgó el perdón o se puso al delincuente a disposición de un juez. [2] Incluye los casos en los que *no pasó nada, no se resolvió, hubo otro resultado* y los *no especificados*.

Cuando hay impunidad, quienes cometen un delito escapan a la investigación con miras a ser acusados, detenidos, procesados y, en su caso, condenados a penas apropiadas y a la indemnización por el daño causado a sus víctimas.

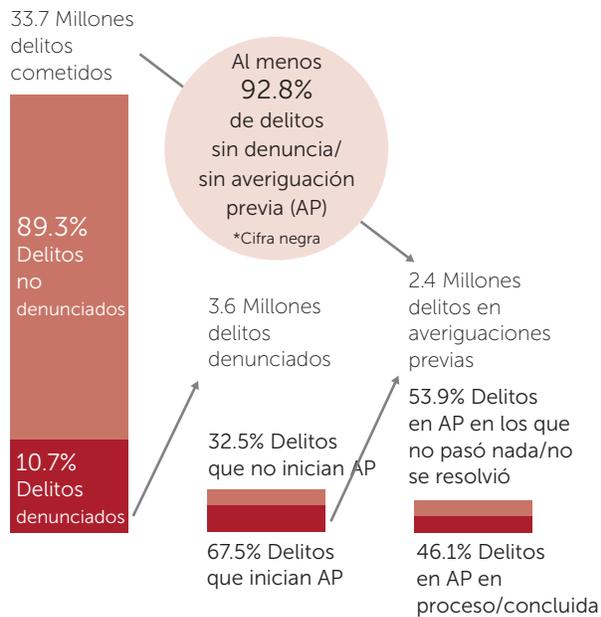
Como en el caso de la corrupción, la medición de la impunidad es un reto y son pocos los indicadores precisos para calcularla. La ENVIPE 2015 reporta 33.5 millones de delitos ocurridos en 2015, de los cuales solo 3.6 millones (10.7%) son denunciados. De estos, 67.5% se incorporaron en una averiguación previa, cifra equivalente a 2.4 millones. Con estas cifras, el porcentaje de impunidad alcanza 92.8%.¹²⁰

120 El cálculo de 92.8% de impunidad deriva de dividir 2.4 millones



Gráfica 3

Cifra negra e impunidad de delitos en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2015, INEGI.

La cifra de impunidad se refiere al total de delitos cometidos independientemente de su naturaleza, pero es razonable suponer que la impunidad en materia de actos de corrupción se comporta de manera similar al resto de los delitos en nuestro país.

A manera de *proxy* pueden utilizarse algunos datos de la PGR y de la ASF, que es la institución más importante para fiscalizar recursos públicos. Si se toman tan solo las denuncias de la ASF ante la PGR, resulta que somos un país con funcionarios públicos espectacularmente honestos a la vez que la PGR y los jueces son absolutamente ineficaces o corruptos. En 16 años solo se presentaron 582 denuncias y solo hubo 21 consignaciones. Esto equivale a ¡3.6%! (Ver Cuadro 1, en página 68).

entre 33.5 millones de delitos. La cifra podría ser mayor, pues en más de la mitad (53.9%) de las averiguaciones previas "no pasó nada".

La poca información que puede recabarse en la PGR apunta en la misma dirección. Desde enero de 2010 hasta febrero de 2016, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia consignó averiguaciones previas contra 389 servidores públicos federales por diversos delitos (65 por año) de las cuales solo 18 concluyeron con una sentencia condenatoria.¹²¹ Siete de estas sentencias fueron dictadas en contra de funcionarios acusados de actos de corrupción: dos por cohecho, dos por ejercicio indebido del servicio público, dos por abuso de autoridad y uno por extorsión. Es decir, en más de seis años, la unidad que se transformará en la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC) solo logró sancionar penalmente a siete funcionarios por delitos de corrupción.

Otro ejemplo ilustrativo son las denuncias, averiguaciones y consignaciones en relación a los presuntos actos de corrupción protagonizados por los gobernadores y exhibidos por el periodismo de investigación. Entre 2000 y 2013, periodo en el que México tuvo 63 gobernadores, la prensa reportó 71 casos de corrupción por parte de 41 gobernadores. De estos, solo 16 casos fueron investigados y únicamente cinco gobernadores fueron procesados y encontrados culpables.¹²² Para dar una perspectiva comparada, el mismo análisis en los Estados Unidos refleja que, en este país, nueve gobernadores fueron investigados, nueve fueron procesados y los nueve detenidos.

121 No incluye las averiguaciones previas ni sentencias condenatorias contra funcionarios de la PGR y perseguidos por la Visitaduría General encargada de perseguir los delitos cometidos por funcionarios de esta institución.

122 Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes), Pablo Salazar Mendiguchía (Chiapas), Mario Villanueva (Q.R) y Narciso Agúndez Montaña (BCS). El más reciente (2013) fue el exgobernador de Tabasco, Andrés Granier, encarcelado por los delitos de defraudación fiscal y operaciones con recursos de procedencia ilícita.



Cuadro 1

Denuncias penales presentadas por la ASF (1998-2013)

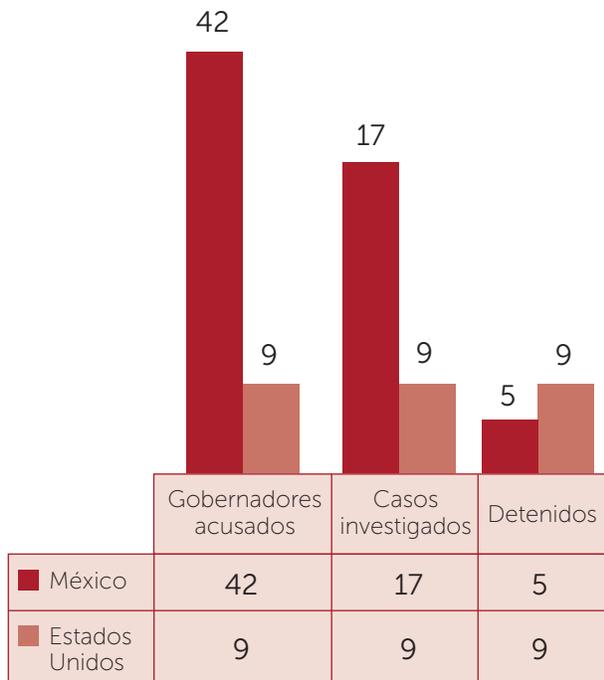
Cuenta Pública	Denuncias Presentadas	En trámite	En reserva	No ejercicio de la acción penal	Consignadas
1998	2	1	0	1	0
1999	13	8	1	4	0
2000	2	0	0	1	1
2001	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0
2003	1	0	0	0	1
2004	4	3	0	1	0
2005	3	0	0	3	0
2006	4	3	1	0	0
2007	2	2	0	0	0
2008	10	8	0	0	2
2009	88	78	1	1	8
2010	140	133	2	1	4
2011	133	127	3	0	3
2012	151	149	0	0	2
2013	29	29	0	0	0
Total	582	541	8	12	21

Fuente: ASF 2016.



Gráfica 4

Comparación de escándalos de gobernadores en México/Estados Unidos 2000-2013



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

Si nos movemos al plano de las declaraciones de procedencia que se presentan a la Cámara de Diputados para remover el fuero de los servidores públicos por presunción de la comisión de delitos

el panorama es, también, lamentable. Según la información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Cámara de Diputados, entre el 1º de septiembre de 2003 y el 15 de julio de 2016 se presentaron 44 solicitudes de declaración de procedencia. De estas, solamente cuatro o 9% llegaron a término.

En el plano comparado pueden contrastarse los casos de corrupción perseguidos y los que logran condena en distintos países. México, otra vez, queda muy por debajo de naciones que se han tomado en serio el combate a la corrupción. (Ver figura 2).

No es sorprendente, entonces, que los mexicanos desconfíen de las leyes y sean suspicaces frente al sistema de impartición de justicia, lo que a su vez conduce a la exigua utilización de uno de los eslabones cruciales para acabar con la corrupción: la cultura de la denuncia. El mexicano no cree en los medios institucionales de impartición de justicia y, por lo tanto, no recurre a ellos. Seis de cada diez mexicanos optan por no denunciar las conductas apartadas de la legalidad.

Figura 2

Comparación internacional de delitos perseguidos y número de condenas



Fuentes: Independent Commission Against Corruption 2014 (Hong Kong), Corruption Practices Investigation Bureau 2013 (Singapur), US Department of Justice 2013 (Estados Unidos) e INEGI 2014 (México).



Gráfica 5

Porcentaje de víctimas de delitos que denuncian ante las autoridades

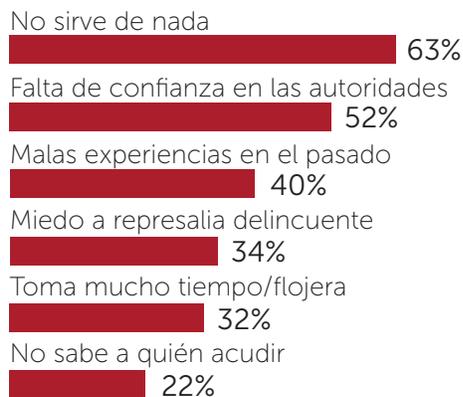


Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, IFE-Colmex 2014.

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

Gráfica 6

Razones por las cuales no hubo denuncia



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, IFE-Colmex 2014.

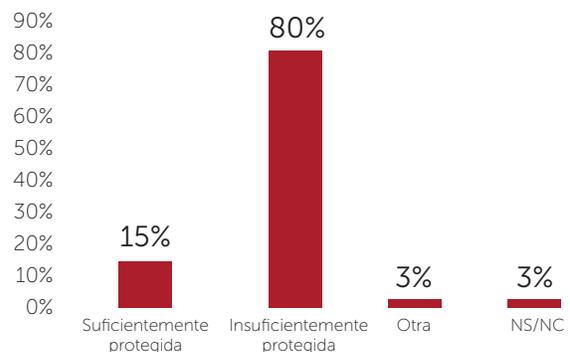
En línea con lo anterior, solo 15 por ciento de los mexicanos consideran que la gente está protegida contra el abuso de autoridad,¹²³ lo que coincide con el hecho de que más de 80 por ciento de los

123 IJ-UNAM Encuesta de Cultura Constitucional, 34.

encuestados piensan que una persona tiene pocas posibilidades (o ninguna) de ganar una demanda contra el gobierno¹²⁴ y que cuatro de cada diez personas prefieren arreglarse entre ellas que acudir a un tribunal para resolver una disputa:¹²⁵

Gráfica 7

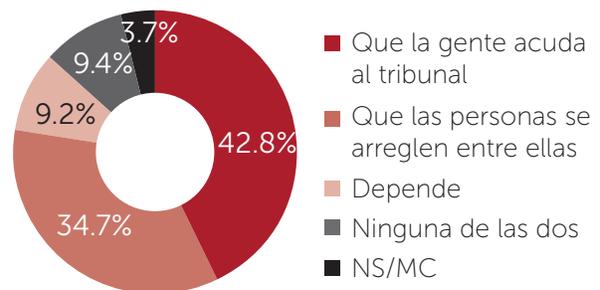
Por lo que usted ha visto, ¿la gente está suficientemente protegida o no contra el abuso de autoridad?



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM 2011.

Gráfica 8

¿Cuál de las siguientes dos ideas es mejor?



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM 2011.

La desconfianza en las instituciones es generalizada. Como lo muestra la Gráfica 9, las instituciones mexicanas, con excepción de la Iglesia, “reprueban” el examen de confianza ciudadana:

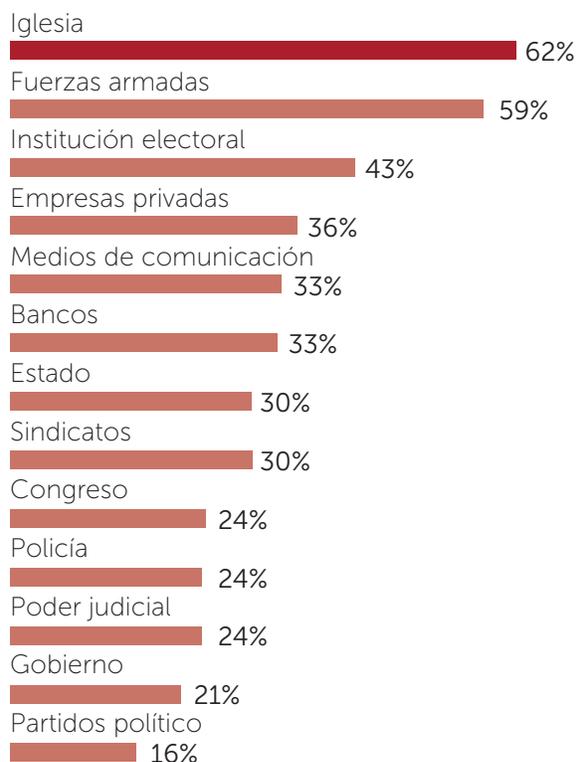
124 Idem, 70.

125 Idem, 64.



Gráfica 9

¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis online y datos del Latinobarómetro 2015, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Nota: Los porcentajes indican los encuestados que señalaron tener mucha o algo de confianza en las instituciones incluidas en la encuesta. El resto de las opciones de respuesta incluían poca, ninguna o no sabe/no responde.

Quizá la mejor muestra de la rampante impunidad que existe en nuestro país y de la poca credibilidad en los instrumentos de justicia, sea el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre una figura jurídica fundamental: el amparo. Si bien la mitad de los mexicanos afirma conocer lo que es un amparo, cinco de cada diez detallan que este es “una forma de evitar ir a la cárcel”.¹²⁶ Cuando se les explica que el amparo es un medio legal para defender

126 IIJ-UNAM Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 67a.

los derechos de las personas frente al gobierno, la mitad (47.8%) considera que este “sirve poco”, lo que coincide con el hecho de que ocho de cada diez mexicanos creen que tienen pocas posibilidades (o ninguna) de ganar una demanda contra el gobierno.¹²⁷

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

Según la experiencia internacional, para evitar la impunidad hacen falta cuatro pilares:

- La tipificación precisa de los tipos penales y administrativos referentes a los actos de corrupción.
- La definición de sanciones apropiadas y proporcionales a los delitos y faltas de corrupción.
- La responsabilidad de las autoridades por no sancionar, conforme a las leyes aplicables, a los responsables.
- El derecho de reparación a las víctimas a través de una indemnización.¹²⁸

Las nuevas leyes que sustentan el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) han avanzado en estos pilares, aunque aún es pronto para decir si los compromisos que se derivan de ellos se harán realidad.

127 Ídem, 68.

128 La definición y pilares de la impunidad están basadas en Orentlicher, 2005.





VIII. ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

*Mientras más corrupto un Estado,
más numerosas sus leyes.*

Tácito

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

8.1 TIPO DE AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO

El conjunto de mecanismos diseñados para el combate a la corrupción depende del contexto específico de cada país, pero se refieren en general

a un marco legal anticorrupción y códigos de ética, a la regulación de los procesos, a la aplicación de auditorías internas y externas, a la presencia de mecanismos de monitoreo y control, así como a la instauración de sistemas de denuncia y sanción.

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

La OCDE reconoce tres tipos de modelos en el ámbito internacional cuyo éxito ha dependido más del compromiso asumido y su puesta en marcha que del diseño mismo.¹²⁹ El primero es el de la agencia única (multipropósito) que concentra prácticamente todas las tareas y autoridad en materia de corrupción aunque mantiene la función judicial en un órgano distinto (Hong Kong o Singapur). Otros, concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar las conductas tipificadas como corrupción en un organismo (fiscalía especializada) pero dispersan el resto de las funciones (España, Bélgica Alemania). Finalmente,

¹²⁹ Organization for Economic Co-operation and Development, Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models (Paris: OECD Publishing, 2008).



Figura 1

Órganos anticorrupción en el mundo



Fuente: Elaboración propia.

están los países que han elegido agencias múltiples desconcentradas y descentralizadas que se coordinan en la práctica y que asumen diversas funciones como investigación, evaluación, capacitación, diseño de códigos de ética o preparación de legislación (Francia o EE.UU.).

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

8.2 CONVENCIONES INTERNACIONALES

México ha participado, firmado y ratificado tres convenciones internacionales de combate contra la corrupción dentro y fuera de sus fronteras: la Convención Interamericana contra la Corrupción,¹³⁰ la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales¹³¹ y la Convención de

130 Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, 29 de marzo de 1996, Organización de los Estados Americanos: Tratados Multilaterales Interamericanos, B-58, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp.

131 Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions, París, 17 de diciembre de 1997, Organization for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.



Cuadro 1

Convenciones internacionales en las que México ha participado

Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1996)	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.• Promover la cooperación entre Estados para erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1997)	<ul style="list-style-type: none">• Cada país tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003)	<ul style="list-style-type: none">• Instauración de medidas preventivas contra la corrupción, la creación de un órgano encargado de combatir éstas prácticas, implementación de códigos de conducta.• Medidas contra la corrupción corporativa, espacios para la participación de la sociedad civil y tipificación de delitos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OEA, la OCDE y la ONU.

las Naciones Unidas contra la Corrupción.¹³² Estas tienen como principal objetivo definir e identificar actos de corrupción e impulsar a los países participantes a adecuar su legislación interna a los estándares internacionales. Además, pretenden impulsar la cooperación entre países en casos de corrupción internacional con el fin de terminar con las trabas legales que entorpecen investigaciones internacionales.

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

Si bien dichas convenciones sirven a México como guía y al mismo tiempo como una presión para mejorar el combate contra la corrupción, el respeto a la "soberanía" de los países participantes ha provocado que los compromisos adquiridos sean laxos y ambiguos. Por regla general, los mandatos de las convenciones permiten al país signatario aplicar la resolución de conformidad con sus leyes y procedimientos por lo que la efectividad de las resoluciones queda normalmente mermada. En consecuencia, la participación en convenciones internacionales no asegura un mejor desempeño nacional.

8.3 AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Aunque siempre ha sido parte del paisaje de la política nacional, la corrupción se incorporó a la agenda y al debate público hasta los años 80. Fue entonces que comenzó a percibirse y definirse abiertamente

132 United Nations Convention against Corruption, Nueva York, 31 de octubre de 2003, United Nations Treaty Series, vol. 2349, núm. 42146, disponible en http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.



como una práctica nociva para la vida pública y a diseñarse algunos mecanismos para limitarla y castigarla. Son innegables los avances en el marco jurídico y el entramado institucional en estos 30 años, pero no fue sino hasta la promulgación de la reforma constitucional de 2015 y la reforma a “las 7 leyes” anticorrupción de 2016 que pudo hablarse de un sistema nacional anticorrupción que integrara las distintas piezas jurídicas necesarias, así como el entramado institucional para comenzar a operarlo. Estas reformas son el mayor avance registrado desde el plano de la normatividad, pero pasarán años antes de que puedan verse sus resultados.

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

Se avanzó también en la formación de órganos de control externo o inter-orgánico como la ASF de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1999), el IFAI en 2002¹³³ y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR. En el plano legislativo se introdujeron dos leyes relevantes: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 2002 y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012. Finalmente, en 2015 se aprobó la reforma que instaaura el SNA y al año siguiente las leyes generales y secundarias que la acompañan.

133 A partir de mayo de 2015, con la aprobación de la LGTAIP, el IFAI se transformó en el INAI.

Cuadro 2

Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México

Año	Institución anticorrupción
1982	SECOGEF
1994	SECODAM
1999	ASF
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	IFAI
2003	SFP
2012	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes, Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
2015	SNA (Reforma constitucional)
2016	7 leyes anticorrupción ¹³⁴

Fuente: Elaboración propia.

Hasta antes del 2015 el avance más importante había sido, sin duda, el derecho a la información y la creación del IFAI (ahora INAI), que es el instrumento ciudadano para hacerlo valer. Junto con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) promulgada en mayo de 2015 se han multiplicado también el monitoreo y las investigaciones sobre corrupción llevadas a

134 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y Reformas al Código Penal Federal.



cabo por la academia, la prensa, los *think tanks* y las organizaciones de la sociedad civil.

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

México ha mantenido una agenda interna de reformas para combatir la corrupción en las últimas dos décadas, pero los cambios han sido más en el nivel discursivo y normativo que en el de la práctica. Las acciones emprendidas recientemente por el Estado mexicano se han centrado, si acaso, en medidas preventivas como la capacitación a servidores públicos sobre estrategias para erradicar las prácticas de corrupción; en mayores controles fiscales a los contribuyentes (en donde se han visto los mejores resultados); en mayor supervisión financiera y cambios en las leyes para prevenir el lavado de dinero; y en sanciones más severas —casi hechas efectivas— para funcionarios que incurran en actos de corrupción.¹³⁵

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

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

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

En México, las principales instituciones de control inter-orgánico son el Congreso de la Unión, encargado del control político; la ASF, encargada del control administrativo, presupuestal y programático; el INAI, encargado de la transparencia; la opinión pública y los ciudadanos organizados, encargados del control ciudadano; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros órganos del sistema judicial, encargados del control legal; y la PGR y el Ministerio Público (MP), encargados del control judicial.

135 Índice para la Medición de la Institucionalidad contra la Corrupción: México, México, Banco Interamericano de Desarrollo y México Evalúa, 2012, 12-15.



Figura 2

Instituciones de control interno y externo en México



Fuente: Elaboración propia.

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

La PGR, por medio del MP, es el órgano facultado para iniciar proceso a los servidores públicos que incurran en los actos de corrupción catalogados en el Código Penal y llevarlos ante un juez para establecer las sanciones correspondientes. El monopolio del MP en la acción penal debilita en buena medida la función del resto de las instancias anticorrupción dado que estas se limitan a establecer sanciones administrativas o económicas y los ejercicios de monitoreo y fiscalización tienden a volverse estériles.

Esta situación ha comenzado a cambiar, lo que ha abierto oportunidades al ciudadano común para combatir la corrupción. Recientemente, la SCJN reconoció el “interés legítimo” en un amparo que reclama el desvío de recursos públicos, que es un delito de corrupción.¹³⁶

8.5 SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La importancia de la agenda anticorrupción a nivel global, la adopción de esta misma agenda por algunos legisladores, el mayor acceso a la información pública, los crecientes escándalos de corrupción en el país y el trabajo de numerosos académicos y organizaciones de la sociedad civil elevaron la presión política para la adopción de un sistema nacional anticorrupción que fue aprobado el 21 de abril de 2015. Tras la aprobación del SNA, el Congreso convocó a organizaciones de la sociedad civil y a expertos anticorrupción para enriquecer el debate y las propuestas que darían forma a buena parte de las leyes necesarias para aterrizar el SNA.

Es de destacar que diversas organizaciones de la sociedad civil y de la academia elaboraron, recabaron las firmas necesarias y presentaron ante el Senado (marzo de 2016) la iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida popularmente como la *Ley Tres de Tres*. Esta iniciativa, respaldada por más de 630 mil firmas, fue promulgada con algunas modificaciones en julio de 2016 y se convirtió en el mejor ejemplo de la potencia que puede adquirir la participación de la sociedad civil organizada.

Los objetivos principales del SNA están enfocados a la corrección de las debilidades institucionales actuales; la instauración de un entramado

136 Se trata del amparo “Mexicanos Primero” (2015) encausado por Luis M. Pérez de Acha y Claudio X. González. Gracias a esta acción, se reconoce el derecho de las organizaciones no gubernamentales a reclamar el desvío de recursos y actos ilegales por parte de los servidores públicos.

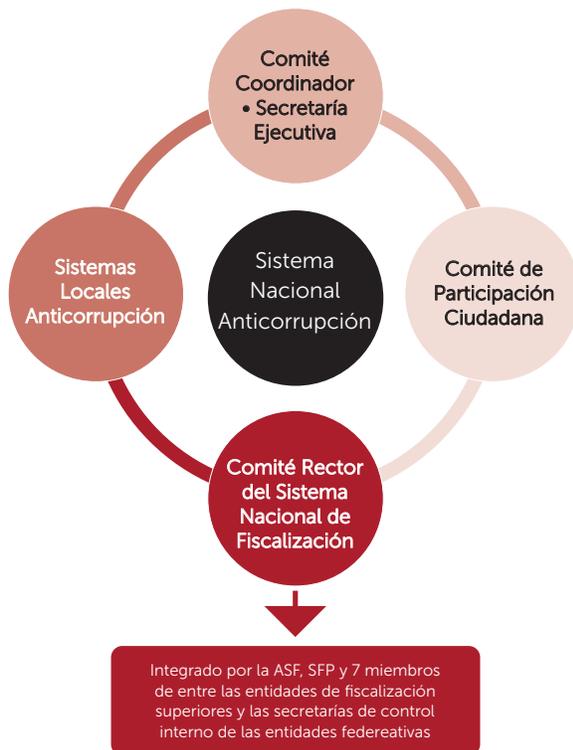


institucional donde cada subsistema cuente con responsabilidades y herramientas suficientes para cumplir sus funciones; y el establecimiento de un esquema de coordinación entre las distintas partes que permita la indispensable colaboración en la prevención, detección, investigación y sanción en los casos de faltas administrativas y actos catalogados como delitos de corrupción. El diseño del SNA permite tener controles intra-orgánicos e inter-orgánicos en los tres ordenes de gobierno para articular la política anticorrupción.

El **SNA** está compuesto por cuatro elementos que serán los espacios de colaboración en los que las diversas instituciones que participan en la política anticorrupción converjan para cumplir los objetivos del sistema.

Figura 3

Elementos del SNA en México



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Institucionalmente el SNA está compuesto por cuatro pilares: la SFP, la ASF, la FECC y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). El punto de encuentro de estas instituciones es el Comité Coordinador, integrado por un miembro del Comité de Participación Ciudadana que lo presidirá, y por los cuatro titulares de las instituciones mencionadas, así como por el titular del INAI y un representante del Consejo de la Judicatura Federal. El Comité Coordinador es el encargado de apobar el diseño y promoción de políticas públicas para fiscalizar y controlar recursos públicos y prevenir las faltas administrativas y actos de corrupción. Para cumplir con la misión del SNA se reformaron las instituciones que directamente implementarán las políticas diseñadas para el combate a la corrupción.

La **SFP**, cuyo titular deberá ser ratificado por mayoría absoluta del Senado, organizará y coordinará el sistema de control y evaluación gubernamental con respecto al gasto; corregirá e investigará actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas y sancionará las faltas administrativas no graves; llevará el registro de servidores públicos, de sus declaraciones patrimoniales y el registro de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; realizará auditorías a las entidades de la administración pública federal; definirá la política de gobierno digital y datos abiertos; y designará o removerá a los titulares de los órganos internos de control de las entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a la PGR y las empresas productivas del Estado. También deberá presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito ante la FECC. Al igual que la SFP, los órganos de control interno de cada dependencia serán los encargados de investigar el acto de corrupción y calificarlo como falta grave o no grave.

La **ASF**, cuyo titular es nombrado por las dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados, fue fortalecida en sus facultades y atribuciones, pues ahora podrá fiscalizar las cuentas públicas en los años que corra su ejercicio y de años anteriores.



Además, la ASF amplió sus alcances para incluir la revisión de las participaciones federales a los estados y municipios. La ASF deberá entregar reportes cada cuatro meses y no solo anualmente. También revisará los recursos federales que ejerza cualquier persona física o moral, pública o privada y podrá hacer auditorías sobre posibles actos irregulares

cometidos en ejercicios fiscales anteriores. En caso de encontrar irregularidades en sus auditorías establecerá las responsabilidades correspondientes y promoverá las acciones pertinentes ante el TFJA o la FECC, según sea el caso. La ASF tendrá autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones.

Figura 4

Pilares del SNA en México



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.



La FECC será la instancia encargada de investigar y dar procedimiento a las denuncias de casos de corrupción que le sean remitidas por cualquiera de los órganos competentes. Tendrá facultad de atracción para conductas catalogadas como delitos de corrupción, podrá ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado o, en su caso, promover la extinción de dominio de los mismos. Aunque la FECC contará con autonomía técnica y de gestión, deberá entregar a la SCHP su proyecto de presupuesto a través de la PGR (posteriormente la Fiscalía General). Para cumplir con sus funciones, la FECC tendrá a su cargo agentes del MP especializados en materia de corrupción que podrá nombrar previo acuerdo con el Procurador (Fiscal General). Lo anterior resulta problemático porque el Fiscal Anticorrupción (el titular de la FECC) estará limitado en su actuación debido a que el Órgano Interno de Control que supervisará a la FECC responde a la SFP, que cae en la esfera de influencia del Ejecutivo Federal. También estará limitado porque tendrá que acordar con el Procurador (Fiscal General) los nombramientos de la FECC. Por si fuera poco, el titular de la futura Fiscalía General de la República podrá remover al Fiscal Anticorrupción.

Finalmente, el TFJA fue dotado de plena autonomía para determinar sus fallos y fue fortalecido en sus funciones para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares por actos vinculados con faltas administrativas graves en el ámbito federal, estatal y municipal. Con el fin de evitar lo que puede llamarse la "impunidad sexenal", se amplió el plazo de prescripción de las faltas administrativas graves a siete años. Las sanciones podrán incluir el pago de indemnizaciones que se generen por los daños causados al patrimonio del Estado y también sanciones penales. El TFJA también podrá ejercer su facultad de atracción para resolver procedimientos relacionados con hechos de corrupción. El TFJA tomará en cuenta el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor para determinar las sanciones administrativas que impondrá.

El **Comité de Participación Ciudadana** será seleccionado por una comisión *ad hoc* constituida por el Senado a partir de propuestas de las instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil. Este comité podrá proponer indicadores de seguimiento y medición de la corrupción en México, proyectos de coordinación en materia de fiscalización de recursos y políticas para la disuasión de faltas administrativas. Además, podrá presentar proyectos de mejora a los mecanismos de información y de denuncia. En este sentido es importante mencionar que el SNA, a través del Comité Coordinador, establecerá la Plataforma Digital Nacional (PDN) que integrará diversos sistemas electrónicos con información para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales en materia anticorrupción.

Figura 5

Plataforma Digital Nacional



Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La PDN está pensada para facilitar el flujo de información entre dependencias mediante la homologación de procesos y simplificación de consulta de datos. Incluye un sistema que contiene la información de servidores públicos respecto a su patrimonio, intereses y pago de impuestos, y estará



Cuadro 3

Delitos cometidos por servidores públicos tipificados en México (aspectos relevantes)

Delito	Sanción
Ejercicio ilícito del servicio público	
1. Ejercer funciones sin tomar posesión legítima o después de ser revocado.	1 a 3 años de prisión y 30 a 100 días de multa.*
2. Sustraer, destruir, ocultar, o utilizar ilícitamente información bajo custodia.	2 a 7 años de prisión y 30 a 150 días de multa.
3. Rendir informes en los que se manifiesten hechos falsos.	2 a 7 años de prisión y 30 a 150 días de multa.
4. Propiciar daño a personas, lugares u objetos que se encuentren bajo su custodia.	2 a 7 años de prisión y 30 a 150 días de multa.
Abuso de autoridad	
1. Utilizar corporaciones de la fuerza pública para impedir la ejecución de la ley, de una resolución judicial o el cobro de impuestos.	1 a 8 años de prisión y 50 a 100 días de multa.
2. Atrasar o negar un servicio a un particular cuando tenga la obligación de otorgarlo.	1 a 8 años de prisión y 50 a 100 días de multa.
3. Obtener o solicitar sin derecho o causa legítima parte del sueldo o remuneración de sus subalternos.	2 a 9 años de prisión y 70 a 150 días de multa.
4. Contratar o autorizar la contratación de alguien que esté inhabilitado en el servicio público o para participar en adquisiciones u obras públicas	1 a 8 años de prisión y 50 a 100 días de multa. (para contratantes y contratados).
Coalición de servidores públicos para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento.	2 a 7 años de prisión y 30 a 300 días de multa.
Uso ilícito de atribuciones y facultades	
1. Ilícitamente otorgar concesiones, permisos, licencias, adjudicaciones o deducciones sobre ingresos fiscales.	6 meses a 12 años de prisión y 30 a 150 días de multa.
2. Ilícitamente contratar deuda o colocación de fondos y valores con recursos públicos.	
Concusión (coloquialmente conocido como mordida) Solicitar por sí o por medio de otro dinero, valores o servicios que no sean debidos o en cantidad mayor al que exige la ley.	3 meses a 2 años de prisión y 30 a 100 días de multa si el monto no excede 500 días de la Unidad de Medida. Si excede ese monto la sanción será de 2 años a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa.
Intimidación	2 a 9 años de prisión y 30 a 100 días de multa.



Delito	Sanción
Ejercicio abusivo de funciones	
<p>1. Otorgar ilícitamente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones o franquicias que beneficien al propio servidor público, cónyuge, parientes o terceros con vínculos económicos o afectivos al servidor público.</p> <p>2. Usar información que no sea de conocimiento público para hacer inversiones o adquisiciones que le produzca un beneficio económico indebido a él o personas relacionadas con el servidor público.</p>	<p>3 meses a 2 años de prisión y 30 a 100 días de multa si el monto no excede 500 días de la Unidad de Medida. Si excede ese monto la sanción será de 2 años a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa.</p>
Tráfico de influencias	
<p>1. Promover o gestionar la tramitación ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades de su cargo como servidor público.</p> <p>2. Particular que, sin estar autorizado, intervenga ante servidores públicos para promover o decidir sobre negocios públicos de manera que obtenga un beneficio para sí o para otro.</p>	<p>2 a 6 años de prisión y 30 a 100 días de multa.</p> <p>2 a 6 años de prisión y 30 a 100 días de multa.</p>
Cohecho	
<p>1. Solicitar o recibir ilícitamente cualquier beneficio para hacer o dejar de hacer un acto propio de su función.</p> <p>2. Legislador federal que, durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos, solicite la asignación de recursos a favor de un ente público o la contratación de obra pública a cambio de un beneficio para sí o para terceros.</p>	<p>3 meses a 2 años de prisión y 30 a 100 días de multa si el monto no excede 500 días de la Unidad de Medida. Si excede ese monto la sanción será de 2 años a 14 años de prisión de 100 a 150 días de multa.</p>
Peculado	
<p>1. Distraer de su objeto recursos, dinero o bienes pertenecientes al Estado para beneficio privado o de terceros.</p> <p>2. Ilícitamente utilizar fondos públicos para promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o para denigrar a cualquier persona.</p>	<p>3 meses a 2 años de prisión y 30 a 100 días de multa si el monto no excede 500 días de la Unidad de Medida. Si excede ese monto la sanción será de 2 años a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa.</p>
Enriquecimiento ilícito	
<p>Servidor público que no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, de los bienes que se conduzca como dueño o de los que dispongan su cónyuge y dependientes económicos directos.</p>	<p>Se decomisarán los bienes cuya procedencia no se logre acreditar.</p> <p>Si el monto no excede 5 mil veces el monto de la Unidad de Medida se sancionará con 3 meses a 2 años de prisión y 30 a 100 días de multa. Si excede ese monto se impondrán 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa.</p>
<p>Delitos contra la administración de justicia.</p>	<p>3 a 8 años de prisión y 30 a 100 días de multa.</p>

* Los días de multa corresponden al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



Cuadro 4

Faltas administrativas (listado enunciativo, no exhaustivo)

Faltas Administrativas Ley General de Responsabilidades Administrativas	
Faltas graves	En qué consisten las faltas
Cohecho	Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor como servidor público.
Peculado	Apropiaciones de recursos públicos
Desvío de Recursos	Desviar recursos públicos para un destino distinto del que estaban previstos según la ley o norma.
Utilización de información indebida	Utilización de información privilegiada para incrementar su patrimonio.
Abuso de funciones	Servidor público que se extralimite en sus funciones para generar un beneficio adicional.
Actuación bajo conflicto de interés	Servidor público que intervenga en asuntos en los que tenga un interés privado.
Contratación indebida	Autorizar la contratación de alguien que está inhabilitado o impedido de realizar esa función.
Ocultar enriquecimiento o conflicto de interés	Omitir información o mentir en sus declaraciones.
Tráfico de influencias	Servidor público que utilice su cargo para inducir una conducta indebida de otro.
Encubrimiento	Ocultar actos u omisiones que constituyan faltas administrativas.
Desacato	Retrasar, obstruir o mentir en las investigaciones de la autoridad fiscalizadora o la autoridad judicial.
Obstrucción de justicia	Impedir el proceso de investigación o sanción de faltas administrativas. También se considera obstrucción de justicia cuando se revele la identidad de un denunciante anónimo.
Soborno	El particular que ofrezca un beneficio a algún servidor público para que realice o se abstenga de hacer un acto relacionado a sus funciones.
Participación Ilícita	Participar en procedimientos administrativos aún cuando esté inhabilitado.
Utilización de información falsa	Presentar información falsa o alterada para simular el cumplimiento de requisitos.
Colusión	Acordar arreglos entre competidores o particulares que generen un beneficio indebido en contrataciones públicas

Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas.



alimentada con datos públicos y privados de los funcionarios y contratistas del gobierno. La totalidad de datos podrá ser pública si el declarante así lo desea, pero siempre estarán a disposición del MP para sus investigaciones. El Comité Coordinador, a propuesta del Comité Ciudadano, diseñará los formatos de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales y de intereses, mismas que podrán ser consultadas en línea. Otro aspecto relevante de la PDN es que se creará un sistema de denuncias anónimas para que cualquier persona pueda denunciar un acto de corrupción sin poner en riesgo su identidad. Desgraciadamente, la legislación no incluyó un sistema de protección o incentivos a soplonos o “whistle blowers”. Por ahora solo se contempla reducir entre 50 y 70 por ciento la pena por delitos que estén catalogados como actos de corrupción cuando se confiese la responsabilidad ante la autoridad investigadora.¹³⁷

Según la legislación, las faltas administrativas se califican como graves o no graves dependiendo de la conducta en la que incurra el servidor público o el particular. La investigación de todas las faltas se podrá hacer de oficio, por denuncia o derivado de auditorías relizadas. El Órgano Interno de Control o la SPF serán las instancias que decidan si la falta es grave o no. Una vez decidido lo anterior se iniciará el proceso legal de presentación de pruebas, audiencias y declaraciones relativas a la responsabilidad administrativa. En caso necesario se podrán solicitar las medidas cautelares para proteger la información y las pruebas relativas a la falta administrativa. Además, en caso de faltas administrativas graves se podrán investigar los flujos de dinero en relación al hecho sin consideración a las disposiciones del secreto bancario. Todas las faltas quedarán registradas en la PDN y podrán ser consultadas para establecer reincidencia de conductas relacionadas con faltas administrativas o hechos de corrupción.

Complementariamente, se re-tipificaron las conductas propias de los servidores públicos y particulares que constituyan delitos de corrupción en el Código Penal Federal. Las sanciones penales relativas a delitos de corrupción será una agravante si el delito fuese cometido por funcionarios de confianza o por servidores públicos electos.

Cuadro 10

Faltas graves de particulares en situación especial

Faltas graves de particulares en situación especial (aspectos destacados) Ley General de Responsabilidades Administrativas	
Sujetos de responsabilidad	En qué consisten las faltas
Candidatos, miembros del equipo de campaña o transición, líderes sindicales del sector público	Cuando los mencionados soliciten, exijan, acepten o reciban un beneficio a cambio de otorgar una ventaja durante su futuro cargo.
Particulares	Faltar a la veracidad de las declaraciones patrimonial y de intereses o no entregarlas dentro de los plazos previstos.

Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El TFJA podrá imponer sanciones administrativas que incluyan suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación para ocupar cargos públicos o para participar en adquisiciones de obras públicas. En caso de que el hecho genere beneficios económicos para los imputados la sanción económica podrá llegar hasta dos veces los beneficios obtenidos y no será menor o igual a ellos. En el caso de las personas morales, las sanciones podrán incluir la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad. Lo anterior dependerá de las condiciones en las que la empresa o persona moral fue responsable de la falta. Por ejemplo, se tomará en cuenta el uso sistemático de la empresa para cometer la falta o si cuenta con los siguientes elementos para

137 Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 88.



distinguir las responsabilidades y funciones de sus empleados:

- Manual de organización y procedimientos con jerarquías claras
- Código de conducta
- Sistema de control, vigilancia y auditoría
- Sistema de denuncia dentro de la empresa o las autoridades
- Capacitación sobre medidas de integridad
- Política de recursos humanos
- Transparencia en sus intereses

La aprobación y puesta en marcha del SNA significa un avance en el arreglo institucional de combate a la corrupción. No obstante, su mera instauración no es garantía de nada. La corrupción y la impunidad no desaparecerán por decreto. La fase de implementación requerirá no solo del diseño de una política de Estado, sino también de la voluntad política para adoptarla y mantenerla, así como de la creación de capacidades institucionales basadas en un sistema profesional de carrera que incluya ministerios públicos y juzgadores especializados en delitos de corrupción.







IX. CONCLUSIÓN

Aunque el soborno sea pequeño, la falta es grave.

*Edward Coke
Jurisconsulto Inglés*

A pesar de la dificultad para capturar en toda su extensión, complejidad y precisión el fenómeno de la corrupción, la evidencia disponible es suficiente para demostrar que estamos frente a un problema sistémico, de consecuencias perniciosas y de difícil solución. No se trata de actos de corrupción cometidos por individuos aislados. La corrupción alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual.¹³⁸

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

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

Ejemplo de ello es el propio caso de México en materia de estabilidad económica. En 1990, el Instituto Fraser calificaba a México con 3.59 en el rubro *Solidez Monetaria*, que incluye variables como crecimiento del circulante, inflación y libertad para poseer cuentas en moneda extranjera.¹³⁹ Para 2013, la calificación fue de 8.08. En contraste, la calificación promedio de las mediciones englobadas en el rubro de *Estado de derecho* (integridad del sistema legal, cortes imparciales, derechos de propiedad, independencia judicial, interferencia militar en la política, costo del crimen para las empresas, entre otras), disminuyó de 6.76 en 1990 a 4.45 en 2013.¹⁴⁰

Numerosos países han superado problemas en otras áreas de política: salud pública, educación, pobreza y, también, corrupción. Un país como Ecuador — que sin duda sigue teniendo muchos problemas de corrupción— logró avanzar 44 lugares en el IPC de Transparencia Internacional entre 2008 y 2015. En el mismo lapso, México descendió 23 peldaños. Un caso más reciente e interesante es el de Georgia, que apenas en el 2002 ocupaba el lugar 85 con una calificación de 2.4 sobre 10 y que en la medición de 2015 apareció en el lugar 48 con una calificación de 5.2 sobre 10.¹⁴¹

¹³⁸ World Bank, *World Development Report, 2015: Mind, Society, and Behavior* (Washington, DC: World Bank, 2015).

¹³⁹ James Gwartney, Robert Lawson y Joshua Hall, *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report* (Vancouver: Fraser Institute, 2015), 121.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Que en la metodología previa a 2012, equivaldría, aproximadamente, a 5.2 sobre 10.



El caso más citado en materia de una política anticorrupción exitosa es el de Singapur (junto con Hong Kong), aunque este debe ser cualificado por haber sido instaurado en un contexto autoritario y para un país que es en realidad una ciudad-Estado. Desde 1959, cuando estableció el auto-gobierno, el combate a la corrupción estuvo en la agenda pública como prioridad y se definió como un problema no de ética pública, sino de "sobrevivencia nacional". A partir de entonces, el esfuerzo ha sido sostenido y entre sus pilares se encuentra la concentración de la política anticorrupción en un solo órgano; la no distinción entre pequeños y grandes actos de corrupción; la claridad y predictibilidad de las reglas; el rigor con el que se observan; y la aplicación de sanciones sin distinciones. Este compromiso, junto con la construcción de las capacidades institucionales para hacerlo valer, puso a Singapur en los primeros lugares de Transparencia Internacional (hoy, ocupa el octavo lugar de 168 países con una calificación de 85), y lo ha llevado a mantenerse desde 2009 como el país menos corrupto en el *Political Economic & Risk Consultancy* (PERC).¹⁴²

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

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

La corrupción tiene una dimensión personal (o individual), una institucional y una cultural. Las tres están vinculadas. La individual tiene que ver con el

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

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

- Desde el ángulo económico, poner el combate a la corrupción como prioridad en la agenda pública y definirla como un problema de "sobrevivencia nacional": como necesaria para proveer un clima conducente al crecimiento económico y para ganar una ventaja competitiva en el mercado de los negocios internacionales.
- Desde el ángulo político, convertir el control de la corrupción en un pilar estratégico del sistema de gobierno en el que se opere con base en principios meritocráticos que permitan a la población observar que las recompensas están atadas al esfuerzo personal y no al influyentismo o a medios corruptos.
- Desde el ángulo administrativo, claridad y predictibilidad de las reglas generales acompañadas del rigor en su observancia, con el fin de dar a la población predictibilidad y confianza en la actuación del gobierno.
- Desde el ángulo judicial, aplicar la ley sin distinciones, esto es, no diferenciar entre pequeños y grandes actos de corrupción ni entre peces gordos y chicos. Tampoco entre funcionarios públicos y privados o entre gobernantes y gobernados. La corrupción tiene siempre dos lados: el de la oferta y el de la demanda.

142 Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. "Regional Overview: Annual review of corruption in Asia", Asian Intelligence [994], 30 de marzo de 2016, <http://www.asiarisk.com/subscribe/exsum1.pdf>.



- Desde el ángulo programático, mantenerla como un esfuerzo sostenido de largo plazo y no solo como un programa temporal o forzado por situaciones de coyuntura.¹⁴³

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

Una buena manera de terminar, es concluyendo que la lucha contra la corrupción tiene lugar en muchos escenarios y México apenas comienza a escribir su libreto: desde la libertad de expresión hasta el acceso a la información; desde las regulaciones hasta la dispersión de tramos de autoridad; desde la asignación de los recursos públicos hasta la supervisión del gasto; desde el aparato de investigación de los ministerios públicos hasta el sistema de justicia; desde la cultura hasta la ética corporativa; desde los sistemas de denuncia hasta el trabajo de las organizaciones no gubernamentales.

¹⁴³ Estos fueron los principios y medidas que tomó el gobierno de Singapur en su exitoso combate a la corrupción.



FUENTES

- Association of Certified Fraud Examiners. *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*. Austin: ACFE, 2016.
- Auditoría Superior de la Federación. *Informe General Cuenta Pública 2014*. Ciudad de México: ASF, 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo y México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. *Índice para la Medición de la Institucionalidad contra la Corrupción: México*. Ciudad de México: México Evalúa, 2012.
- Becerra, Lorena. "Sigue caída en aprobación presidencial". Reforma [Encuestas Grupo Reforma: Gobierno y política], 11 de agosto de 2016. Consultado el 20 de agosto de 2016. <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=38>.
- Camacho, Eduardo. "Cifra IP en \$1.5 billones costo de la corrupción". *El Universal*, 17 de abril de 2012. Consultado el 7 de junio de 2016. <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/39265.html>.
- Cantera, Sara, "La piratería ahoga a empresas mexicanas". *Expansión*, 22 de abril de 2014. Consultado el 7 de junio de 2016. <http://expansion.mx/economia/2014/04/21/la-pirateria-crecera-9-en-2014>.
- Cantillo, Paulo. "La corrupción se come 2% del PIB; revela análisis de observatorio económico". *Excelsior*, 26 de febrero de 2015. Consultado el 7 de junio de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/1010460>.
- Casar, Ma. Amparo, "Tapaos los unos a los otros". *Excelsior*, 5 de noviembre de 2014. Consultado el 24 de agosto de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/11/05/990673>.
- Casar, Ma. Amparo, *Sistema político mexicano*. Ciudad de México: Oxford University Press, 2015.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México*. 2014. Consultado el 4 de mayo de 2016. <http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf>.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y American Chamber Mexico. *Piratería: entendiendo el mercado "sombra" en México*. 2015. Consultado el 13 de junio de 2016. http://cidac.org/esp/uploads/1/PIRATERIA_Entendiendo_el_mercado_sombra_en_Mexico__1_.pdf.
- Código Penal Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. Texto vigente al 29 de agosto de 2016.
- Consulta Mitofsky. *¿Cómo recuperar confianza? ¿Aún queda esperanza?* [encuesta]. 2014. Consultado el 30 de abril de 2016. http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/90_182834133ad964ff9b8b5c217809acaa.
- Consulta Mitofsky. *La Gran Encuesta*. Febrero de 2016. Consultado el 25 de mayo de 2016. <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/713-gran-encuesta-evaluacion13-trimestres-de-gobierno-de-enrique-pena-nieto>.
- Convención Interamericana contra la Corrupción. Caracas, 29 de marzo de 1996. *Organización de los Estados Americanos: Tratados Multilaterales Interamericanos*, B-58. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp.
- Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions. París, 17 de diciembre de 1997. *Organization for Economic Co-operation and Development*. Consultado el 20 de agosto de 2016. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.
- Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro*. 2015 [herramienta de Análisis online]. Utilizada el 30 de junio de 2016. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Dreher, Axel y Thomas Herzfeld, "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence", *Social Science Research Network* (Junio 2005). Consultado el 3 de junio de 2016. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184>.
- El Economista, "Costo de la Corrupción, 5 veces mayor en México: OEA". *El Economista*, 17 de agosto de 2016. Consultado el 25 de agosto de 2016. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/08/17/costo-corrupcion-cinco-veces-mayor-mexico-oea>.
- EMIS Intelligence. *Infolatina* [herramienta de análisis en línea]. 1996-2015.
- Ernst & Young. 14th Global Fraud Survey. 2016. Consultado el 13 de junio de 2016. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf).
- FTI Consulting. *Índice de Corrupción y Comportamiento Ético*. 2015. Consultado el 15 de junio de 2016. http://www.fticonsulting-latam.com/~media/Files/latam-files/insights/articles/fti-consulting_mexico_indice-de-corrupcion_2015.pdf.



- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2015*. 2015. Consultado el 20 de mayo de 2016. <http://idaim.org.mx/>.
- GEA-ISA. *México: Política, Sociedad y Cambio. Escenarios. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana*. Junio de 2016. Consultado el 3 de julio de 2016. <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1606p.pdf>.
- Global Integrity, *Global Integrity Report*. 2006-2013. <http://www.globalintegrity.org/research/reports/>.
- Godínez, Jose R. y Ling Liu, "Corruption distance and FDI flows into Latin America". *International Business Review*, 24 (2015): 33-42. Consultado el 06 de julio de 2016, doi: 10.1016/j.ibusrev.2014.05.006.
- Grupo Reforma. "Ven líderes corrupción y ciudadanos crimen". *Reforma* [Encuestas Grupo Reforma: Gobierno y política], 26 de marzo de 2015. Consultado el 20 de agosto de 2016. <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?s=corrupci%C3%B3n>.
- Gwartney, James, Robert Lawson y Joshua Hall. *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute, 2015.
- Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index*. 2016. Consultado el 30 de julio de 2016. http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202016%20Report_2.pdf.
- Institute for Economics and Peace. *Peace and Corruption*. 2015. Consultado el 30 de julio de 2016. <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Peace-and-Corruption.pdf>.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. 2011. <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm>.
- Instituto Federal Electoral y El Colegio de México. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Ciudad de México: IFE, 2014.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. 2013. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/default.aspx>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx>.
- International Monetary Fund. *Corruption: Costs and Mitigating Strategies* [IMF Staff Discussion Note No. 16/05], 11 de mayo de 2016. Consultado el 30 de mayo de 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>.
- KPMG. *Encuesta de Fraude en México*. Ciudad de México: KPMG, 2010.
- KPMG. *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*. Ciudad de México: KPMG, 2008.
- KPMG. *Perspectivas de la Alta Dirección en México*. 2016. Consultado el 1 de agosto de 2016. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/07/mx-pad2016.pdf>.
- Lambsdorff, Johann G. "How Corruption Affects Productivity". *Kyklos* 56 (4) (2003): 457-474. doi:10.1046/j.0023-5962.2003.00233.x.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Texto vigente al 29 de agosto de 2016.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Texto vigente al 29 de agosto de 2016.
- Martínez, Ana Laura. "Desigualdad y corrupción: ¿cómo romper el círculo vicioso?" en *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, ed. IMCO, 67-70. Ciudad de México: IMCO, 2015.
- Meana, Sergio. "Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial". *El Financiero*, 5 de noviembre de 2015. Consultado el 7 de junio de 2016. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corrupcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>.
- México Unido Contra la Delincuencia, A.C. *Primer Índice de Cultura de la Legalidad en México*. 2014. Consultado el 30 de mayo de 2016. <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/IndiceCulturadelalegalidad/otrosarchivos/pre2.pdf>.
- Molano, Manuel. "Corrupción, Riesgo y Rentabilidad de la Inversión". *Animal Político*, 21 de abril de 2015, consultado el 20 de mayo de 2016. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2015/04/21/corrupcion-riesgo-y-rentabilidad-de-la-inversion/>.
- Montes, Pablo. "¿Castigar o proteger?: las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo". Tesina de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas*. Ciudad de México: UNODC, 2013.



- Orentlicher, Diane. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Nueva York: Consejo Económico y Social-ONU, 2005.
- Organization for Economic Co-operation and Development. *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. Paris: OECD Publishing, 2015.
- Organization for Economic Co-operation and Development. *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2011.
- Organization for Economic Co-operation and Development. *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. Paris: OECD Publishing, 2008.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. 2009. Consultado el 14 de mayo de 2016. <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Resultados de PISA 2012 en Foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. 2014. Consultado el 20 de abril de 2016. https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*, in *Government at a Glance 2013*.
- Padget, Tim. "Tale of Two Corruptos: Brazil and Mexico on Different Transparency Paths". *Time*, 6 de diciembre de 2012. Consultado el 7 de junio de 2016. <http://world.time.com/2012/12/06/tale-of-two-corruptos-brazil-and-mexico-on-different-transparency-paths/>.
- Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. "Regional Overview: Annual review of corruption in Asia". *Asian Intelligence* [994], 30 de marzo de 2016. Consultado el 28 de agosto de 2016. <http://www.asiarisk.com/subscribe/exsum1.pdf>.
- PwC. *Encuesta sobre delitos económicos 2016: Suplemento México*. Ciudad de México: PwC, 2016.
- Rodríguez, Álvaro y Anette Urbina. "Emprendedurismo y corrupción" en *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, ed. IMCO, 19-29. Ciudad de México: IMCO, 2015.
- Schwab, Klaus, ed. *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Ginebra: WEF, 2016.
- Secretaría de Gobernación. *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. 2012. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Quinta_ENCUP_2012.
- Secretaría de Gobernación. *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. 2005. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Tercera_ENCUP_2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. 2004-2016. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.
- Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* [Informe ejecutivo]. 2010. <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.
- Transparency International. *Anti-Corruption Glossary*. 2016. <https://www.transparency.org/glossary/>.
- Transparency International. *Bribe Payers Index*. 2008. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/bribe_payers_index_2008.
- Transparency International. *Briber Payers Index*. 2011. <http://www.transparency.org/bpi2011>.
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. 1995-2015. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.
- Transparency International. *Global Corruption Barometer*, 2013. <http://www.transparency.org/gcb2013>.
- Ugalde, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?". *Nexos*, 1 de febrero de 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>.
- United Nations Convention against Corruption*. Nueva York, 31 de octubre de 2003. *United Nations Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146. Disponible en http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- Universidad de las Américas Puebla. *Índice Global de Impunidad México*. (San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016).
- Universidad de las Américas Puebla. *Índice Global de Impunidad*. (San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015).
- Universidad Nacional Autónoma de México. *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*. *Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*. Ciudad de México: UNAM, 2015.
- World Bank. *GDP per capita (Current US\$)*. 2013 y 2014. http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?year_high_desc=true.
- World Bank. *World Development Report: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank, 2015.



World Bank. *Worldwide Governance Indicators*. 2014. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

World Economic Forum. *Outlook on the Global Agenda 2015*. Ginebra: WEF, 2014.

World Justice Project. *Rule of Law Index 2015*. Washington, DC: WJP, 2015.

World Values Survey Association. *World Values Survey (2010-2014): Crossings by country*. 2015. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.

You, Jong-Sung y Sanjeev Khagram, "A Comparative Study of Inequality and Corruption". *American Sociological Review*, 70 (1) (2005): 148. Consultado el 07 de julio de 2016, doi: 10.1177/000312240507000107.

Zechmeister, Elizabeth J., ed., *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*. Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project-Vanderbilt University, 2014.





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

Esta segunda edición incorpora la nueva información producida en los últimos 12 meses y material al que no se había tenido acceso en la primera edición. De esta manera, cada uno de los capítulos fue, además de actualizado, fortalecido a partir de los nuevos hallazgos.

La realidad y la perspectiva planteadas en la primera edición de *Anatomía de la Corrupción* siguen siendo, sin embargo, las mismas o, si cabe, peores. La corrupción y la impunidad son problemas sistémicos y transversales sobre los que no se ha actuado. A pesar de que la lucha contra la corrupción y la impunidad forma parte de todos los discursos y ofertas políticas de los partidos y gobernantes, ninguno ha mostrado un compromiso real con la disminución de esta práctica. Sigue prevaleciendo entre ellos la costumbre de abusar del poder político para beneficio personal y, después de abusar, la práctica de sustraerse a la justicia.

Con esta segunda edición de *Anatomía de la Corrupción* seguimos difundiendo la idea de que la corrupción tiene demasiados costos como para seguir tolerándola y de que debemos combatirla porque nos conviene, porque erradicarla es un buen negocio.