SENADO DE LA REPÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LXIV LEGISLATURA

PLURALIDAD Y CONSENSO

PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones

Presidente del IBD
Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Secretario Técnico del IBD
Rodrigo Ávila Barreiro

Directora General de Difusión y Publicaciones
Martha Patricia Patiño Fierro

Directora de PluralidadyConsenso
Magda Olalde Martínez

Coordinación editorial
Dora Cecilia Martínez Garcés

Diseño, cuidado editorial y formación
D3 Ediciones
Josué García de la Fuente, Nuria Esper,
Janín Muñoz Mercado

PluralidadyConsenso, Año 9, No. 41, julio-septiembre 2019 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.ibd.senado.gob.mx; @IBDSenado, IBDSenado; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certi¬cado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, en el mes de octubre de 2019 con un tiraje de 700 ejemplares. Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez. Los artículos publicados en la revista Pluralidad y Consenso son responsabilidad exclusiva de los autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez. Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro.

Índice

ARTICULISTAS INVITADOS

Democracia y Combate a la Corrupción en la Cuarta Transformación 10
Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Retos del Sistema Nacional Anticorrupción 22
Maestro José Octavio López Presa

Parlamento Abierto y combate a la corrupción: retos y oportunidades actuales 32
Anaid García / Janet Oropeza

Combate a la corrupción en las políticas y programas de apoyo a las MiPyMES 40
Licenciado Fadlala Akabani Hneide

De la necesidad de medir corrupción e impunidad a la ampliación de la capacidad gubernamental y social para controlarla 46
Maestro Eduardo Bohórquez / Licenciada Lucía Petersen

LAS Y LOS SENADORES ESCRIBEN

El combate a la corrupción desde la 4T. Retos y desafíos 56
Senador Ricardo Monreal Ávila

Avances legislativos en materia de combate a la corrupción durante la LXIV legislatura del Congreso de la Unión 64
Senadora Ana Lilia Rivera Rivera

Dictamen de congruencia patrimonial, una herramienta para el combate a la corrupción 72
Senador Mario Zamora Gastélum

Fiscalías Anticorrupción en México: asimetrías institucionales 80
Senador Clemente Castañeda Hoeflich

La Exigencia de resultados en el Combate a la Corrupción 86
Senador Eduardo Ramírez

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

El combate a la corrupción en México, un compromiso de la Cuarta Transformación 92
Maestra Martha Patricia Patiño

Combatir la corrupción y otras posibles acciones para mejorar el desempeño en el uso de los recursos públicos en México 108
Doctor Jaime Arturo Del Río Monges

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

132
- Multiculturalismo y derechos humanos
- La economía social y solidaria en un contexto de crisis de la civilización occidental
- Agudas. Mujeres que hicieron la opinión un arte

Autores

Autores

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Es titular de la Secretaría de Función Pública desde el 1º de diciembre de 2018. Cuenta con una larga y notable trayectoria como académica e investigadora. En 2009, fue distinguida con el Premio "Manuel Espinosa Yglesias", otorgado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y la Fundación Espinosa Rugarcía.

Twitter: @Irma_Sandoval

José Octavio López Presa

Maestro en Administración de Negocios (MBA) por la Escuela de Negocios del Instituto Tecnológico de Massachusetts y licenciado en Actuaría por la Universidad Anáhuac. Actualmente es Presidente del Comité de Participación Ciudadana CPC Nacional. Fue el primer Director Ejecutivo de Transparencia Internacional, Capítulo México; fungió como responsable del diseño e implementación de sistemas y herramientas informáticas como COMPRANET y DECLARANET.

Twitter: @JOLopezPresa

Anaid García Tobón

Es responsable del proyecto de Designaciones Públicas en el Programa de Participación Ciudadana de Fundar. Es Licenciada en Ciencias Políticas y en Administración Pública, ambas por la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán (UNAM) y Especialista en Instituciones Administrativas de Finanzas Públicas. Durante dos años fue consultora independiente para el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Twitter: @FundarMexico

anaid@fundar.org.mx

Janet Oropeza Eng

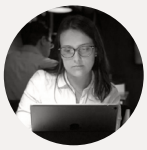
En Fundar, es Investigadora del Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y es responsable, desde 2015, de las actividades de la Plataforma de Conocimiento del GPSA. Dentro de Fundar, se ha desempeñado como coordinadora del proyecto ELLA fase I de 2011 a 2014, y como coordinadora del área de Vinculación y Gestión del Conocimiento de 2013 a 2016. Es Licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México y Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Waterloo, Canadá. Trabaja temas de contraloría social, participación ciudadana, rendición de cuentas, combate a la corrupción y fortalecimiento de capacidades.

janet@fundar.org.mx

Fadlala Akabani Hneide

Licenciado en Sociología egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha desempeñado cargos tanto en instancias privadas como públicas, como en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, donde fungió como Director de Asistencia y Desarrollo (2001) y Subdirector de Medios Nacionales de la Subsecretaría de Normatividad de Medios (2002), ambas en SEGOB y Director General de Análisis de Programas de Apoyo al Campo de SAGARPA 2007-2010. Actualmente se desempeña como Director General del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO).

Twitter: @FadlalaAkabani



Lucia Petersen

Es es coordinadora del área de control de gestión en Transparencia Mexicana.

En 2015 coordinó la campaña territorial del Diputado independiente Pedro Kumamoto.

Twitter: @luciapetersenf

Eduardo Bohórquez

Es Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana.

En febrero de 2015, junto con Javier Berain, Rafael García Aceves, Alexandra Zapata y Juan Pardinas, lanzó la iniciativa #3de3.

En 2015, recibió, junto con 35 mil madres mexicanas y el IMSS, el premio global de la Alianza para el Gobierno Abierto por el diseño y la operación sostenida del mecanismo de participación social en guarderías.

Durante la discusión del Sistema Nacional Anticorrupción, Eduardo fungió como vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y los legisladores.

Twitter: @ebohorquez

Ricardo Monreal Ávila

Senador de la República para el periodo 2018-2024 y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. Es licenciado en Derecho por la UAZ, Doctor en Derecho Constitucional y Administrativo y Maestro en Derecho por la UNAM, cuenta con una especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha sido Diputado federal en la LIV Legislatura (1988-1991), Senador suplente en las LV y LVI Legislaturas (1991-1997), Diputado federal en la LVII Legislatura (1997-1998), Senador en las LX y LXI Legislaturas (2006-2012), Diputado federal en la LXII Legislatura (2012-2015). El doctor Monreal, fue Gobernador de Zacatecas (1998-2004) y jefe delegacional de Cuauhtémoc, Ciudad de México (2015- 2017). Es miembro activo de MORENA.

Twitter y Facebook: @RicardoMonrealA

ricardomonreala@yahoo.com.mx

Autores

Ana Lilia Rivera Rivera

Senadora de la República por el estado de Tlaxcala; integrante de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda. Es licenciada en Derecho. Fue Secretaria Técnica de la LV Legislatura del H. Congreso del estado de Tlaxcala. Diputada local, Secretaria estatal de Morena Tlaxcala, Consejera Nacional de Morena, Candidata a la Presidencia municipal de Calpulalpan Tlaxcala, Presidenta de la Asociación Rural de Interés Colectivo en Defensa del Maíz Nativo de Tlaxcala, A.C.

Twitter: @Ana_LiliaRivera

Facebook: Ana Lilia Rivera Rivera

Mario Zamora Gastélum

Senador de la República y presidente de la Comisión de Reforma Agraria.

Es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Monterrey) y Maestro en Desarrollo Económico Regional por la London School of Economics and Political Science (Londres, Inglaterra). Ha sido diputado local por el IV Distrito en Sinaloa (2007-2010) Congreso del estado de Sinaloa, LIX Legislatura. Fue director general de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (febrero 2017-enero 2018).

Twitter: @MarioZamoraG

Facebook: @mariozamoragastelum1

Clemente Castañeda

Senador de la República y Presidente de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado de la República.

Es Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Tiene una Maestría y estudios de Doctorado en Ciencia Política por la New School for Social Research de Nueva York. Fue Diputado Federal en la LXIII Legislatura (2015 -2017) y Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Twitter: @clementech

Eduardo Ramírez Aguilar

Senador y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.

Es abogado, maestro en Derecho Constitucional y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, fue Síndico municipal de Comitán a los 24 años y Presidente interino a los 26 años, así como Presidente Municipal Constitucional de Comitán en el periodo 2008-2010 y Diputado federal en 2012.

Twitter: @ramirezlalo_

Facebook: @EduardoRamirez2018

Patricia Patiño Fierro

Directora General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Es Licenciada en Economía y cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública.

Es especialista en diseño, operación y evaluación de planes de desarrollo y políticas públicas con enfoque de derechos y perspectiva de Igualdad de Género. Entre sus cargos se destaca el haber sido asesora en Derechos Humanos en la Delegación Cuauhtémoc (2015-2017), Directora General de Igualdad y Diversidad Social del Gobierno de la Ciudad de México (Diciembre del 2006 a marzo del 2011), Directora General de Desarrollo Educativo en la Secretaría de Educación (2011-2012), Directora en la Secretaría de Planeación y Finanzas del ayuntamiento de Cajeme (1997-2000) y Diputada local en la LVII Legislatura por el Estado de Sonora (periodo 2003–2006).

Twitter: @PatyPatinoF

Jaime Arturo Del Río Monges

Investigador "C" adscrito a la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Es candidato a Doctor en estudios de desarrollo, en la Universidad de Sussex (Gran Bretaña), Maestro (Msc) en reducción de pobreza y administración del desarrollo por la Universidad de Birmingham (Gran Bretaña) y Licenciado en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Fue Director General de Planeación en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco, y se desempeñó como Director en la Dirección General de Auditorías a los Recursos Descentralizados, Subsidios y Otros en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se desempeñó como Director de Estudios y Apoyo al Financiamiento de los Sistemas-Producto en la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Twitter: @JaimeMonges

Articulistas invitados

APESAR DE LA TERRIBLE HERENCIA QUE recibimos, México se muestra optimista frente al futuro. Uno de los cambios más hondos y con mayores repercusiones en el largo plazo es la eliminación de la corrupción en toda la administración pública. El Presidente Andrés Manuel López Obrador no ha prometido mitigar la corrupción, ni siquiera luchar contra esta, sino erradicarla de la vida pública. Su promesa es un compromiso político para lograr un cambio social profundo que requiere de la transformación del propio gobierno.

Democracia y **combate a la corrupción** en la Cuarta Transformación

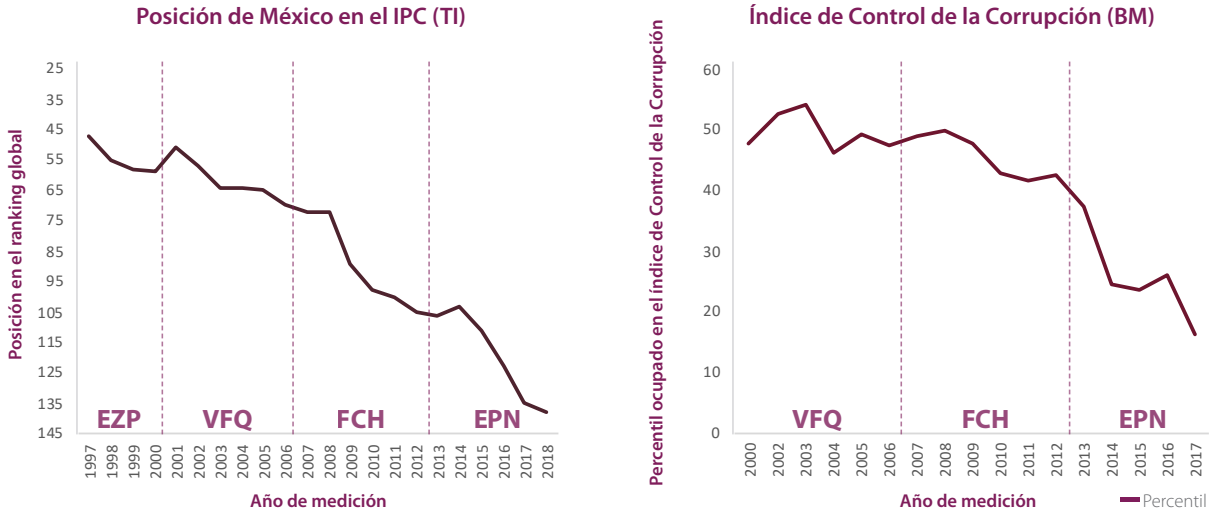
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Consecuencias de la corrupción

En nuestro país la corrupción ha incrementado en los últimos 20 años. No estábamos bien antes, pero la situación ha empeorado. Tanto las mediciones de Transparencia Internacional como las del Banco Mundial reflejan esta realidad. Ese es el país que recibimos en 2018 y el que, siguiendo al Presidente Andrés Manuel López Obrador, vamos a transformar.

Gráfica 1. México en índices internacionales

En los últimos años, México cayó en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y se convirtió en uno de los países peor posicionados en el mundo.

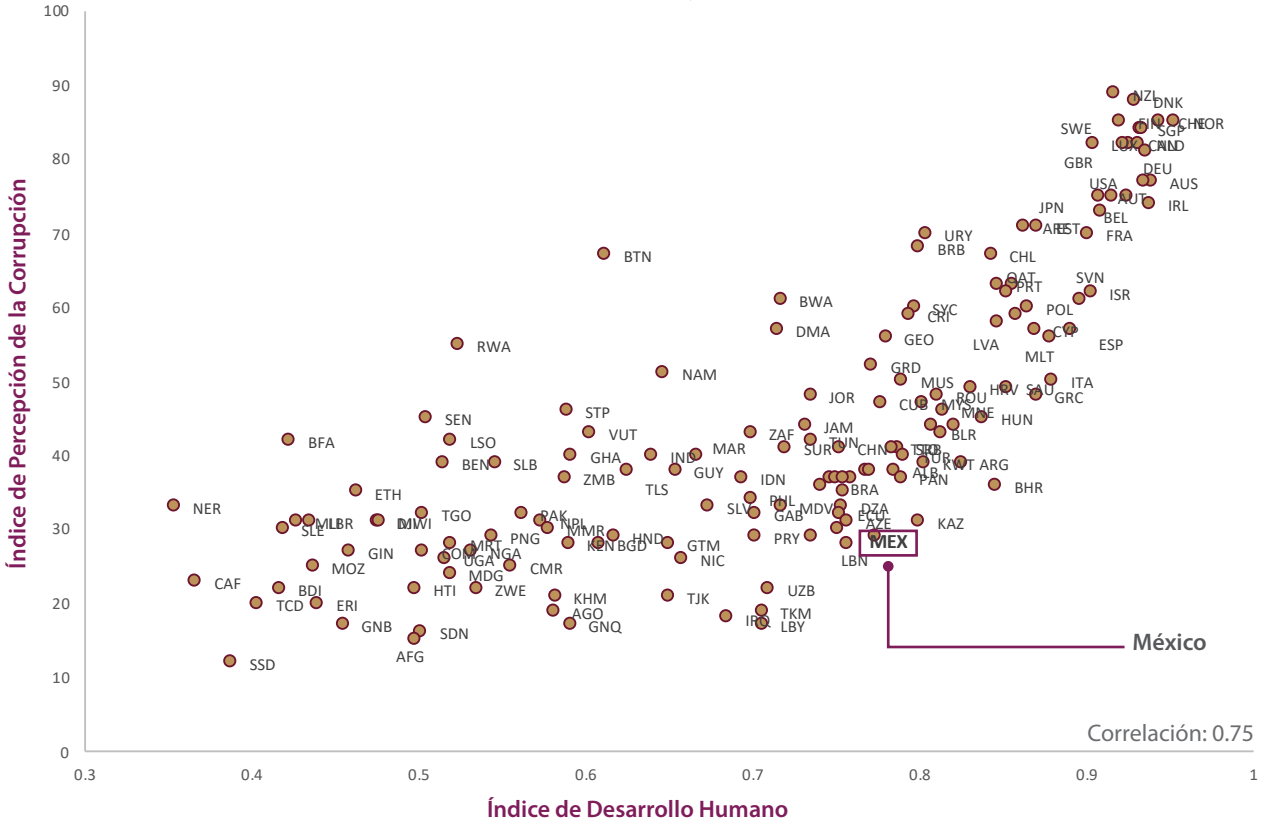


La corrupción ha llegado a niveles alarmantes: 91% de los mexicanos y 82% de las empresas consideran que es un hecho frecuente. Los costos para la economía se estiman entre 5% y 10% de la riqueza nacional. Este flagelo no solo ha representado un robo a los recursos de los mexicanos, sino que contribuyó al establecimiento de un régimen incapaz de atender las demandas y problemas de los ciudadanos.

La corrupción genera un círculo vicioso en todas las arenas de la vida social: provoca y perpetúa la desigualdad social, permite mayores índices de violencia así como el crecimiento del crimen organizado, y reduce el potencial de crecimiento de la economía, sobre todo, en perjuicio de quienes menos tienen. Se estima que por cada punto que se sube en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, se produce un incremento de 4% en el PIB per cápita (Ramírez, 2019).

El efecto de la corrupción sobre el crecimiento económico y el desarrollo social es evidente. Los países con menores niveles de corrupción son también los que han alcanzado un mayor desarrollo, como en los casos de Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suiza. Lo mismo ocurre con los países más corruptos, que son también los menos desarrollados, como Libia o Camerún en África y Nicaragua o Guatemala en América Latina.

Gráfica 2. Corrupción y desarrollo



Fuente: Elaboración propia con datos de Transprencia Internacional y Banco Mundial

Como resultado, la ciudadanía mexicana se ha decepcionado de administraciones que han gobernado el país sobre la base del amiguismo, nepotismo y encubrimiento de la corrupción en el servicio público. Esa es la raíz del malestar de los mexicanos, quienes no se sentían cabalmente representados ni creían influir en las decisiones que se toman desde el poder.

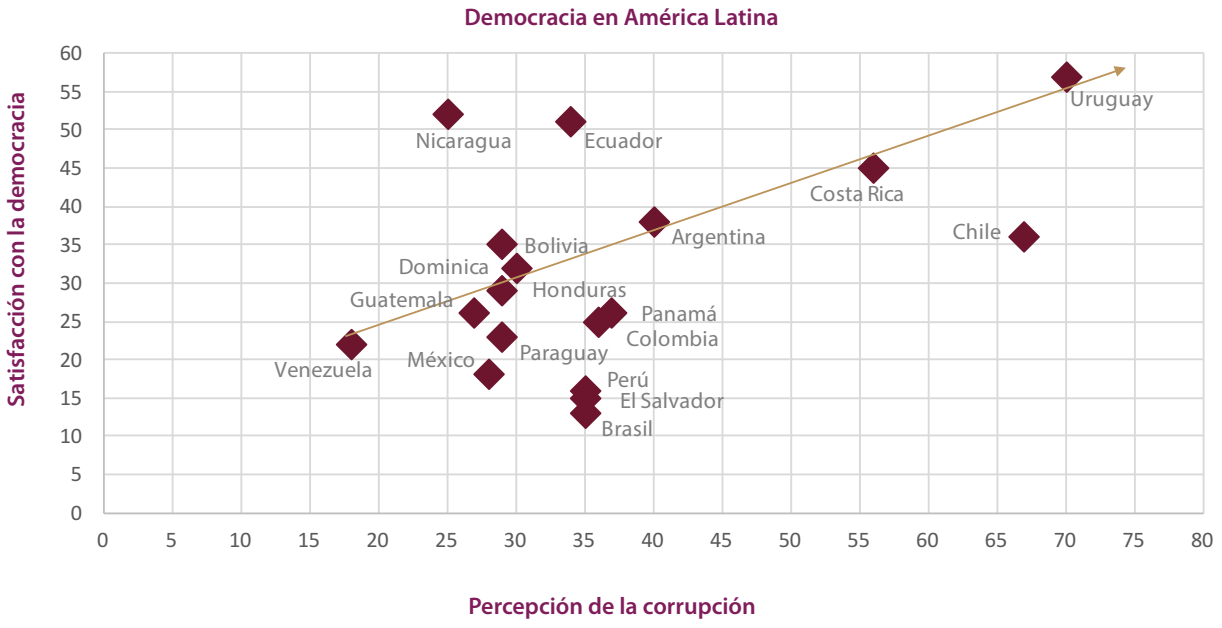
Las mismas causas de la corrupción son también el caldo de cultivo para el desencanto de la democracia. En los últimos años, tanto en el mundo desarrollado como en los países en vías de desarrollo, la confianza en la democracia se ha reducido sustancialmente.

En Europa, el voto por partidos antisistema se multiplicó del 7% a 20% en el transcurso de quince años. En Estados Unidos, el apoyo a la democracia pasa de 70% entre adultos mayores a solo 29% entre menores de 40 años (Mounk, 2018). De acuerdo con el más reciente reporte de Latinobarómetro, el apoyo a la democracia en América Latina disminuyó de 59% a 48%, entre 2009 y 2018. Y en México solo 16% de la población está muy o algo satisfecha con la forma en la que funciona la democracia.

Los ciudadanos, en general, consideran que sus gobiernos no los representa y que su voto no tiene peso en las decisiones que se toman desde el poder. Ese diferencial de poder que desilusiona a los ciudadanos también representa la génesis de la corrupción.

Gráfica 3. Corrupción y democracia

La satisfacción con la democracia está altamente correlacionada con la percepción de la corrupción



Fuente: Transparency.org y Latinobarómetro

Enfoque de la corrupción estructural

Como he argumentado antes —al plantear el Enfoque de Corrupción Estructural (ECE)— la corrupción es el resultado de la conjunción de tres variables:

1. **Abuso de poder**: la dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural, en el que predomina el abuso de poder, del ámbito público o privado.
2. **Impunidad**: la impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado, cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público.
3. **Escasez de participación ciudadana**: la exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes.

La corrupción se puede explicar con esta herramienta heurística, donde la corrupción estructural es el resultado o está en función del abuso de poder, y donde más impunidad implica menos participación ciudadana.

$$C = AP + I - PC$$

Donde,
C= Corrupción
AP= Abuso de poder
PC= Participación ciudadana

Con su red de complicidades y colusiones, la corrupción desvirtúa integralmente al Estado, al mercado y la sociedad. Es decir, la génesis de la corrupción coincide plenamente con las causas que han favorecido el deterioro de las democracias contemporáneas.

La corrupción es esencialmente un asunto de dominación política, impunidad y exclusión social, que debe erradicarse para preservar la democracia y permitir un desarrollo económico sustentable y equitativo. Pero la solución de fondo a la corrupción no vendrá de medidas técnicas que corrijan las fallas del mercado a través de nuevas reglas e instituciones, sino de soluciones políticas que cambien la disposición de las relaciones entre Estado y sociedad.

En ese sentido, es fundamental separar la mezcla tóxica entre intereses públicos y privados que se han desarrollado en una escala cada vez más funesta durante las últimas décadas del neoliberalismo, en la que se llegó a extremos de captura del Estado por intereses privados que siempre excluyeron el interés público.

La nota positiva del Enfoque de la Corrupción Estructural (ECE) es que aun cuando reconoce la complejidad de la corrupción, también señala que es posible combatir y acabar con este problema: si logramos democratizar el poder, terminar con la impunidad y fomentar la participación ciudadana.

En línea con esta propuesta conceptual para combatir la corrupción, en primer lugar, tenemos que reducir los espacios a la discrecionalidad, por ejemplo, aumentando la transparencia y democratizando el servicio público; en segundo lugar, terminando con la impunidad y estableciendo todas las sanciones necesarias para que la corrupción se castigue; y finalmente, ciudadanizando la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

La corrupción se tiene que combatir como se barren las escaleras, de arriba para abajo, porque la mayor corrupción es la que está en la cima de la pirámide, no en su base. Si queremos terminar con la corrupción tenemos que pensar en la forma en que construimos un nuevo equilibrio organizacional con una visión estructural de largo plazo.

Las soluciones culturales o pedagógicas que se basan en enseñar a los burócratas cuáles son los valores "correctos", están condenadas al fracaso.

Sin importar cuánto se enseñe a los servidores públicos a "comportarse correctamente", si el ambiente que les rodea penaliza el buen comportamiento, hasta el más honesto y eficiente de los burócratas pronto será des-educado. En este sentido, nuestro reto es desarrollar un nuevo sistema institucional, organizacional, social y político de contrapesos de poder, que impulse a las dependencias del gobierno hacia un nuevo eje basado en el bien común y no en la ganancia particular.

Combate a la corrupción en la 4T

El Gobierno que encabeza el Presidente Andrés Manuel López Obrador tiene como una de sus prioridades el combate a la corrupción y a la impunidad, y la Secretaría de la Función Pública tiene un rol fundamental en esa tarea. Para lograr ese objetivo se ha promovido un proceso de transformación en las políticas de fiscalización, control interno, investigación y fomento a la denuncia de los ciudadanos.

En primer lugar, se ha limitado el abuso del poder a través de mecanismos de control interno, de responsabilidades de los servidores públicos, de análisis de la evolución patrimonial y combate al conflicto de interés, que no se agotan en el sector público sino que se extienden a los proveedores del gobierno. Solo cortando con la captura del Estado por intereses privados, podremos terminar con la corrupción en este país.

En segundo lugar, se ha combatido la impunidad con investigaciones más rigurosas y una aplicación estricta de la ley. Castigamos los casos de corrupción de servidores públicos y también de ciudadanos y empresas privadas, porque solo mediante la imposición del Estado de Derecho podremos terminar con los problemas de corrupción estructural.

Tan solo entre diciembre de 2018 y junio de 2019, la Secretaría de la Función Pública recibió 21,102 denuncias por corrupción o faltas administrativas en toda la APF; se han concluido 13,505 investigaciones y 15,671 permanecen abiertas. Esto representa un crecimiento del 43% en el número de denuncias recibidas respecto al mismo periodo del año anterior.

Se impusieron 1,736 sanciones a 1,426 servidores públicos: 502 fueron inhabilitaciones, 103 destituciones, 123 sanciones económicas por un total de 674.4 millones de pesos, 353 suspensiones y 655 amonestaciones públicas y privadas, principalmente por negligencia administrativa, incumplimiento de declaración patrimonial, violaciones al procedimiento de contratación y abuso de autoridad, entre otros.

En tercer lugar, se ha fomentado la participación social mediante la democratización económica y social, en esto juegan un papel fundamental las nuevas tecnologías que permiten expandir la transparencia y la rendición de cuentas de cara a la sociedad, para que las personas participen en los asuntos públicos. Es tiempo para que los ciudadanos tengan un papel activo en la lucha contra la corrupción.

Se ha trabajado en una nueva estructura orgánica que refleje la importancia de la ciudadanización del combate a la corrupción y la impunidad, así como también se han creado nuevos espacios de participación social como por ejemplo comités de vigilancia ciudadana y, sobre todo, un programa de protección y acopañamiento a alertadores de la corrupción.

Lo que la ciudadanía espera de la Secretaría de la Función Pública es, esencialmente, que combata la corrupción y termine con la impunidad. Anteriormente, con el pretexto de estar combatiendo la corrupción se alimentó el derroche y la parafernalia del poder: choferes, viajes y gastos excesivos en operación, entre muchos otros. Por poner un ejemplo, entre el 1 de diciembre de 2018 y junio

de 2019, el costo de viajes internacionales se redujo en casi 90%.

Hacer más con menos requiere eficacia, honestidad, profesionalización y transparencia. En la Secretaría de la Función Pública iniciamos un proceso de reestructura para cumplir de manera efectiva con el mandato ciudadano de combatir la corrupción y la impunidad, a fin de recuperar los recursos que le corresponden a la sociedad. La realización de la visión de la nueva Función Pública, el cumplimiento de sus compromisos políticos y jurídicos discurre a lo largo de cinco ejes, descritos a continuación.

1. *Austeridad republicana*

Como ha dicho el Presidente de la República, no se puede tener un gobierno rico y un pueblo pobre. Estamos construyendo un gobierno austero para que no se malgasten recursos en cuestiones superfluas, sino para que se invierta en el desarrollo. En materia de austeridad, la Función Pública ha trabajado para que en toda la Administración Pública Federal se reduzca el costo del gobierno y se liberen recursos para invertir en infraestructura y justicia social. No se trata de gastar menos sino de gastar en lo importante.

La austeridad propone dar prioridad a las actividades sustantivas frente a las de apoyo. Actualmente existen 1,928 plazas de Gabinete de apoyo y asesores en la Administración Pública Federal Centralizada que no realizan labores sustantivas, y por eso proponemos reducir su costo en 30%. Otro resultado importante de las medidas de austeridad es que se redujeron los sueldos de todos los altos mandos entre 12% y 47%. El ahorro total en servicios personales ascenderá a más de 10 mil millones de pesos en toda la Administración Pública Federal.

2. *Ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad*

La corrupción estructural se ha aprovechado del abuso de poder y del "desempoderamiento" de la sociedad. De muchas maneras los poderes constituidos operaron para excluir la participación y tener amplios márgenes para la protección de sus intereses. Hoy, el pueblo es y debe ser parte del gobierno. Por eso, reestructuramos a la Función Pública con un nuevo enfoque de integridad institucional, con mayor vigilancia ciudadana, cultura participativa y el auspicio y protección de alertadores de la corrupción.

Elaboramos lineamientos en materia de vigilancia ciudadana y gubernamental por medio de un proceso consultivo y abierto, a través del cual definimos los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el combate a la corrupción e impunidad. También se implementó un modelo —nunca antes desarrollado— de atención humana de las peticiones y denuncias ciudadanas con captación a través de redes sociales, el cual ha incluido protocolos de asistencia, atención y auspicio de derechos de las y los ciudadanos alertadores. Hasta el momento, el piloto ha atendido 30 casos.

3. *Relanzamiento de un servicio civil más profesional, incluyente y con perspectiva de género*

En este cambio de régimen buscamos restituir un sistema basado en el mérito de cada persona, sin discriminación por ninguna razón, como pudieran ser el apellido, el color de piel o la universidad de procedencia. En este sentido queremos que el gobierno se parezca más a la sociedad, que refleje su composición real. El Servicio Profesional de Carrera no ha funcionado hasta ahora, no ha permitido la profesionalización del servicio público, no ha

promovido el mérito ni ha mejorado el desempeño de las instituciones; y los criterios de evaluación individual no están vinculados a los objetivos del gobierno.

Por eso estamos cambiando. Vamos a establecer un servicio profesional con perspectiva de género, que ponga un alto a la discriminación y que sea verdaderamente profesional y meritocrático. La mejor forma de combatir la corrupción en el servicio público es eliminando la visión patrimonialista que dominaba en el anterior régimen, donde la burocracia era vista como un botín y no como un instrumento para resolver las demandas sociales. Por eso, en la construcción de este servicio civil se debe poner especial énfasis en la ética. No solo queremos tener a especialistas sino a especialistas honestos, probos.

4. *Democratización de las tecnologías*

La democratización de las tecnologías para la fiscalización es justamente la plataforma tecnológica que permite que el gobierno transparente su operación y permita que la sociedad participe. Vamos a poner toda la información pública y nuevas aplicaciones tecnológicas al servicio de los ciudadanos, para facilitar y promover su participación en nuestra democracia.

Este gobierno adopta el concepto de democratizar las tecnologías, lo que específicamente significa que los portales se simplifican para que sean fácilmente aprovechables, se usa software libre que no requiere costosos intermediarios ni licencias y se amplía el contenido para que cualquier ciudadano pueda interactuar con los datos gubernamentales. Es a través de estas nuevas modalidades de interacción como se puede alcanzar el objetivo de poner en manos de la ciudadanía la tecnología para la fiscalización.

Por ejemplo, estamos trabajando en un sistema que nos permitirá cruzar la información de auditoría de la Función Pública con las denuncias de los ciudadanos, para tener una fiscalización más cercana y constante. Como parte de este objetivo, hicimos pública la información del salario de todos los servidores públicos, exceptuando a quienes por la Ley de Seguridad Nacional deben ser reservados. Además, trabajamos en la mudanza de toda la Secretaría al uso de software libre, para fomentar la colaboración entre servidores públicos, hacer más eficiente el trabajo y menos costosos los sistemas.

5. *Promoción y protección de alertadores de la corrupción*

La protección de los llamados alertadores es una deuda histórica que tenemos como país, así como una obligación internacional que hemos postergado durante años. El 25 de julio lanzamos el Programa de Alertadores Internos y Externos de la corrupción, para garantizar que sean confidenciales —no necesariamente anónimas— las denuncias que se presenten contra la corrupción. Desde 1996 asumimos este compromiso en la Convención Interamericana contra la Corrupción; en 2004, nuevamente adquirimos el compromiso en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción; y el año pasado nos volvimos a obligar como parte de las prevenciones anticorrupción del Tratado México, Estados Unidos y Canadá.

Ahora, en la Secretaría de la Función Pública estamos construyendo la normatividad necesaria para cumplir este compromiso y fomentar que haya alertadores de la corrupción de los sectores público y privado. Empezamos con lineamientos de la Secretaría y, a la par, trabajamos en una iniciativa de Ley que nos permita ampliar estas protecciones.

Conclusión

A través de estos cinco ejes estamos trabajando para romper de raíz con la corrupción estructural en México. Partimos de un diagnóstico serio y de la clara convicción de que es posible erradicar este cáncer de nuestras instituciones y la sociedad.

En este gobierno queremos construir una nueva ética pública, en la que se reconozca que el bienestar social es la máxima prioridad del Estado, y donde el servicio público se caracterice por la vocación de servir más que por los privilegios de ejercer un encargo público. Es por eso que estamos enarbolando los principios éticos más altos para quien se desempeñe en el gobierno de México.

Estamos decididos a mantener una separación clara entre los intereses públicos y los privados, y privilegiar en todo momento el interés general sobre los particulares. Trabajamos para que la ciudadanización del combate a la corrupción, la profesionalización y la meritocracia en el servicio público, la transparencia y la democratización de las tecnologías se traduzcan en límites al abuso del poder; para que la protección a alertadores fomente la denuncia como un instrumento para combatir la impunidad; para que la participación de los ciudadanos nos permita desterrar juntos la corrupción estructural.

En la Secretaría de la Función Pública nos sentimos obligados a no fallarle a la historia, a no fallarle a México ni a los mexicanos. Y eso significa trabajar para no perder su confianza. Acabar con el abuso de poder y los conflictos de interés que tanto caracterizó a administraciones pasadas y que tanto daño le causó al país.

Muchos han difundido el cuento de que hay un pacto de impunidad con el pasado. Nada más alejado de la verdad. En este gobierno el único pacto es con los ciudadanos. Estamos avanzando con una política de cero tolerancia a la impunidad, como espera el pueblo de México, que no solo pide que se termine con la corrupción sino que se sancione a los corruptos. El Estado que recibimos estaba deslegitimado por sus vicios, al gobierno de la Cuarta Transformación nos toca, como el reto más grande, recuperar la confianza de los mexicanos.

Fuentes de consulta

- Ackerman, J. (2015). *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. México: Planeta.
- Anaya, M. (2008). *1988: El año que calló el sistema*. México: Debate.
- Basave, A. (2011). *Mexicanidad o esquizofrenia*. México: Océano.
- Bloomfield, R., y O'Hara, M. (1999). "Market transparency: who wins and who loses?". *Review of Financial Studies* 12 (1): 5-35.
- Cave, T. y Rowell, A. (2014). *A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain*. Londres: Random House.
- Cejudo, G. (2003). "Public management policy change in Mexico: 1982-2000". *Internattional Public Management Journal* 6: 309-325.
- Peoples, C. y Gortari, M. (2008). "The impact of campaign contributions on policymaking in the US and Canada: Theoretical and public policy implications". *Research in Political Sociology* 17 (2008): 43-64.
- Clinard, M. (1990). *Corporate Corruption: The Abuse of Power*. Nueva York: Greenwood Publishing Group.
- Cukierman, A. (2009). "The limits of transparency". *Economic Notes* 38 (1-2): 1-37.
- Cumbers, A. (2012). *Reclaiming Public Ownership. Making Space for Economic Democracy*. Londres: Zed Books.

- Cunill, N. (2014). "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual". *Gestión y Política Pública* 23 (1): 5-46.
- Cuninghame, P. (2010). "Resistiendo al imperio. Autonomía, autonomismo y movimientos sociales latinoamericanos". *Veredas* 11 (21): 149-166.
- Demmers, J., Fernández, A. y Hogenboom, B. (eds.), (2001). *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*. Nueva York: Zed Books.
- Domínguez, J. (2010). *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pasadena: Penn State Press.
- Emerson, P. (2006). "Corruption, competition and democracy". *Journal of Development Economics* 81 (1): 193-212.
- Esquivel, Ger. (2015). "Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político". *Reporte de Oxfam México*. 23 de junio.
- Forrer, J., *et al*. (2010). "Public-Private Partnerships and the public accountability question". *Public Administration Review* 70 (3): 475-484.
- Garret, B. (2014). *Too Big to Jail. How Prosecutors Compromise with Corporations*. Londres: Harvard University Press.
- Garzón Valdés, E. (1993). *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Garzón Valdés, E. (2004). "Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta". *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 21.
- Giannakopoulos, A., Maras, K. y Tänzler, D. (eds.), (2012). *The Social Construction of Corruption in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing.
- Harvey, D. (2012). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. (1944). *The Road to Serfdom*. Londres: G. Routledge & Sons.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2011). "Capture al Estado, capture el día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21: 35-62.
- Johnston, M. (2006). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2013). *Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kagarlitsky, B. (1995). *Restoration in Russia*. Why Capitalism Failed. Nueva York: Verso.
- Kagarlitsky, B. (2002). "'Political capitalism' and corruption in Russia". *International Journal of Socialist Renewal* 21: Disponible en http://bit.ly/31QZFDS.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kohn, M. (2013). "Privatization and protest: Occupy Wall Street, Occupy Toronto, and the occupation of public space in a democracy". *Perspecttives on Politics* 11 (1): 99-110.
- Kunicova, J. (2011). "Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics". En *Public Sector Corruption, vol. 2*, editado por Michael Johnston. Londres: Sage.
- Le Bot, Y. (2013). *La gran revuelta indígena*. México: Océano.
- Lessig, L. (2011). *Republic, Lott. How Money Corrupts Congress, and a Plan to Stop it*. Nueva York: Twelve/Hachette.
- Lessig, L. (2013). *Institutional Corruption*. Documento de trabajo Edmond J. Safra 1. Cambridge: Harvard University Press.
- Leys, C. (1993). "*What is the problem about corruption?". En Political* Corruption: A Handbook,

editado por Arnold Heidenheimer *et al.*, 51-66. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción*. Madrid: Gedisa.
- Manzetti, L. (2011). "Political opportunism and privatization failures". En *Contemporary Debates on Corruption and Transparency. Rethinking State, Market and Society*, editado por Irma E. Sandoval Ballesteros. México/Washington: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales/World Bank.
- Maxfiel, S. (2002). "Capital mobility and democratic stability". En *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*, editado por Laurence Whitehead, 103-114. Londres: Johns Hopkins University Press.
- Merino, M. (2007). "La fontanería de la democracia (editorial)". *El Universal*. 9 de mayo. Disponible en http://bit.ly/2WjRTRA.
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*. México: Debate.
- Moran, J. (2011). "Patterns of corruption and development in East Asia". En *Public Sector Corruption*, vol. 1, editado por Michael Johnston. Londres: Sage.
- Morris, S. (2010). "Mexico's political culture: The unrule of law and corruption as a form of resistance". *Mexican Law Review* III (2).
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard: Harvard University Press.
- Parkinson, J. (2012). *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierce, S. (2006). "Looking like a state: colonialism and the discourse of corruption in Northern Nigeria". *Comparattive Studies in Society and History* 48 (4): 887-914.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Puiggrós, A. (2014). "Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 10 (1).
- Ramírez, S. (2019). *Los Mexicanos Frente a la corrupción y a la Impunidad. Perspectivas y Prospectivas 2019*. Ciudad de México: Mexicanos Contra la Corrupción.
- Rose-Ackerman, S. (2010). "The law and economics of bribery and extortion". *Annual Review of Law and Social Science* 6: 217-236.
- Rose-Ackerman, S. y Lagunes, P. (2015). *Greed, Corruption, and the Modern State: Essays in Political Economy*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Sandoval Ballesteros, I. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales/ Siglo XXI Editores.
- Sandoval Ballesteros, I. (2011). *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Sandoval Ballesteros, I. (2013). "Hacia un proyecto democrático- expansivo de transparencia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58 (219): 103-134.
- Sandoval Ballesteros, I. (2014). "Transparency under dispute: Public relations, bureaucracy and democracy in Mexico". En *Research Handbook on Transparency*. Londres: Edward Edgar Publishing/American University.

- Sandoval Ballesteros, N. (2014). *Teoría sobre la nulidad de las elecciones en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales/Porrúa.
- Schaaf, R. (2015). "The rhetoric and reality of partnerships for international development". *Geography Compass* 9 (2): 68-80.
- Shaoul, J., Stafford, A. y Stapleton, P. (2012). "Accountability and corporate governance of public private partnerships". *Critical Perspectives on Accounting* 23 (3): 213-229.
- Sharafutdinova, G. (2011). *Political Consequences of Crony Capitalism Inside Russia*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Uvalle, R. y García Guzmán, M. (2011) "Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia". *Estudios Políticos* 9 (23): 99-124.
- Vega Casillas, S. (2008). "Anti-corruption in the Federal Civil Service: Instruments, mechanisms, and best practices". *Revista de Administración Pública* XLIII: 227-248.
- Weyland, K. (1998). "The politics of corruption in Latin America". *Journal of Democracy* 9 (2): 108-121.
- Wedeman, A. (2013). "The challenge of commercial bribery and organized crime in China". *Journal of Contemporary China* 22 (79): 18-34.
- Whitehead, L. (2002). *Emerging Markett Democracies: East Asia and Latin America*. Londres: Johns Hopkins University Press.
- Willke, H. (2010). "Transparency after the financial crisis. Democracy,transparency, and the veil of ignorance". En *Transparenz. Multtidisziplinäre Durchsichtten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichttigen*, 56-81. Alemania: Verlag.
- Wucherpfennig, J. y Deutsch, F. (2009). "Modernization and *democracy: Theories and evidence revisited". Living* Reviews in Democracy 1.

EL SENADO DE LA REPÚBLICA DESEMPEÑA un rol fundamental en el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Además de haber aprobado, junto a la Cámara de Diputados, la Reforma Constitucional, y modificaciones a 7 leyes secundarias, tiene el encargo de llevar a cabo nombramientos esenciales: a) Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana, integrada por 9 ciudadanos que representan a instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil que se han destacado en el tema de derechos humanos, políticas públicas, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; b) a propuesta del Ejecutivo, el nombramiento de los tres magistrados de la sección especial en materia de responsabilidades por faltas graves de servidores públicos al que se refiere el artículo 73 de la Constitución; c) ratifica al Secretario responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública) de acuerdo al artículo 76 de la Constitución; d) nombra a los integrantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;

Retos del **Sistema Nacional Anticorrupción**

José Octavio López Presa

e) designa al Fiscal General de la República y; f) puede objetar el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

La reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción se publicó hace cuatro años, pero en realidad su operación propiamente comenzó el 8 de febrero de 2017 con el nombramiento del primer Comité de Participación Ciudadana Nacional. A la fecha, en tres estados queda pendiente alguna o varias de las leyes necesarias para la homologación de la legislación local a la federal. Falta nombrar al Comité de Participación Ciudadana (CPC) de una entidad federativa: Chiapas. Y queda aún pendiente el nombramiento de tres fiscales anticorrupción y cuatro secretarios técnicos en los estados. A nivel federal, aún falta el nombramiento de los tres magistrados de la Sala Especial.

Tanto el Sistema Nacional como los Sistemas Estatales no han estado exentos de dificultades y contratiempos en su conformación. En la instalación del Comité Coordinador Nacional en 2017, al no haber un Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Procurador General de la República aceptó gustoso la invitación a integrarse a dicho Comité. Sin embargo, fue obligado a excusarse posteriormente por una instrucción "superior" que recibió. La falta de independencia del entonces Procurador General de la Republica evidencia uno de los mayores problemas que explican los altísimos niveles de corrupción en el país: la falta de imparcialidad, profesionalismo e independencia de muchas de las instituciones de administración, procuración e impartición de justicia en nuestro país.

El problema comienza precisamente con los nombramientos pues, aunque cada vez sea peor visto por muchos mexicanos y los medios de comunicación lo señalen, persisten (con contadas y notables excepciones) los nombramientos de "cuates" en Auditorías Superiores, Fiscalías Generales, Fiscalías Anticorrupción, como Magistrados de Tribunales Administrativos y Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia.

Tampoco hemos logrado desterrar la mala práctica de pedir la dimisión de los mandos y puestos de los altos niveles de las instituciones con la llegada de los nuevos titulares. Es decir, no hemos logrado consolidar servicios civiles de carrera meritocráticos, ni tampoco dotar de protección legal a los servidores públicos honestos y comprometidos que actúan contra la corrupción o la denuncian.

Estas tareas son, entre muchas otras, las que los miembros de los Comités de Participación Ciudadana están intentando desplegar en todo el país, empleando para ello los recursos judiciales que permite nuestra Constitución. Destacan en este sentido los amparos que el CPC nacional y otros CPC estatales han presentado contra nombramientos que no fundan ni motivan la idoneidad establecida en nuestra legislación; estos amparos han prosperado exitosamente ante el Poder Judicial de la Federación. Esto último es alentador por el reconocimiento del interés legítimo de los CPC por parte del Poder Judicial de la Federación, sobre la necesidad que los nombramientos del SNA y los SEA cuenten con la idoneidad para el puesto, y que esta debe fundarse y motivarse por quienes tienen la facultad de nombrar, ya sean los Poderes Ejecutivos y/o los Legislativos en todo el país.

Lo que no se mide no se puede mejorar, hemos escuchado múltiples veces. Y la frase es acertada. Si el objetivo es la imparcialidad, profesionalismo, independencia, y eficacia de las instituciones que integran el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales Anticorrupción, es indispensable desarrollar indicadores confiables que como se puedan evaluar y publicar periódicamente para saber el grado de avance en cada institución del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales Anticorrupción. En el mes de agosto de 2019 se realizó una prueba piloto y, de resultar adecuados los reactivos, buscaremos hacer la primera evaluación a nivel nacional en el 2020.

Tener un gran pizarrón en el que con un número del 0 al 10 (donde 0 es nada y 10 es mucho) se mida qué tan imparcial, profesional, independiente y eficaz es cada una de las instituciones e instancias del SNA y los SEA será de gran utilidad para diagnosticar a cada institución y también tendrá el beneficio de impulsar a todas las instituciones en elevar su calificación, y pondrá a trabajar a los Congresos y Ejecutivos Locales en la dirección correcta. En el combate a la corrupción, el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales tienen mucho que aportar y lo están haciendo, no con estridencias, sino de manera firme y sólida, intentando cambiar los incentivos, reconstruyendo la ética pública y privada, impulsando la transparencia y convenciendo a los integrantes de los Comités Coordinadores de los Sistemas Estatales Anticorrupción de que sus sesiones sean públicas y se transmitan ampliamente como se hace ya en el Comité Coordinador Nacional.

Otra iniciativa impulsada desde los Comités de Participación Ciudadana, en la mayoría de las entidades federativas, es elevar los estándares éticos en México. Y, para ello, activamente los referidos CPC promueven la firma de Estándares Éticos de forma voluntaria, individual y pública por los gremios de profesionistas. Así, con eventos simultáneos en las principales capitales del país, el 20 de junio se lanzó oficialmente la Plataforma Informática Abogacía Ética (etica.firmamex.com) por medio de la cual se invita a todos los abogados con cédula profesional a que firmen un Estándar Ético que como mínimo debieran cumplir todos los abogados en México independientemente de su actividad profesional.

Los abogados conforman la profesión más numerosa y la de más impacto en gobierno tanto positiva como negativamente. Lograr el compromiso público, individual y voluntario de los abogados en adoptar comportamientos éticos será de gran

utilidad en el combate a la corrupción. México —hay que decirlo— tiene un importante rezago en cuanto a mecanismos que impulsen y promuevan el comportamiento ético de sus profesionistas. Países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos de América y España han logrado la colegiación obligatoria y que sean los propios gremios de profesionistas quienes se aseguren de lograr el comportamiento ético de sus miembros.

Países hermanos sudamericanos también han logrado que la ética prive en la abogacía y otras profesiones. Si un abogado incurre en conductas antiéticas, son las propias barras las que se encargan de impedir que ese abogado continúe ejerciendo la abogacía, pues el propósito es favorecer y tutelar el bien mayor que es proteger a la sociedad, lo cual tiene prelación y prioridad sobre el derecho de un individuo al trabajo. Ello porque al ser su actuación contraria a la ética, perjudica al gremio y a la sociedad. Por desgracia, en México aún no hemos logrado dar ese paso y es sumamente infortunado que detrás de los grandes casos de corrupción a menudo se encuentra un abogado.

El Estándar Ético de la abogacía intenta cambiar las reglas de comportamiento independientemente del desempeño profesional de los abogados ya sean académicos, litigantes, abogados de empresa, notarios, servidores públicos o cualquier otra modalidad. Cualquier abogado puede firmar electrónicamente el Estándar Ético desde su teléfono celular. Solo necesita introducir su nombre, cédula profesional, Registro Federal de Causantes y su correo electrónico. Asimismo, cualquier ciudadano podrá consultar en la plataforma a los abogados que firmaron electrónicamente y, por ende, que se comprometieron públicamente a conducirse con probidad, integridad y honestidad.

Con apenas un mes de haber lanzado públicamente la plataforma, cerca de mil abogados han firmado en todo el país. Muchos de ellos ocupan cargos relevantes en el sector académico, en despachos, empresas, notarías y en las instituciones que conforman el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales Anticorrupción: Fiscales Anticorrupción, Magistrados, Secretarios, Subsecretarios, Auditores Superiores, Órganos Garantes de la Transparencia y Acceso a la Información, etcétera. La buena fe ha estado presente desde el primer momento en la elaboración de la plataforma y en la voluntad de abogados firmantes y visitantes, y por ello es de suma importancia que exista una consecuencia si llegara a darse el caso de que un firmante incumplió el Estándar.

Muchas han sido las voces que han solicitado incorporar en la plataforma un mecanismo robusto, seguro, justo e imparcial que permita procesar casos de presunto incumplimiento. Deberá tratarse de casos en que exista una presunción válida y corroborada por varios firmantes, que además sea detenidamente analizada de forma seria, profesional e imparcial por un jurado integrado por firmantes de la plataforma que otorguen el derecho de audiencia y aportación de elementos de defensa a quien o quienes se señale por presuntamente incumplir el Estándar Ético. Haciendo eco de estas voces, en el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción junto con los Colegios y Asociaciones de gremios de profesionistas del país, hemos impulsado la creación y administración de la Plataforma México Ético; y estamos ahora evaluando la conveniencia de programar electrónicamente un mecanismo sólido y seguro que procese solamente casos promovidos por los propios firmantes del Estándar Ético y en los que existan evidencias de incumplimiento del Estándar Ético específico de cada profesión.

Cabe mencionar que la elaboración e invitación a firmar de manera voluntaria, individual y pública no se limitará al ámbito de la abogacía,

la intención es ampliarla a otros gremios como contadores, médicos, arquitectos, ingenieros, etcétera. Dada la gran importancia que tienen para el país las nuevas generaciones de estudiantes universitarios, también se está considerando elaborar un Estándar Ético para los universitarios de todo el país, e invitarlos a firmar de manera individual, voluntaria y pública.

Hasta aquí hemos hecho referencia a dos de los ejes que contempla el trabajo de los CPC: a) el impulso a la imparcialidad, independencia, profesionalización y efectividad de las instituciones del SNA y los SEA; y b) la promoción de estándares éticos entre profesionistas y universitarios. Pero el trabajo de los CPC abarca una importante tarea adicional: c) impulsar medidas y políticas cuyo propósito sea acabar con la impunidad en México. Ello, porque la corrupción en una sociedad se vuelve crónica cuando se descubre y "no pasa nada". Es decir, queda impune. Y a diferencia de otros países latinoamericanos, México es quizás el que presenta mayor rezago en el impulso a la independencia, imparcialidad y profesionalización de las instituciones responsables de procuración e impartición de justicia.

Chile y Uruguay son los únicos países en la región con calificación mayor a 60 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Y deben en gran medida esta calificación precisamente a la presencia de Fiscalías independientes, con capacidades reales de investigación y persecución del delito. En Chile, la independencia de las fiscalías ha sido posible colocando un candado en la Constitución a la posible remoción del fiscal nacional y fiscales regionales, pues solo pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del presidente de la República, de la cámara de diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La remoción no es libre, solo puede darse por tres causas puntuales que deben acreditarse con la intervención de dos poderes del Estado.

En América Latina hay otros casos en donde se han buscado fórmulas para garantizar la independencia institucional que es indispensable para que estos órganos actúen de manera imparcial, profesional y efectiva. Por ejemplo, en Perú, la independencia de la Fiscalía de la Nación tiene sustento en la selección, nombramiento y confirmación de jueces y fiscales por un órgano constitucional independiente denominado Consejo Nacional de la Magistratura, previo proceso público de selección y evaluación individual.

Por su parte, la Constitución de Ecuador de 2008 estableció la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), una entidad autónoma que forma parte de la función de transparencia y control social, que designa y organiza procesos para la selección de autoridades, como es el caso del Fiscal General del Estado. El CPCCS abre una convocatoria donde los postulantes comparecen y se lleva a cabo un concurso de oposición y méritos, mismo que puede ser impugnado por los ciudadanos. El Pleno del CPCCS es quien elige al titular de la fiscalía a través de un concurso, en donde gana quien obtenga la calificación más alta. El concurso prevé varias pruebas: un examen escrito, comparecencias respecto de un tema específico de derecho penal, entrevistas, entre otras. La Asamblea Legislativa es quien toma protesta a la persona designada como Fiscal General una vez que el CPCCS les notifica el resultado del proceso.

Es interesante observar lo que están haciendo países hispanoamericanos con los que compartimos cultura e historia, para lograr la independencia, imparcialidad, profesionalismo, credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones de admi-

nistración, procuración e impartición de justicia. En México, por desgracia, las cifras históricas dan cuenta de una situación extremadamente preocupante: aproximadamente el 98% de los delitos denunciados quedan impunes, es decir, no se investigan y mucho menos se sanciona a los responsables.

La cifra negra a nivel nacional en la última década (y que prevalece en la estimación de 2017) es que en más del 92% de los delitos cometidos, no hubo denuncia o no se inició carpeta de Averiguación Previa o Carpeta de Investigación. El Ministerio Público inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación en solo el 65.3% de los casos y, de ese porcentaje, en el 55.9% "no pasó nada o no se continuó con la investigación". Los bajísimos índices de denuncia se deben, en primer lugar, a que la población considera que es una "pérdida de tiempo" (34.2%) y que las autoridades no dan seguimiento a la investigación. Y, en segundo lugar, (16.5%) a la desconfianza de la población en la autoridad. En efecto, el 44.7% de personas que denunciaron requirió 2 horas para hacerlo ante el Ministerio Público, mientras que el 31.6% de los denunciantes requirió más de 4 horas. A nivel nacional, el 64.5% de la poblaciónn de 18 años y más, considera la "inseguridad y delincuencia" como el problema más importante que los aqueja. En cuarto lugar se encuentra la corrupción, con el 29.2%.

La percepción de corrupción en la procuración de justicia es sumamente alta: 63.7% respecto de la entonces Procuraduría General de la República. El 64.9% considera corrupta a la policía ministerial o judicial; y 65.5% opina que hay corrupción en los ministerios públicos y procuradurías estatales. Y no es solo la corrupción la razón por la que la población desconfía de estas instituciones; también lo es la cercanía que tienen quienes dirigen estas instituciones con los poderes ejecutivos federal y estatales, lo que les resta imparcialidad y profesionalismo de manera muy significativa, al ser muy frecuentemente manejadas con criterios políticos.

México no podrá aspirar a un Estado de Derecho pleno y a una verdadera justicia en tanto no se lleven a cabo nombramientos por concursos públicos meritocráticos que premien los conocimientos, los logros académicos, la experiencia laboral relevante para el cargo en cuestión, la inobjetable honestidad y rectitud, y una total independencia de los candidatos respecto de la política, los partidos y los grupos de poder. México tiene ahora la oportunidad de hacer una verdadera y profunda transformación en las instituciones de seguridad pública y de administración, procuración e impartición de justicia. Y siendo las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción las de más reciente creación, es con ellas con las que se debe dar el segundo gran paso, otorgándoles verdadera autonomía e independencia presupuestal, administrativa, técnica, orgánica y operativa.

De la revisión de las constituciones y leyes de todo el país que regulan la existencia de las fiscalías anticorrupción (vicefiscalías en ciertos estados), se desprende una heterogeneidad de elementos clave que dificultan la actuación independiente de estos órganos. Respecto de la forma de nombrar al titular de las fiscalías anticorrupción se advierten pocos modelos que incluyen la participación ciudadana durante el proceso de designación, como son los casos de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México y Jalisco. En algunos de estos Estados se crean comisiones especiales, o bien, participa la comisión de selección que actúa para nombrar a los miembros del comité de participación ciudadana, incluso en algunos de ellos se pide la opinión técnica o participación en las comisiones especiales de miembros del comité de participación ciudadana. En estos casos es el congreso local quien designa al fiscal anticorrupción.

También hay modelos en donde el fiscal anticorrupción es nombrado directamente por el fiscal general, como sucede en Aguascalientes, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. En este mismo supuesto se ubica el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción. Otro modelo de nombramiento involucra al congreso local y al poder ejecutivo estatal. En unos, la primera lista surge del poder legislativo y quien designa es el ejecutivo como sucede en Hidalgo y Oaxaca. En otros estados es al revés: la lista o terna es propuesta primero por el gobernador. Esto sucede en Colima, Durango, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán.

Finalmente, hay casos en los que solo participa el congreso en el nombramiento a través de convocatoria pública para recibir postulaciones. Este es el caso de Campeche, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz.

En cuanto a la forma de remover al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, también existen múltiples modelos. En algunos es según la propuesta del gobernador del estado, o del fiscal general, o cualquiera de los dos. En la mayoría es posible que el congreso objete. En al menos dos estados el titular de la fiscalía anticorrupción está sujeto a juicio político. En diversas entidades no es claro cuál es el procedimiento, pues se limitan a señalar que está sujeto a responsabilidades, y en otros solo se indica que puede ser removido por causas graves. En general, en ninguna de las legislaciones estatales existen garantías reales de protección que impidan la remoción de los fiscales anticorrupción por cuestiones políticas.

Respecto de la autonomía, más de la mitad de las entidades federativas otorgan únicamente autonomía técnica y operativa a la Fscalía Especializada de Combate a la Corrupción, entre ellas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Sonora y Yucatán. En el caso de Sonora, para que el fiscal especializado en combate a la corrupción pueda ejercer acción penal, requiere de la autorización del fiscal general del estado. Y en el caso de Chiapas y Oaxaca, la regulación de atribuciones y organización interna, entre otras cuestiones, no aparece propiamente en la ley, sino que se deja a una norma reglamentaria, es decir, de menor jerarquía. Solo tres entidades federativas reconocen además de la autonomía técnica y de gestión, la autonomía presupuestal: Campeche, Jalisco y Nuevo León.

El Estado de México solo reconoce a la fiscalía especializada como una unidad administrativa y, en el caso de Oaxaca, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz no se advierte qué tipo de autonomía le otorgan. De manera relacionada con el tipo de autonomía que se le reconoce a las fiscalías especializadas, se observan mayores diferencias en cuanto al manejo del personal adscrito al fiscal anticorrupción y al presupuesto de dicho órgano. El personal con el cual contará la fiscalía especializada es de suma relevancia, pues de ello depende la capacidad institucional para hacer frente a las denuncias que se reciban y a su seguimiento.

En la mayoría de las entidades federativas se establece que la fiscalía especializada contará con personal ministerial, policial, directivo y administrativo, y con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento y eficacia de las investigaciones; sin embargo, es mínima la cantidad de estados de la república en donde se señala de forma expresa que el titular de la fiscalía anticorrupción puede

nombrar libremente a su personal. En estados como Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Sonora y Tabasco se establece expresamente que la designación del personal requiere previo acuerdo y/o autorización del fiscal general. Solo en el caso de Nuevo León el fiscal general está legalmente impedido para remover al personal adscrito a la fiscalía anticorrupción.

La autonomía presupuestal es otro elemento en el que se observan grandes diferencias entre los marcos normativos estatales. Campeche, Jalisco y Nuevo León son los únicos estados que otorgan autonomía presupuestal a los fiscales especializados de combate a la corrupción. En el caso de Chiapas y Puebla se prevé la atribución expresa de la fiscalía especializada para elaborar un anteproyecto de presupuesto de egresos, el cual remitirá a la fiscalía general para que se integre en su proyecto de presupuesto de egresos. En Coahuila, Guerrero, Michoacán y Querétaro se prevé también la atribución del fiscal anticorrupción para formular un anteproyecto y remitirlo a través de la fiscalía general pero, además, se ordena identificar en el presupuesto el monto aprobado para la fiscalía especializada.

En otros estados como Durango se prevé que el fiscal especializado proponga directamente el anteproyecto de presupuesto ante el congreso del estado. En Morelos se establece un porcentaje para la fiscalía especializada equivalente al 5% del presupuesto otorgado a la fiscalía general. La mayoría de las leyes estatales no precisan ni garantizan un monto para la fiscalía anticorrupción ni tampoco la forma en que se integrará u otorgará su presupuesto.

La importancia y urgencia de dotar de autonomía presupuestal, técnica, administrativa, orgánica y operativa a las fiscalías anticorrupción no solo deriva de las múltiples limitaciones legales, sino también de innumerables obstáculos que enfrentan en la práctica y que les impide actuar. Y las limitaciones no provienen únicamente del fiscal general, también se advierten en las secretarías de finanzas. Las trabas administrativas llegan, en la práctica, al extremo de que se les impide ejercer recursos para cuestiones tan elementales como traslados, lo que ha facilitado incluso la fuga de posibles responsables de actos de corrupción.

De acuerdo con el panorama descrito, no se trata exclusivamente de un problema de falta de homogeneidad en los marcos jurídicos aplicables a las fiscalías especializadas en combate a la corrupción, sino de la existencia de obstáculos de toda índole que impiden a estas instituciones cumplir con sus funciones.

La práctica muestra que incorporar la participación de ciudadanos y expertos en los procesos de nombramiento es una condición necesaria pero no suficiente, pues el control y la captura del presupuesto y la imposibilidad de ejercerlo libremente limita severamente la independencia y la eficacia de los fiscales anticorrupción. Y se advierte que, incluso, puede ser utilizada como pretexto para la remoción, argumentando una supuesta incompetencia que en realidad fue provocada intencionalmente.

De ahí que la independencia de las instituciones se pone en mayor riesgo en los casos donde la designación y remoción del titular de la fiscalía especializada es libre por el fiscal general, por el ejecutivo o por el congreso. De este modo, si no se homologa y establecen bases mínimas y principios inderogables que garanticen la autonomía, independencia, profesionalismo y solidez de las fiscalías anticorrupción, persistirán los elevados niveles de impunidad en nuestro país.

México ha suscrito tres convenciones internacionales anticorrupción: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Fun-

cionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Estas representan los instrumentos internacionales que contribuyen a sustentar las iniciativas y planes de acción anticorrupción de las instituciones gubernamentales y del sector privado en el país.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga en su artículo 6.2 a contar con "órganos especializados de combate a la corrupción que gocen de la independencia necesaria, con los recursos materiales y con personal suficiente y calificado"; asimismo, de acuerdo con su artículo 11.2, se dispone que se debe fortalecer la autonomía del ministerio público en su lucha contra la corrupción; y el artículo 36 prevé que los países deben cerciorarse de que los órganos o personas especializados en la lucha contra la corrupción gocen de independencia para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas, proporcionando a estos órganos formación adecuada y recursos suficientes.

En el mismo sentido que los artículos anteriormente citados, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece en el artículo III.9 la obligación de crear órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Al respecto, en el Informe Hemisférico de la Cuarta Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, le fue recomendado a México fortalecer la autonomía funcional o independencia técnica necesaria de los órganos de control superior para el cumplimiento objetivo de sus atribuciones (punto 7.1.1.a), garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para su funcionamiento (punto 7.1.1.o) y, específicamente para los órganos con funciones de investigación o persecución de las prácticas corruptas que generan responsabilidad penal, otorgarles la jerarquía institucional que la importancia de tales funciones requiere (punto 7.1.3.a).

Es innegable que el actual marco jurídico que regula a cada una de las fiscalías especializadas en combate a la corrupción no atiende a los compromisos internacionales adoptados por México en la materia. La indispensable autonomía e independencia no puede ser garantizada si en el nombramiento y remoción del titular de estos órganos participan los mismos entes que pueden ser objeto de investigación. El marco jurídico imperante tampoco garantiza los recursos humanos y financieros necesarios para el funcionamiento de las fiscalías anticorrupción. Por todas estas razones, en los últimos meses los Fiscales Anticorrupción del país han formado una asociación y han asistido a múltiples foros para compartir sus avances, pero también sus necesidades y limitaciones.

Como Presidente del CPC Nacional, he dialogado con la mayoría de los Fiscales Anticorrupción del país y les ofrecí hacer un diagnóstico de su situación, estudiar casos de éxito internacionales, sobre todo de países sudamericanos con quienes tenemos mayor cercanía y afinidad, y con base en todo ello formular una propuesta de reforma constitucional y legal que le sirva a México y a los mexicanos, sobre todo a los más necesitados y de menores ingresos pues son ellos quienes mas padecen los efectos nocivos de la corrupción, pues carecen de los recursos económicos y de las relaciones y contactos para salir adelante al enfrentar a las autoridades policiacas, ministeriales, jurisdiccionales y penitenciarias de nuestro país.

Los siguientes párrafos plasman el planteamiento de reformas que, en mi opinión, México necesita para tener Fiscalías Anticorrupción fuertes y efectivas, y con los contrapesos adecuados.

Lo primero es establecer un proceso de designación del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas locales que, además de buscar su idoneidad, garantice autonomía, independencia presupuestal, técnica, administrativa, orgánica y operativa; y que reconozca la necesidad de crear un ramo independiente en el Presupuesto que garantice su autonomía. Este ramo no debería pasar por el Ejecutivo Federal ni los Ejecutivos estatales y debe calcularse con base en un porcentaje del presupuesto total federal de la siguiente manera: 20% para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción y el 80% restante dividirse entre las 32 fiscalías anticorrupción estatales en función de la población de cada entidad federativa —de acuerdo con la medición de la población del año anterior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía—. También es necesario establecer que el resto de los servidores públicos adscritos a las fiscalías formen parte de un servicio meritocrático y profesional de carrera.

Y, para limitar las posibilidades de captura, los perfiles mínimos que deben tener los aspirantes a las fiscalías anticorrupción y a puestos relevantes como ministerios públicos son las siguientes: no pertenecer ni haber pertenecido a partidos políticos en los últimos cuatro años, ni haber sido directivo de partidos políticos en los últimos siete años; gozar de impecable reputación pública; no haber sido sancionado por autoridad administrativa, civil o penal; no tener antecedentes penales; tener mínimo 35 años; ser abogado titulado y con reconocida experiencia; experiencia laboral comprobable de al menos diez años y firmar el Estándar ético en la aplicación "ética de la abogacía" del CPC. Los recursos presupuestales de las fiscalías anticorrupción deberán ser ejercidos directamente sin la intervención de ningún otro poder, sujetarse a los lineamientos emitidos por el Congreso de la Unión y auditados por las contralorías internas de cada fiscalía anticorrupción y la Auditoría Superior de la Federación.

Finalmente, las fiscalías anticorrupción deberán contar con un área de protección de denunciantes, mismas que se coordinarán entre sí y operarán conforme a las convenciones contra la corrupción que México ha firmado y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia.

LA CONSTITUCIÓN OTORGA AL LEGISLATIVO distintas facultades que le permiten ejercer un contrapeso frente a los otros poderes y un control de la corrupción. Entre estas se encuentra la de nombrar titulares de instancias anticorrupción, llamar a comparecer a funcionarias y funcionarios implicados en casos de corrupción, dar seguimiento a los recursos donde hubo desvíos o irregularidades, entre otras. En este artículo analizamos el grado en que las actuales legislaturas han ejercido algunas funciones de contrapeso de la corrupción y si es que lo han hecho respetando los principios del Parlamento Abierto. Concluimos que estos mecanismos se encuentran subutilizados y que hay áreas de oportunidad para incorporar los principios del Parlamento Abierto al trabajo legislativo, de manera que las opiniones e insumos ciudadanos puedan fortalecerlo.

Parlamento Abierto y combate a la corrupción: retos y oportunidades actuales

Anaid García y Janet Oropeza

El rol del legislativo

En una democracia representativa, la ciudadanía elige a las y los legisladores para que actúen y tomen decisiones que beneficien a la sociedad. El legislativo elabora, reforma y/o aprueba leyes, y cuenta con funciones importantes de contrapeso a los otros poderes para evitar que cometan actos contrarios al interés público.[1]

En México, el legislativo funciona en la Cámara de Diputados y de Senadores.[2] Además de las funciones de elaboración y modificación de leyes, estas cámaras cuentan con mecanismos de contrapeso a los otros poderes. Por ejemplo, la Cámara de Senadores tiene la facultad de aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo suscriba,[3] mientras que la Cámara de Diputados aprueba el Plan Nacional de Desarrollo que le remite el ejecutivo.[4]

Mecanismos de control del legislativo para el combate a la corrupción

La corrupción es uno de los fenómenos que más afectan a las finanzas públicas, a la eficacia gubernamental y a la garantía efectiva de los derechos humanos.[5] En 2017, 9 de cada 10 personas consideraban que la corrupción era "muy frecuente o frecuente".[6] La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) circunscribe el control de la corrupción a la prevención, detección y sanción de faltas

1 John Stuart Mill, uno de los teóricos más importantes de la democracia representativa, hablaba del rol del legislativo. Señalaba que la "misión de las Asambleas es indicar las necesidades, ser un órgano para las peticiones populares, un palenque de discusión para todas las opiniones sobre los asuntos públicos (…) (J. Stuart Mill, *El gobierno representativo*, edición facsímil, Biblioteca Científico Literaria Sevilla, traducción D. S. García del Mazo, edición 1878, p. 152).

2 Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Disponible en http://bit.ly/2mjTcSE

3 Artículo 76, CPEUM.

4 Artículo 74, CPEUM.

5 El impacto de la corrupción en los derechos humanos ha sido reconocido en la Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

6 Véase: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Disponible en: http://bit.ly/2kmcxC4

administrativas y hechos —delitos— de corrupción, y a la fiscalización y control de recursos públicos.[7] A la luz de este marco legal, la corrupción puede ser definida como acciones irregulares de funcionarios y funcionarias y de particulares que constituyen faltas administrativas o delitos de corrupción o que se relacionan con la malversación, desvíos y uso irregular o discrecional de los recursos públicos.

En México, el legislativo cuenta con diversas facultades de control y contrapeso a los otros poderes cuyo uso adecuado abona a la prevención y el control de la corrupción. Entre dichas facultades destacan:

- *Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF)*:* la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de aprobar anualmente el proyecto de PEF que envía el ejecutivo. Esto le brinda la oportunidad de establecer mayores controles del gasto a partidas y programas donde se han detectado irregularidades o corrupción.
- *Fiscalización de la Cuenta Pública:* la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CdV) es la encargada de fiscalizar la custodia, el manejo y la aplicación adecuada de los recursos públicos. Para ello cuenta con un órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que cada año audita una muestra representativa de la cuenta pública. La CdV puede llamar a rendir cuentas a funcionarios y funcionarias implicadas en irregularidades detectadas por la ASF. De igual forma, la Cámara de Diputados puede solicitar a la ASF que realice auditorías en casos en que se sospeche corrupción; al mismo tiempo la ley la faculta para recibir denuncias ciudadanas sobre casos de corrupción relacionados con recursos públicos.[8]
- *Comisiones especiales:* Ambas cámaras pueden crear comisiones especiales para investigar asuntos de interés público, incluidos casos de corrupción. Estas comisiones especiales pueden solicitar información a distintas instancias y llamar a comparecer a las y los posibles implicados. Por ejemplo, en 2014 se creó la comisión especial de Oceanografía y la del Tren México-Querétaro.
- *Designaciones y ratificaciones públicas:* el legislativo cuenta con la facultad de designar, es decir, de realizar todo el proceso para elegir a los titulares de algunas instancias anticorrupción para asegurar que se seleccione personas con perfiles idóneos y sin conflictos de interés. En otros casos, el legislativo cuenta con la facultad de ratificar u objetar nombramientos que proponga el ejecutivo u otras instancias.
- *Comparecencias:* La Constitución otorga a las cámaras la facultad de convocar a Secretarios de Estado, directores y administradores de entidades paraestatales y de titulares de órganos autónomos para que informen cuando se estudie una ley, un negocio o actividades respectivas a su ramo, o para que respondan a cuestionamientos del legislativo. Las comparecencias públicas pueden ser de mucha utilidad para exigir explicaciones respecto a casos de corrupción.[9]

Principios de Parlamento Abierto en el trabajo del legislativo contra la corrupción

El Parlamento Abierto (PA) se refiere a que el legislativo, en su trabajo cotidiano y en sus prácticas, promueva la participación ciudadana, la

[7] Artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: http://bit.ly/2krwZl

[8] El artículo 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCE) señala que la Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Disponible en: http://bit.ly/2kjTOqK

[9] Artículo 93, CPEUM.

transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas y el uso estratégico de las tecnologías de comunicación e información.[10] El PA permite al legislativo tener una comunicación constante con sus representados y representadas, materializar el derecho a la participación ciudadana y mejorar la eficacia de su trabajo al allegarse de información que le proporcione la ciudadanía.

En 2014, las mesas directivas de ambas cámaras se comprometieron a impulsar los principios de PA mediante la creación de la Alianza Para el Parlamento Abierto, un esfuerzo tripartita entre el INAI, la sociedad civil y el legislativo que se insertó en un ejercicio más amplio de gobierno abierto, impulsado en varios países.

A pesar de que ambas cámaras han reconocido la importancia del PA, este no se ha logrado transversalizar aún a todo el trabajo legislativo. De hecho, las prácticas de PA en las funciones de contrapeso que abonan al control de la corrupción siguen siendo aisladas y limitadas.

Balance de algunos mecanismos de control de corrupción por las legislaturas actuales

En las siguientes páginas analizaremos cómo las legislaturas actuales han utilizado algunos de los mecanismos de control de la corrupción y si es que lo han hecho respetando los principios del Parlamento Abierto. Este análisis lo hacemos a la luz de la información pública disponible y del seguimiento que han realizado observatorios ciudadanos sobre el trabajo legislativo. El periodo que comprende este análisis es desde septiembre de 2018 hasta julio de 2019.

Designaciones

Por lo general, las designaciones en México se han realizado de manera cerrada, sin información pública ni participación ciudadana. Los criterios detrás de la designación suelen estar alineados a la repartición de cuotas entre las fracciones parlamentarias. Esta forma de realizar los procesos puede generar desconfianza en la sociedad y debilitar a las instituciones democráticas.

En julio de 2016, se promulgaron siete leyes para combatir la corrupción que materializaron en conjunto el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) conformado por siete instituciones. Para fortalecer el SNA, se crearon o robustecieron mecanismos de selección de titulares de las instituciones que componen el Sistema, otorgando —en muchos casos— al legislativo facultades para designar o ratificar a estos.

Al legislativo le fue dada la encomienda de realizar los procesos de designación y ratificación que permitieran construir confianza en las instituciones, asegurar la capacidad de sus titulares para cumplir con su mandato y su independencia por medio de perfiles que mantengan una sana distancia del poder político. De ahí la importancia de que los procesos de selección que conduzca el legislativo sean transparentes, con criterios objetivos que guíen la decisión, incluyentes de la participación ciudadana, que doten de certeza jurídica el proceso y permitan garantizar que las y los candidatos idóneos ocupen los cargos en cuestión. De septiembre de 2018 a la fecha, el Senado ha conducido tres procesos de selección de titulares de instancias anticorrupción. A continuación, analizaremos su actuación en estos procesos.

Designación del o la Fiscal Anticorrupción

En 2014, el Poder Legislativo aprobó la creación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrup-

[10] Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, México, p. 7. Disponible en: http://bit.ly/2IXFZ1T

ción cuyo nombramiento realizaría el Senado por única ocasión —después se cedió la atribución al fiscal general—. Sin embargo, a pesar de la emisión de dos convocatorias por parte de la LXIII Legislatura no se realizó el nombramiento.

En febrero de 2019 el nuevo fiscal general designó a la titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establecía que, en esta designación, se valorarían los antecedentes y la trayectoria profesional de las personas candidatas, se debía asegurar transparencia de todo el proceso, desde la convocatoria hasta la designación, y señalaba con puntualidad que la participación ciudadana era un elemento clave para la definición del perfil y que cualquier ciudadano podía hacer aportaciones de información relevante sobre los aspirantes, objetar candidaturas e incluso realizar preguntas durante las entrevistas para revisar los méritos y competencias de los candidatos. Adicionalmente, la normatividad contemplaba que el Senado, por dos terceras partes, podía objetar dicho nombramiento en un plazo máximo de veinte días hábiles.[11]

Estos estándares marcaban la ruta para que el Senado ejerciera un rol activo en el proceso, dadas las facultades de control que posee. No obstante, resaltan algunos aspectos que fueron descartados para fundamentar la objeción o ausencia de la misma por parte del legislativo y que pudieron marcar un punto de inflexión para fortalecer el proceso. La primera es que no se realizó una investigación sobre el perfil elegido para corroborar que se encontrara dentro de los supuestos de elegibilidad. La segunda es que no se entrevistó en sesión pública a la candidata propuesta para valorar su idoneidad a partir de criterios como la trayectoria profesional, la independencia, los conocimientos técnicos y la honorabilidad, dejando pasar la oportunidad de que demostrara sus cualidades. La tercera es que no se estableció un mecanismo de comunicación que tomara en consideración información adicional que pudieran aportar las y los ciudadanos de forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil sobre el perfil propuesto. Finalmente, al no haber objeción, la designación de la fiscal especializada se oficializó el 11 de marzo de 2019.

Estas inconsistencias sumadas a la falta de mecanismos de evaluación a la trayectoria e independencia del perfil seleccionado generaron inconformidad por parte de algunas organizaciones civiles, lo que llevó a que se tomaran acciones de litigio instrumentalizadas en un amparo.[12]

Designación de una integrante del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI es el organismo público autónomo que se encarga de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Forma parte tanto del Sistema Nacional de Transparencia como del SNA.

La Ley Federal de Transparencia establece que el Senado tendrá la facultad de designar a las y los comisionados de este órgano garante por dos terceras partes de sus miembros presentes a través de un robusto proceso de designación.[13]

En 2014, tras la reforma constitucional en materia de transparencia, el legislativo estableció una serie de "buenas prácticas" en el proceso de designación de comisionados que incluyó una amplia participación de la sociedad civil. Con este antecedente, la actual legislatura retomó estas buenas prácticas y, el 21 de marzo de 2019, el Senado de la República

[11] El proceso de designación se encuentra contemplado en los artículos 22, 23, 24 y 25 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Disponible en: http://bit.ly/2ksUfiK

[12] Véase: S. Vela, "Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción", *El financiero*, 03 de mayo de 2019. Disponible en: http://bit.ly/2lVFXri

[13] El proceso se encuentra establecido en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: http://bit.ly/2kQw2Tu

designó a una comisionada del INAI por un periodo de siete años, con la aprobación de 98 votos.

Uno de los aspectos positivos centrales del proceso fue que se eligió a una mujer, abonando así a la equidad de género dentro del pleno del INAI y promoviendo la participación política de las mujeres en la esfera pública. Otro aspecto relevante fue la evaluación minuciosa de las competencias y habilidades de las y los aspirantes, a partir de comparecencias públicas donde se examinaron los conocimientos y la visión política e institucional. Adicionalmente, se retomó un instrumento técnico de evaluación de las comparecencias y un formato de ejercicios prácticos para profundizar en los conocimientos de los participantes que fueron generados y propuestos por el Observatorio Ciudadano de Designaciones Públicas.

Respecto a los aspectos susceptibles de mejora se identificaron la falta de publicación de los resultados de las evaluaciones y la ausencia de una rendición de cuentas oportuna sobre la decisión final, que son elementos primordiales para mantener la salud del proceso y generar confianza ciudadana.[14]

Designación de las y los magistrados anticorrupción

El último de los nombramientos para completar el SNA es el de los magistrados anticorrupción que se encargan, entre otras cosas, de determinar las responsabilidades administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares, así como las sanciones y reparaciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Sin embargo, de 2017 a la fecha no se ha podido completar este proceso.

De acuerdo con el marco normativo, el ejecutivo envía una propuesta de candidatos al Senado que ratifica su nombramiento por dos terceras partes de sus miembros presentes.[15]

En 2017, el ejecutivo envió al Senado una propuesta de ratificación de aspirantes para ocupar estas Magistraturas, sin argumentar los criterios de idoneidad. En consecuencia, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA emprendió acciones como una moción para instar a que se realizara la designación con estándares de Parlamento Abierto,[16] además de que interpuso un amparo[17] por la omisión legislativa de ratificar o rechazar la propuesta, mismo que tuvo como resultado una sentencia que urgió al Senado —a la nueva legislatura— a dar respuesta al ejecutivo.

La nueva legislatura en el Senado no priorizó este nombramiento. Las comparecencias se pospusieron varias veces, generando incertidumbre jurídica, y al final fueron llevadas a cabo por la Comisión Permanente con muy pocos aspirantes —dado que la mayoría desertó—, sin canales que garantizaran la participación ciudadana sustantiva y sin métodos rigurosos de evaluación a partir de un perfil idóneo, lo cual no cumple con los estándares de Parlamento Abierto. Finalmente, la ratificación fue rechazada por la Comisión Permanente.

Pese a lo anterior, y dado que el ejecutivo hará una nueva propuesta, aún existen posibilidades de que el órgano de representación genere un proceso que establezca salvaguardas como la transparencia, la evaluación a través de la cual se realice un profundo escrutinio de las competencias y habilidades de los aspirantes, la deliberación, la apertura del proceso a la participación ciudadana y la rendición de cuentas basada en la explicación de la racionali-

[14] Información obtenida del Observatorio Ciudadano de Designaciones Públicas www.designaciones.org

[15] El proceso se encuentra establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: http://bit.ly/2knI9qX

[16] Comité de Participación Ciudadana. Moción al Senado. Disponible en: http://bit.ly/2lWkBde

[17] Escrito de Amparo D.589-2018 presentado por el Comité de Participación Ciudadana el 7de mayo de 2018. Disponible en: http://bit.ly/2kovJ2d

dad detrás de la decisión tomada, para que con ello se pueda completar, tras dos años, el SNA.

Fiscalización de los recursos públicos

Como se señaló, la Cámara de Diputados, a través de la CdV, es la encargada de dar seguimiento a los recursos, para lo que cuenta con los informes de la ASF, los insumos de su propia Unidad de Evaluación y Control (UEC) y con las denuncias u opiniones ciudadanas que recibe por ley.

Al analizar la legislatura actual se desprende que la CdV ha cumplido con las funciones básicas que manda la ley: recibió los informes de auditoría de la ASF, aprobó el plan de trabajo de la Comisión y de la UEC, presentó los resultados de la fiscalización a la Cámara de Diputados, envío a las comisiones los cuadernos preparados por la UEC, entre otros. Sin embargo, ha tenido un rol limitado en dar seguimiento a las auditorías en general y a los probables casos de corrupción.

La CdV únicamente se ha reunido cinco veces desde septiembre de 2018 hasta el 1º de agosto de 2019, en contraste con otras comisiones como la de Gobernación y Población, que tuvo diez reuniones. De estas cinco reuniones, solo dos fueron para dar seguimiento a probables casos de corrupción: 1) la realizada con la Comisión de Educación y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior —donde abordaron temas de control y rendición de cuentas de las universidades— y 2) la comparecencia de Arely Gómez, Secretaria de la Función Pública, por el Informe de Gobierno, en donde se le cuestionó sobre casos como Odebrecht o el Paso Express. Dados los múltiples escándalos del sexenio pasado, causa extrañeza que la Comisión solo haya realizado esas dos reuniones, pues su mandato le permitiría solicitar las reuniones que considere necesarias con la ASF para ahondar en los informes de auditoría, dar seguimiento a los mismos y también solicitar comparecencias de funcionarios y funcionarias públicas implicados en escándalos de corrupción.[18] Incluso, en su micrositio, no da cuenta de peticiones o propuestas que hayan hecho integrantes de la CdV u otros legisladoras y legisladores a la ASF para integrar ciertas auditorías a su Plan Anual.[19] Esta información sería clave para conocer el grado en que la CdV realmente hace uso de su brazo técnico fiscalizador —la ASF— en favor del interés de la sociedad. Asimismo, se observa que a la Comisión solo le ha sido turnada una iniciativa para opinión, la cual está pendiente.

Se destaca también que la CdV no cuenta con información clave disponible, como el análisis de los informes de auditoría de las distintas entregas, los cuadernos temáticos preparados por la UEC o el informe enviado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual facilitaría que la ciudadanía pueda ejercer un mayor escrutinio de los recursos públicos.[20]

En cuanto a la participación ciudadana, a pesar de que la CdV está facultada para recibir denuncias ciudadanas u opiniones, en su micrositio no tiene habilitado ningún canal para que la ciudadanía pueda enviar sus denuncias u opiniones.[21]

[18] El artículo 33 de la LFRCF señala, por ejemplo, que "a solicitud de la Comisión o de su junta directiva, el Auditor Superior de la Federación y los funcionarios que este designe presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe General, en sesiones de la Comisión cuantas veces sea necesario a fin de tener un mejor entendimiento del mismo". Esto es, la CdV podría realizar las reuniones que considere necesarias con la ASF para ampliar información sobre los casos de corrupción detectados. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados la faculta para llamar a comparecer a funcionarios.

[19] Como muestra el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017, las solicitudes de la Cámara de Diputados es uno de los subcriterios para integrar el Plan Anual de Auditorías de la ASF, p. 24. Disponible en: http://bit.ly/2kRUwfg

[20] Estos documentos se encuentran más bien alojados el sitio web de la UEC, al que no se puede acceder desde el micrositio de la Comisión. El sitio de la UEC está disponible enhttp://bit.ly/2kTXG27

[21] De nueva cuenta, es en el sitio web de la UEC donde hay tres canales habilitados para recibir denuncias ciudadanas, sin embargo, como se señaló, no puede accederse a este sitio web desde el micrositio de la CdV.

Además, la CdV tampoco da cuenta del número de denuncias u opiniones recibidas y el seguimiento a las mismas.

Por lo anterior, se concluye que hay un área de oportunidad importante para que la CdV adquiera un papel más activo en el seguimiento a casos de corrupción relacionados con el mal uso de recursos públicos.

Comisiones especiales

Se observa que, desde septiembre de 2018, solo el Senado reporta la creación de una Comisión Especial para investigar el accidente de la gobernadora de Puebla y su esposo.[22] Para casos de corrupción no se han creado comisiones especiales, a pesar de que representantes de varias fracciones parlamentarias lo han propuesto. Incluso la Junta de Coordinación Política del Senado ha señalado púbicamente la intención de crear comisiones especiales para Odebrecht, la Estafa Maestra o los exgobernadores.[23] Dado que estos casos siguen pendientes de resolución, la creación de estas comisiones podría ser un mecanismo de seguimiento de la eficacia en las investigaciones y sanciones a los mismos.

Conclusiones

Del análisis anterior se desprende que los mecanismos de control de la corrupción han sido subutilizados por las actuales legislaturas, además de que persisten desafíos importantes para transversalizar las prácticas de PA en estos procesos.

Respecto a la selección de titulares de instancias anticorrupción observamos por un lado que, en general, existe una resistencia para abrir espacios a la participación sustantiva de actores sociales, a partir de la percepción de que se ceden los espacios de decisión. Por otro lado, vemos que el rol del legislativo es diferenciado dependiendo de su mandato. Cuando le corresponde nombrar uninominalmente a titulares lo hace con el cumplimiento de algunos estándares de PA, pero si su rol es de ratificación u objeción los procesos que lleva a cabo son bastante limitados.

En el caso de la fiscalización, la Cámara de Diputados y la CdV no han utilizado a su máximo potencial las facultades que la ley les otorga para dar seguimiento a casos de corrupción o para solicitar que se auditen y atiendan ciertas áreas o programas proclives a la corrupción. Prueba de ello es que la CdV ha tenido pocas reuniones y circunscribe su trabajo a lo mínimo que la ley le requiere, sin hacer un uso proactivo de todas las facultades que posee. En cuanto a la transparencia y acceso a la información, no publica en su micrositio información clave de interés para la ciudadanía, ni tiene habilitados canales para comunicarse con la ciudadanía o para recibir sus denuncias y opiniones.

Finalmente, en el caso de las comisiones especiales, sobresale que, a pesar de que existe un reclamo de la ciudadanía para investigar y sancionar los casos de corrupción, el legislativo no ha creado comisiones especiales para dar seguimiento a estos casos, con lo que se pierde el potencial de este mecanismo de control.

De cara a lo que les resta a estas legislaturas, es fundamental que el legislativo redimensione el ejercicio de sus funciones de control en aras de contribuir en un mayor grado al combate a la corrupción.

[22] Se revisaron los sitios web de ambas cámaras y las pestañas de comisiones especiales.

[23] Véase: D. Martínez Huerta, "El Senado llamará a cuentas a Rosario Robles por posibles desvíos millonarios", *Expansión*, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: http://bit.ly/2kH4EaM y C. Alonso, "Senado va contra corrupción de altos funcionarios", Cadena de Noticias Digital, 11 de noviembre de 2018. Disponible en http://bit.ly/2lUuDf5

LA CORRUPCIÓN ES CONSIDERADA POR analistas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas de izquierda —o con vocación democrática— y por grandes sectores de la ciudadanía, como uno de los principales problemas del país.

La corrupción puede considerarse como aquellos actos que se realizan al margen de la ley que trasgreden el Estado de derecho, y que tienen un impacto negativo en la economía al dañar la certeza en los negocios. Además, la corrupción incide en la confianza de la sociedad en sus instituciones, afectando negativamente la legitimidad política.

La interpretación de las posibles conductas de corrupción limita las posibilidades de generar una medición exacta de la corrupción e incluso limita la posibilidad de definir qué es un acto de corrupción.

Combate a la corrupción en las políticas y programas de **apoyo** a las **MiPyMes**

Fadlala Akabani Hneide

Para entender la corrupción

La corrupción es medida y/o valorada a través de los resultados que reflejan las siguientes tres categorías, las cuales han sido utilizadas por diferentes metodologías:

a) Percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción.
b) Participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción.
c) Actitudes y valores frente a los actos de corrupción propios o de otros.

A nivel mundial existen varios indicadores de medición de la corrupción, sin embargo, existen algunos con mayor renombre como: Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional), Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional) y el Reporte de Integridad Global (Global Integrity).

La forma de analizar a la corrupción usualmente se basa en la percepción que la ciudadanía tiene sobre los niveles de corrupción en un país. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional mide la percepción con una escala de 0 a 100 en donde 0 es altamente corrupto y 100 significa ausencia de corrupción. La siguiente tabla muestra ejemplos de países con su puntuación según la percepción basados en el IPC 2018.

Menor percepción de corrupción 2018	
Dinamarca	88 pts
Nueva Zelanda	87 pts
Finlandia, Singapur	85 pts
Canadá	81 pts
Reino Unido	80 pts
Hong Kong	76 pts
Irlanda	73 pts
USA	71 pts

Mayor percepción de corrupción 2018	
Somalia	10 pts
Corea del Norte	14 pts
Camboya	20 pts
Nicaragua	25 pts
Rusia	28 pts
México	28 pts
República Dominicana	30 pts
Brasil	35 pts

Fuente: Elaboración propia basado en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Los costos de la Corrupción

La Corrupción tiene impacto en la actividad económica en nuestro país. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su Informe anual de 2015, estima que el costo de la corrupción para la economía nacional representa hasta un 5% del PIB.

El documento "México: Anatomía de la Corrupción" menciona que los costos de la corrupción respecto del Producto Interno Bruto (PIB) para el Foro Económico Mundial pueden llegar a ser del 2%, y para instituciones como el Banco de México y el Banco Mundial del 9%. Para el CEESP la estimación del impacto es del 10%.

En la XLVI Convención del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) se mencionó que el impacto económico de la corrupción en México es de entre el 5% y 10%, y es que solo el fenómeno de soborno es de casi 2%.

La Corrupción y su impacto en la competitividad de las empresas

Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG, las empresas en México participan y se ven afectadas por la corrupción: el 44% de las empresas realizan pagos extraoficiales a funcionarios públicos para agilizar trámites, obtener licencias y permisos, ganar contratos y participar en licitaciones.

De la misma encuesta, el 35% de la población cree que la corrupción afecta mucho la competitividad de las empresas, 15% que afecta medianamente; 17% cree que la corrupción afecta poco a la competitividad; 20% que no afecta; y 13% no tiene conocimiento del tema.

A nivel nacional, en 2016, el 17.57% de las unidades económicas consideraba a la corrupción como uno de los principales problemas que obstaculizaban el crecimiento de las actividades económicas. En la CDMX el 16.7% de las unidades lo veían como un problema para el crecimiento económico. (INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE))

En nivel de confianza por tipo de instituciones y actores, solo el 4.6% de las unidades económicas de la CDMX tiene mucha confianza en los servidores públicos, seguido por un 40.9% de algo de confianza, un 24.3% de algo de desconfianza y 19.9% de mucha desconfianza.

Con base en la ENCRIGE 2016, a nivel alcaldía, algunos resultados sobre el parámetro de mucha confianza en los servidores públicos muestran lo siguiente: Benito Juárez 64.1%, Cuauhtémoc 51.6%, Azcapotzalco 51.0%, Gustavo A. Madero 50.2%, Venustiano Carranza 49.4% y Tlalpan 44.3%.

Sobre la frecuencia en que los ciudadanos perciben los actos de corrupción, la ENCRIGE arroja que el 56.8% percibe muy frecuente los actos de corrupción, el 34.7% los percibe de manera frecuente y solo el 6.0% piensa que son poco frecuente.

Sobre las causas manifiestas que se observan para la ocurrencia de actos de corrupción,

en la CDMX se encuentran los siguientes: agilizar trámites 80.35%, evitar multas o sanciones 52.9%, evitar clausura 40.1%, obtener permisos 36.3%, evitar inspecciones 32.0%, obtener un servicio 28.8%.

El portal Juntos contra la Corrupción de la Contraloría General de la Ciudad de México, a través de la encuesta "Percepción de la Corrupción", de julio de 2019, ha recibido 2,399 respuestas arrojando los siguientes datos:

a) 79.1% lograron concluir su trámite o servicio.
b) 2,315 personas (96.5%) mencionaron no haber percibido actos de corrupción durante la atención a su trámite.
c) 84 personas (3.5%) mencionaron haber percibido algún acto de corrupción durante la atención a su trámite.
d) 3.5% de los ciudadanos indicaron que se les solicitó una gratificación extraordinaria para agilizar el trámite o servicio.
e) 2.1% de los ciudadanos detectaron a personas ajenas a los servidores públicos que le ofrecieron apoyo a cambio de una gratificación.

La Corrupción en los Programas de Apoyo

En el país, los programas de apoyo, tanto sociales como los destinados a los productores rurales y a las micro, pequeñas y medianas empresas, han sido operados a través de organizaciones, organismos intermedios o intermediarios que realizan la gestión y distribución de los recursos para atender las necesidades de los sectores de la población-objetivo de cada uno de los programas.

Esta circunstancia, ha provocado la creación de grupos que adquirieron poder político y que se enriquecieron con actos de corrupción mediante los cuales se apropian de una parte de los recursos financieros de los programas de apoyo.

Además, estos grupos o intermediarios son un eslabón más con las instituciones y servidores públicos que ejercen un control sobre los recursos fiscales, formando parte de una amplia red de corrupción que impide, en los hechos, que los programas de apoyo beneficien a la población. Son estas redes de corrupción las responsables de un manejo discrecional de los programas y de control político y clientelar de los apoyos.

El Presidente de la República ha manifestado su intención de eliminar la categoría de los intermediarios, quienes prácticamente viven de gestionar recursos de programas de apoyo, señalando que estos recursos serán entregados directamente a quienes los necesitan.

Sin embargo, hace falta un esquema muy claro para sustituir el actual que depende, en gran medida, de la existencia de intermediarios, organismos intermedios u organizaciones para la distribución de los apoyos derivados de programas sociales o de fomento. También habrá que volver transparentes los criterios de elegibilidad para ser sujetos de los programas y establecer requisitos precisos, que eviten actos de discrecionalidad en la entrega de apoyos gubernamentales.

Desde el año 2001 y hasta el 2018, las políticas y programas de apoyo dirigidos a las MiPyMes que fueron diseñados por la Secretaría de Economía, se fondeaban con recursos concurrentes del Gobierno Federal y de gobiernos estatales y se operaban con el apoyo de las Secretarías de Desarrollo Económico de estos últimos, evidentemente los apoyos se otorgaron a través de intermediarios entre el gobierno y la población-objetivo denominados organismos intermedios.

Para combatir la corrupción en las políticas y programas de apoyo a las MiPyMes, además de la eliminación las redes de corrupción entre instituciones, funcionarios públicos y organismos intermedios, será necesario diseñar una nueva política pública basada en las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y Reglas de Operación diseñadas para la participación directa de los sectores de población objetivo. Para ello, se consideran pertinentes algunas de las recomendaciones del Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE) para la elaboración de programas de apoyo gubernamentales:

- Simplificar los esquemas de apoyo.
- Reducir la complejidad de los procesos para solicitar un apoyo.
- Asegurar transparencia en las distintas etapas del proceso de aprobación de un apoyo.

En el combate a la corrupción referido a la operación de los programas de apoyo, es fundamental la sensibilización y concientización de los servidores públicos; por ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ofrece el curso "Transparencia e integridad en la función pública: desafíos en la lucha contra la corrupción", que busca el fortalecimiento de la integridad y la ética de las y los servidores públicos.

En la adopción de estas recomendaciones como buenas prácticas, el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, al primer semestre de 2019, ha realizado las siguientes acciones:

- Diseño de productos financieros y servicios de capacitación para el acceso directo de la población-objetivo: emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas.
- Publicación de Reglas de Operación del Programa de Financiamiento.
    - Objetivos y alcances
    - Población-objetivo del programa
    - Población elegible para efectos del programa
    - Metas físicas y programación presupuestal
    - Requisitos generales y procedimiento de acceso a los servicios financieros
    - Servicios financieros
    - Servicios no financieros
    - Protección de datos personales
    - Quejas y denuncias
    - Mecanismos de exigibilidad
    - Mecanismos de evaluación e indicadores
    - Formas de participación social
    - Articulación con otros programas
- Reducción de requisitos para la solicitud de cualquier producto financiero.
- Atención personalizada a través de los módulos ubicados en las demarcaciones de la CMDX que facilitan el acceso y cercanía de los ciudadanos.
- Impulso a la capacitación y sensibilización de los servidores públicos en materia de prevención de actos de corrupción y de cambios actitudinales.
- Uso de tecnologías de la información en redes sociales y sitio web donde se muestran:
    a) Oferta de productos financieros
    b) Simulador de créditos
    c) Servicios de capacitación y asistencia técnica

d) Buscador de unidades territoriales de muy alta marginación para el financiamiento de microcréditos en zonas de muy alta marginación

- Rendición de cuentas el sitio web muestra:
  a) Portal de transparencia
  b) Manual administrativo
  c) Reglas de operación
  d) Código de conducta

EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS, DESDE LA APArición de los estudios pioneros sobre la percepción de la corrupción en el mundo, el interés por medir este fenómeno ha ido creciendo. Se ha multiplicado el número de estudios, indicadores o bases de datos, así como la producción de información y conocimiento sobre el tema. Sin embargo, no ha incrementado al mismo ritmo la capacidad del Estado para controlarla. Por el contrario, la impunidad en materia de corrupción se manifiesta todos los días.

De la necesidad de **medir corrupción e impunidad** a la ampliación de la capacidad gubernamental y social para controlarla

Primera versión del artículo titulado "De la necesidad de medir corrupción e impunidad a la ampliación de la capacidad gubernamental y social para controlarla." La segunda versión será publicada a finales de 2019.

Eduardo Bohórquez / Lucía Petersen

Al igual que con otras epidemias que azotan a las sociedades, hoy tenemos más información sobre el cáncer o la diabetes y probablemente mejores instrumentos de diagnóstico, pero la capacidad institucional para controlar estas epidemias no se ha desarrollado con la misma intensidad. Cada vez tenemos más especialistas en corrupción, pero un número muy limitado de estudiosos y expertos en el diseño de políticas y estrategias anticorrupción. Para seguir con la analogía: hay cada vez más personas a quienes nos preocupa el cáncer de la corrupción y la impunidad, pero, lamentablemente, pocos expertos en factores cancerígenos y todavía menos oncólogos realmente competentes. Este texto parte de una investigación más amplia sobre datos, información y estadística en el diseño, implementación y evaluación de las políticas anticorrupción, y busca contribuir a una conversación pública mejor estructurada sobre el tema.

Agradecemos especialmente las opiniones, sugerencias y análisis crítico de Carla Crespo y Mariel Miranda, del grupo de trabajo sobre medición de la corrupción e impunidad de Transparencia Mexicana.

Corrupción y anticorrupción: diferencias entre "diagnóstico" y "tratamiento"

Por desgracia corrupción e impunidad son prácticas que afectan, en diferentes grados y formas, a todas las personas de una comunidad.

Cualquier individuo o colectivo puede convertirse en víctima de un delito asociado con la corrupción o bien, en términos técnicos, puede resultar "ofendida"[2] o afectada por sus efectos. A diferencia de otros delitos patrimoniales, los efectos de la corrupción no solo se miden en millones de pesos, van mucho más allá de los efectos económicos del enriquecimiento ilícito, el desvío de recursos o el fraude. Ejemplos sobran. La corrupción en una obra de infraestructura o las redes de corrupción en delitos financieros, no solo dejan víctimas directas del daño

[2] En el sentido jurídico del término en el que la víctima de un delito es diferente a los afectados u ofendidos por el mismo delito.

patrimonial a través del Estado, sino millones de personas que jurídicamente son "ofendidas" por estos delitos y que tienen que pagar un costo directo como resultado de esos actos. ¿Cuántos millones de personas pagan el costo de la corrupción todos los días en servicios de salud, transporte o educación?

Corrupción e impunidad, y sus métricas

No es este el espacio para continuar el desarrollo de mejores definiciones sociológicas o jurídicas sobre corrupción e impunidad, pero sí para señalar que se trata de un objeto de estudio complejo y vasto. Estimar la magnitud de corrupción en un país es equiparable a la creación de un sistema de información epidemiológica capaz de rastrear cada una de las enfermedades en términos de su prevalencia y tasa de crecimiento.

La corrupción de un país es una especie de sumatoria de distintas conductas irregulares, ilegales o que alteran el curso de relaciones o decisiones de gobierno. La lista es considerable. Corrupción en la esfera administrativa (permisos, licencias, concesiones, autorizaciones, declaratorias), corrupción en la formulación del presupuesto (moches) o en el ejercicio del gasto público (desvíos, peculado o malversación de fondos), corrupción en macroproyectos de inversión pública o privada (licitaciones o contratos), corrupción y fraude en el uso de recursos privados con destinos públicos (emergencia o reconstrucción), corrupción en decisiones colectivas (elecciones, plebiscitos, consultas), corrupción y fraude en los sectores financiero, telecomunicaciones, salud, construcción e, incluso, una expresión doblemente nociva por sus efectos para la justicia, la corrupción en los procesos judiciales vinculados con la investigación y sanción de todas las formas de corrupción anteriores.[3] Todos y todas hemos sido víctimas, ofendidos o partícipes de uno o más delitos asociados con la corrupción, y en muchas ocasiones de expresiones de corrupción que nuestros sistemas legales aún no consideran formalmente delitos.[4] Medir o diagnosticar la corrupción es, por tanto, parte de una agenda de investigación que demanda una estructura analítica robusta y que enfrenta retos de coordinación enormes.[5]

En la parte analítica está, por ejemplo, la diferencia entre medir la "percepción" de corrupción en general y medir la "victimización" para cada uno de los delitos reconocidos como corrupción por el marco legal e institucional de un país. Mientras que los instrumentos de medición de la percepción cumplen una función de "prótesis" o "proxy" para identificar expresiones que por lo general no dejan registro o huella, los estudios de "victimización" se concentran en la frecuencia con la que un tipo de corrupción se comporta en un grupo de

[3] Esta última forma de corrupción en el proceso judicial, desarrolla un ciclo pernicioso que conecta directamente corrupción e impunidad. Este tipo de corrupción "revictimiza" en una especie de bucle sin fin a una sociedad.

[4] El caso del T-MEC es una singular expresión de este fenómeno. México y Canadá, por ejemplo, tipifican los llamados pagos de facilitación como sobornos, mientras que los Estados Unidos se niegan a hacerlo por razones comerciales.
En otros planos, ocurre algo similar. Al interior de Transparencia Internacional, por ejemplo, tenemos un intenso debate sobre si los delitos financieros vinculados con lavado de dinero, por ejemplo, son parte directa de las estructuras de corrupción global y deben ser consideradas como parte de la medición del fenómeno. La corrupción del sector privado se empieza a interpretar como correlato de los delitos de corrupción en el ámbito público.
En los últimos años, la extorsión sexual ha sido considerada también como parte del problema de la corrupción global y ya ha empezado a medirse como tal a nivel internacional. En Transparencia Mexicana estamos explorando desde 2017 diferentes "monedas" o "tokens" para el pago en transacciones corruptas: favores, criptoactivos, millas y, por supuesto, intercambios o condicionamientos sexuales.

[5] En 2018, Transparencia Mexicana propuso a la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey la creación de un Centro de fusión de inteligencia en materia de corrupción e impunidad denominado C5Anticorrupción (C5AC) con el propósito de identificar productores de información y conocimiento en la materia, así como traslapes y redundancias en las agendas de investigación en el país. Presentado en julio de 2019, el C5AC es el primer centro de fusión de inteligencia especializado en América Latina.

población específico. Las mediciones como el Índice de Percepción de la Corrupción, con más de un cuarto de siglo de trayectoria, conviven con otras como el Barómetro Global de la Corrupción, que buscan comparar la frecuencia con la que una población a nivel nacional fue "víctima" de un acto de corrupción en trámites o servicios.

Una tercera forma de medición de corrupción o impunidad es la que se construye a partir de los registros administrativos. Las denuncias, por ejemplo, son un dato útil para conocer el número de personas que se animaron a iniciar un procedimiento en contra de un servidor público o un particular y por lo tanto nos permiten inferir, si comparamos con las encuestas de victimización, la cifra negra para algunos delitos de corrupción.[6]

A partir de estas formas básicas de medición, una amplia gama de posibles mediciones se desprende: la relación entre corrupción y crecimiento económico, entre corrupción y cambio climático, entre corrupción y transparencia,[7] entre corrupción y calidad de la democracia. Como con cualquier otro fenómeno social complejo, las posibilidades son prácticamente infinitas.

El otro lado de la ecuación: cómo medir la capacidad institucional para controlar la corrupción

Diagnosticar un problema no significa tener la capacidad para resolverlo. El diagnóstico y el tratamiento son dos materias complementarias pero pocas veces idénticas en cuanto a su instrumental analítico. Para cada expresión o forma de corrupción medida, hay un número de posibles soluciones de política pública y una gran variedad de herramientas. En México, como en muchos otros países, confundimos desarrollar herramientas con diseñar políticas públicas o incluso creemos que acciones aisladas reducen la corrupción "en general".

Para describir el reto de construir indicadores que mejoren la capacidad institucional de una política o sistema anticorrupción, utilicemos un ejemplo simple: la denuncia.

Prácticamente todo político sabe que invitar a la sociedad a denunciar es una invitación a no hacerlo. Todo el mundo sabe el riesgo que corre al denunciar, y también las implicaciones en términos de tiempo y costo de animarse a hacerlo.[8] De cualquier forma, la denuncia es parte central de los mecanismos de detección de corrupción y nos resulta útil como ejemplo de las dificultades para medir el impacto de las políticas anticorrupción a través de indicadores de gestión.

Un sistema de denuncia efectivo, teóricamente, reduce los costos asociados con presentar, procesar, analizar e investigar posibles casos de corrupción. En condiciones normales, incrementará el número de denuncias recibidas, pero más denuncias no significa mayor control de la corrupción. Más denuncias sin sanción, por ejemplo, puede interpretarse como una "invitación del sistema" a seguir participando en esquemas de corrupción.

Un mayor número de denuncias tampoco dice mucho sobre el aumento o la reducción de la frecuencia de corrupción en un país: podemos tener muchas denuncias y poca corrupción o incluso muchas denuncias y mucha corrupción. Por tanto, el

6 La llamada "cifra negra" es la diferencia entre la prevalencia de un delito y el número de denuncias presentadas sobre el mismo delito.

7 Transparencia Mexicana e Impunidad Cero, por ejemplo, realizamos en 2017 un estudio desagregado por entidad federativa con las relaciones entre opacidad, corrupción e impunidad en México.

8 Esta es una de las razones por las que denunciar en medios o en redes sociales es mucho más efectivo para las personas. El costo personal baja, no genera burocracia, ni careos con los responsables, y el impacto crece significativamente. No resuelve, salvo en casos muy específicos como los escándalos de Walmart o Siemens, el tema de impunidad, pero el costo individual es mucho menor. Esta es la razón por la cual desde Transparencia Mexicana impulsamos una prensa libre y sin censura como uno de los componentes de un Sistema Nacional de Integridad Pública efectivo.

número de denuncias no es un dato para saber si realmente se está controlando la corrupción de un país. Un sistema efectivo de denuncias, incluso uno muy sofisticado, podría ser de poca utilidad para entender la eficacia de la política anticorrupción. Los indicadores de gestión de denuncias nos dicen poco, muy poco sobre el comportamiento de la epidemia.

Hay ejemplos similares para cada una de las etapas de una política anticorrupción: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación de daño.[9] En términos de la medición de las políticas públicas anticorrupción, cada etapa debe tener indicadores de impacto y no solo de gestión, lo que permite evaluar la etapa y diagnosticar posibles ajustes en su operación.

De manera demostrativa y no exhaustiva, señalamos a continuación algunos elementos o indicadores para medir el resultado o impacto de cada etapa de la política anticorrupción.[10]

a) Prevención. En términos estrictos, las acciones preventivas son difíciles de medir. Por eso son las acciones que con más frecuencia anuncian los gobiernos. Nadie cuestiona que mayor transparencia, apertura y calidad de la información, pueden tener efectos disuasivos sobre la corrupción, pero en general no hay una relación directa entre muchas de las acciones preventivas y la reducción de la corrupción. La prevención ocurre normalmente en transacciones o procesos determinados. Acciones exitosas como la licencia de conducir permanente en la Ciudad de México o la presencia de monitores independientes en ciertos procesos de decisión pública, reducen el riesgo de aparición de la corrupción,

b) Detección. Esta es la etapa donde la existencia de datos puede tener mayor efecto en la eficacia de la política anticorrupción del país. Hay un número importante de datos, provenientes del presupuesto, las contrataciones públicas, las auditorías financieras, contables y de desempeño, que reducen los costos en la detección de corrupción y mejoran los modelos de riesgo. Estos datos son particularmente útiles en países donde las leyes de transparencia favorecen el uso de datos abiertos o la interoperabilidad entre bases de datos públicas.[11]

c) Investigación de casos de corrupción. Esta etapa de la política pública es la más árida por la tradición de secrecía en las investigaciones en materia administrativa y penal. Auditores y fiscales fueron renuentes a tener mejores estadísticas, y la discusión sobre resultados e impacto es bastante reciente. La estadística pública al respecto se concentra en la gestión y casi nunca en el impacto. Este conjunto de indicadores es también útil para identificar si los fiscales (ministerio público), órganos internos o externos de control, actuaron con la necesaria probidad en este tema. Hay un reto adicional: en materia de investigación de casos de

[9] Esta es una versión simplificada de una política pública en materia de anticorrupción. Hay, por supuesto, muchas otras actividades de control, presupuestación, ejecución y fiscalización del gasto, que pueden estar involucradas. Pero un sistema que no atiende cada una de estas etapas, normalmente es ineficaz en términos de resultados e impacto.

[10] En 2017, Transparencia Mexicana y el Open Data Charter publicamos una guía de apertura de datos para cada uno de las etapas del ciclo anticorrupción, el "Open Up Guide to Fight Corruption". pero no pueden asegurar una reducción significativa de la corrupción de un país o un sector.

[11] En 2018, publicamos "Anticorrupción y datos abiertos. Situación actual y recomendaciones de política pública".

corrupción son tan importantes las acciones como las omisiones, y estas no dejan registros administrativos.

d) Sanción. A partir de esta etapa de la política anticorrupción y en las siguientes dos (recuperación de activos y reparación de daño) encontramos los datos e indicadores duros sobre la eficacia de una política anticorrupción. Sin sanciones firmes en materia penal o sin efectos económicos adversos para quienes participan de ella, no es posible tener un sistema anticorrupción eficaz. En buena medida, la capacidad del Estado para enfrentar la corrupción está determinada por su efectividad al momento de impartir justicia, cicatrizar el agravio social y desmantelar redes de corrupción. En nuestro país, como muestran los resultados de las estrategias anticorrupción, se manifiestan los eslabones más débiles.

Pese a su importancia, la estadística judicial en México es todavía muy débil, pues no fue sino hasta finales de los años noventa que la estadística y la jurimetría llegaron de manera más estable a nuestros órganos judiciales. En cualquier caso, este conjunto de datos e indicadores es indispensable para saber si cada caso de corrupción (y el conjunto de los casos) es apropiadamente sancionado y si existen condiciones para recuperar activos o desmantelar redes.

e) Recuperación de activos. En anticorrupción, impartir justicia pasa también por sancionar penal y pecuniariamente a los integrantes de una red de corrupción, se trate de personas físicas o de personas morales. Tras la sanción, es indispensable que se recuperen los activos desviados. Si el patrimonio nacional no es restaurado, la justicia es parcial e incompleta, y la política anticorrupción también. No es necesario enfatizar que la información y datos en estos temas es precaria, tanto porque no existen los registros administrativos necesarios, como por el hecho de que la acción del Estado en esta materia ha tenido resultados que podrían calificarse de nulos.

f) Reparación de daño. Un sistema anticorrupción con enfoque de derechos humanos tiene que reconocer que el daño generado a víctimas y ofendidos no es menor. Establecer los mecanismos para reparar el daño, incluida la garantía de no repetición, es una pieza fundamental de un sistema anticorrupción de vanguardia. Aunque la discusión sobre reparación de daño en delitos de corrupción es prácticamente inexistente en México, su relevancia es absoluta si se quiere restaurar el pacto social y la confianza en las instituciones.

Hacia un ecosistema de datos efectivo para el ciclo completo de una política anticorrupción en México

El diagnóstico de la corrupción (y la evaluación de la anticorrupción) en México ha pasado de una etapa cuasi desértica en los años noventa a un intenso momento de producción de estudios, índices y reportes. Hoy sabemos mucho más de la corrupción, sus causas y efectos, pero muy poco sobre la eficacia de los sistemas que utilizamos para controlarla. La agenda anticorrupción de los próximos años está llamada a estructurar mejor la información existente en este tema, procurando un balance entre la medición del fenómeno y la medición de la efectividad de las herramientas y políticas que buscan controlarla.

Este esfuerzo de estructuración de la información con fines de entender mejor el fenómeno y también las políticas anticorrupción puede empezar desde el nivel básico, los datos, hasta la agregación de plataformas que integran sistemas de información completos como la Plataforma Nacional Digital del Sistema Nacional Anticorrupción.

En materia de "datos sobre corrupción y anticorrupción" hay que retomar y mejorar el esfuerzo pionero del Open Data Charter y Transparencia Mexicana por identificar grupos de datos que todo gobierno debe identificar, proteger y asegurar en este tema. En 2017, identificamos treinta bases de datos prioritarias y los atributos clave para el uso de los datos en el control de la corrupción: la Guía de apertura de datos anticorrupción. Aunque esta guía es utilizada hoy por organismos internacionales y multilaterales está lejos de ser un trabajo definitivo. Se trata de un primer esfuerzo de sistematización que requiere de continuidad.

Es por eso que en 2018 concebimos, junto con el Tecnológico de Monterrey, el C5Anticorrupción como una plataforma virtual (un *hub* de datos) y también como un espacio para mejorar la coordinación entre los productores de información y conocimiento del tema (un centro de fusión de inteligencia). La razón es simple: en términos de políticas anticorrupción hay, como se ha dicho aquí, distintos niveles de profundidad analítica para cada una de las etapas de una política pública dirigida a controlar la corrupción y la impunidad.

Cada acto de gobierno, cada nueva herramienta, cada ajuste a la política pública o al marco legal genera nuevos datos; para que adquieran valor se requiere una cartografía básica sobre la cual tengan sentido todas estas capas de información.

Podemos hablar del potencial de la "inteligencia artificial" o de modelos predictivos o de riesgo, pero si no aseguramos un ecosistema de datos e información completo, articulado, eficiente en términos de costo y, sobre todo, confiable, el potencial de la Plataforma Nacional Digital o de la estadística pública en la materia no podrá alcanzarse. Lo mismo puede pasar con la llamada "voluntad política". Sin resultados e impactos concretos y medibles en la vida de las personas, comunidades o sectores, el mandato popular de 2018 para construir un país sin corrupción podría verse frustrado.

Por el bien del pacto social y del futuro democrático de este país, no podemos permitir que eso pase.

Fuentes consultadas

- Banco Mundial. (2007). Measuring Corruption: Myths and Realities. Disponible en: http://bit.ly/2P1jTbk
- Buendía y Laredo. (2017). Corrupción: Encuesta Nacional Trimestral 2017.
- Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la corrupción*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en: http://bit.ly/2J3Qmtu
- Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales. (2019). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Disponible en: http://bit.ly/2VTfAjD
- Cívica Digital, Open Data Charter y Transparencia Mexicana. (2018). Anticorrupción y datos abiertos. Situación actual y recomendaciones de política pública. Disponible en: http://bit.ly/35L7Kgr
- Coparmex. (2019). Encuesta México sin corrupción. Disponible en: http://bit.ly/2J4H3K1
- Deloitte. (2018). 6º Estudio de Mejores Prácticas en Gobierno Corporativo. Disponible en: http://bit.ly/2MuLfop
- Ethos. (2017). Descifrando la corrupción. Disponible en: http://bit.ly/32DrMrr

- EY Global Forensic & Integrity Services Leader. (2018). *How can you disrupt risk in an era of digital transformation?*. Disponible en: https://go.ey.com/2MuLnUV
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Corruption, Governance and Economic Development.
- Khan M. http://bit.ly/2J2Syl4
- KPMG. (2015). *Anti-Bribery and Corruption: Rising to the challenge in the age of globalization*. Disponible en: http://bit.ly/2pvIvhw
- KPMG. (2010). Encuesta de fraude en México 2010.
- Le Clercq J. y Rodríguez G. (2018). Índice Global de Impunidad. Universidad de la Américas Puebla. Disponible en: http://bit.ly/35NKoqD
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2019). *Diorama: ver cosas distintas en un mismo lugar*. Disponible en: http://bit.ly/2nYGz0F
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Reforma. (2019). Encuesta corrupción.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana. (2018).
- Integridad Corporativa 500. Disponible en: http://bit.ly/32rPDKh
- México Evalúa. (2018). Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Disponible en: http://bit.ly/2pC1Hdi
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control, Social Research: An International Quarterly. Disponible en: http://bit.ly/35NKxub
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment*, Journal of Democracy*, Volumen 17, pp. 86 – 99. Disponible en: file:///Users/lp93/Downloads/SSRN-id1557727.pdf
- Open Data Charter y Transparencia Mexicana. (2017). *Guía de apertura. Usar datos abiertos para combatir la corrupción*. Disponible en: http://bit.ly/2OXgFoW
- PwC. (2018). Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones: Encuesta de Delitos Económicos 2018 Disponible en: https://pwc.to/2BrmeEq
- Simon R. y Aalbers G. (2019). *The Capacity to Combat Corruption Index,* http://bit.ly/2pA5LuE
- Transparencia Internacional. (2017). *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en: http://bit.ly/2OZCLHC
- Transparencia Mexicana e Impunidad Cero. (2017). Transparencia, Anticorrupción e Impunidad. Disponible en: http://bit.ly/31qwYgH
- Urra F. (2007). Assessing Corruption An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, Error and Utility. Disponible en: http://bit.ly/2J2IRmI
- World Justice Project. (2018). Índice de Estado de Derecho en México 2018. Disponible en: http://bit.ly/31s7sYn

Las y los Senadores escriben

LA DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN MÁS aceptada es la acuñada por Transparencia Internacional (TI),[1] para la cual la corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado. En México, por mucho tiempo existió un pacto tácito entre el poder político y el económico que normalizó esa conducta. Este comportamiento se infiltró como humedad en nuestras instituciones, y eliminarlo será uno de los retos más complicados que deberemos superar para llevar a cabo la Cuarta Transformación de nuestro país.

Con esto en mente, este artículo tiene como objetivo abordar los daños que la corrupción ha ocasionado, los retos que la Cuarta Transformación tendrá que sortear para erradicarla y, finalmente, analizar las herramientas que ya estamos poniendo en marcha para, de una vez por todas, combatir los actos de corrupción de manera eficiente.

[1] Transparencia Internacional, 2011.

El combate a la corrupción desde la **4T.** Retos y desafíos

"El mundo es suficientemente grande para satisfacer las necesidades de todos, pero siempre será demasiado pequeño para la avaricia de algunos."
Mahatma Gandhi

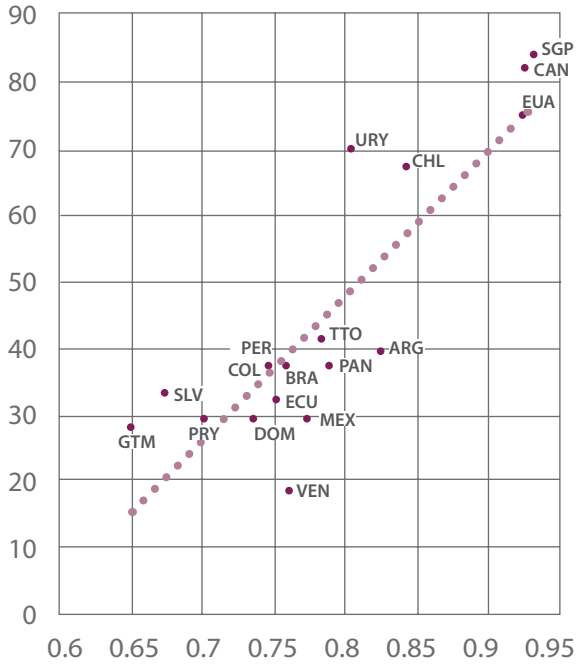
Ricardo Monreal Ávila

Los daños ocasionados por la corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) reconoce a la corrupción como una amenaza para la estabilidad de las sociedades, al constituir una serie de acciones que disminuyen la calidad de vida, debido a que los recursos públicos son utilizados para obtener beneficios personales, en lugar de ser invertidos para proveer servicios básicos a la población que favorezcan su desarrollo.

El impacto negativo que la corrupción tiene en el desarrollo puede ser apreciado en la gráfica 1, donde se muestra la relación existente entre los niveles de percepción de corrupción, medidos por el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por TI y los niveles de desarrollo humano capturados a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Como lo muestra la gráfica, los países con mayor percepción de corrupción presentan niveles de desarrollo más bajos mientras que aquellos cercanos a 0 son catalogados como más corruptos.

Gráfica 1. IDH vs IPC 2017



Fuente: elaboración propia, con información de Corruption – Our World in Data https://ourworldindata.org/corruption

Es importante mencionar que esto simplemente es una correlación que no demuestra causalidad, pero sí evidencia una clara conexión entre ambas variables. En el caso de México, ubicado en la parte inferior de la línea de ajuste, se observa que tanto los niveles de percepción de corrupción como los de desarrollo humano son más bajos que los correspondientes a otros países de la región como Uruguay, Chile, Argentina y Panamá.

La presencia de corrupción se relaciona también con pérdidas económicas significativas que son difíciles de calcular de manera precisa. Sin embargo, si consideramos que las licitaciones públicas representan alrededor del 5.33 % de nuestro PIB[2] y que muchas de ellas presentan sobrecostos que resultan de acuerdos entre funcionarios y particulares, podremos darnos una idea de la presión que estos actos generan sobre el gasto público.

De igual manera, resulta sumamente complejo estimar las pérdidas directas que las y los ciudadanos enfrentan como resultado de la corrupción, ya que muchas veces existe una línea borrosa entre víctima y victimario, produciendo una subestimación. Uno de los ejercicios de mayor rigor que trata de aproximarse a este fenómeno —a través del análisis de la realización de trámites administrativos en México— es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el INEGI.

Entre los trámites contemplados por la ENCIG, los que presentan una mayor tasa de corrupción son aquellos en los que el encuestado entró en contacto con autoridades de seguridad pública (un 59.5 %). Resulta importante resaltar que la percepción y la presencia de corrupción en las interacciones con autoridades disminuye la confianza que la ciudadanía tiene en las autoridades. De hecho, algunas encuestas señalan que el nivel de confianza de las personas en los cuerpos de seguridad pública de proximidad —policías municipales y de tránsito— es de los más bajos en comparación con otras instituciones.

En resumen, la corrupción es un delito que carcome la gobernabilidad de los países en distintos ámbitos al disminuir la eficiencia en el gasto, pero también al reducir la efectividad de las políticas públicas enfocadas en atender las carencias que las sociedades experimentan, ya que gran cantidad de los recursos que en teoría deberían estar destinados a este fin son utilizados para el enriquecimiento de unos cuantos. Aunque resulta difícil cuantificar las pérdidas totales generadas por este tipo de acciones, así como los daños sociales y políticos que infringen en los países, existen casos documentados que vale la pena repasar para tener una idea más clara sobre cómo funciona la corrupción y cómo nos daña.

Daños de la corrupción en México

Durante las últimas décadas, en nuestro país se han desarrollado dos tipos de corrupción, que se fueron enraizando en nuestras instituciones y en nuestra sociedad. Por un lado, la antigua clase política mexicana que se estableció en el poder desde principios del siglo pasado empezó a distribuir el poder económico entre sus más allegados, generando lo que hoy se conoce como **corrupción sistemática**. Esto, a su vez, generó la concentración de riqueza de unos cuantos que, eventualmente, lograron influenciar las decisiones políticas, generando actos de **corrupción venal** en los que la economía corrompe a la política.[3]

Este entramado de relaciones generó una simbiosis entre el poder económico y el político, que

[2] Palacios, 2015.

[3] Rose-Ackerman & Palifka, 2016.

permitió a algunos empresarios y autoridades realizar actos de corrupción para poder beneficiarse. Este tipo de comportamientos en los que un funcionario otorga un contrato sin importar los resultados es quizá la corrupción más costosa para cualquier país ya que, además de obstaculizar el cumplimiento de los objetivos de cada programa, imposibilita que los recursos funcionen como catalizadores del desarrollo.

En el caso de México, uno de los ejemplos más claros de esta simbiosis es la compleja red que se utilizó en la administración pasada para desviar recursos públicos equivalentes a 7,670 millones de pesos a 186 empresas. Del total de estos recursos, el 67 % terminó en empresas fantasmas; el dinero simplemente desapareció del erario público. Lo más problemático de esta situación fue que esos recursos debían ser destinados en parte a comprar y distribuir despensas para los municipios más pobres del país o para mejorar los servicios básicos existentes.[4]

Todo esto sucedió con la participación de instituciones públicas y empresas privadas. Las dependencias del Estado que se involucraron —alrededor de 11— asignaron presupuestos millonarios a sabiendas de que no serían utilizados de manera correcta. En este caso, las universidades públicas fueron el vehículo a través del cual se pudo evitar cumplir con la Ley de Adquisiciones. Las empresas, tanto reales como fantasmas, fueron las responsables de entregar facturas falsas por bienes y servicios que no cumplían con los requerimientos, o que simplemente no se realizaron. Todo esto sucedió al mismo tiempo que se registraba un aumento del número de personas que viven en pobreza y con carencias sociales en México.

Este caso, conocido como la "estafa maestra", pone al descubierto aspectos que se deben considerar en el análisis de este tema. Primero, tal y como lo establece la UNCAC, la corrupción es un fenómeno con corresponsabilidad que tanto el sector público como el privado alimentan a través de comportamientos incorrectos. Segundo, la falta de transparencia y rendición de cuentas ha facilitado que por mucho tiempo servidores públicos y actores privados lleven a cabo actos de corrupción sin ninguna posibilidad de ser descubiertos y castigados. Tercero, aquellas personas cuya ambición supera a sus valores morales serán capaces de tomar lo que no les corresponde para enriquecerse, a pesar de que ello signifique que otras personas no tengan suficiente dinero para comer.

Además de demostrar una clara afectación al desarrollo social del país y un evidente abuso del gasto público, este caso pone también en evidencia los daños que la corrupción genera en materia de percepción a nivel internacional, afectando la credibilidad de nuestras instituciones y, por ende, las calificaciones crediticias que reciben. PEMEX ocupó un lugar central en este engaño: a través de la utilización de empresas fantasmas y con la colaboración del Tecnológico Superior de Comalcalco (ITSC), adjudicó 566 millones de pesos para obtener servicios profesionales especializados en ingeniería. Huelga decir que en este caso, así como en algunos anteriormente registrados, los servicios no se adquirieron.

Para muchos, el comportamiento actual de las calificadoras internacionales obedece a los cambios que se están llevando a cabo. Sin embargo, es necesario analizar la historia reciente para darse cuenta de que lo que está pasando hoy en día es similar a una cirugía vital en la que, a través de una nueva política contra la corrupción y la impunidad, se está extirpando el cáncer de la corrupción. Esta operación no es sencilla y sin duda enfrentaremos retos importantes que sabremos sortear, para poder sanar a nuestras instituciones.

[4] Ureste Cava, Castillo Moya & Roldan Sánchez, 2018.

Retos de la 4T en la lucha contra la corrupción

Sin duda alguna, uno de los principales retos que enfrenta la Cuarta Transformación de la vida pública de México es disminuir los niveles de impunidad existentes. Sin embargo, el asegurarnos de que quienes se han enriquecido a costa del erario sean sancionados de acuerdo con la ley no será suficiente para acabar con la corrupción; necesitamos ir más allá.

Es fundamental atacar las causas de la corrupción y reducir los espacios en donde se puede presentar. Se necesita recuperar la conciencia pública sobre los impactos que tiene la corrupción para que todos podamos cumplir las leyes y que cada vez sean menos quienes decidan pasarlas por alto. Para que esto suceda, necesitamos superar muchos retos, entre los cuales destacan los siguientes.

Aumentar la confianza de la sociedad en las instituciones

La distancia entre las instituciones y los individuos se agranda cuando la corrupción alcanza los niveles que presenta en nuestro país. Nos divide verticalmente al crear una clase política alcanzable para unos pocos que llevan a cabo actos deshonestos. También nos divide horizontalmente como ciudadanía, pues genera grupos de influencia que, a través de favores públicos, concentran gran parte de la riqueza, mientras que el resto de la sociedad se ve afectada por estas mismas acciones.

Las relaciones entre las instituciones y la sociedad mexicana se empezaron a recomponer el pasado 1 de julio de 2018, cuando una propuesta honesta que busca acabar con los vicios que han lastimado a nuestro país fue electa por más de 30 millones de personas. Este proyecto, encabezado por el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador, goza de niveles de confianza sin precedentes. Basta con analizar el grado de aceptación de las medidas llevadas a cabo por el Ejecutivo federal —en promedio, más del 70 % de las personas encuestadas las aprueban— para darnos cuenta de que, por primera vez en mucho tiempo, el vínculo entre ciudadanía y gobierno está empezando a sanar.

Aumentar la confianza de la sociedad y de quienes pertenecen a ella en las instituciones públicas, facilitará el trabajo conjunto tan necesario para solucionar los problemas que por tanto tiempo nos han aquejado. El sector privado tiene que subirse al barco y empezar a competir con base en sus capacidades, y sin hacer uso de las influencias políticas. La sociedad debe seguir participando y empujando la creación de mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El sector público debe erradicar los comportamientos del pasado en los que algunos funcionarios utilizaban su influencia política para crear poderosos grupos económicos.

Mejorar la accesibilidad, calidad e interconexión de la información

Antes de 2003, cuando se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, era imposible poder conocer cualquier detalle sobre los gastos realizados por las instituciones y por los funcionarios que las integraban. Este secretismo, como es de esperarse, generó mecanismos perversos que permitieron llevar a cabo actos de corrupción con mucha facilidad, por mucho tiempo.

En 2003 también se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que evolucionaría en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La publicación de la ley y la creación del Instituto, junto con la creación de otras herramientas como Compranet, incrementó la transparencia y el acceso

de la sociedad a la información pública. Desde entonces se han logrado grandes avances, pero aún hay aspectos por mejorar.

En primer lugar, tenemos que asegurar que la información que se entrega a la ciudadanía pueda ser manejada y entendida con facilidad. El ser transparentes no solamente implica entregar bases de datos sin ningún tipo de explicación o que únicamente puedan ser manejadas por expertos en programas computacionales estadísticos. En segundo lugar, debemos lograr que la información albergada en diferentes dependencias pueda dialogar entre sí.

Tenemos que hacer uso de la tecnología para volverla nuestra aliada en el combate contra la corrupción; esta nueva administración tiene el reto de ponerla a trabajar para crear mejores niveles de transparencia y de rendición de cuentas. Estas acciones ayudarán a reducir las asimetrías de información entre la ciudadanía y el gobierno, y también a disminuir las oportunidades de colusión.

Disminuir la fragmentación existente entre las instituciones encargadas de combatir la corrupción

Desde que México empezó a abrirse a la transparencia y a la rendición de cuentas, uno de los problemas más difíciles de enfrentar ha sido la fragmentación de la estructura institucional diseñada para llevar a cabo estas tareas.[5]

Entre las reformas promulgadas en 2016 relacionadas con el combate a la corrupción se encuentra la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que busca sentar las bases de coordinación entre instituciones que de otra manera seguirían operando aisladamente, tanto a nivel local como federal.

La promulgación de esta ley, junto con otros importantes ordenamientos, como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dotaron al Estado mexicano de importantes mecanismos para combatir la corrupción, pero aún seguimos teniendo un sistema fragmentado. Nos falta llevar la ley a la práctica. Así, el reto de la 4T en este terreno es lograr conectar a las instituciones a través de la creación de la infraestructura necesaria.

Lograr la conectividad entre las instituciones nos permite pensar en un futuro en el que la información gubernamental sea accesible con mucha más facilidad que actualmente y de manera exhaustiva. Podríamos lograr una completa trazabilidad de los recursos que nos permitiría saber cuánto está destinado para qué asunto, quién es el responsable de asignar los montos, cuál es la vía de asignación de los mismos, qué empresa del sector privado estará a cargo de llevar a cabo cada proyecto y conocer el resultado final de cada contratación.

Éstos son sólo algunos de los aspectos que la 4T tendrá que enfrentar y sacar adelante. Sin duda alguna, debemos seguir trabajando de la mano de la sociedad civil, gracias a la cual han ocurrido muchas de las reformas en materia de corrupción, para poder atender esos y muchos otros temas.

Así, desde el inicio de la actual Legislatura, el grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República ha trabajado para colaborar en el cumplimiento de estos objetivos y llevar a cabo el proyecto de nación que la mayoría de la población decidió apoyar. Hoy en día, a punto de iniciar el segundo año de la Legislatura, es posible afirmar que se han logrado grandes avances legislativos en materia de prevención y castigo a la corrupción, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes:

Los actos de corrupción son ahora un delito grave

Los delitos graves son aquellos en que los imputados deben permanecer en prisión de manera pre-

[5] Merino, 2019.

ventiva para asegurar su comparecencia en juicio y garantizar el desarrollo de la investigación, así como la protección de las víctimas o de la comunidad. El artículo 9 de nuestra Constitución indica cuáles son los delitos que pueden ser considerados como graves, entre los que no se encontraban los relacionados con actos de corrupción.

Debido a los daños generados por esos actos, ya expuestos en la sección anterior, presenté una iniciativa para que los servidores públicos imputados de llevar a cabo delitos relacionados con actos de corrupción —como enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones— sean sometidos a prisión preventiva oficiosa. Esta iniciativa responde también a la necesidad de disminuir los altos niveles de impunidad existentes, para atender así el llamado generalizado de la sociedad y finalmente castigar a todo aquel que decida dañar el desarrollo económico del país con el fin de obtener un beneficio individual.

Los bienes adquiridos a través de actos de corrupción ahora podrán ser confiscados

La figura de extinción de dominio se incorporó a las leyes mexicanas hace más de diez años. Desde entonces se planteó como una herramienta para ayudar a las autoridades a disminuir los flujos financieros de la delincuencia. Sin embargo, los objetivos alcanzados no han sido los esperados. Por tal razón, presenté una iniciativa para reformar el artículo 22 constitucional, que permita ampliar esta figura y recuperar también los bienes adquiridos a través de actos de corrupción. Esta iniciativa busca hacer eficiente el proceso de extinción de dominio, generando normas claras que permitan un procedimiento expedito y simplificado, con la finalidad de obtener resultados que estén protegidos por un marco legal a prueba de amparos. Esta medida nos permitirá recuperar los bienes cuya procedencia ilícita no pueda ser confirmada y que injustamente han sido adquiridos por quienes, de manera deliberada, han dañado el patrimonio de todos los mexicanos.

Los esquemas para llevar a cabo actos de corrupción, como las empresas fantasmas y la expedición de facturas falsas, serán desmantelados

Las empresas fantasmas y la emisión de facturas falsas, como se mencionó anteriormente, son dos recursos frecuentemente utilizados por algunos empresarios deshonestos para defraudar a la Hacienda Pública nacional, la cual, debido a ello, deja de recaudar alrededor de 510,000 millones de pesos al año por evasión fiscal. Se estima que de 2014 a la fecha se han emitido 8.8 millones de facturas apócrifas por un monto de 1.6 billones de pesos.

Quienes sistemáticamente utilizan este tipo de prácticas para enriquecerse son considerados como delincuentes fiscales peligrosos. Actúan de manera organizada y se constituyen específicamente para defraudar al fisco, aprovechando vericuetos en la ley que les permiten justificar los ingresos provenientes de actos de corrupción. Por mucho tiempo, el Estado mexicano permaneció estático ante esta situación, incluso cuando se conocía la existencia de estos delincuentes, de sus empresas y de los daños que sus operaciones producen.

Esto tiene que cambiar y por ello desde el Senado de la República estamos trabajando en una reforma que permita proveer al Ejecutivo federal de las herramientas necesarias para perseguir estos delitos de manera más efectiva. Lo estamos haciendo, escuchando a todos los sectores y a cada uno de los actores relacionados de una u otra manera con los cambios que se generarán, especialmente a todos los empresarios honestos, cuyas actividades y productividad no se verán afectadas bajo ninguna circunstancia por las modificaciones que se realizarán.

Éste es sólo el principio

Éstas son sólo algunas de las iniciativas y reformas que estamos impulsando en el Senado de la República para poder contribuir al cambio que el país necesita. Por muchos años, las autoridades fueron espectadoras de la encarnizada batalla entre la corrupción y la sociedad. Gracias a las acciones de la sociedad civil, que constantemente ha exigido soluciones y herramientas para poder acabar con la corrupción, las autoridades se fueron involucrando cada vez más.

Combatir y acabar con la corrupción es uno de los compromisos centrales de la Cuarta Transformación, y por ello el nivel de involucramiento que las autoridades debemos tener, en conjunto con actores de todos los ámbitos, debe ser mucho mayor. Hemos empezado a trabajar en ello y ya estamos obteniendo resultados. Sin embargo, como señala Steven Pinker,[6] construir los cimientos del progreso es un proceso que por naturaleza toma tiempo, por lo que progresar de manera más equitativa y con mayor rapidez requiere de la participación de todas y todos. Solamente de esta manera, trabajando de manera conjunta, podremos superar los retos que hoy enfrentamos, para poder llevar a cabo la transformación de la vida pública del país.

[6] Pinker, S. (2018).

Fuentes de consulta

- Merino, M. (2019). En A. Lajous, *La sociedad civil vs. la corrupción* (pp. 1-2). Ciudad de México: Grijalbo.
- Palacios, J. (2015). "La competencia, mecanismo anticorrupción en las contrataciones públicas". En Instituto Mexicano para la Competitividad, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos* (pp. 119-123). Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Pinker, S. (2018). "Entro, Evo, Info". En S. Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress* (pp. 15-29). Nueva York: Penguin.
- Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. (2016). "What Is Corruption and Why Does It Matter?". En S. Rose-Ackerman & B. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (pp. 3-52). Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparencia Internacional (2011). Índice de Percepción de Corrupción 2011. Londres: Transparencia Internacional.
- Ureste Cava, M., Castillo Moya, M. & Roldán Sanchez, N. (2018). *La estafa maestra: graduados en desaparecer el dinero.* Ciudad de México: Temas de Hoy.

EL PRESENTE TRABAJO TIENE POR OBJETO exponer algunos de los principales avances legislativos del Estado mexicano en materia de combate a la corrupción, que han tenido lugar durante la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, en concordancia con la promesa de campaña del actual titular del Ejecutivo Federal respecto al combate definitivo a este mal nacional, en aras del progreso y bienestar del país. Para lo anterior, expondré de forma sucinta el nexo que existe entre el fenómeno de la corrupción y el desarrollo nacional, para poder argumentar cómo es que el gobierno necesita de una constante revisión y evaluación de su entramado institucional y jurídico a fin de contar con instrumentos legítimos y eficaces para hacer frente a la corrupción, como requisito esencial para el desarrollo nacional.

Avances legislativos en materia de **combate a la corrupción** durante la LXIV legislatura

"Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción las leyes"

Benito Pablo Juárez García
Presidente de México y restaurador de la república

Ana Lilia Rivera Rivera

La corrupcion en México como obstáculo para el desarrollo nacional

Nuestra ley fundamental establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, del empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza. De igual manera, el artículo 134 del mismo ordenamiento precisa que los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De la interpretación sistemática y funcional de los preceptos constitucionales arriba citados se puede inferir que, para lograr el desarrollo nacional del país, el Estado necesita contar con una administración eficiente, eficaz, transparente y honrada. Sin embargo, para que tenga vigencia este mandato constitucional, los principios referidos se deben manifestar a través de las decisiones, acciones u omisiones de los entes del gobierno.

Lo anterior representa una labor compleja, pues ni las leyes correctas ni un buen diseño de políticas públicas son elementos suficientes para el éxito de un gobierno en su calidad de rector del desarrollo nacional, ya que la ejecución de sus decisiones depende en gran medida del aparato burocrático del Estado, que por su componente humano siempre es susceptible de cometer actos que desvíen a la administración pública de sus fines constitucionales. Es a través de estas desviaciones de la actividad pública que se genera y reproduce el fenómeno de la corrupción.

En efecto, como señala Arturo del Castillo,[1] la corrupción —independientemente de sus problemas de conceptualización— denota en esencia la desviación o perversión de un estado ideal o con-

[1] Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, p.14. Disponible en línea en: http://bit.ly/2nzeHQv, consultado el 20 de julio de 2019.

dición natural, que en el caso de la administración pública se presenta cuando los agentes que integran el apartado burocrático del gobierno apartan su actuación de los fines a los que legitima y originalmente se encuentran destinados.[2]

Al respecto, y siguiendo con la idea del autor referido, es importante tomar en cuenta que la corrupción encuentra su escenario más favorable cuando la toma de decisiones públicas se da en un régimen en el que los servidores públicos cuentan con amplias facultades discrecionales y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas.

La ciencia política explica lo anterior mediante la "teoría de la elección racional" según la cual el servidor público, al igual que cualquier persona, es un ser racional y, por tanto, buscará en todo momento satisfacer sus intereses al menor costo posible, por lo que si dicho servidor público se encuentra en un sistema jurídico e institucional que no ofrece mecanismos efectivos para reprimir el aprovechamiento indebido de los bienes públicos por parte de los agentes del Estado, actuará entonces "racionalmente" al buscar aprovecharse del bien público, puesto que implicaría un costo menor en relación al beneficio que obtendría, dada la baja o nula probabilidad de responder por sus actos.

En este orden de ideas es indispensable que el Estado cuente con un eficiente andamiaje jurídico e institucional que le permita controlar las acciones de los servidores públicos, a fin de que estos se encuentren desincentivados para cometer actos de corrupción, pues los problemas de este fenómeno conllevan una mala administración pública y transcienden en última instancia al desarrollo nacional.

Pese a la aparente claridad del problema en cuestión, resulta interesante que la visibilización de la corrupción como obstáculo para el desarrollo nacional es relativamente reciente. En efecto, durante las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo pasado, tuvo vigencia una teoría del desarrollo conocida como "corrupción funcional"[3] (hoy desacreditada) según la cual existen prácticas corruptas que pueden facilitar el dinamismo de las estructuras políticas y burocráticas del Estado para una ágil gestión de los bienes públicos. Desde esta perspectiva, la corrupción puede fungir como disparador del desarrollo económico durante periodos de rápido crecimiento y modernización que dan lugar a nuevas fuentes de riqueza y poder, como el caso del rápido crecimiento económico que presentó nuestro país durante el llamado "desarrollo estabilizador" en la década del sesenta.

Sin embargo, desde principios de la década del setenta, la insostenibilidad del sistema comenzó a ser evidente y la corrupción del régimen político manifestado principalmente a través del favorecimiento a grupos particulares de poder afines al partido gobernante, y a una estructura de mercado oligopólica que el gobierno propició en la que se incentivó el establecimiento de empresas sin importar la calidad de sus servicios, contribuyeron al fin del crecimiento nacional y al inicio de un proceso de deterioro económico para el país.[4]

En este orden de ideas, ya para la década del noventa, el investigador Michael Johnston[5] identificó que México muestra instituciones débiles y una baja capacidad estatal que han dado lugar a

[2] Aclaro al lector que para los fines del presente trabajo me limitaré a la noción restringida de corrupción que acabo de referir, ya que dicho concepto no tiene una aceptación unánime en la teoría, en virtud de su naturaleza compleja con múltiples causas y efectos que involucran elementos económicos, políticos, morales y culturales.

[3] Espinosa Leal, I., *La corrupción en México desde el punto de vista criminológico*, Revista Ciencia de la Academia mexicana de Ciencias, octubre-diciembre de 2017, vol. 68 número 4, p. 49. Disponible en línea en: http://bit.ly/2mAOzUK consultado el 25 de julio del 2019.

[4] Kuntz Ficker, S. (Coord.), *La Economía Mexicana, 1519-2010*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2015, pp. 256-262.

[5] Anechiarico, F., *La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica*, *Revista Gestión y Política* Pública, vol.19, no.2 México, 2010. Disponible en: http://bit.ly/2obbaYG, consultado el 20 de julio del 2019.

una corrupción estructural que daña la imagen del país ante la inversión tanto nacional como extranjera, lo que simultáneamente incide en el desarrollo. Como explica el referido investigador, esto se debe a que, en países como el nuestro, pese a que la liberalización política y económica ha avanzado considerablemente, las instituciones subyacentes siguen siendo un problema en virtud de que la rendición de cuentas y el imperio de la ley son marcadamente frágiles, dando lugar al actuar sin restricciones de grupos de poder político y a una percepción de inestabilidad respecto al régimen en su conjunto.[6]

Lo anterior es confirmado por instancias internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que ha dado a conocer que en México la corrupción alcanza hasta un 10% del Producto Interno Bruto, lo que significa una pérdida de 21.9 millones de pesos para las áreas de interés público e inversión pública para el bienestar y el desarrollo.[7]

Es claro, pues, que la corrupción en México impide el crecimiento justo y equitativo de la economía nacional, toda vez que debilita la estructura institucional requerida para coordinar y controlar el desarrollo de país, lo que da lugar a la concentración de poder en ciertos grupos reducidos, perpetuando la desigualdad social. Es por ello que tanto las instituciones como las leyes deben estar sujetas a un constante proceso de evaluación y mejoramiento a fin de que el Estado cuente con instrumentos efectivos para avanzar en el combate a la corrupción.

Los esfuerzos institucionales de combate a la corrupción

Como he mencionado, a partir de la década del setenta, los estragos de la corrupción del régimen político comenzaron a manifestarse en la economía nacional. Por tanto, no es de extrañar que a partir de finales de la década de los 80's, junto con algunos avances significativos de apertura democrática del país, México concretara sus primeros ajustes institucionales y jurídicos en materia de combate a la corrupción, mediante la suscripción a instrumentos internacionales en la materia y la implementación de mecanismos de control y revisión, como la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación (1983), que pasaría a ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) y, finalmente, se convertiría en la Secretaria de la Función Pública (2003).[8]

A partir de entonces se ha desarrollado un amplio entramado normativo en materia de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas, que tuvo una importante culminación con las reformas constitucionales del 7 de febrero del 2014 en materia de transparencia y del 18 de julio del 2016 para implementar el Sistema Nacional Anticorrupción. Empero, como señala Ruiz Manilla,[9] a pesar de contar con una larga tradición jurídica y administrativa en materia de control gubernamental, en México persiste un profundo problema de corrupción que lo sitúa en los últimos lugares de los estándares internacionales en materia de transparencia y anticorrupción.

Ante el escenario planteado, el partido que llegó al poder en las elecciones presidenciales del 2018 y que ocupa la mayoría escaños de ambas cámaras legislativas, enarboló la bandera del combate definitivo a la corrupción a lo largo de su

6 *Ídem*.

7 Reporte Índigo, *Los altos costos de la corrupción, según cifras de la OCDE*, publicado el 23 de noviembre del 2018, disponible en: https://bit.ly/2kUSawk, consultado el 23 de septiembre del 2019.

8 Rojas Castillo y Sandro García, *La lucha contra la corrupción en México: la reforma integral en materia de justicia en el marco jurídico mexicano frente al reto de la lucha anticorrupción*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2–5 Nov. 2004, disponible en: http://bit.ly/2oejPJI, consultado el 20 de julio del 2019.

9 Ruiz Munilla, J., "La reciente reforma anticorrupción y su connotación neoliberal" en *Control Parlamentario y políticas Publicas en México*, Tiran lo Blanch, Valencia, 2019, p.305.

campaña electoral como un objetivo central del gobierno, y pese a la magnitud del reto que implica materializar ese plan, a los pocos meses del inicio de la actual administración, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión han dado importantes pasos en la materia.

Los avances legislativos durante la LXIV legislatura del Congreso de la Unión

Con base en lo expuesto anteriormente, en este breve escrito únicamente me referiré a tres proyectos legislativos en materia de combate a la corrupción que han sido impulsados en lo que va de la actual legislatura del Congreso de la Unión en los que la suscrita ha tenido la oportunidad de contribuir activamente al presidir una de las comisiones codictaminadoras de los proyectos. Considero que los avances legislativos que se comentan continuación son de relevancia tanto por su contribución para el mejoramiento del andamiaje jurídico en materia de anticorrupción, como por la muestra de voluntad política sin precedentes que significan.

El primero de estos proyectos es la renovación de la figura de extinción de dominio mediante las reformas a los artículos 22 y 73 de la Constitución. Si bien esta figura fue pensada originalmente como una medida de política criminal destinada a desarticular al crimen organizado a través de la afectación de su patrimonio ilícito, es innegable que en la realidad de nuestro país gran parte del patrimonio de procedencia ilícita es consecuencia de alguna forma de corrupción, por lo que la figura resulta una medida idónea para atacar este fenómeno.

La necesidad de esta reforma devino de que, desde su introducción en el sistema jurídico mexicano en el 2008, la extinción de dominio no había mostrado resultados óptimos, en gran parte debido a su deficiente diseño legal, al quedar vinculada a los procesos en materia penal. Por ello, la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo del 2019, renueva la extinción de dominio para hacerla verdaderamente eficaz, garantizando su completa independencia y autonomía respecto del proceso penal y facultando al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en la materia para todo el territorio nacional.

Respecto a la legislación secundaria, el 26 de julio del 2019, la Cámara de Diputados en calidad de revisora, aprobó el decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con este proyecto se sigue la finalidad de la reforma constitucional de contar con un instrumento ágil y eficaz para el combate a la corrupción, logrando una armonía normativa y orgánica que garantice que el Estado cuente con los mecanismos para que las autoridades que administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio puedan llevar a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo en todo momento al interés público y a las necesidades prioritarias de la sociedad.

En segundo lugar, el 1 de julio del 2019, el Senado de la República aprobó la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana, y se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Este proyecto legislativo, surgido por iniciativa del Presidente de la República, es un instrumento de combate a la corrupción que representa la concreción de uno de los más importantes proyectos de

la nueva administración federal, ya que da un primer paso para abolir el patrimonialismo mexicano —que tan acertadamente describió Octavio Paz en *El ogro filantrópico*— para dar lugar a una administración eficiente que verdaderamente atienda las necesidades de la sociedad.

La necesidad de esta ley radica en el hecho de que, a lo largo de la historia de nuestro país, desde la perspectiva de quienes han ostentado el poder, la línea que separa lo público de lo privado siempre ha sido borrosa y discrecional. Esto debido en parte a la influencia viciosa heredada desde tiempos de la Colonia, y en parte a la propia corrupción del sistema político que ha creado una concepción de la función del servicio público más como un espacio de privilegio social y patrimonial que como un auténtico mandato democrático de servicio para el bien común.

Partiendo de lo anterior, el proyecto de Ley de Austeridad Republicana representa una manifestación de voluntad política sin precedentes en nuestra historia, dirigida a reivindicar el manejo de los recursos económicos del Estado para el verdadero servicio de la sociedad, con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 constitucional.

Para ello, entre las principales aportaciones en materia de anticorrupción, la ley considera:

- Supresión de privilegios en materia de prestaciones distintas de aquellas estrictamente relacionadas con el régimen de seguridad social.
- Fijación de medidas para evitar el engrosamiento innecesario del aparato burocrático.

  Limitación del uso y adquisición de bienes muebles e inmuebles y de los recursos humanos propiedad del Estado y a su servicio, para garantizar el cumplimiento de sus fines de utilidad pública y servicio directo a la población.

Con esto se pretende que, a través de las medidas que tomen las dependencias y entidades de la administración pública federal, se impulse una política de Estado basada en la austeridad republicana, entendida esta como una directriz política que obliga al gobierno a combatir la desigualdad social y la corrupción, así como garantizar que los bienes y recursos nacionales sean administrados conforme a los principios constitucionales para los que están destinados.

Finalmente, es necesario comentar la iniciativa presidencial aprobada por el Senado de la República el 27 de marzo del 2019, por la que se reforman los artículos 108 y 111 constitucionales, para ampliar el catálogo de supuestos para que el Presidente de la Republica pueda ser juzgado penalmente ante la Cámara de Senadores, agregando como causal los hechos de corrupción. Con esto se garantiza que el primer mandatario no quede exento de responder por los grandes males nacionales que erosionan el Estado de Derecho.

El razonamiento que subyace a la iniciativa es que la inmunidad presidencial es un privilegio que se ha convertido en una verdadera excepción jurídica al principio de igualdad ante la ley, constituyéndose en un elemento de injusticia del que se ha abusado a lo largo de los años, de tal forma que se ha permitido que la alta dignidad de la representación pública, a la que el ilustre Conde de Mirebeu se refirió como un "sacerdocio político inviolable",[10] se desvirtúe y degrade en un manto de impunidad para el amparo de aquellos que traicionan la confianza del pueblo mediante la comisión de actividades delictivas.

Por estas razones, me parece indudable que el trabajo legislativo en referencia representa un notorio avance en el combate a la impunidad de las elites políticas que por décadas han burlado la justicia a costa de la sociedad mexicana que, en su conjunto, es la verdadera ofendida de cualquier acto de corrupción.

[10] Saint-Prosper, A., *Historia de Francia: desde los tiempos más remotos hasta 1839*, Imprenta de Brusil, Barcelona, 1841, p. 557.

Conclusión

De lo aquí expuesto, podemos concluir que el fenómeno de la corrupción ha sido durante décadas un freno para el desarrollo económico del país, que ha propiciado una burocracia deficiente y ajena a los fines constitucionales de la admiración pública respecto al desarrollo nacional.

También se puede decir que, durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente, el Estado mexicano ha hecho esfuerzos loables en el tema de anticorrupción y rendición de cuentas. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados y hoy día México se sitúa en los últimos lugares de los estándares internacionales en la materia.

En este orden de ideas, podemos observar que un buen diseño normativo e institucional no es condición suficiente para lograr acabar con la corrupción del país, pues su origen y sus efectos son multifactoriales. No obstante, en lo que va de la actual Administración Pública Federal y de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, los poderes Ejecutivo y Legislativo, en trabajo conjunto han hecho importantes aportes para el fortalecimiento del andamiaje normativo del Estado de cara al combate a la corrupción, que sin duda representan una muestra sin precedentes de voluntad política para avanzar en la lucha contra la corrupción.

Fuentes de consulta

- Anechiarico, F. "La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica". *Revista Gestión y Política Pública*, vol.19, no. 2 México, 2010. Disponible en: https://bit.ly/2mgDHe8, consultado el 23 de septiembre del 2019.
- Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, p.14. Disponible en línea en: http://bit.ly/34bqlk7.
- Espinosa Leal, I., "La corrupción en México desde el punto de vista criminológico". Revista Ciencia de la Academia mexicana de Ciencias, octubre-diciembre de 2017, Vol. 68 número 4. Disponible en línea en: https://bit.ly/2kB0Do9, consultado el 23 de septiembre del 2019.
- Kuntz Ficker, S.(Cord.) (2015). *La Economía Mexicana, 1519-2010*. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Reporte Índigo, "Los altos costos de la corrupción, según cifras de la OCDE", publicado el 23 de noviembre del 2018. Disponible en: https://bit.ly/2kUSawk, consultado el 23 de septiembre del 2019.
- Rojas Castillo, S., *La lucha contra la corrupción en México: la reforma integral en materia de justicia en el marco jurídico mexicano frente al reto de la lucha anticorrupción*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2–5 Nov. 2004. Disponible en: http://bit.ly/34aFt17.
- Ruiz Munilla, J. (2019). "La reciente reforma anticorrupción y su connotación neoliberal" en *Control Parlamentario y políticas Publicas en México*, Moreno Espinosa, Roberto *et al.* editores, Tiran lo Blanch, Valencia.
- Saint-Prosper, A. (1841). *Historia de Francia: desde los tiempos más remotos hasta 1839*. Imprenta de Brusil, Barcelona.

LA CORRUPCIÓN ES UN FENÓMENO QUE incide en actividades públicas y privadas, no es exclusivo de una nación o región, sino que ocurre en todos los rincones del mundo; además, se ha infiltrado en múltiples áreas y procesos, afectando el desarrollo social, político y económico. Se han realizado diversos esfuerzos impulsados desde la sociedad civil, investigadores y partidos políticos con la finalidad de evitar, erradicar y combatir la corrupción; un ejemplo de ello es **el dictamen de congruencia patrimonial obligatorio** para los servidores públicos que pretende ser un instrumento que contribuya a fortalecer los esfuerzos para eliminar este fenómeno.

Dictamen de **congruencia patrimonial**, una herramienta para el combate a la corrupción

Mario Zamora Gastélum

La corrupción, definiciones y observaciones

Transparency International, movimiento global contra la corrupción con presencia en más de cien países, define a la corrupción como "el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política (…)".[1] Los sujetos que tienen una posición de poder, influyendo o decidiendo sobre aquellos servidores públicos que violan los deberes propios, obteniendo beneficios indebidos desde su posición en la gestión de los intereses públicos, son los ejemplos más comunes de corrupción.

Sin embargo, las prácticas corruptas no se limitan al saqueo de fondos públicos por parte de funcionarios para su provecho individual o colectivo. Las modalidades son diversas y variadas y van desde adjudicar contratos a familiares o pagar sobreprecios por servicios adquiridos para beneficiar a ciertas personas, pasando por ofrecer y recibir sobornos, asignar de mala manera fondos y gastos públicos, hasta el incumplir los resultados prometidos, todo a costa del progreso público y el interés general.

Como señala Casar (2016), sabemos tres cosas concretas sobre la corrupción: por un lado, la percepción sobre la misma en el sector público crece año con año; en las mediciones de problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía; y la impunidad que acompaña a la corrupción se ha mantenido como una constante. Un dato que prende las alertas es que el porcentaje de delitos de corrupción cometidos, pero no castigados, es cercano al 95%.

Dada la importancia que tiene el uso adecuado de los recursos públicos, las y los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, académicas e investigadores han aumentado su participación de manera activa para vigilar y exigir más transparencia y mejor rendición de cuentas del servicio público, en

[1] Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Julio 22, 2019, Transparency International. Sitio web: https://bit.ly/2rka5MS

parte, por la desconfianza ciudadana respecto del gobierno y la percepción de bajo desempeño de los servidores públicos. A lo anterior se suma la llegada y fortaleza de las redes sociales que han permitido, a su vez, que con mayor frecuencia exista una ciudadanía más involucrada en temas de interés colectivo, además de que exista un incremento de exposición y muestra de los actos de corrupción en nuestro país, en todos los órdenes de gobierno y con funcionarios de todos los colores partidarios.

Guillermo O´Donell (1997) define este conjunto de acciones como rendición de cuentas vertical, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad, ya sea por acción individual o colectiva, para exigir resultados a quienes ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidas por votación, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales.

Esta incidencia de la sociedad, los medios, las asociaciones y los investigadores en temas públicos ha permitido que cada vez se busquen diversas y mejores soluciones que permitan cerrar el paso a prácticas que lastiman a la sociedad, con una ciudadanía que vigila a sus gobernantes y que está dispuesta a realizar una tarea que deberían hacer las instituciones, pero que carecen de confianza.

En efecto, como señala Villanueva (2008), existe la presunción ampliamente compartida de que los comportamientos que transgreden la ley y los principios éticos que guían al servicio público afectan la confianza en el gobierno al deteriorar el prestigio personal-profesional de sus funcionarios.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, el Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción señala que aún no existen los incentivos suficientes, los instrumentos oportunos ni los mecanismos adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social de la actuación de servidores públicos y privados que obran de manera contraria a derecho. Por lo anterior, es fundamental dotar de más al marco jurídico para que exista un combate frontal a la corrupción.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han dejado claro que la evidencia de un provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino también en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos.[2] Sin embargo, la forma en la que está diseñado en la actualidad el Sistema de Registro Patrimonial, así como su seguimiento, no es más que una carga burocrática perversa, pues únicamente importa presentar la declaración, aunque sirva de muy poco porque no ayuda al combate a la corrupción ni a la correcta rendición de cuentas. Es decir, las herramientas que permiten brindar un seguimiento con certeza a prácticas corruptas tienen una debilidad expresa.

Para modificar esta situación, en el 2015 surgió una iniciativa ciudadana conocida como Ley 3 de 3 (impulsada por una diversidad de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, Mexicanos contra la Corrupción, México Evalúa y el Consejo Coordinador Empresarial), que buscaba canalizar la indignación social en un esfuerzo colectivo para formar gobiernos más íntegros y honestos, con reglas claras que cerraran el paso a la corrupción. En concreto, esta propuesta fue muy favorable para la redacción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y que entró en vigor a partir del 18 de julio de 2017.

Si bien es cierto que el objetivo fundamental era que la información contenida dentro de las

[2] Organizaciones Sociales e Instituciones (2015). Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción. Julio 24, 2019, Instituto Mexicano para la Competitividad. Sitio web: https://bit.ly/2kxYvxg

declaraciones patrimoniales fuera pública, la realidad es que aquellos sujetos obligados a presentarla tienen la posibilidad de protegerse para que sus bienes no sean de conocimiento general. Esto genera una contradicción, pues, por un lado se obliga a las y los funcionarios a informar sobre su patrimonio para que puedan ser investigados en caso de sospecha de enriquecimiento oculto, pero por otro lado existe una forma de encubrir esa información. Un estudio del Banco Mundial[3] muestra que existe una relación directa entre la percepción de corrupción y la opacidad en términos de publicación de bienes de legisladores. De 175 países analizados, solo en 13 fue imposible acceder a información patrimonial, entre ellos México.

Es por esta opacidad, entre otras cuestiones, que la ciudadanía no tiene las herramientas suficientes para vigilar que las y los servidores públicos no se hayan enriquecido ilícitamente, ya que no es posible acceder a su información patrimonial, es decir, la rendición de cuentas es nula. Un resultado de lo anterior es el aumento de la desconfianza ciudadana y la privación de elementos para prevenir la corrupción.

Una diversidad de literatura especializada recomienda confiar, además de en terceros como los medios de comunicación o la sociedad civil, en controles burocráticos, pues estos últimos son quienes tienen la responsabilidad de vigilar, mientras que los primeros pueden hacerlo, aunque no es su obligación. No obstante, muchas veces los funcionarios encargados de validar la evolución de patrimonio no cuentan con los instrumentos necesarios para verificar ni hacer válida la información contenida en las declaraciones patrimoniales. Un análisis de Mukherjee y Gokcekus del 2006 muestra que aquellos países que tienen posibilidad de verificar esta información tienen niveles significativamente más bajos de corrupción que aquellos que no lo hacen.

En el plano internacional, para detectar el enriquecimiento oculto, las declaraciones patrimoniales se han convertido en un estándar dentro de la Unión Europea y forman parte de un estándar adoptado en 2003 por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,[4] que en su artículo octavo, párrafo quinto, requiere que "los países miembros puedan realizar un esfuerzo (…) para establecer medidas y sistemas que exijan a los funcionarios declarar ante las autoridades competentes sus actividades externas, empleos, inversiones, activos, regalos o beneficios de los que un conflicto de interés pudiera resultar". Más aún, establece como recomendación que exista obligación por parte de los funcionarios para fundamentar y/o probar las fuentes de sus ingresos.

En el mismo sentido, la Oficina de Cooperación Jurídica de la Organización de los Estados Americanos elaboró la Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas, que en su artículo 24 establece que "quienes tengan la condición de alto cargo están obligados a formular en el registro de bienes y derechos patrimoniales establecidos para el control y la transparencia del patrimonio de los altos cargos (…) declaración comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones".

Pero aun cuando la declaración patrimonial sujeta a verificación sea admitida tomando en consideración su racionabilidad, la misma no se traduce en legalidad de lo declarado. Puede así ser honesta la declaración, mas no lícito el patrimonio en ella consignado, en el supuesto de que se determine

[3] Djankov, S., La Porta, R., López, F. & Shleifer, A. (2009). *Disclosure by Politicians*. Julio 23, 2019, Nber Working Paper Series. Sitio web: https://bit.ly/2la5dtN

[4] ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Julio 24, 2019, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Sitio web: https://bit.ly/2oN8w5S

desproporción entre el incremento patrimonial y los ingresos.[5] En este caso, es primordial iniciar un procedimiento para determinar si el desarrollo de los movimientos patrimoniales y financieros del individuo coinciden. Una ruta para asegurar lo anterior sería establecer medidas preventivas con facultades explícitas para que las secretarías o los órganos internos de control puedan detectar a funcionarios públicos con antecedentes que pongan en duda su integridad y su honradez.

En la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política, concretamente en el segundo párrafo, se establece que "las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar".

En este orden de ideas, encontramos que el enriquecimiento oculto se constituye con el incremento significativo del patrimonio de una persona, ya sea un funcionario público o unparticular que, durante un periodo de tiempo específico y respecto de sus ingresos legítimos, no pueda razonablemente justificarlo. El artículo 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que incurrirá en enriquecimiento oculto "el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar el incremento de su patrimonio o el uso y disfrute de bienes que no sea explicable o justificable".

Considerando que cualquier persona que tenga un modo honesto de vivir realiza sus actividades con el objeto de recibir una contraprestación legal, es natural que su patrimonio se vea incrementado sobre la base de los ingresos fiscalmente declarados, destacando que los servidores públicos realizan sus funciones a cambio de una contraprestación legal pagada con recursos públicos. Bajo ciertas circunstancias y reglas, estos pueden obtener recursos de otras fuentes legales,[6] mismas que podrá libremente acreditar en los términos ya establecidos en las Leyes, cumpliendo así con su garantía constitucional de audiencia y de respeto a los Derechos Humanos y, en su caso, al debido proceso.

Debe señalarse que, cuando el incremento del patrimonio de una persona con actividades distintas al servicio público no sea congruente con sus fuentes legales de ingreso, estos pueden provenir de actos de corrupción. Con lo anterior no se pretende señalar a aquellos particulares o servidores públicos que tienen un patrimonio sustancial o muy valioso, sino a quienes lo tienen sin que su tamaño e incremento sean congruentes con sus fuentes legales de ingreso, y que sea imposible de explicar. Lo que se persigue así no es el enriquecimiento *per se*, sino que este tenga una fuente ilegal, incierta u oculta.[7]

Una propuesta para combatir la corrupción en el servicio público: el dictamen de congruencia patrimonial

En este contexto, el enriquecimiento de un servidor público es oculto y, por lo tanto, un acto de corrupción, cuando se engaña al Estado y a la sociedad sobre la propiedad del patrimonio, respecto

[5] Villanueva, E. (2008). "Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa", en La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Eduardo Ferrer McGregor y Arturo Zaldívar (Coords.) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

[6] Muñoz Conde, F. (1999). *Derecho Penal, Parte especial*. Valencia: Tirant lo blanch. p. 977.

[7] "Entender el concepto corrupción a través de sus tipos", Max Kaiser en *La corrupción en México, transamos y no avanzamos*, IMCO, 2015, México.

del poseedor o beneficiario real de este, y cuando no existe forma de explicar el incremento desproporcionado del patrimonio de un periodo a otro.

Para combatir eficazmente a la corrupción tienen que considerarse aquellos momentos, procesos y los sujetos que intervienen en su generación. La experiencia indica que es en el proceso político donde también se incuban prácticas de corrupción, en las que al generarse expectativas para ejercer el poder y disponer de recursos públicos o de facultades para obtener beneficios o de evitar daños, se establecen acuerdos o prácticas para diferir pagos. Premisas que parecen interiorizadas como "*a mí no me den, pónganme donde hay*", respecto a cómo ejercer el servicio público son aquellas que se deben combatir.

En el mencionado artículo 109 de la Constitución Política, se establece que las conductas que impliquen actos de corrupción deberán ser sancionadas conforme a la Legislación Penal, así como la clasificación del tipo de falta en graves y no graves, otorgando facultades de investigación y substanciación a la Auditoría Superior de la Federación y a los Órganos Internos de Control, así como facultades resolutorias a los Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por su parte, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establece la obligación de los servidores públicos de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la ley de la materia; señalando además que en las declaraciones inicial y de conclusión se manifestarán los bienes con la fecha y valor de adquisición, incluyendo los movimientos en su patrimonio, en las declaraciones de modificación.

Si bien la citada ley, en sus artículo 36, 37, 38 y 39 establece que las secretarías y órganos internos de control tienen la facultad de llevar a cabo investigaciones o auditorias de evolución de patrimonio, únicamente existe obligación para los declarantes de proporcionar la información pertinente cuando así lo consideren los órganos citados, es decir, como consecuencia de una investigación o auditoría, y como resultado posiblemente de una muestra o de un programa de trabajo de dichas entidades, con el insumo de las declaraciones presentadas.

En este tenor, el pasado 6 de septiembre de 2018 presenté ante el pleno del Senado de la República la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que tiene como objetivo principal agregar la obligatoriedad para las y los servidores públicos de presentar un dictamen de congruencia patrimonial elaborado por un contador público registrado en los términos de la ley, mismo que servirá como base para la investigación o al momento de verificar la evolución del patrimonio de las y los servidores públicos. Esta propuesta serviría para evitar o prevenir actos de corrupción, pues dichas autoridades tendrían los elementos de valor que permitan realizar investigaciones o auditorías de manera específica y a ciertos niveles de servidores públicos que pudieran tener en su responsabilidad la administración de recursos públicos, para así contar con políticas de prevención y mitigación de riesgos de los actos de corrupción.[8]

Existen en nuestras leyes mecanismos o insumos que permitirían a las autoridades en la materia contar con elementos de análisis para determinar si el declarante ha experimentado un incremento en su patrimonio, tal como lo es el dictamen elaborado por un contador autorizado en los términos del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, en el que se determina la congruencia entre la evolución del patrimonio del servidor público y/o del

[8] La iniciativa del Senador Mario Zamora Gastélum fue presentada el día 6 de septiembre de 2018. Disponible en https://bit.ly/2mi6UFx

particular, debiendo ser obligatorio para el órgano interno de control, la revisión y/o verificación de dicho documento.

Concretamente, mi propuesta consiste en que las y los senadores, diputados, secretarios, oficiales mayores, subsecretarios, directores generales; es decir las y los funcionarios que no se encuentren encuadrados en los incisos c), d) y e) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sean sujetas de presentar, además de las declaraciones contenidas en el capítulo III del Título Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al momento de su declaración inicial, un dictamen de congruencia patrimonial, elaborado por un contador público registrado, mismo que servirá de base para la revisión que faculta la ley a las secretarías y los órganos internos de control.

Dicho dictamen de congruencia patrimonial deberá elaborarse sobre la base de la declaración patrimonial, incluyendo bienes muebles e inmuebles del declarante y sus parientes hasta el segundo grado, cónyuge, concubina o concubinarios, contra las declaraciones de impuestos de los últimos cinvo ejercicios de todos ellos, ya que de no considerarse en estos términos, se ocultará información sustantiva que pudiera encerrar un acto de corrupción, sin perjuicio de las conductas de tipo penal que pudieran desarrollarse.

La iniciativa contempla reformar el artículo 32, añadiendo el dictamen de congruencia patrimonial obligatorio, así como los artículos 36, 37 y 41 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Con estas bases se prevé disminuir el riesgo de que personas que han tenido un incremento desproporcionado en su patrimonio, el cual no fue legalmente justificado, asuman cargos de alta dirección en la administración pública tanto estatal como federal, llegando a detectarse presuntos ilícitos cometidos como personas físicas, inclusive la evasión fiscal.

De alguna manera, estas actitudes perjudican el interés público por lo que dichas personas no cubrirían de entrada los principios de disciplina, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad y rendición de cuentas previstos en el artículo 7 de la ley, dejando en tela de duda su actuar en apego a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia.

Consideraciones finales

El fin último de las iniciativas para combatir la corrupción es erradicarla por completo, en todas las áreas y en todos los espacios. Con esta propuesta que dota de mecanismos de verificación y monitoreo la información patrimonial de servidores públicos, considero que poco a poco podremos reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones y en las personas que laboramos en ellas. Un dictamen de congruencia patrimonial puede colaborar para aumentar los niveles de probidad de las y los servidores públicos, hacer más transparente ante los representados nuestro actuar y facilitar para las autoridades el seguimiento de actos de corrupción.

Es importante recordar que combatir la corrupción no solo es un tema de ética, sino de urgencia y conveniencia económica, social y política, pues es un lastre que genera una diversidad enorme de costos de esa misma naturaleza. Quienes nos desempeñamos en el servicio público tenemos el deber de hacerlo con responsabilidad, transparencia y honradez. Al final del día, somos empleados de la ciudadanía y tenemos la obligación de rendir cuentas y transparentar nuestro patrimonio.

Fuentes de consulta

- Casar, M. (2015). *Anatomía de la Corrupción*, México: IMCO.
- Djankov, S., La Porta, R., López, F. & Shleifer, A. (2009). *Disclosure by Politicians*. Julio 23, 2019, Nber Working Paper Series. Sitio web: https://bit.ly/2la5dtN
- Kaiser, M. (2015). "Entender el concepto corrupción a través de sus tipos" en *La corrupción en México, transamos y no avanzamos,* México: IMCO.
- Merino, M. & López, S. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos,* México: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Mukherjee, R. & Gokcekus, O. (2006), "Officials´ Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?" en Global Corruption Report 2006, ed. Robin Hodess y Toby Wolfe, 325-28, Berlín: Transparency International.
- Muñoz, F. (1999). *Derecho Penal, Parte especial*. Valencia: Tirant lo blanch. p. 977.
- O'Donell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69. Johns Hopkins University Press. Julio 17, 2019, Project MUSE database.
- Villanueva, E. (2008). "Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa", en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Eduardo Ferrer McGregor, Arturo Zaldívar (Coords.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Julio 24, 2019, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, sitio web: http://bit.ly/2BV1c1a
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Julio 22, 2019, Transparency International, sitio web: https://bit.ly/2rka5MS
- Organizaciones Sociales e Instituciones (2015). Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción. Julio 24, 2019, Instituto Mexicano para la Competitividad, sitio web: https://bit.ly/2kxYvxg
- Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas.

LA CREACIÓN DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN se inscribe entre las grandes apuestas y aspiraciones de la lucha contra la corrupción en México. Dentro del andamiaje institucional ideado alrededor del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas estatales anticorrupción, estas ocupan un lugar central, al concebirse como el ariete institucional para abatir la impunidad en los hechos de corrupción. A pesar de esta aspiración compartida por todas las fuerzas políticas y plasmada en las reformas constitucionales y legales en materia de anticorrupción, los retos para la consolidación de las fiscalías anticorrupción siguen siendo enormes y nuestro país parece haber transitado hacia un esquema de asimetrías institucionales en donde el desarrollo, consolidación y capacidades de las fiscalías muestra distancias, diferencias y divergencias entre las entidades federativas.

Fiscalías anticorrupción en México: asimetrías institucionales

Clemente Castañeda Hoeflich

El pasado mes de junio, el Senado de la República fue el marco para la celebración de la segunda reunión de la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción, un espacio idóneo para conocer, de la voz de las y los fiscales, tanto los avances como los retos que enfrentan los sistemas locales anticorrupción en el desarrollo de sus encomiendas. A pesar de los avances institucionales y legales en esta materia, persisten resistencias de tipo político para la plena implementación tanto del Sistema Nacional Anticorrupción como de los sistemas locales. En términos generales subsisten problemáticas de autonomía de gestión y presupuestal, de diseño institucional y enormes brechas entre las entidades federativas.

Alcances y retos

De acuerdo con cifras reportadas por el INEGI, hasta hace dos años la tasa de incidencia de hechos relacionados con corrupción fue estimada en 25 mil 500 delitos por cada 100 mil habitantes. Esta cifra, que en sí misma escandaliza, se agrava si consideramos que en ese mismo periodo, delitos como el robo a transeúntes o el robo en el transporte público registraron niveles menores de ocurrencia, y que el mismo INEGI estima que solo el 4.6% de los delitos de corrupción son denunciados.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción ha sido, sin lugar a duda, el esfuerzo más significativo hasta ahora realizado por el Estado mexicano para combatir la corrupción, al generar las instancias de coordinación de todos los órdenes de gobierno, bajo los mismos objetivos de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. Si bien el SNA fue concebido como orientador de los principios, bases generales y políticas públicas anticorrupción, en la puesta en práctica se han presentado enormes retos y toda clase de obstáculos.

La expectativa que causó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus correlativos locales fue alta, sin embargo, hoy nos encontramos en un *impasse* que puede derivar del desinterés, la falta de compromiso y de visión a largo plazo por parte de los tomadores de decisiones, considera-

ciones que se reflejan en las limitaciones presupuestales, las asimetrías institucionales y las disparidades en cuanto a competencias de los sistemas locales anticorrupción y, particularmente, de sus fiscalías especializadas.

A nivel nacional, los esfuerzos iniciales en materia de combate a la corrupción y a la impunidad se concentraron en las modificaciones a la Constitución y el diseño de las llamadas siete leyes anticorrupción, que en su momento contaron con suficiente consenso por parte de las fuerzas políticas entonces representadas en el Congreso. Este extenso rediseño normativo no solo dio vida al sistema, sino que lo fincó en leyes generales de nueva generación como la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la General de Responsabilidades Administrativas, además de las importantes modificaciones al andamiaje de procuración de justicia con las reformas al Código Penal Federal.

Sin embargo, la reforma constitucional y el subsecuente diseño de las normas reglamentarias del primer sistema nacional que articuló a las instituciones encargadas de combatir la corrupción bajo una sola política que abatiera la rampante impunidad, hoy enfrenta retos que entorpecen su operación y funcionamiento. Como muestra, baste mencionar que el Presupuesto de Egresos de la Federación[1] contempla un capítulo presupuestal para la Fiscalía Anticorrupción que está inserto en la añeja Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República, y que para el ejercicio 2019 tiene asignados 32.1 millones de pesos, de los cuales 9.8 corresponden a operación y el resto a servicios personales. Esa misma Unidad, en el año 2018, contó con recursos por el orden de 37.5 millones de pesos, es decir 5 millones más que en 2019, aun cuando era previsible que en este ejercicio se gestaría una nueva instancia encargada de perseguir delitos por hechos de corrupción, con todo lo que ello pudiera significar en términos de impacto presupuestal.

Así, desde su concepción en la planeación presupuestal, la Fiscalía Anticorrupción del país presenta limitantes serias en términos de capacidad de operación, ya que cuenta con apenas 41 agentes adscritos del Ministerio Público y 108 servidores públicos que componen el personal de apoyo sustantivo para investigar y llevar a cabo indagatorias sobre cientos —quizá miles— de denuncias. Para ilustrar el impacto de estas limitaciones basta mencionar que en los últimos 15 años la Auditoría Superior de la Federación presentó cerca de 900 denuncias ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la anterior Procuraduría General de la República, por posibles hechos de corrupción en el empleo de recursos públicos, y apenas 10 de ellas llegaron a juicio. **Para el 2020 el Proyecto de Presupuesto de Egresos nos da graves señales sobre el desmantelamiento del Sistema Nacional Anticorrupción**; el caso más grave es precisamente el recorte de casi el 70% a la Fiscalía Anticorrupción. De manera que es plausible prever que los recortes presupuestales y el consecuente debilitamiento institucional generarán una carga para la Fiscalía Anticorrupción Nacional que abonará a ampliar el rezago en la atención a las denuncias por hechos de corrupción. **Con escasos 10 millones de pesos prácticamente está condenada a la desaparición**.

Ahora bien, el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción se apoya de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, la cual cuenta con un presupuesto global de aproximadamente 176.5 millones de pesos, sin que podamos determinar cuánto de ello se destina a investigar movimientos relacionados con hechos de corrupción. Un caso similar es el del Secretariado Ejecutivo del propio

[1] SHCP. 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: http://bit.ly/2OufrBE

Sistema Nacional Anticorrupción, al que para el 2019 se le asignaron 132.2 millones de pesos, de los cuales 53.8 corresponden a gastos de operación y que, cabe reiterar, también vio disminuido su presupuesto en el ejercicio fiscal vigente.

Las problemáticas presupuestales e institucionales se agudizan cuando se trata de las entidades federativas. La implementación de las reformas que crearon las fiscalías anticorrupción locales presentan un avance cercano al 80%; quedaron rezagados los estados de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Campeche, donde aún hay pendientes legislativos que completar. Actualmente, 24 de las 32 entidades federativas cuentan con una Fiscalía Anticorrupción que funciona al cien por ciento, los estados que carecen de ellas son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas y la Ciudad de México, en donde, incluso, no se cuenta con comités de selección para la integración del sistema local.[2]

También vale la pena resaltar que en lo que se refiere a la autonomía de gestión, los retrasos y tropiezos derivan en buena medida de un diseño institucional que va de improvisado a casuístico, de manera que, actualmente, solo tres fiscalías locales anticorrupción fueron concebidas como plenamente autónomas, las de Campeche, Morelos y Durango; el resto de las ya creadas y en funciones dependen —en alguna medida— de la fiscalía estatal para su operación. Esta disparidad en el diseño institucional es otro de los obstáculos que enfrentamos para el desempeño óptimo del sistema nacional y de los sistemas locales.

A este respecto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) se dio a la tarea de integrar un semáforo anticorrupción;[3] esta herramienta monitorea sistemas locales en función de las reformas constitucionales y la vigencia de las leyes reglamentarias creadas a ese efecto. El IMCO ha encontrado que solo dos estados —Baja California Sur y Querétaro— contemplan que su Entidad Superior de Fiscalización sea la que sancione las faltas administrativas no graves, mientras que en otras entidades los organismos fiscalizadores ni siquiera gozan de autonomía, no incluyeron el nuevo régimen de responsabilidades administrativas ni reformaron su Tribunal Administrativo.

Por su parte, a principios de 2019, México Social[4] se avocó a la tarea de construir el primer Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental, a partir de información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, con el propósito de dimensionar la corrupción percibida en las 32 entidades de la República. Algunos de los hallazgos del índice confirman la gravedad de los retrasos en la implementación de los sistemas locales y levantan algunas señales de alerta. Basta mencionar que en el rubro sobre corrupción institucional la Ciudad de México, Oaxaca, Chiapas y Guanajuato han obtenido resultados bastante desfavorecedores, no alcanzando siquiera 1 punto de calificación de 10 posibles; o también que en el rubro sobre la calidad de los servicios públicos percibida por la ciudadanía, esos mismos Estados figuren entre los peor calificados.[5]

Como es evidente en los hechos, el diseño institucional tiene un enorme impacto en el funcionamiento de las organizaciones, ya que significa que las fiscalías anticorrupción no cuentan con el personal especializado, o bien tienen que compartirlo con las fiscalías generales, que no tienen los espacios adecuados ni los programas para capacitarlos o, lo más grave, que no tienen capacidad ni siquiera de contratar personal para realizar sus actividades.

2 Tomado de: Sistemas Locales Anticorrupción. Disponible en: http://bit.ly/33eDSH0

3 IMCO. Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción. Disponible en: http://bit.ly/2MmdPHf

4 Fuentes, M. México social: estados más corruptos de México. Disponible en: http://bit.ly/2APOpML

5 *Ibid*.

Poner en funcionamiento una fiscalía anticorrupción no requiere únicamente de voluntad y buenos deseos, sino de abogados, auditores, proyectistas y, sobre todo, del liderazgo de titulares comprometidos con la causa, lo suficientemente preparados para conocer las dinámicas institucionales que enfrentarán, pero lo suficientemente independientes para iniciar y conducir con cabalidad las investigaciones. Es por ello que el diseño institucional y la autonomía presupuestal son relevantes, porque tienen impactos prácticos y reales en el funcionamiento de estas instancias.

Sin duda, el trabajo de la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción ha sido encomiable en la persecución de estos objetivos. Han sido los propios fiscales quienes han dirigido sus esfuerzos hacia la consolidación y fortalecimiento de sus fiscalías anticorrupción, para que logren la autonomía técnica necesaria, al tiempo que se armonicen con las anquilosadas estructuras jurídicas estatales y con el propio Sistema Nacional Anticorrupción.

A pocos meses de su conformación, la Convención ya ha ejercido acciones de poder colectivo en apoyo a sus integrantes, "[tal es] el caso de la fiscalía anticorrupción de Oaxaca, que fue afectada con la supresión de recursos para este año y ante lo cual (…) [emprendió una protesta] como órgano colegiado (…) y expresó el público apoyo al fiscal anticorrupción de esa entidad".[6] No obstante, su mayor fortaleza está en la capacidad de congregar y coordinar, de unificar acciones y homologar criterios.

La agenda pendiente de la Convención es ya bastante abultada, además de tener pendientes en materia de autonomía, técnica, política y financiera, quedan asuntos como la "competencia ante ciertos delitos, la responsabilidad penal de las personas morales en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los *whistleblowers* (informantes o alertadores) y el derecho premial como posibilidades de innovación legislativa para la política anticorrupción en México".[7]

La ruta que sigue

A partir de la experiencia de las y los fiscales anticorrupción, la reunión de junio nos dejó algunas propuestas para avanzar en una ruta de fortalecimiento de estas importantes instancias para el combate a la corrupción. Algunas de las propuestas vertidas fueron las siguientes:

- Otorgar reconocimiento legal a la Convención de Fiscales Anticorrupción, promoviendo el fortalecimiento de la figura de las fiscalías a nivel estatal, facilitando el intercambio para la adopción de mejores prácticas e institucionalizando la coordinación entre las instancias locales y la federal.
- Desarrollar mecanismos de colaboración eficaces entre las fiscalías anticorrupción y el resto de las dependencias involucradas, desde un marco legislativo, que permitan una mejor construcción de los casos, la integración de carpetas y el seguimiento a las mismas.
- Transitar a la autonomía total de las fiscalías anticorrupción: técnica, de gestión, administrativa y presupuestal, para evitar la discrecionalidad y blindar a las organizaciones de modificaciones o reformas que pongan en riesgo su funcionamiento e incluso su permanencia.
- Homologar los protocolos de actuación, la metodología para la obtención de pruebas, la integración de carpetas y la persecución de los delitos de corrupción.

[6] Carta Terron, P. "Avances y pendientes de las fiscalías estatales anticorrupción". Disponible en: http://bit.ly/30T87C6

[7] *Ibid.*

- Fortalecer la legislación en materia de protección a testigos y denunciantes de corrupción, buscando facilitar la investigación de los delitos y dar las medidas de protección necesarias para quienes colaboren en los procedimientos.
- Trabajar en el diseño y puesta en marcha de unidades de inteligencia patrimonial y económica.

La lista de pendientes es larga y el tiempo apremia. Nuestra tarea desde la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana es contribuir a que las bases jurídicas que se han sentado rindan frutos, a que las normas se perfeccionen con el propósito de fortalecer el trabajo que hacen las fiscalías anticorrupción y todas las partes que componen el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los más de veinte fiscales que nos visitaron en el Senado coinciden en que las condiciones en las que las fiscalías anticorrupción están tratando de hacer su tarea en el combate a la corrupción no son las más favorecedoras. Para corregirlo, la ruta es clara. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) de 2003 marca la pauta: plena autonomía, presupuestación y especialización. No es casualidad que en opinión de los fiscales anticorrupción sean esas las tres problemáticas a atender.

El reto que tienen las fiscalías anticorrupción no es menor; se trata de materializar, mediante la procuración de justicia, una política pública que erradique uno de los problemas estructurales más graves del país: la corrupción. Por ello, es indiscutible el esfuerzo institucional que debe realizarse tanto a nivel nacional como local en términos legislativos, presupuestales y políticos. Nuestra tarea no es otra que contribuir a fortalecer los sistemas locales anticorrupción y sus fiscalías, para que sean instancias al servicio de los ciudadanos, independientes y profesionales.

LA MANERA EN QUE LA SOCIEDAD CIVIL contribuye a combatir la corrupción es un tema que siempre debe estar vigente; hacer visible la falta de ética, los antivalores y las prácticas corruptas que invaden cada ámbito de la vida pública es el primer paso para evitar que esos actos se presenten.

La corrupción lacera la confianza en la política, resta legitimidad a las acciones de gobierno, promueve la impunidad, vulnera el Estado de Derecho, genera desequilibrios en el desarrollo, deja a los más desprotegidos en una permanente de pobreza.

Quienes nos desempeñamos en el ámbito público, debemos tener claro que el principal objetivo del gobierno es el bien común y que las actividades que se desarrollan en aras de ese propósito no pueden concebirse con servidores públicos corruptos y deshonestos.

La exigencia de **resultados** en el **Combate a la Corrupción**

Eduardo Ramírez

Gracias a la participación de la sociedad civil, existe una mayor concientización sobre lo lastimoso que resulta la corrupción para el país. También gracias a la insistencia de los ciudadanos, en la última década se impulsaron modificaciones al orden jurídico y se instrumentaron mayores controles y mecanismos de supervisión.

Una de las primeras acciones fue la exigencia de transparencia sobre la información y sobre el uso de los recursos públicos, lo cual dio lugar a la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, como un ente autónomo. Con este acto la sociedad, además de formar conciencia pública, pasó a ser vigilante en el ejercicio de gobierno.

Otro paso fundamental fue la modificación, en 2014, al Título Cuarto de nuestra Constitución Política, que cambió de denominación para llamarse "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado", incorporando así a los particulares como sujetos a ser sancionados.

En concordancia con las modificaciones a la Constitución, se hicieron cambios a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose desde la amonestación hasta la suspensión, inhabilitación y castigos económicos para quienes incurran en actos de corrupción.

Al Código Penal Federal, por su parte, se incorporaron los delitos por hechos de corrupción, tipificándose, entre otros, el ejercicio ilícito del servicio público, la coalición de servidores públicos, el abuso de autoridad, el uso ilícito de atribuciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Varias de esas modificaciones atendieron las recomendaciones internacionales y los Acuerdos que sobre la materia México ha suscrito como son, solo por mencionar algunos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores

Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción, constituido por leyes e instituciones autónomas y con facultades para prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción por parte de los ciudadanos y de las autoridades tanto federales como estatales y municipales fue una alternativa que incorporó una mayor participación ciudadana; no obstante, este Sistema no ha terminado de consolidarse y entre los asuntos pendientes se encuentra el nombramiento del Fiscal Anticorrupción.

Finalmente, en este recuento, llegamos a la denominada declaración tres de tres, cuyo propósito es impedir y regular el conflicto de intereses, además del enriquecimiento ilícito por parte de los servidores públicos.

No obstante, todos estos cambios institucionales y legislativos y los mayores instrumentos de control y vigilancia, los actos de corrupción continúan y se acompañan por un alarmante grado de impunidad.

La permanencia de nuestro país en los primeros lugares de rankings nacionales e internacionales es una constante: índices, encuestas de percepción y estudios muestran un retroceso en el combate a la corrupción.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, elaborada por el INEGI, la corrupción tiene consecuencias que se elevan a un costo total de 7,218 millones de pesos, es decir, 2,273 pesos por cada mexicano. Dicha Encuesta da cuenta también de que el soborno es el tipo de delito más predominante en los negocios internacionales.

En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual México pertenece, nuestro país resulta ser el miembro más corrupto y, de acuerdo con Transparencia Internacional, en el año 2018 ocupó el nada honroso lugar 138 de 180 países evaluados.

En cuanto a los delitos económicos, una encuesta realizada en 2018 por la firma de consultoría PwC, en México, la malversación de activos ocupa el primer lugar con el 47% de los delitos económicos, seguido por el soborno y la corrupción con el 30% "lo que representa un aumento de 9 puntos porcentuales desde nuestra última encuesta en 2016".[1]

Cada día, gracias al uso de las tecnologías de la información, este tipo de estudios son más especializados y focalizados. Uno de ellos, publicado el 25 de junio, es el Índice de Capacidad de Combate a la Corrupción 2019, elaborado por la organización *Americas Society/Conuncil of the Americas* y la consultoría internacional *Control Risk*, este último, en una escala que va del 1 al 10, le da a México una calificación global de 4.5, reprobando así su capacidad de detectar, sancionar y disuadir la corrupción.

Al revisar con más detalle dicho análisis, vemos que en eficiencia e independencia del Poder Judicial, se obtuvo una calificación de 2.99; en eficiencia e independencia de las agencias anticorrupción, 4.5; en indulgencia y acuerdos extrajudiciales, 2.5; en calidad y exigibilidad de la legislación de financiación de campañas electorales, 4.68; y en procesos legislativos y de Gobierno, 2.5.[2]

Lo anterior confirma que, no obstante los tratados internacionales suscritos, las leyes expedidas y los organismos creados, México sigue manteniendo instituciones poco sólidas, incapaces de combatir la corrupción.

La sociedad ve con alarma cómo la corrupción desvía recursos públicos a través de prácticas como la llamada "estafa maestra"; cómo se incrementan los costos de las obras públicas por los "moches"; el descubrimiento de empresas fantasmas, de aviadores, de falsos empleos; en general, cómo se des-

[1] https://pwc.to/2mvlRTJ
[2] https://bit.ly/2yHhwAK

virtúa la misión de las instituciones públicas hacia fines privados.

En el Senado de la República, desde el inicio de la LXVI Legislatura, en la Comisión de Puntos Constitucionales, hemos impulsado cambios constitucionales para contribuir a terminar con esas prácticas perniciosas.

El artículo 19 constitucional se modificó para que, entre otros aspectos, quienes incurran en hechos de corrupción sean sujetos a prisión preventiva oficiosa; del mismo modo, se reformó el artículo 22 de nuestra Ley Suprema, para determinar la extinción de dominio a aquellos bienes que no se compruebe que fueron adquiridos de manera lícita, con ello, los que se hayan adquirido por actos de corrupción, enriquecimiento ilícito o delincuencia organizada, pasarán al Estado para canalizar los recursos a los programas sociales.

Del mismo modo y más recientemente, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), aprobado por el Senado, incluyó un capítulo sobre corrupción, incorporando estándares entre los tres países para el combate a la corrupción, lo cual contribuirá a crear un ámbito más competitivo y con mayores oportunidades para las empresas.

Los senadores entendemos que en el combate contra la corrupción deben cerrarse todos los cauces que propicien la impunidad, no podemos permitir lagunas u omisiones en el orden jurídico.

La urgencia de continuar legislando requiere una evaluación detallada de lo realizado anteriormente y de los motivos de la falta de resultados acordes a las exigencias de la sociedad. Es una tarea en la que seguiremos aportando y poniendo nuestro mayor esfuerzo.

Instituto Belisario Domínguez

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN NUESTRO país es fundamental para el actual gobierno federal y, por tanto, para su política nacional. De igual manera desde el inicio de la LXIV Legislatura, el Senado de la República ha establecido una agenda que responde a dicha tarea de Estado.

El fenómeno de la corrupción se remonta hasta los tiempos de la fundación de las primeras ciudades-Estado en la antigua Mesopotamia. Sin embargo, con el paso de los siglos, su análisis y la lucha por erradicarla se ha convertido en un tema universal.

En el caso de nuestro país nos lleva a inicios de la construcción de la misma República mexicana; por supuesto, ha cobrado relevancia desde décadas pasadas. Citemos a manera de ejemplo la década de los ochenta del siglo pasado y recordemos la incumplida promesa de la renovación moral de la sociedad de Miguel de la Madrid.

El **combate** a la **corrupción en México,** un **compromiso** de la **Cuarta Transformación**

Martha Patricia Patiño Fierro

En la actualidad, las y los ciudadanos de nuestro país son muy sensibles al tema de la corrupción; hablando con honestidad, debemos reconocer que se fue construyendo toda una historia al escuchar día a día —por años— noticias relacionadas con el desvío de recursos públicos, también cuando se hablaba del nepotismo en las instituciones de la administración pública, de los arreglos de funcionarios con empresas privadas para la asignación de la obra pública, la venta de plazas o pactos de complicidad con el crimen organizado, o casos de empresa privadas y fundaciones que recibían recursos en actos violatorios que se encuentran tipificados en la ley y quedaban impunes, por citar solo algunas de sus modalidades.

Pero ¿qué es la corrupción y cómo la identificamos?, ¿cómo afecta al desarrollo de nuestro país? Y, principalmente, ¿cómo podemos combatir este fenómeno que es uno de los principales problemas que nos afecta como sociedad y debilita nuestro Estado de Derecho?

Diversos analistas en esta materia han señalado que el fenómeno de la corrupción es un tema sistémico y multicausal, relacionado principalmente con el poder y cuyas definiciones lo denominan un problema, tanto en las esferas públicas como en las privadas. Empero, emprender una campaña para erradicar la corrupción no ha sido ni es la solución. A la corrupción se le debe combatir como política de Estado.

La corrupción se ha ido presentando y escalando de manera gradual en los diferentes órdenes de gobierno y dependencias desde hace varias décadas; se ha tornado compleja y, para algunas personas, es lo que ha definido al sistema político mexicano. Por lo anterior, en esta reflexión presentaré un análisis de los datos más importantes que tiene que conocer usted como lector y lectora acerca del fenómeno que se ha convertido en una de las amenazas más importantes para la sociedad mexicana.

¿Qué es la corrupción y cómo la identificamos?

Sin duda, para comprender la corrupción y su impacto en el desarrollo del país, es ineludible conocer

la definición de aquello que estamos examinando. Por esta razón es importante analizar el concepto que ha sido retomado en diferentes disciplinas, tales como la jurídica, la política e, incluso, la social.

Los asuntos de naturaleza económica son los que la ciudadanía ubica con mayor claridad cuando nos referimos a la existencia de la corrupción, pero no son los únicos. Existen otras formas en que se manifiesta este problema, como es el caso del abuso y la impunidad en la procuración y acceso a la justicia, la negligencia, la complicidad, la incapacidad para garantizar la seguridad ciudadana, pero también cuando se quebranta la decisión popular en un proceso electoral o, sencillamente, cuando se hace presente el abuso por parte de la autoridad hacia las y los ciudadanos.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) ha establecido que el concepto de corrupción, de forma general, es la manera en la que el poder público es utilizado para alcanzar beneficios para una persona o un colectivo por encima de la norma. Este concepto es similar al que presenta Transparencia Internacional, que define a este problema como "el abuso de poder, delegado para el beneficio propio". Aunado a estas definiciones se ha tenido la perspectiva de que este fenómeno es, principalmente, una práctica del sector público y en consecuencia de las y los servidores públicos. La SFP (2013) señala los siguientes tres niveles cuando habla de corrupción:

1. Corrupción a gran escala
2. Actos de corrupción menores
3. Corrupción política

El **primer nivel** es la manera en la que se clasifican aquellos actos que son cometidos por funcionarios de alto nivel, y que se llevan a cabo a través de la formulación o aplicación de políticas públicas a modo; el **segundo** se traduce en lo que comúnmente denominamos "tráfico de influencias" y que se ejecuta generalmente por un funcionario público sobre la propia ciudadanía; y el **tercero**, es el acto de corrupción de mayor resonancia, ya que su objetivo es mantener el poder por medio de la alteración de las normas y el uso de las instituciones.

Por otra parte, hay conceptualizaciones que desde la perspectiva académica han definido a la corrupción. La actual secretaria de la SFP, Irma Erándira Sandoval, estableció la siguiente **ecuación**: "[la corrupción] se encuentra en las estructuras del poder político mexicano y se manifiesta en el abuso del poder, más la impunidad menos la participación ciudadana".[1] Desde otro punto de vista, la académica María Amparo Casar, señala a la corrupción como: "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".[2]

Independientemente de las diferencias entre las definiciones, observamos que el común denominador en todas, o al menos de la mayoría, es que la existencia de la corrupción en cualquier estructura de gobierno parte del poder público que se ejerce en función de intereses personales y/o de grupo y, por tanto, se emplean las facultades otorgadas por las propias leyes y normas a favor de un interés propio y no colectivo, actuando sobre la manipulación de políticas públicas y de información, canalizando de forma indebida los recursos, utilizando el soborno y la extorsión, entre otros actos antiéticos.

¿Cómo afecta la corrupción al desarrollo de nuestro país?

Para responder esta pregunta, revisemos tres de los estudios realizados que han medido la corrup-

[1] Bautista, 2018.
[2] Casar, 2016.

ción, en los que se ha considerado a nuestro país. Me refiero en primer lugar al Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional; en segundo, al Informe Latinobarómetro 2018 y, por último, a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2018 es una herramienta de medición llevada a cabo por Transparencia Internacional en la cual, a través de diferentes encuestas y evaluaciones, se pretende medir la corrupción en el sector público de 180 países.

El informe estipula que, desde 2012, el problema de la corrupción en nuestro país se ha agravado, experimentado un retroceso. Con base en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional, México cuenta con una calificación de 28 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público. De esa manera, México se ubica en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28, colocándose como uno de los peores evaluados en la región latinoamericana; mientras que en las últimas posiciones se encuentran países como Siria y Somalia.

Asimismo, se menciona que en nuestro país una de las causas por las cuales la prevención de la corrupción es limitada, es debido al declive de los derechos políticos básicos como la libertad de expresión y la libertad de prensa.

Por otra parte, El Inform Latinobarómetro es un estudio que se realiza de manera anual en 18 países de la región de América Latina, en el cual se aplican alrededor de veinte mil entrevistas. El objetivo de este estudio de opinión es presentar datos acerca del desarrollo de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo social, así como la evolución y percepción de la corrupción.

En este estudio, México ocupa el cuarto lugar entre los países con mayor nivel de corrupción con un 14%, solo por debajo de Colombia con el 20%, Perú con el 19% y Brasil con el 16%. Además, la corrupción se encuentra en el segundo lugar dentro de los problemas más importantes que tiene nuestro país, seguido de la situación política, la economía y el desempleo.

El informe puntualiza que a pesar de la posición que ocupan los diferentes países de América Latina, la percepción que se tiene sobre la corrupción va en aumento. A manera de ejemplo, en 2017 el 62% de los latinoamericanos decían que la corrupción había aumentado, mientras que en 2018 el porcentaje subió a 65%.

Otro dato preocupante que presenta este informe señala que México es uno de los seis países de la región en donde las y los ciudadanos prefieren guardar silencio que denunciar algún acto de corrupción. Además, este informe debe ser una llamada de atención debido a que la percepción que tiene la ciudadanía, no solo en nuestro país sino en gran parte de América Latina, es que las y los funcionarios públicos encabezan la lista de actores promoventes de la corrupción:

> *"El 51% de los latinoamericanos creen que —todos o casi todos— los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción. El 50% cree que los presidentes están involucrados, el 47% cree que los concejales y el gobierno local están involucrados en actos de corrupción. Desde luego que esto llama la atención ya que en la pregunta sobre cuál es el problema principal del municipio, no aparece la corrupción como problema, sin embargo, la mitad de los ciudadanos cree que concejales y gobierno local están involucrados en actos de corrupción. ¿No importa entonces?, ¿no es un problema? Sin duda que nuevamente el problema es el discurso público y la importancia que le dan al tema".*[3]

[3] Latinobarómetro, 2018:65

Con esta afirmación no cabe duda que el fenómeno de la corrupción es un problema que se encuentra en todos los ámbitos que rodean la vida pública nacional, por eso, la población reconoce al actual gobierno en su compromiso por atender este asunto, de manera urgente y prioritaria.

Por ***último,*** es importante revisar la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, ya que se trata de una herramienta utilizada con el objetivo de obtener información acerca de experiencias de las y los ciudadanos que se encuentran realizando trámites o solicitando servicios en las diferentes instituciones de gobierno; además, se incluyen aquellas relacionadas con la seguridad pública y la impartición de justicia. Esta información cuantitativa es utilizada regularmente para el planteamiento, implementación e, incluso, la evaluación de una política pública.

En 2017 se publicó la cuarta edición de esta encuesta y los resultados presentados señalan que la tasa de población que tuvo algún contacto con servidores públicos y que experimentaron al menos un acto de corrupción fue de 14,635 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, mientras que en 2015 fue de 12,590 habitantes, lo que significa un aumento entre los años 2015 y 2017 del 16%. Así como en los estudios mencionados previamente, esta encuesta presenta un dato preocupante debido a que señala que la corrupción se ha convertido en un elemento constante y que con seguridad afectará a las y los ciudadanos.[4]

A nivel local, las entidades federativas también son percibidas como organizaciones corruptas. Para esta publicación, aquella con mayor percepción de corrupción fue la Ciudad de México con un 95.3%, diez puntos por encima de la media, que es del 85%. La que menor nivel de percepción presentó es Querétaro, con el 65 %, esto es, un 20% por debajo del promedio nacional.[5]

Además, de acuerdo con la ENCIG 2017, el trámite en el cual se viven mayores experiencias de corrupción es aquel que realizan las y los ciudadanos con las autoridades de seguridad pública, cuyo nivel alcanzó un 59.5%, seguido de los trámites de permisos relacionados con propiedad con el 30.7% y, finalmente, las gestiones ante el Ministerio Público con un 25.1%. Por otra parte, los trámites con menor porcentaje de experiencias de corrupción fueron los de atención médica programada con el 0.2%.

Aunado a lo anterior, el costo como consecuencia de la corrupción en 2017 aumentó un 12.5% con relación al 2015, periodo que registró un costo de 6.418,824,589 pesos.

Como resultado de los informes presentados se puede señalar que la corrupción es una pandemia que afecta no solo a nuestro país, sino al conjunto de países miembros de la comunidad internacional, sean estos desarrollados o subdesarrollados. Es un malestar en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo que se ha acentuado con la globalización. Los informes recientes procedentes tanto de organismos nacionales como internacionales demuestran un severo incremento de este problema en los últimos años.

La corrupción se ha convertido, sin duda alguna, en uno de los aspectos que más limitan el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo social de nuestro país, dado que elevan los costos de inversión e incluso la inhiben. Asimismo, estos actos encarecen las transacciones económicas, distorsionan la competencia de los mercados, afectando a las y los consumidores, a la ciudadanía y al patrimonio del Estado, marcando profundas desigualdades en las posibilidades de

[4] Para la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 se realizaron encuestas en localidades con más de 100,000 habitantes, todos ellos fueron mujeres y hombres mayores de 18 años con residencia dentro del territorio nacional.

[5] Casar, 2016.

acceso a la justicia, a los servicios y, en general, al ejercicio de los derechos en función de los recursos individuales.

En años recientes nuestro país ha expedido diversas normas que tienen como finalidad combatir este problema en materia de legislación civil, penal y administrativa, así como de fiscalización, rendición de cuentas, de presupuesto y responsabilidad hacendaria, de contabilidad gubernamental, de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, y de identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El 27 de mayo del 2015 entró en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Este sistema significó reformar 14 artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122) en materia de combate a la corrupción. Asimismo, se hicieron adiciones a los artículos 73, 74, 79, 108, 109, 116 y 122 y se derogó un párrafo del artículo 79. Aunque el objetivo del SNA es la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas, así como el que los casos de corrupción sean denunciados para erradicar la corrupción en nuestro país, la realidad es que dicho problema lejos de disminuir ha ido en aumento. Esto ha sucedido porque la estructura del sistema y las condiciones lo favorecen, así como también la existencia de diversos agentes que lo estimulan, lo que ha sido revelado en diferentes resultados de estudios y encuestas. Sin embargo, cabe destacar que desde el Senado de la República, en esta Legislatura, se ha intensificado el trabajo para combatir el problema de fondo.

La LXIV Legislatura y las iniciativas contra la corrupción.

En el marco de este contexto, durante esta LXIV Legislatura se han presentado ante el Pleno del Senado de la República algunas iniciativas en materia de corrupción, con el objetivo de combatir este grave problema en los diferentes niveles de gobiernos, incluido el propio Poder Legislativo.

En el siguiente cuadro se integran algunas de las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura en materia de corrupción:

Cuadro 1. Iniciativas en contra de la corrupción
Senado de la República
LXIV Legislatura

Iniciativas en contra de la corrupción Senado de la República LXIV Legislatura					
Núm.	**Fecha**	**Presentada por**	**Iniciativa**	**Objeto**	**Estatus**
1	11/09/18	Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de inhabilitación por hechos de corrupción.	La iniciativa tiene por objeto establecer la inhabilitación permanente de los servidores públicos por actos de corrupción.	Pendiente En Comisión (es) de Cámara Revisora el 2 de abril de 2019.

2	20/09/18	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos graves.	La iniciativa tiene por objeto ampliar las causales para ordenar la prisión preventiva oficiosa. Entre lo propuesto destaca determinar que ameritarán la prisión preventiva oficiosa las siguientes causas, entre otras: corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.	Publicado en D.O.F. el 12 de abril de 2019
3	02/10/18	Sen. José Antonio Cruz Álvarez Lima de MORENA	Que reforma y adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto establecer la extinción de dominio para delitos por hechos de corrupción.	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 2 de octubre de 2018
4	11/10/18	Del Sen. Miguel Ángel Navarro Quintero, a nombre propio, del Sen. Ricardo Monreal Ávila y del Grupo Parlamentario del Partido MORENA	Decreto por el que se expide la Ley que regula las Actividades de Cabildeo en el Congreso de la Unión.	La Ley que se pretende expedir tiene como objeto regular y transparentar las actividades remuneradas que realizan personas físicas o morales dedicadas a promover, defender o representar los intereses legítimos de particulares ante Legisladores, en lo individual o en conjunto, y ante los Servidores Públicos de las Cámaras, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.	Pendiente en Comisiones en Cámara de Origen, el Senado de 31 de octubre de 2018, se emitió rectificación de turno, para dictaminar la iniciativa.
5	25/10/18	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.	La iniciativa tiene por objeto combatir la corrupción en materia de adquisiciones tanto en arrendamientos y servicios como en obra pública.	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 25 de octubre de 2018.
6	06/11/18	Presentador: Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma los artículos 157 Bis 1 y 157 Bis 12 de la Ley General de Salud.	La iniciativa tiene por objeto combatir la corrupción en programas de vacunación. Para ello propone: 1) establecer un Registro Nominal de Vacunación que permita el monitoreo y la evaluación del Programa de Vacunación Universal, mediante indicadores básicos de desempeño, fidedignos y auditables; 2) detallar que el Estado garantizará el abasto y distribución oportuna y gratuita de las vacunas; y,	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 6 de noviembre de 2018.

				análisis comparativos de precios, la utilización de compras consolidadas y el uso de mecanismos de cooperación solidaria establecidos por organismos multilaterales, que garanticen las mejores condiciones al Estado mexicano.	
7	08/11/18	Sen. Alejandro González Yáñez del Partido del Trabajo	Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerar el fraude electoral y la corrupción como delitos graves.	La iniciativa tiene por objeto establecer que el Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, también por delitos en materias de corrupción y electoral.	Publicado en D.O.F. el 12 de abril de 2019.
8	04/12/18	Ejecutivo Federal	Que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto establecer que el presidente de la República durante el tiempo de su encargo también podrá ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves en términos del segundo párrafo del artículo 19 constitucional.	De primera lectura en Cámara Revisora el 24 de abril de 2019.
9	07/02/19	Sen. José Clemente Castañeda Hoeflich de MC	Que expide la Ley General de Protección de Testigos de Actos de Corrupción y reforma los artículos 64 y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	La iniciativa tiene por objeto establecer las medidas de protección a testigos y personas denunciantes de actos de corrupción para garantizar su integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales.	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de origen el 7 de febrero de 2019.
10	12/02/19	Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda de MC	Que reforma y adiciona un tercer párrafo a la fracción XIX Bis, recorriéndose el subsecuente en su orden, del artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	La iniciativa tiene por objeto combatir la corrupción a través de la eliminación del secreto bancario.	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 12 de febrero de 2019
11	07/03/19	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 13 de la Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción.	La iniciativa tiene por objeto establecer que la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP tendrá el carácter de invitado permanente a las reuniones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 7 de marzo de 2019.
12	19/03/2019	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma los artículos 14 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	La iniciativa tiene por objeto permitir que los servidores públicos puedan denunciar hechos ilícitos independientemente de lo que concierne a las funciones propias de la dependencia en la que desempeñan el cargo. Para ello propone:	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 19 de marzo de 2019.

				1) señalar que en caso de actos u omisiones de los servidores materia de denuncia, que queden comprendidos en más de dos sujetos deberán informar a la autoridad correspondiente; y, 2) determinar que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que omita denunciar los actos u omisiones que llegare a advertir en el ejercicio de sus funciones, cuando éstos sean cometidos por servidores públicos adscritos a su dependencia, a cualquier otra o por particulares.	
13	23/04/19	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto crear en la SCJN una sala especializada en anticorrupción. Entre lo propuesto destaca: 1) aumentar a 16 el número de Ministros que conformarán la SCJN ; 2) precisar que las sesiones del pleno y de las salas serán publicas cuando se trate de asuntos relacionado con anticorrupción; 3) señalar que las controversias y los juicios de amparo derivados de procedimientos relacionados con anticorrupción serán sustanciados por la Sala de la SCJN especializada en Anticorrupción y por jueces y tribunales especializados en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias; 4) señalar que el Ejecutivo federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los cinco integrantes de la Sala de la SCJN Especializada en Anticorrupción; 5) señalar que el presidente de la sala en materia de anticorrupción será integrante del comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; 6) precisar que las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de la norma impugnada, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos once votos. Para tal fin propone modificar los artículos 94, 95, 100, 105, 107, 109 y 113 de la CPEUM.	Pendiente en Comisión (es) de Cámara de origen el 23 de abril de 2019.

14	03/07/2019	Sen. Ricardo Monreal Ávila de MORENA	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto crear el Tribunal Federal Anticorrupción, así como los tribunales judiciales especializados en esa materia en las entidades federativas. Entre lo propuesto destaca: 1) determinar que este Tribunal se integrará por tres Magistrados de Circuito designados por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley; 2) especificar que estos Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, sin posibilidad para un nuevo período; 3) estipular que el Tribunal conocerá los recursos que se promuevan en contra de las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o de los órganos internosde control de los entes públicos federales, que impongan sanciones o pago de indemnizaciones a servidores públicos con motivo de las responsabilidades administrativas en que hubieren incurrido, y a particulares que hayan intervenido en actos vinculados con faltas administrativas graves; 4) considerar que los Poderes Judiciales Locales tendrán un tribunal especializado en materia anticorrupción que conocerá los recursos que se promuevan en contra de las resoluciones de la entidad local de fiscalización, y de los entes públicos estatales o municipales, que impongan sanciones o pago de indemnizaciones a servidores públicos; 5) facultar a los órganos internos de control tanto federales como estatales y locales para sancionar a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas en que incurran; fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;	

				6) establecer que los órganos internos de control, la ASF y las entidades de fiscalización de las entidades federativas y de la Ciudad de México impondrán a los par ticulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales; e, 7) incrementar a dos los representantes del Comité de Participación Ciudadana que integran el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Para ello propone modificar los artículos 73, 79, 94, 97, 101, 109, 110, 113, 116 y 122 de la CPEUM.	

Cuadro de elaboración propia, con datos de la página electrónica del Senado de la República y el Sistema de Información Legislativa de SEGOB.

Ahora bien, no me detendré a revisar cada una, pero en las siguientes líneas me permito exponer algunas de las propuestas del Senador Ricardo Monreal Ávila.

- *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos graves*[6]

Esta iniciativa, presentada el 20 de septiembre de 2018, establece que los jueces ordenen la prisión preventiva oficiosa en asuntos electorales, sobre hidrocarburos y armas de fuego. Asimismo, establece que los casos de corrupción se cataloguen como delitos graves. Por otra parte, busca establecer nuevas reglas procesales con respecto a las medidas cautelares que se deben aplicar a las y los servidores públicos sometidos a juicio por hechos de corrupción que forman parte de la materia del Código Penal Federal.

- *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley que regula las actividades de cabildeo en el Congreso de la Unión*[7]

La iniciativa fue presentada junto con el Senador Miguel Ángel Navarro Quintero el 11 de octubre de 2018 y pretende incorporar una regulación y mayor transparencia en las actividades de cabildeo que realizan personas físicas o morales. Esta propuesta surge como medida precautoria para las y los legisladores y servidores públicos y busca evitar incurrir en posibles actos de conflictos de interés en el tráfico de influencias.

[6] Gaceta del Senado de la República (20 de septiembre de 2018). http://bit.ly/2OwJY1p

[7] Gaceta de Senado de la República (11 de octubre de 2018). http://bit.ly/2p4Kbyo

- *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.*[8]

Esta iniciativa se presentó el 25 de octubre de 2018 y tiene como objeto combatir la corrupción en materia de adquisiciones, tanto en arrendamientos y servicios, como en obras públicas. De esa manera se propone:

- Establecer la prohibición expresa de celebrar contratos que involucren dinero público con empresas a las que el SAT haya identificado como entidades irregulares (empresas fantasmas, de acuerdo con el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación).
- Ampliar el catálogo de sujetos obligados impedidos de celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con empresas.
- Equiparar con el delito de defraudación fiscal la expedición, adquisición o enajenación de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.
- Incrementar las penas para quienes participen en la suplantación de identidad, representación o personalidad de un contribuyente, otorguen su consentimiento para llevar a cabo la suplantación de su identidad, o inciten a una persona física a inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes para utilizar sus datos de forma indebida.
- Con el fin de impulsar mecanismos de transparencia, la reforma establece que las personas que deseen participar en procedimientos de licitación deberán dar su consentimiento para que el Sistema de Administración Tributaria publique en su página de internet la información de estas.[9]
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 157 Bis 1 y 157 Bis 12 de la Ley General de Salud.[10]

La iniciativa referida se presentó el 6 de noviembre de 2018, y tiene como meta combatir el problema de la corrupción en el sector salud, específicamente en los programas de vacunación. La iniciativa propone garantizar que la adquisición de insumos y vacunas se realicen mediante análisis comparativos de precios, la utilización de compras consolidadas y el uso de mecanismos de cooperación solidaria establecidos por organismos multilaterales, que garanticen las mejores condiciones al Estado mexicano.

- *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo cuarto al Artículo 13 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*[11]

Esta iniciativa se presentó en conjunto con la Senadora Gricelda Valencia de la Mora el 7 de marzo del 2019 y propone al Comité Coordinador, que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como la instancia que establecerá los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional: también es la encargada del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas. La propuesta señala que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda ser considerada como un invitado

8 Gaceta del Senado de la República (25 de octubre de 2018). http://bit.ly/2nwhyJT

9 Monreal, 2018 c:7.

10 Gaceta del Senado (6 de noviembre de 2018). http://bit.ly/35i3swO

11 Gaceta del Senado (7 de marzo de 2019). http://bit.ly/2lAE8Iw

permanente en las reuniones que realiza el Comité Coordinador ya que la unidad es una área técnica y especializada en analizar y diseminar la información financiera obtenida.

- *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 14 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*[12]

El 19 de marzo del 2019 se presentó junto con el Senador Ricardo Velázquez Meza esta iniciativa que tiene como objeto mejorar la accesibilidad de los funcionarios públicos a los medios legales para realizar denuncias por actuaciones o hechos que sean actos de corrupción. Además, con esta iniciativa se busca cumplir con los compromisos internacionales que nuestro país suscribió con otras naciones, así como con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional Anticorrupción.

- *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 94, 95, 100, 105, 107, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*[13]

El 23 de abril de 2019 se presentó esta iniciativa, que busca establecer en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Tercera Sala que analice y delibere sobre los asuntos que se presenten sobre corrupción. Dicha sala contará con la competencia exclusiva para conocer de esta materia, además de otras que estén relacionadas.

Con esta propuesta se espera que el Máximo Tribunal del país eleve su desempeño jurisdiccional e impulse la especialización al más alto nivel para comenzar, desde el Poder Judicial, un combate a la corrupción. La nueva Sala deberá contar con las siguientes competencias:

- En materia de anticorrupción, incluyendo cuestiones derivadas de la responsabilidad administrativa y delitos que tengan por origen hechos o actos de corrupción en los que participen servidores públicos y particulares.
- En materia de responsabilidad patrimonial del Estado, al ser la Sala encargada de determinar los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos.
- Recursos de revisión administrativa interpuestos contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.[14]

- *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 79, 94, 97, 101, 109, 110, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*[15]

Durante el segundo receso del primer año de ejercicio se presentó también una iniciativa que tiene como objetivo crear el Tribunal Federal Anticorrupción, que formará parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, como un órgano en el que se deposite el ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Dicha iniciativa se presentó el 3 de julio de 2019.

Uno de los objetivos que tiene esta iniciativa es incrementar la confianza de la sociedad mexicana

[12] Gaceta del Senado de la República (19 de marzo de 2019). http://bit.ly/2VrbsqE

[13] Gaceta del Senado de la República (23 de abril de 2019). http://bit.ly/33ipkpW

[14] Monreal, 2019 c.

[15] Gaceta del Senado de la República (3 de julio de 2019). http://bit.ly/2AWfKgp

a través de los procedimientos de responsabilidad administrativa y la forma en que son resueltos. Otro objetivo es evitar demeritar a los tribunales de justicia administrativa y, por el contrario, reconocer su labor en la impartición de justicia y los resultados que presenta.[16]

Reflexiones finales

El presente artículo ha presentado las conclusiones de diversos documentos que hablan sobre el nivel de corrupción en México y que han demostrado como este problema representa un lastre para la actividad productiva del país, así como para el funcionamiento de las instituciones del Estado, por lo que abatirla es central para transformar nuestro sistema en uno más productivo, eficiente y eficaz.

Para lograrlo debemos tener claro que la corrupción no es un problema meramente moral o coyuntural, sino estructural y sistémico. Nuestro sistema y estructuras que lo sustentan se han construido sobre bases que suponen la corrupción como una forma funcional del mismo. Algunos de sus componentes más claros son la impunidad, la complicidad, los pactos y connivencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la imbricación entre poder político y poder económico, y las reglas no escritas de los acuerdos y beneficios de la clase política.

Sin duda, la desestructuración de los componentes sistémicos de la corrupción y si no su eliminación total al menos su abatimiento sustancial, tendrán un impacto positivo en el crecimiento y desarrollo del país en el mediano y largo plazo.

La LXIV Legislatura del Senado de la República se ha convertido en un espacio de reflexión y acción para el combate a la corrupción. Es necesario acompañar este trabajo con conocimiento de causa, un fenómeno tan grave como este lo amerita. Además, es urgente acercar posiciones entre las diferentes fuerzas políticas que se encuentran representadas, con el objetivo de tomar decisiones que les permitan contar con una visión informada y que deriven en más y mejores leyes que sean efectivas y capaces de combatir este problema y, sobre todo, se necesita una voluntad política compartida a fin de transformar nuestro sistema.

Sin lugar a duda, desde el 1º de septiembre del 2018 ha habido un trabajo intenso, no solo para cambiar la percepción que tiene la sociedad acerca de la corrupción, sino para abatirla. Desde el Senado de la República se ha trabajado para pasar de un país en el que el desvío de recursos, los moches, el influyentismo, el conflicto de interés, todos elementos que rodean a la corrupción, dejen de ser concebidos y tolerados como algo inevitable y, de esta manera, convertirnos en un país en donde el servicio público se lleve a cabo con responsabilidad, solidez y confianza ciudadana.

Fuentes consultadas

- Bautista, J. (2018). La corrupción en México: cambios y alternativas. Recuperado de: http://bit.ly/2owNQoH
- Casar, M. A. (2016). México: Anatomía de la Corrupción. (2ª ed). México: IMCO.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado de: http://bit.ly/2OzaxD7
- Ethos Laboratorio de políticas públicas. (2017). Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Recuperado de: http://bit.ly/35lwXOl
- Instituto Nacional de Estadística y Geográfica. (2018). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2017. Recuperado de: http://bit.ly/2kmcxC4

[16] Monreal, 2019, d.

- Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional. http://bit.ly/2owNUVt
- Licona Vite, C. (2014). Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas.* México: Cámara de Diputados. Pp. 269-327.
- Monreal Ávila, R. (2018 a) Proyecto de decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos graves. Recuperado de: http://bit.ly/2OwJY1p
- (2018 b). Proyecto de decreto por el que se expide la Ley que regula las Actividades de Cabildeo en el Congreso de la Unión. Recuperado de: http://bit.ly/2p4Kbyo
- (2018 c). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Recuperado de: http://bit.ly/30WfJUg
- (2018 d). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 157 Bis 1 y 157 Bis 12 de la Ley General de Salud. Recuperado de: http://bit.ly/35i3swO
- (2019 a). Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo cuarto al Artículo 13 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de: http://bit.ly/2IAE8Iw
- (2019 b). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 14 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de: http://bit.ly/2VrbsqE
- (2019 c). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://bit.ly/33ipkpW
- (2019 d). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://bit.ly/2AWfKgp
- Senado de la República (2018) Gaceta Parlamentaria del marte 6 de noviembre del 2018). Recuperado de: http://bit.ly/2nwgRjL
- Secretaria de la Función Pública. (2013). Definición de corrupción. Recuperado de: http://bit.ly/2VsUFDG
- Transparency Internacional. (S/F). Sign the declaration against corruption. Recuperado de: http://bit.ly/2ATY8lr
- (2019). Corruption perceptions index 2018. Recuperado de: http://bit.ly/2q0eir9

UNA ELEVADA CALIDAD DEL DESEMPEÑO en el uso de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, impacto, transparencia y rendición de cuentas es una condición necesaria para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles. Asimismo, favorece la confianza de los ciudadanos respecto al actuar del gobierno y permite lograr una mayor congruencia en la implementación de legislación y políticas encaminadas a fortalecer los ingresos públicos. En este sentido, si los ciudadanos perciben que los recursos que aportan al gobierno —para que este opere e implemente las diversas políticas públicas que impulsan el desarrollo nacional— son utilizados con alta calidad en su desempeño, entonces podrían considerar justificable el llegar incluso a aportar recursos adicionales si fuese necesario. De esta forma, el primer paso para emprender una estrategia de fortalecimiento de los ingresos públicos es mejorar la calidad del desempeño en su uso.

Combatir la corrupción y otras posibles **acciones** para **mejorar el desempeño en el uso de los recursos públicos** en México*

Jaime Arturo Del Río Monges

Algunas de las líneas de acción que podrían implementarse para lograr el adecuado uso de los recursos públicos en México, entre otras, son: i) combatir la corrupción; ii) fortalecer la planeación del desarrollo sostenible y la evaluación integral del desempeño en el uso de los recursos públicos; iii) impulsar un servicio profesional de carrera meritocrático como una de las condiciones necesarias para el fortalecimiento institucional; iv) mejorar el desempeño del gasto federalizado; v) crear una agencia independiente para la administración de la deuda pública.

Combatir la corrupción

La corrupción puede ser uno de los elementos que expliquen una baja calidad del desempeño en el uso de los recursos públicos. Tanzi[1] define la corrupción como el abuso del poder público para obtener un beneficio privado; sin embargo, como el autor advierte, a partir de esta definición no debe concluirse que la corrupción no existe en el sector privado. El autor previene sobre no caer en la falacia de creer que si se aboliera el Estado desaparecería la corrupción, ya que además del hecho de que la corrupción también existe en el sector privado y en la sociedad civil, no debe olvidarse que una sociedad civilizada no puede funcionar sin un Estado, y en las sociedades modernas y avanzadas el Estado debe tener muchas funciones. Por otro lado, Tanzi recuerda que algunas de las naciones menos corruptas en el mundo como Canadá, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Suecia y Noruega, tienen algunos de los sectores públicos más grandes, medidos por la proporción que representan los impuestos o el gasto público en relación con el Producto Interno Bruto (PIB).

Tanzi identifica diversos factores que contribuyen directamente a la corrupción: i) regulaciones y autorizaciones; ii) impuestos; iii) decisiones de gasto público; iv) provisión por parte del gobierno

[1] Tanzi, 2008.

* Las opiniones expresadas en el presente artículo son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

de bienes y servicios por debajo de precios de mercado; v) decisiones discrecionales como las privatizaciones, la venta de activos públicos incluyendo los derechos de extracción de recursos naturales, entre otros; vi) financiamiento de partidos políticos. Asimismo, Tanzi identifica diversas causas indirectas de la corrupción: i) calidad de la burocracia; ii) nivel de salarios en el sector público; iii) sistemas de penalización; iv) controles institucionales; v) transparencia de reglas, leyes y procesos; vi) ejemplos provenientes de los líderes.

Como explica Tanzi, la corrupción tiene diversos efectos negativos en la economía: i) reduce los ingresos públicos y aumenta el gasto público, lo que contribuye a mayores déficits fiscales y a una mayor dificultad para mantener una política fiscal saludable; ii) incrementa la desigualdad porque permite a individuos mejor posicionados tomar ventaja de las actividades del gobierno con un costo para el resto de la población; iii) distorsiona los mercados y la asignación de recursos debido a que reduce la capacidad del gobierno para corregir fallas de mercado, distorsiona incentivos, actúa como un impuesto arbitrario con altos costos en términos de bienestar, reduce o distorsiona el fundamental rol del gobierno en el cumplimiento de contratos y la protección de derechos de propiedad, reduce la legitimidad de la economía de mercado e incluso posiblemente de la democracia; iv) tiende a incrementar la pobreza porque reduce el potencial para generar ingresos de las personas en condiciones de pobreza; v) reduce la eficiencia y el crecimiento económicos debido a la combinación de los factores expuestos anteriormente.

Asimismo, la corrupción tiene un impacto negativo en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y reduce los incentivos a contribuir con sus responsabilidades fiscales y menos aun con una mayor carga impositiva en caso de que esta fuese requerida para hacer más efectiva la labor del gobierno como facilitador y promotor del desarrollo nacional. Como lo explican Rothstein y Uslaner,[2] cuando los gobernantes extraen dinero público para sus propios bolsillos, no solo habrá menos recursos para financiar programas sociales, sino que también los ciudadanos tendrán una menor confianza en sus gobiernos; los contribuyentes solo estarán dispuestos a pagar más impuestos si creen que obtendrán a cambio un valor razonable en la forma de servicios y beneficios públicos. En este sentido, mejorar el desempeño del uso de los recursos públicos es una condición necesaria para fortalecer los ingresos públicos vía impuestos al aumentar los incentivos de los ciudadanos para cumplir a cabalidad con su obligación fiscal e incluso a incrementar su contribución —si esto fuese necesario y estuviese justificado— cuando se demuestra que esta les reportará dividendos adecuados en términos de servicios y beneficios públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos clave para incentivar mejoras en el resto de los componentes del desempeño en el uso de recursos públicos (i.e. eficiencia, eficacia, e impacto). El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha propuesto un Código de Transparencia Fiscal como referencia internacional para revelar información concerniente a las finanzas públicas. Dicho Código comprende un conjunto de principios construidos alrededor de cuatro pilares: i) reportes fiscales; ii) elaboración de presupuestos y proyecciones fiscales; iii) análisis y administración de riesgos fiscales; iv) administración de ingresos. El FMI detalla los principios que deben cuidarse en las distintas dimensiones y subdimensiones que conforman cada uno de estos cuatro pilares. Así, por ejemplo, en la subdimensión de cobertura de flujos —la cual pertenece a la dimensión cobertura del pilar de reportes fiscales— se maneja como principio que los reportes fiscales incluyan los detalles de todos los ingresos y gastos

[2] Rothstein y Uslaner, 2005.

públicos, así como cualquier tipo de financiamiento (deuda) en que haya incurrido el gobierno.

Por otro lado, el FMI considera que asegurar la rendición de cuentas se vincula con promover un Estado de Derecho, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y combatir la corrupción. En conjunto estos elementos les permiten a los países mantener un buen nivel de gobernanza. La rendición de cuentas es una de las medidas que puede contribuir a disminuir la corrupción, sin embargo, como hace notar Tanzi, debido a que la corrupción es un fenómeno complejo que casi nunca puede ser explicado por una sola causa, su combate debe darse en diversos frentes. Asimismo, Tanzi argumenta que cualquier estrategia integral realista de combate a la corrupción debe comenzar con reconocer que es un fenómeno que tiene una oferta y una demanda, es decir, hay actores que demandan actos corruptos por parte de servidores públicos y algunos de estos servidores están dispuestos a incurrir en ese tipo de actos por determinado precio.

Como señalan Griffin *et al*,[3] la rendición de cuentas no solo es útil para combatir la corrupción, sino también para mejorar los resultados y operación del gobierno en términos de eficiencia y una adecuada selección de las políticas públicas. Los autores sostienen que las causas de las deficiencias sistémicas de un gobierno pueden incluirse en tres amplias categorías: i) corrupción; ii) ineficiencia; iii) malas selecciones de políticas. Griffin *et al* argumentan que los elementos clave que explican altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos son: la existencia de un sistema político que demande mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la actividad pública, la prevalencia de una fortaleza institucional, y el contar con las herramientas técnicas adecuadas requeridas en los procesos que permiten asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

De acuerdo con el ranking mundial del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que reporta Transparencia Internacional, en 2018 México se ubicó en la posición 135 de un conjunto analizado de 180 países. La percepción de corrupción de México durante 2018 estuvo en un nivel similar al de naciones como Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea, y Rusia. Dentro de los países que conforman la OCDE, México se ha mantenido en la última posición respecto a la percepción de corrupción desde que Transparencia Internacional comenzó a calcular dicho índice en 1995. Mientras tanto, los países con la menor percepción de corrupción en 2018 fueron Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Suiza y Noruega.

[3] Griffin et al., 2010.

Cuadro 1. Índice de Percepción de Corrupción (IPC) en países de la OCDE, 2013-2018

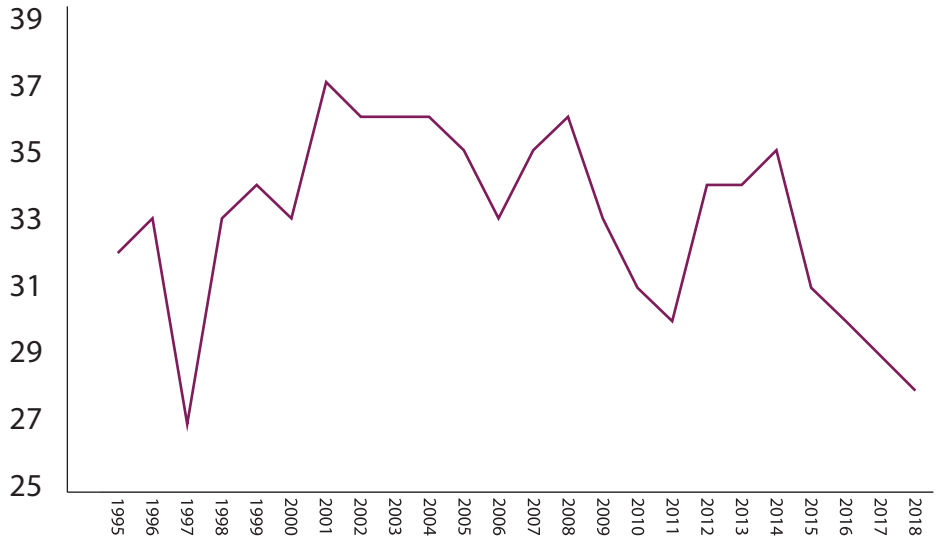
Países	2018		2017		2016		2015		2014		2013	
	Puntuación	Posición mundial	Puntuación	Posición mundial	Puntuación	Posición mundial	Puntuación	Posición mundial	Puntuación	Posición mundial	Puntuación	Posición mundial
Dinamarca	88	1	88	2	90	1	91	1	92	1	91	1
Nueva Zelanda	87	2	89	1	90	1	91	1	91	2	91	1
Finlandia	85	3	85	3	89	3	90	3	89	3	89	3
Suecia	85	3	84	6	88	4	89	4	87	4	89	3
Suiza	85	3	85	3	86	5	86	6	86	5	85	7
Noruega	84	7	85	3	85	6	88	5	86	6	86	5
Países Bajos	82	8	82	8	83	8	84	9	83	8	83	8
Canadá	81	9	82	8	82	9	83	10	81	10	81	9

Luxemburgo	81	**9**	82	**8**	81	**10**	85	**7**	82	**9**	80	**11**
Reino Unido	80	**11**	82	**8**	81	**10**	81	**11**	78	**14**	76	**14**
Alemania	80	**11**	81	**12**	81	**10**	81	**11**	79	**12**	78	**12**
Australia	77	**13**	77	**13**	73	**13**	79	**13**	80	**11**	81	**9**
Austria	76	**14**	75	**16**	75	**17**	76	**16**	72	**23**	69	**26**
Islandia	76	**16**	77	**13**	78	**14**	79	**13**	79	**12**	78	**12**
Bélgica	75	**17**	75	**16**	77	**15**	77	**15**	76	**15**	75	**15**
Estonia	73	**18**	71	**21**	70	**22**	70	**23**	69	**26**	68	**28**
Irlanda	73	**18**	74	**19**	73	**19**	75	**18**	74	**17**	72	**21**
Japón	73	**18**	73	**20**	72	**20**	75	**18**	76	**15**	74	**18**
Francia	72	**21**	70	**23**	69	**23**	70	**23**	69	**26**	71	**22**
Estados Unidos	71	**22**	75	**16**	74	**18**	76	**16**	74	**17**	73	**19**
Chile	67	**27**	67	**26**	66	**24**	70	**23**	73	**21**	71	**22**
Portugal	64	**30**	63	**29**	62	**29**	64	**28**	63	**31**	62	**33**
Israel	61	**34**	62	**32**	64	**28**	61	**32**	60	**37**	61	**36**
Polonia	60	**36**	60	**36**	62	**29**	63	**29**	61	**35**	60	**38**
Eslovenia	60	**36**	61	**34**	61	**31**	60	**34**	58	**39**	57	**43**
República Checa	59	**38**	57	**42**	55	**47**	56	**38**	51	**53**	48	**57**
Lituania	59	**38**	59	**38**	59	**38**	59	**36**	58	**40**		
Letonia	58	**40**	58	**40**	57	**44**	56	**38**	55	**43**	53	**49**
España	58	**40**	57	**42**	58	**41**	58	**37**	60	**37**	59	**40**
Corea del Sur	57	**44**	54	**51**	53	**52**	54	**43**	55	**43**	55	**46**
Italia	52	**50**	50	**54**	47	**60**	44	**61**	43	**69**	43	**69**
Eslovaquia	50	**54**	50	**54**	51	**54**	51	**50**	50	**50**	47	**61**
Hungría	46	**61**	45	**66**	48	**57**	51	**50**	54	**47**	54	**47**
Grecia	45	**64**	48	**59**	44	**69**	46	**58**	43	**69**	40	**80**
Turquía	41	**75**	40	**81**	41	**75**	42	**66**	45	**64**	50	**53**
México	28	**135**	29	**135**	30	**123**	31	**111**	35	**103**	34	**106**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia Internacional.

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) toma valores de 0 a 100; durante el período 1995-2018, el IPC promedio de México fue de 33.0 puntos. El IPC de México mantuvo una tendencia fluctuante durante el período mencionado y desde el año 2015 ha mantenido una tendencia decreciente. En 2018 alcanzó un valor de 28 puntos, el cual es el segundo menor puntaje para el IPC de México durante 1995-2018, ya que en el año 2007 se situó en 27 puntos. El IPC promedio de la OCDE durante 2018 fue de 68 puntos, lo que implica que México tendría que incrementar el valor de su IPC en 142.9% para alcanzar la media de la IPC en dicho año. Incluso es significativa la brecha entre el IPC del penúltimo país dentro de la IPC en 2018 (Turquía) respecto al IPC de México en dicho año. El IPC de Turquía representó 146.4% el IPC de México en 2018.

Gráfica 1. Evolución del IPC de México durante 1995-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia Internacional.

Existen algunas estimaciones del costo directo de la corrupción para los ciudadanos en México. Así, por ejemplo, Transparencia Mexicana (2011) estimó que en 2010 los mexicanos destinaron más de 32,000 millones de pesos corrientes a "mordidas" para acceder o facilitar 35 servicios públicos analizados por dicha institución. Dichos servicios fueron los siguientes: 1) pago del predial; 2) solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios; 3) recibir correspondencia; 4) obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar; 5) recibir apoyo o incorporarse a programas de gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etc.; 6) conexión de teléfono; 7) obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial; 8) introducción o regularización de servicios (i.e. agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines); 9) obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas; 10) obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores; 11) obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como INFONAVIT; 12) conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio; 13) conexión o reconexión de luz de domicilio; 14) obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas; 15) obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio; 16) visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos; 17) ingresar a trabajar a Gobierno; 18) solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad; 19) atención urgente a un paciente o que este ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital; 20) obtener la licencia para conducir; 21) solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento; 22) regularizar cualquier trámite de su vehículo; 23) obtener una licencia o permiso de uso de suelo; 24) aprobar la verificación vehicular; 25) obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial; 26) llevar o presentar un caso en un juzgado; 27) obtener agua de la pipa

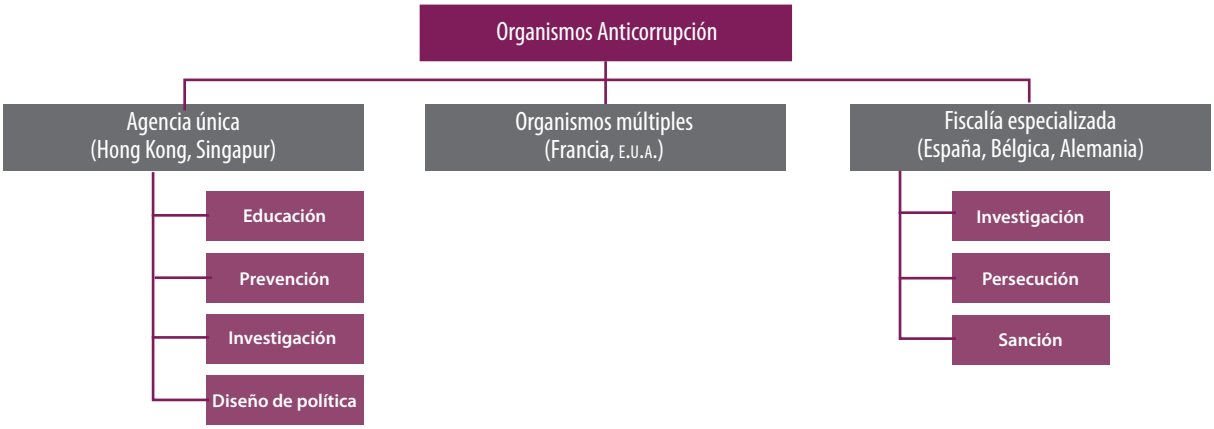
de la delegación o municipio; 28) pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura; 29) trabajar o vender en la vía pública; 30) evitar la detención en el Ministerio Público (MP)/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso en el MP; 31) recuperar un automóvil robado; 32) pasar objetos por alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo; 33) evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón; 34) estacionar un automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos; 35) evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.

Asimismo, Transparencia Mexicana (2011) estimó que en 2010 los hogares mexicanos destinaron en promedio 14% de su ingreso a pagos asociados a la corrupción, mientras que para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo el impuesto regresivo que representa la corrupción fue equivalente a 33% de su ingreso. Por otro lado, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), a partir de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, estimó que en dicho año los ciudadanos de México erogaron un costo a consecuencia de la corrupción de 7,217.8 millones de pesos corrientes (mdp) en los siguientes rubros: i) pago de tenencia o impuesto vehicular; ii) trámites vehiculares; iii) trámites de Educación Pública; iv) trámites en el Registro Civil; v) contacto con autoridades de seguridad pública.

La corrupción también tiene costos indirectos debido a las externalidades negativas que genera para la economía. Casar[4] señala que la corrupción afecta a la inversión y a los ingresos de las empresas como consecuencia de la pérdida de ventas, así como también se relaciona con la pérdida de empleo. El costo agregado de la corrupción se ha estimado en un rango de 2% del PIB —como calcula el Foro Económico Mundial— hasta un máximo equivalente a 10% del PIB, según cálculos de la OCDE y la Universidad Nacional Autónoma de México.[5] Sin embargo, como explica Casar los costos de la corrupción no son exclusivos de la esfera económica, ya que este fenómeno también tiene externalidades negativas a nivel político (i.e. mayor insatisfacción con la democracia, menor confianza en los actores políticos y en las instituciones) y a nivel social (i.e. mayor violencia).

4 Casar, 2015.
5 Casar, 2015; Dirección de Comunicación Social de la UNAM, 2018; Reporte Índigo, 2018; Paredes y Ávila, 2018.

Figura 1. Modelos de agencias anticorrupción



Fuente: Casar (2015)

En cuanto al andamiaje institucional para combatir la corrupción, la OCDE reconoce tres tipos de modelos de agencias anticorrupción en el ámbito internacional cuyo éxito ha dependido más del nivel de compromiso asumido y su puesta en funcionamiento que de su diseño. Países como Hong Kong o Singapur han adoptado un modelo de agencia única multipropósito que concentra prácticamente todas las tareas y autoridad en materia de corrupción, aunque se mantiene la función judicial en un órgano distinto.[6] Por otro lado, países como Francia o E.U.A. han optado por agencias múltiples desconcentradas y descentralizadas que se coordinan en la práctica y que asumen funciones diversas como investigación, evaluación, capacitación, diseño de códigos de ética, y preparación de legislación anticorrupción.[7] Finalmente, países como España, Bélgica y Alemania tienen fiscalías especializadas que concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar conductas tipificadas como corrupción, pero que dispersan el resto de las funciones.[8]

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

Figura 2. Sistema Nacional de Anticorrupción (SNA) en México

Secretaría de la Función Pública (SFP)

1. Prevenir, corregir, investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas.
2. Revisar el ingreso, egreso y aplicación de los recursos públicos de las entidades que señale la ley.
3. Sancionar las faltas administrativas no graves.
4. Investigar y substanciar faltas administrativas graves.
5. Presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito ante la FECC.

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

1. Fiscalizar los recursos federales y hacer recomendaciones y observaciones.
2. Solicitar información del ejercicio de recursos en curso.
3. Solicitar y revisar información de ejercicios anteriores.
4. Derivado de denuncias, revisar el ejercicio fiscal en curso y el de ejercicios fiscales anteriores.
5. Fiscalizar aportaciones y participaciones.
6. Fiscalizar el dinero y ejercicio de la deuda de los Estados que cuente con garantía de la Federación.
7. Investigar y substanciar faltas administrativas graves.
8. Promover las acciones que correspondan ante el TFJA y la FECC.

Comité Coordinador del SNA

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)

1. Investigar casos de corrupción tipificados como delito y llevarlos al Poder Judicial.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)

1. Dirimir las controversias entre la APF.
2. Imponer las sanciones los servidores públicos y a particulares por las responsabilidades administrativas graves.
3. Fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

Coordinación → Prevención → Fiscalización → Detección → Sanción

Fuente: Casar (2015)

En el caso de México, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) significa un avance en el arreglo institucional de combate a la corrupción, sin embargo, su mera instauración no es garantía de nada.[9] En la implementación del SNA se requiere no solo de una política de Estado, sino de la voluntad política para adoptarla y mantenerla; también son necesarias capacidades institucionales basadas en un sistema profesional de carrera que incluya ministerios públicos y jueces especializados en delitos de corrupción, así como definir con claridad la tipología de delitos que comprende el concepto de corrupción.[10]

Cabe destacar que las políticas de combate a la corrupción en México han adolecido de un andamiaje institucional capaz de inculcar y hacer valer un sistema de valores conducente al respeto a la legalidad, así como tampoco ha sido capaz de aumentar los costos de incurrir en actos de corrupción.[11] De manera similar, debe enfatizarse que una condición necesaria para lograr el éxito de una política anticorrupción es lograr el compromiso colectivo de la ciudadanía de participar activamente en dicha política; sin embargo, para ello se requiere que los ciudadanos tengan un nivel elevado de confianza en el compromiso y la seriedad de las instituciones públicas en un esfuerzo de esa naturaleza.[12] El tomar medidas para reducir de forma significativa la impunidad en relación con los actos de corrupción puede ser la piedra angular para aumentar tanto los costos de incurrir en dicho tipo de actos, como la confianza de los ciudadanos en el compromiso y esfuerzo de las instituciones públicas en relación con una política anticorrupción.

[9] *Ibid.*
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*
[12] *Ibid.*

Fortalecer la planeación del desarrollo sostenible y la evaluación integral del desempeño en el uso de recursos públicos

Para alcanzar y mantener un nivel muy alto de desarrollo y bienestar sostenibles se requiere la armonización de cuatro dimensiones de sostenibilidad: i) económica; ii) social; iii) ambiental; iv) institucional.[13] Para impulsar el desarrollo sostenible de una nación se requiere mantener la aplicación de estrategias de desarrollo en un horizonte temporal de largo plazo. Ciertamente habrá casos en los que sea necesario llevar a cabo ajustes a dichas estrategias, o incluso se requiera sustituirlas por completo por otras, siempre y cuando exista una plena justificación para ello como resultados que no sean suficientemente satisfactorios en términos de su impacto en el bienestar sostenible de la población y de avance en el desarrollo sostenible de la nación en su conjunto. Los procesos de planeación del desarrollo en México obedecen a una lógica temporal sexenal en el caso del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, o a una trianual en gobiernos municipales. Si bien, incluso con cambios de gobiernos puede llegar a existir continuidad en la aplicación de políticas o estrategias de desarrollo que hayan rendido buenos frutos, lo cierto es que no se cuenta con un marco legal e institucional que asegure que así sea. En este sentido, existen áreas de oportunidad para fortalecer la planeación del desarrollo y el bienestar sostenibles en México mediante innovaciones en el marco legal e institucional que rigen la planeación del desarrollo. Una de las finalidades de dichas innovaciones sería incrementar la posibilidad de mantener un esfuerzo en el impulso al desarrollo y bienestar sostenibles en un horizonte de largo plazo.

[13] DFID, 1997.

Una primera área de oportunidad en la innovación de la planeación del desarrollo en México podría consistir en definir metas generales y específicas a las que se aspire a llegar como nación en términos de desarrollo y bienestar sostenibles. Un punto de partida para ello podría ser el alinear las estrategias de impulso al desarrollo y bienestar sostenibles del país a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y a sus respectivas metas. El cuadro 2 incluye los 17 ODS de la Agenda 2030 de la ONU, mientras que el cuadro 3 presenta a manera de ejemplo las metas específicas del Objetivo 1 de dicha Agenda. Cualquier documento rector de planeación del desarrollo sostenible en México podría contar así con una base de objetivos y metas a la cual estaría alineado, y sobre la cual cada gobierno en turno podría añadir otros objetivos y metas de acuerdo con su oferta política, siempre y cuando estén armonizados con dicha base. Así, los distintos documentos rectores de planeación del desarrollo que puedan ser utilizados en México estarían alineados a la base de objetivos y metas de la Agenda 2030 de la ONU: i) Plan Nacional de Desarrollo; ii) Planes Sectoriales; iii) Planes Especiales; iv) Planes Institucionales; v) Planes Estatales de Desarrollo; vi) Planes Municipales de Desarrollo.

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas

1	Fin de la pobreza	10	Reducción de las desigualdades
2	Cero hambre	11	Ciudades y comunidades sostenibles
3	Salud y bienestar	12	Producción y consumo responsables
4	Educación de calidad	13	Acción por el clima
5	Igualdad de género	14	Vida submarina
6	Agua limpia y saneamiento	15	Vida de ecosistemas terrestres
7	Energía asequible y no contaminante	16	Paz, justicia e instituciones sólidas
8	Trabajo decente y crecimiento económico	17	Alianzas para lograr los objetivos
9	Industria, innovación e infraestructura		

Cuadro 3. Metas del Objetivo 1 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas

Metas del Objetivo 1: Fin de la Pobreza
1.1 Erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.
1.2 Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
1.3 Poner en práctica, a nivel nacional, sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.
1.4 Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ONU.

Una segunda área de oportunidad podría consistir en fortalecer la estrategia de monitoreo y evaluación del desempeño en el uso de recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia, impacto en el desarrollo y el bienestar, transparencia y rendición de cuentas. Para ello, se deberán diseñar indicadores para cada una de las metas de desarrollo y bienestar sostenibles planteadas que permitan medir no solo el impacto de las estrategias de desarrollo en cuanto al avance en dichas metas sino también la eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos. Todos los indicadores deberán ser monitoreados periódicamente de acuerdo con el flujo de información que permita calcularlos.

Una tercera área de oportunidad podría consistir en crear un Sistema Nacional de Planeación y Evaluación del Desarrollo Sostenible (SNPEDS), que podría contar con la coordinación general de una Agencia Nacional de Planeación y Evaluación del Desarrollo Sostenible (ANPEDS) e integraría a instituciones de los tres actores de gobernanza (i.e. gobierno, sector privado, sociedad civil), así como a instituciones académicas y de investigación. Para asegurar su independencia y blindarla de cualquier vaivén asociado a cambios de gobierno, el ANPEDS debería ser constituida como un órgano descentralizado y desconcentrado con plena autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Asimismo, el ANPEDS debería integrarse por investigadores altamente calificados y con experiencia en cada una de las áreas asociadas a los objetivos y metas que conformarían la base de la planeación del desarrollo en México. El ANPEDS funcionaría con un horizonte de largo plazo y sus integrantes contarían con la seguridad brindada por un servicio profesional de carrera meritocrático al cual pertenecerían. A su vez, cada entidad federativa contaría con una ramificación estatal del ANPEDS que coordinaría la planeación y evaluación del desarrollo y bienestar sostenibles con los actores de la gobernanza e instituciones académicas y de investigación locales.

Impulsar un servicio profesional de carrera meritocrático como una de las condiciones necesarias para el fortalecimiento institucional

En cualquier institución u organización, ya sea pública, privada o de la sociedad civil, la calidad en su desempeño está directamente relacionada, entre otros factores, con la calidad del desempeño de las personas que la conforman. El perfil y la experiencia de los integrantes de una institución u organización son a su vez, entre otras, algunas de las variables que contribuyen a la calidad individual y colectiva de su desempeño.

Contar con un servicio profesional de carrera meritocrático es una de las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno dentro del sector público. Pardo[14] señala que, en México, la incorporación de funcionarios al servicio público, así como su permanencia y promoción, tradicionalmente fueron prácticas que no estuvieron exentas de discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. Si bien desde la década de los ochenta se comenzó a presionar para hacer más eficiente la administración pública en México, fue hasta 2003 con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), que México pudo integrarse al conjunto de países que contaban con un servicio civil de carrera.[15] La Secretaría de la Función Pública (SFP) señala que para algunos países ya ha transcurrido un tiempo significativo desde el año en que incorporaron un servicio civil de carrera, por ejemplo: Reino Unido (1955); Francia (1941); Nueva Zelanda (1912); Canadá (1908); Aus-

[14] Pardo, 2005.
[15] Pardo, 2005; Martínez, 2006 y 2009.

tralia (1902); Estados Unidos (1883); España (1852); Países Bajos (1829).

En 2003 se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), la cual fue el punto de partida para que México se pudiera incorporar al conjunto de países que cuentan con un servicio público o civil de carrera. La LSPCAPF definió que el Servicio Profesional de Carrera (SPC) era un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito; asimismo, determinó que el SPC sería dirigido por la SFP, y que su operación correspondería a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. El SPC abarcaba los rangos de puestos comprendidos entre el de Director General y homólogos, hasta el de Enlace, por lo cual dichas plazas se debían someter a un concurso público. La LSPCAPF pretendía dar estabilidad y permanencia a los servidores públicos de carrera, a la vez que promovía su capacitación, actualización y evaluación periódica, con la finalidad de incrementar su profesionalización para mejorar la calidad de la administración pública.

El artículo 34 de la LSPCAPF señala que "en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país..." se podrán autorizar nombramientos temporales para ocupar un puesto en el servicio público sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección que dicta dicha ley. Sin embargo, como señala Martínez[16] el uso indiscriminado de ese artículo se ha convertido en un severo problema ya que, si bien pretendía darle flexibilidad al sistema con la finalidad de no interrumpir las necesidades del servicio público, en la práctica suele predeterminarse un candidato para ocupar una plaza que se someterá a concurso.

En estos casos, la dinámica consiste en contratar profesionales —mediante un uso no siempre justificado del artículo 34 de la LSPCAPF—, quienes en determinado tiempo concursarán por la plaza del puesto que ocuparon temporalmente, lo cual puede generar incertidumbre sobre la imparcialidad en los procesos de selección para ocupar plazas en el servicio público. Mientras mayor es el abuso del artículo 34 de la LSPCAPF, más reduce el servicio profesional de carrera en México su posibilidad de ser meritocrático, es decir, de que sea el mérito —en términos de calificación, habilidades y experiencia— el atributo por el cual se defina, en todos los casos, quiénes serán los profesionales seleccionados para desempeñar las distintas funciones del servicio público.

Martínez[17] argumenta que algunos de los problemas en la implementación del SPC fueron los siguientes: i) ausencia de organizaciones eficientes de acuerdo con las necesidades de las dependencias y órganos desconcentrados, ya que prevalecía una deficiencia de congruencia global y se desconocía el impacto de las actividades fundamentales; ii) existencia de diferencias notables en estrategias y responsabilidades, lo cual provocaba duplicidad funcional y propiciaba un desconocimiento entre los servidores públicos de la estrategia que debía seguirse; iii) existencia de estructuras con demasiados niveles jerárquicos, estructuras organizacionales inequitativas y una proporción desequilibrada de áreas "sustantivas" y "adjetivas", con lo que solía haber un exceso de carga de trabajo en algunos puestos, mientras que otros eran muy holgados; iv) falta de experiencia para el diseño y selección de capacidades, principalmente las de carácter técnico; v) resistencia al cambio por el establecimiento de un SPC, ya que afectaba intereses creados; vi) el método más usado en la selección de candidatos para ocupar los puestos vacantes era la decisión del

[16] Martínez, 2006.

[17] *Ibid*.

jefe inmediato, lo cual se estimaba que ocurrió en el 51% de los casos; vii) carencia de evaluación del desempeño, se estimaba que solo el 13% de las instituciones implementaban esta práctica aunque estaba contemplada en la LSPCAPF; vii) uso indiscriminado del artículo 34 de la LSPCAPF que preveía la ocupación temporal de plazas ante situaciones excepcionales, lo cual —aunque se concursaban posteriormente esas plazas— tendía a predeterminar que el ganador de los concursos fuese quien había ocupado la plaza con base en el uso —muchas veces injustificado— de dicho artículo.

Durante la administración federal 2013-2018 el SPC fue modificado y acotado de tal forma que se contemplaron mecanismos para la libre selección de funcionarios públicos sin requerir que sus plazas se sometieran a concurso. Así, en agosto de 2013 se publicó la última reforma del Manual del Servicio Profesional de Carrera, en la cual se estableció que en diversos casos se podía optar por la libre designación de funcionarios para ocupar puestos públicos. Por ejemplo, tratándose de puestos del rango de Director General, cuando las funciones conferidas impliquen: i) establecer políticas públicas que incidan en la erradicación de la pobreza, la salubridad general, y el equilibrio ecológico y del medio ambiente; ii) dirigir un órgano administrativo desconcentrado; entre otras.

Se considera necesario reforzar el servicio profesional de carrera con una orientación hacia el espíritu original de la LSPCAPF sustentado en la igualdad de oportunidades para ocupar puestos en la función pública a partir de una selección meritocrática de candidatos. Como señalan Myers y Sousa,[18] la implementación de un sistema del mérito en el servicio profesional de carrera de México es una condición necesaria para que la administración pública del país se modernice y democratice. Los autores señalan que deben crearse candados en la ley que rige el servicio público de carrera de México para que impere una meritocracia y no un clientelismo de orden partidista, oligárquico o de grupo. La meritocracia en el servicio profesional de carrera es una condición necesaria para alcanzar la mayor calidad en la administración pública.

Los beneficios potenciales de la implementación de un servicio civil de carrera son múltiples. Así, por ejemplo, Barron[19] señala que el servicio civil en el Reino Unido ha permitido ayudar con integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad, a cualquier gobierno debidamente constituido, independientemente de su conformación partidista. Por su parte, McTigue[20] argumenta que la transformación del servicio civil de Nueva Zelanda durante las últimas dos décadas del siglo XX estuvo orientada a mejorar el desempeño de las instituciones de gobierno en términos de eficacia, eficiencia y de rendición de cuentas, lo cual permitió incrementar significativamente la confianza en el gobierno de una ciudadanía cada vez más informada y crítica.

Mejorar el desempeño del gasto federalizado

De acuerdo con los resultados de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), existen áreas de oportunidad para mejorar el desempeño en la gestión del gasto federalizado transferido a estados y municipios. La LSPCAPF (2015) explica que el gasto federalizado se integra por los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se transfieren a las entidades federativas, y por conducto de estas a los municipios. La importancia del gasto federalizado es tal que si se excluye a la Ciudad de México representa el 90% de los ingresos totales de las entidades federativas (ASF, 2015b).

18 Myers y Sousa, 2012.

19 Barron, 2003.

20 McTigue, 2003.

El gasto federalizado tiene un componente programable que está condicionado en su destino, y otro no programable que corresponde a las participaciones federales del Ramo 28 del PEF que pueden ser administradas libremente por las entidades federativas (ASF, 2015). Los recursos del gasto federalizado programable son transferidos a los gobiernos locales mediante las siguientes modalidades: i) aportaciones federales que incluyen el Ramo General 33 y el Ramo General 25; ii) convenios que pueden ser de descentralización o de reasignación; iii) subsidios que incluyen al Ramo General 23 y los asignados al Sistema de Protección Social en Salud por medio del Seguro Popular (ASF, 2014b).

A partir de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se observa que el componente programable representó en promedio el 59.4% del total del gasto federalizado durante el período 2000-2016. El peso relativo de este componente tendió a ser cada vez mayor durante casi todo el período analizado, ya que mientras en el año 2000 representó el 53.8%, para el año 2014 había alcanzado un máximo de 62.4% del gasto federalizado, y para 2016 esa proporción disminuyó a 59.8%.

Cuadro 4. Cuantificación monetaria del posible daño a las finanzas públicas en la gestión del gasto federalizado programable y las participaciones federales, saldo a enero de 2018 (millones de pesos corrientes).

Entidad Federativa	Gasto Federalizado Programable				Participaciones Federales			Monto total del posible impacto económico negativo contabilizados en auditorías a la gestión del gasto federalizado a Enero 2018 (últiima auditoría contabilizada: Cuenta Pública 2016)
	Pliegos de observaciones Cuentas Públicas 2012-2016 Monto pendiente de solventar a Enero de 2018	Procedimientos Resarcitorios en Desahogo Cuentas Púiblicas 2012-2013 Monto a Enero de 2018	Denuncias de Hechos (DH) a Enero de 2018		Gobiernos Estatales		Gobiernos Municipales	
			DH derivadas a la fiscalización a la Cuenta Pública	DH vinculadas con la simulación de reintegros	Distribución de participaciones federales a municipios Cuenta Pública 2016 Monto pendiente de solventar a Enero 2018	Ejercicio de participaciones federales Cuenta Pública 2016 Monto pendiente de solventar a Enero 2018	Ejercicio de participaciones federales Cuenta Pública 2016 Monto pendiente de solventar a Enero 2018	
Veracruz	36,266.5	6,560.1	21,428.3	4,770.2	97.7	7,458.5	22.1	76,603.4
Michoacán	21,013.0	2,925.4	6,999.4	1,268.3	0.2	540.1	224.4	32,970.8
Guerrero	13,296.8	473.9	785.9	943.3	38.9	390.3	9.2	15,938.3
Jalisco	10,787.9	2,336.6	1,814.1		2.1	1.7	66.6	15,009.0
Estado de México	12,234.9	21.7	665.7			196.4	117.4	13,236.1
Chiapas	7,968.2	936.7	1,204.7	253.1	10.4	754.5	3.2	11,130.8
Nuevo León	5,193.5	0.3	20.2			5,823.5		11,037.5
Oaxaca	8,294.2	563.1	343.8	83.7	279.0	341.7	70.5	9,976.0
Guanajuato	7,541.3	127.8	3.1	8.5				7,680.7
Baja California	6,396.4	520.0	0.1	5.3	20.0	328.2	235.7	7,505.7
Tabasco	4,404.4	1,022.3	1,470.0	136.1		16.6		7,049.4
Morelos	4,420.6	297.3	366.6	167.8		959.7		6,212.0
Sinaloa	2,521.5	181.6	539.0	135.6	1,879.7	34.4	69.4	5,361.2
Tamaulipas	2,131.5		0.9			1,594.4	1,438.1	5,164.9

Baja California Sur	4,104.7	129.9	129.6	88.3	247.4	224.8	37.9	4,962.6
Zacatecas	3,725.3	42.5	74.5	18.4	19.4	903.4		4,783.5
Hidalgo	3,641.8	1.5	55.5		143.0	141.0	27.4	4,010.2
Coahuila	3,138.2	21.2	98.6		369.8	32.2	275.5	3,935.5
Quintana Roo	1,734.1	0.3	37.1		47.3	2,022.3		3,841.1
Sonora	2,679.7	312.9	641.6			15.3	124.3	3,773.8
Chihuahua	3,149.4	17.3	174.3			334.5	33.5	3,709.0
San Luis Potosí	3,276.7	19.0	23.3			9.5	123.4	3,451.9
Ciudad de México	2,873.9		14.3				0.1	2,888.3
Durango	2,283.7	5.1	61.7		380.9	25.5	6.9	2,763.8
Yucatán	1,468.2	2.5	128.9			803.8		2,403.4
Nayarit	1,701.6	23.7	160.2		1.5	293.0	1.0	2,181.0
Puebla	1,716.7	118.3	74.9					1,909.9
Tlaxcala	1,439.7	2.2	44.8	82.7		181.2	11.3	1,761.9
Colima	855.6	419.1	116.7	46.8		186.3	6.9	1,631.4
Aguascalientes	1,345.0		1.6			0.1	16.8	1,363.5
Querétaro	882.4	24.9	105.1				0.6	1,013.0
Campeche	613.4	8.2	21.1			34.6	151.9	829.2
Total	**183,100.7**	**17,115.4**	**37,605.6**	**8,008.1**	**3,537.2**	**23,647.6**	**3,074.2**	**276,088.8**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ASF.

Los principales rubros problemáticos que ha detectado la ASF (2016, 2017, 2019) en la gestión del gasto federalizado programable son los siguientes:

1. **Elevada y recurrente incidencia de observaciones.** Las observaciones son sumas monetarias de los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos. La gestión del gasto federalizado programable tiene deficiencias estructurales y recurrentes; aunado a esto, los casos de corrupción relacionados con el manejo de recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios han mermado la confianza social en las instituciones.
2. **Subejercicios de recursos.** La ASF detecta algunas causas explicativas de la falta de aplicación de recursos en los fondos y programas del gasto federalizado programable: i) complejidad normativa y debilidades en las capacidades institucionales de los municipios; ii) transferencia no calendarizada de los recursos a las entidades federativas; iii) se permite prorrogar la aplicación de los recursos después del cierre del ejercicio; iv) no se transfieren los recursos oportunamente a las instancias ejecutoras por parte de las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales; v) retroalimentación del problema del subejercicio, debido a que el subejercicio de recursos en un año determinado propicia el inicio desfasado del siguiente ejercicio; vi) prevalece una imprecisión normativa en relación con el principio de anualidad en el ejercicio de recursos, aun cuando dicho principio quedó estipulado en el PEF desde el año 2009.

3. **Opacidad en el manejo de los recursos y que estos sean aplicados a fines distintos de aquellos fondos y programas para los cuales estaban destinados.** Los gobiernos locales, con la finalidad de financiar requerimientos propios, suelen indebidamente transferir recursos de las cuentas de los fondos y programas del gasto federalizado a otras cuentas bancarias. Así, las autoridades de estados y municipios acostumbran a financiar actividades distintas a los fines para los que les fueron asignados los recursos de fondos y programas federales. Por otro lado, la falta de transparencia y de rendición de cuentas en la gestión del gasto federalizado programable generan incentivos para la corrupción. Existe también un avance limitado en la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio fiscal correspondiente y el destino de los recursos federales transferidos es irregular; la distribución de recursos en algunos programas se realiza sin la transparencia necesaria; y se carece de suficientes evaluaciones de desempeño del gasto federalizado.
4. **Insuficiente participación de los beneficiarios de los fondos y programas en su gestión, seguimiento y vigilancia.** Algunas de las causas detectadas por la ASF en esta problemática son los siguientes: i) el marco jurídico en materia de participación social es insuficiente y desarticulado; ii) el apoyo institucional para la promoción, constitución y operación de las figuras de participación social es escaso; iii) el acompañamiento y seguimiento del proceso por parte de las autoridades responsables es insuficiente y se carece de evaluaciones del proceso participativo; iv) la capacitación es reducida y no se provee adecuadamente la información necesaria en los órganos de participación social sobre las obras y acciones que deben ser objeto de su vigilancia y seguimiento; vi) se carece o es reducida la disponibilidad de sistemas para recepción y atención de quejas, denuncias y sugerencias; vi) las autoridades no están convencidas del valor de la participación social para fortalecer la legitimidad de la gestión pública.

Por otro lado, las principales recomendaciones de la ASF (2016, 2017, 2019) para mejorar la gestión del gasto federalizado programable son las siguientes:

1. **Mejorar la eficacia en materia de aplicación de responsabilidades administrativas.** En el actual esquema institucional y jurídico, se prevé que la ASF promueva ante los órganos internos de control de los gobiernos locales la atención de las observaciones determinadas en las auditorías del gasto federalizado. Sin embargo, en múltiples casos el marco jurídico que regula la actuación de esos órganos internos de control es obsoleto e inadecuado, además de que en la mayoría de las entidades federativas el periodo de prescripción de las responsabilidades es reducido, lo cual hace poco efectivo el sistema de aplicación de responsabilidades.
2. **Mejorar el contexto político y jurídico que dificulta la gestión independiente de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL).** El impacto de las EFSL como un contrapeso de los gobiernos estatales se ve limitado porque desarrollan sus actividades en un contexto que limita la autonomía de su actuación. In-

cluso, los auditores superiores de las EFSL son nombrados por los gobernadores de las entidades federativas, quienes tienen la facultad de removerlos si así lo consideran conveniente. Al respecto, el Auditor Superior de la Federación, el Lic. David Colmenares Páramo,[21] resalta la influencia que tienen, en muchos casos, los gobernadores de las entidades federativas respecto a la selección de los titulares de los órganos de fiscalización superior en los estados, y en algunos casos incluso en su permanencia en el cargo. Colmenares enfatiza la necesidad de que los órganos de fiscalización superior de los estados cuenten en todos los casos con plena autonomía de gestión y presupuestal, y que sus titulares sean electos a partir de propuestas en que participen los ciudadanos e incluso la propia ASF. Asimismo, Colmenares subraya que para avanzar en un enfoque preventivo es necesario que los gobernadores y congresos locales comprendan la importancia de respetar la independencia de los auditores superiores, la cual es fundamental para revisar y prevenir anomalías en el uso de recursos públicos.

3. **Fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios.** La debilidad de las fuentes de ingresos de los gobiernos estatales y municipales ha provocado que estos dependan fuertemente de los recursos transferidos por la federación mediante participaciones federales y transferencias condicionadas, lo cual ha sido un elemento estructural que propicia la utilización de dichos recursos para fines distintos a los aprobados. Asimismo, la carencia de una regulación adecuada y una falta de control en el manejo de las finanzas de los gobiernos locales fomentan el incremento de su deuda pública.
4. **Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales.** Las evaluaciones de la ASF han determinado que la calidad del control interno de las instituciones de los gobiernos estatales y municipales es mayoritariamente insuficiente. Asimismo, ha estimado que el nivel de capacidad técnica y administrativa de los gobiernos municipales es en general limitada.
5. **Adecuar la normatividad en algunos fondos y programas.** En algunos fondos y programas la normatividad es inadecuada, insuficiente o ambigua. Por mencionar un ejemplo, en dos fondos del Ramo 33, FASP y SUBSEMUN, la autorización de modificaciones programáticas propuestas por entidades federativas y municipios es compleja, además de que demanda un tiempo extenso, lo que retrasa su aplicación.
6. **Vincular el gasto federalizado a un presupuesto basado en resultados.** Prevalece una distribución inercial de los recursos del gasto federalizado, por lo que el impacto y los resultados de programas y fondos no son considerados para la asignación de recursos, lo cual ocasiona que no existan incentivos positivos o negativos para que las entidades federativas se esfuercen por mejorar su gestión.
7. **Reintegrar los recursos observados a la Tesorería de la Federación (TESOFE).** Los recursos observados se reintegran a las cuentas bancarias de los fondos y programas, lo cual ha provocado que incluso se simulen reintegros de recursos. La ASF señala que esta práctica ha resultado nociva, ya que al no reintegrar los recursos directamente a la TESOFE se disminuye el impacto de la devolución.

[21] Colmenares, 2018.

Por otro lado, los principales rubros problemáticos que identifica la ASF (2018) en las auditorías a las participaciones federales son las siguientes:

1. **Sesgo poblacional en las fórmulas de distribución de las participaciones.** Las fórmulas de distribución de las participaciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) dan un mayor peso relativo a la variable "población" que al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales). La falta de incentivos para que los gobiernos locales incrementen su esfuerzo recaudatorio ha contribuido a la elevada dependencia de los ingresos de dichos gobiernos respecto a las transferencias federales.
2. **Omisión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) de la revisión a la distribución de las participaciones de las entidades federativas a los municipios.** La CPFF está facultada en la LFC para vigilar la distribución, liquidación y pago de las participaciones federales de las entidades federativas a los municipios, facultad que no se ha ejercido por enfatizar exclusivamente el análisis de la distribución de las participaciones de la Federación a las entidades federativas.
3. **Falta de transparencia respecto a los criterios utilizados en las fórmulas estatales de distribución de las participaciones federales a los municipios.** Existe una gran diversidad en las fórmulas que utilizan las entidades federativas para distribuir las participaciones federales a los municipios, las cuales son definidas por las legislaturas locales. Asimismo, a pesar de que la LFC estipula que deben ser públicas las fórmulas y criterios que utilizan las entidades federativas para distribuir las participaciones federales a los municipios, no siempre se cumple con dicha disposición. En algunos casos se aplican porcentajes de distribución de las participaciones federales por municipio sin que exista claridad en las variables y fuentes de información utilizadas para su cálculo.
4. **Desconocimiento de los municipios sobre el proceso distributivo de las participaciones federales que llevan a cabo las entidades federativas.** En general, los municipios desconocen la forma en la cual las entidades federativas distribuyen las participaciones federales, ya que las fórmulas o criterios utilizados son complejos, y en muchos casos no se transparenta el proceso de distribución. El mejor de los casos suele ser que los municipios solo revisen que les sean entregados los montos de participaciones federales publicados por las secretarías de finanzas estatales.
5. **Insuficiencias en materia jurídica y administrativa para la gestión eficiente de las participaciones federales.** En general, existen áreas de mejora en el marco jurídico de las entidades federativas en relación con la gestión de las participaciones federales. Así, por ejemplo, suele no estar suficientemente reglamentada la gestión de los servicios personales, y en algunos casos las leyes de obra pública y adquisiciones presentan holgura para la asignación de contratos de forma directa o mediante invitaciones. Asimismo, en la mayoría de las entidades federativas no se lleva a cabo una clasificación de los egresos por fuente de financiamiento, lo cual dificulta determinar en qué se gastan las participaciones federales, así como su fiscalización. De manera similar, existen áreas de mejora en el control interno para la gestión del ejercicio de las participaciones federales.

Las principales recomendaciones de la ASF (2018) para mejorar los procesos de distribución y ejercicio de las participaciones federales son las siguientes:

- Ejercer la facultad que tiene la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) para vigilar la determinación, liquidación y pago de las participaciones federales, de la SHCP y las entidades federativas a los municipios.
- Promover ante las legislaturas locales la publicación de las fórmulas de distribución de participaciones federales donde se transparente a detalle el cálculo efectuado para llevar a cabo dicha distribución. Deberá incluirse de forma clara y transparente una explicación de los criterios de ponderación, las variables utilizadas —que deberán ser definidas por INEGI—, así como su base de datos y fuentes; lo anterior, con la finalidad de hacer posible replicar y revisar la asignación de las participaciones.
- Fortalecer los mecanismos de control y supervisión en el proceso de cálculo, distribución, liquidación, pago y afectaciones de las participaciones federales a los municipios.
- En aquellos municipios que no cuenten con la capacidad suficiente para llevar a cabo de forma eficiente la administración del cobro del impuesto predial, promover convenios para que dicha gestión sea realizada por las autoridades estatales.

Crear una agencia independiente para la administración de la deuda pública

Como señalan Golebiowski y Marchewka (2010), cuando se tiene una unidad encargada de la administración de la deuda pública que forma parte de la Secretaría de Finanzas o del Banco Central, suelen presentarse conflictos de interés. En este sentido, si la unidad encargada de la administración de la deuda pública depende de la Secretaría de Hacienda —tal como sucede en la actualidad en México—, los objetivos de una adecuada administración de la deuda pueden subordinarse a las pretensiones de gasto público. De igual manera, si la unidad especializada en la administración de la deuda pública formara parte del Banco de México, los objetivos de una adecuada administración de la deuda podrían subordinarse a objetivos de política monetaria.

Países como Alemania, Irlanda, Suecia y Hungría han optado por encargar la administración de la deuda pública a una agencia independiente y autónoma respecto al Ministerio de Finanzas y al Banco Central, que por lo mismo no subordina sus objetivos ni a los de la política hacendaria, ni a los de la política monetaria.[22] Las agencias independientes encargadas de la administración de la deuda pública mantienen un alto nivel de transparencia operativa y proveen amplia información; asimismo, sus objetivos operativos se logran y su estrategia de administración de deuda funciona.[23] Se considera recomendable optar, en México, por la creación de una agencia especializada en la administración de la deuda pública que sea autónoma y completamente independiente de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México. El primer mandato de una agencia como esa sería hacer cumplir lo que señala la Constitución de México en su artículo 73, fracción VIII: "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

22 Golebiowski y Marchewka, 2010.
23 *Ibid.*

De cumplirse con la condición de contratar deuda pública para ejecutar obras que puedan detonar crecimiento económico y, con ello, un incremento en los ingresos públicos, en general se esperaría observar una correlación positiva entre el crecimiento de la deuda pública como proporción del PIB y el incremento en la inversión pública como proporción del PIB. Sin embargo, durante toda la administración 2012-2018 se observó lo contrario. Por otro lado, una agencia independiente tendría que comprometerse a que la administración de la deuda pública contribuyera a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, y que los recursos contratados como deuda pública pudieran ser monitoreados con un mecanismo de trazabilidad transparente y eficaz.

Comentarios finales

La mejora constante del desempeño en el uso de los recursos públicos disponibles en términos de eficiencia, eficacia, impacto, transparencia y rendición de cuentas es una condición necesaria para el aprovechamiento óptimo de dichos recursos, así como para alcanzar y mantener la confianza de los ciudadanos en su gobierno y en las instituciones públicas que lo conforman. De igual forma, es una condición necesaria para el fortalecimiento institucional, el cual se requiere para que el gobierno pueda cumplir con su función de impulsar el desarrollo y el bienestar, a partir de sinergias positivas con los otros actores de la gobernanza (sector privado, sociedad civil). Por otro lado, el adecuado uso de los recursos públicos disponibles es una condición necesaria para justificar el solicitar un esfuerzo adicional a los contribuyentes para impulsar reformas hacendarias. En el presente artículo se han analizado algunas de las posibles acciones que se pueden impulsar en México para mejorar el desempeño en el uso de los recursos públicos.

Fuentes de consulta

- ASF (2014), Informe General de Auditoría a la Cuenta Pública 2013, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://bit.ly/35H3TRv
- ASF (2014b), Marco de Referencia General del Gasto Federalizado, Revisión a la Cuenta Pública 2013, Auditoría Superior de la Federación.
- ASF (2015), Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://informe.asf.gob.mx/#0
- ASF (2015b), Informe General de Auditoría a la Cuenta Pública 2014, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://bit.ly/33DLwuN
- ASF (2016), Informe General Cuenta Pública 2015, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://bit.ly/33Hac5P
- ASF (2017), Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2016, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://bit.ly/2IZ4qEI
- ASF (2019), Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2017, Auditoría Superior de la Federación (ASF). Recuperado de: http://bit.ly/2kRUwfg
- Barron, J. (2003), La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el Servicio Civil, en Aguilar, L. (2003), *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, Universidad Iberoamericana.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma DOF 27-08-2018, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://bit.ly/35NvTTN

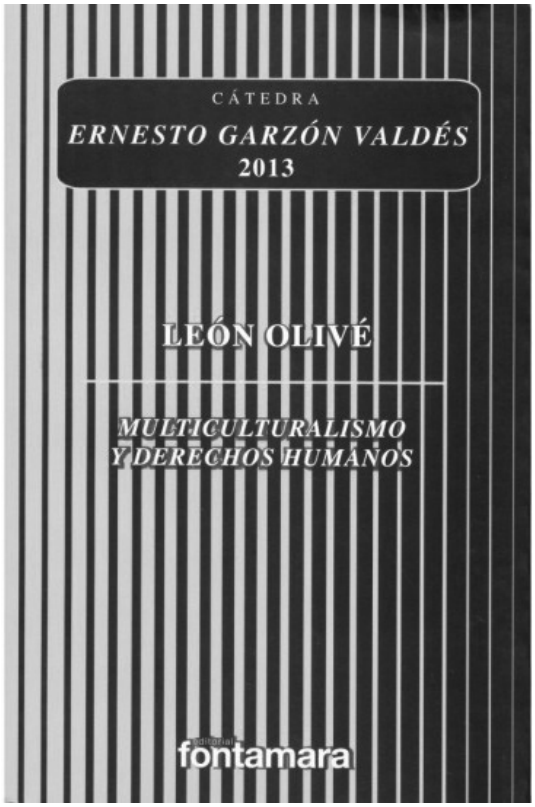
- Casar, M. (2015), México: Anatomía de la Corrupción, CIDE, IMCO.
- Colmenares, D. (2018), Autonomía de las Auditorías Estatales, Eje Central. Recuperado de: http://bit.ly/32pD3v5
- DFID (1997), Sustainable livelihoods guidance sheets, UK Department for International Development (DFID).
- Dirección General de Comunicación Social de la UNAM (2018), Corrupción en México, equivalente a 10% del PIB: Graue, Boletín UNAM-DGCS 650, Dirección General de Comunicación Social de la UNAM. Recuperado de: http://bit.ly/2OY7pRw
- Golebiowski, G., Marckewka, K. (2010), Governance of the Public Debt Management Agency in Selected OECD Countries, Research Gate. Recuperado de: http://bit.ly/35KUV5A
- Martínez, R. (2006), Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: Un Ejercicio de Evaluación a Tres Años de su Implementación, *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, No. 2, II Semestre de 2006.
- Martínez, R. (2009), La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México, *Reforma y Democracia*, No. 43, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- McTigue, M. (2003), La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el Servicio Civil, en Aguilar, L. (2003), *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, Universidad Iberoamericana.
- Myers, F. y Sousa, R. (2012), Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México, Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno, Universidad de Salamanca.
- Pardo, M. (2005), El Servicio Profesional de Carrera en México: De la Tradición al Cambio, Foro Internacional, Vol. XLV, No. 4, El Colegio de México.
- Paredes, S. y Ávila, Y. (2018), ¿La corrupción cuesta 9% del PIB en México?, Verificado. Recuperado de: http://bit.ly/2Bx16g5
- Reporte Índigo (2018), Los altos costos de la corrupción en México, según cifras de la OCDE, Reporte Índigo. Recuperado de: http://bit.ly/32tDXXy
- Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005), All for All: Equality, Corruption and Social Trust, *World Politics*, Vol. 58, No. 1, Cambridge University Press.
- Secretaría de la Función Pública (2006), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 09-01-2006, SFP.
- Secretaría de la Función Pública (2013), Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 23-08-2013, SFP.
- Tanzi, V. (1998), *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, Staff Papers (International Monetary Fund), Vol. 45, No. 4, Palgrave Macmillan Journals.
- Transparencia Mexicana (2011), Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Informe Ejecutivo 2010, Transparencia Mexicana. Recuperado de: http://bit.ly/2MNvAPV

Sitios web consultados

- Auditoría Superior de la Federación: http://bit.ly/2qnw6g5
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017: http://bit.ly/33Gm6wU
- Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://bit.ly/35IHDqA
- Fondo Monetario Internacional: http://bit.ly/2OYOC8K
- Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas: http://bit.ly/2pwoY0g
- Secretaría de la Función Pública: http://bit.ly/2VQBML0
- Transparencia Internacional: http://bit.ly/35LmETJ

Recomendaciones bibliográficas

Multiculturalismo y derechos humanos
Autor: León Olivé
Año: 2014
Número de páginas: 165
Lugar: México
Editorial: Fontamara
ISBN: 9786077361008

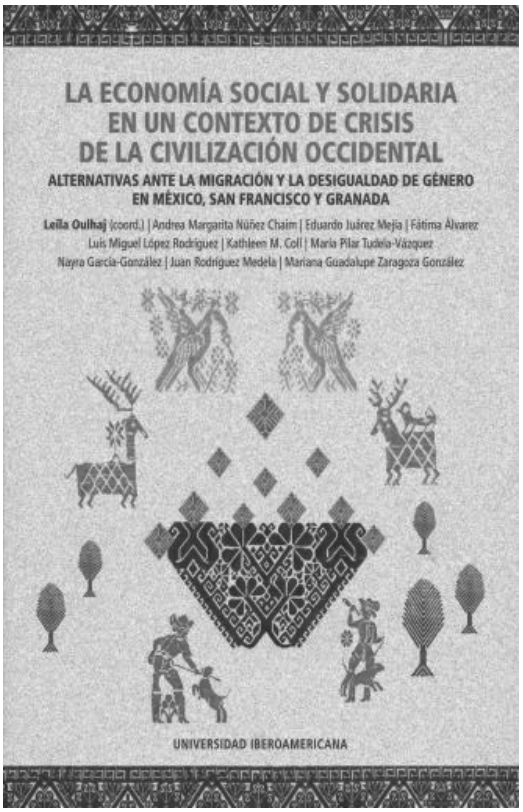


La globalización, como resultado de un largo proceso que poco a poco fue conectando al mundo de un extremo al otro, creó relaciones entre distintos países y culturas que, si bien tenían como fin último crear una red de conocimiento y comercio, también produjo fuertes tensiones debido a la diversidad de realidades, culturas y tradiciones con diferentes concepciones sobre los derechos humanos y que ponen en entredicho la real universalidad de estos.

Bajo este escenario globalizado, el libro de Olivé propone que, a la par de trabajar la aceptación y tolerancia de una realidad social multicultural, se continúen propagando las ideas de los derechos humanos para que sean efectivamente universales. Para esto, el proceso de enseñanza no solo debe ser de Occidente hacia los demás, sino un trabajo mutuo de retroalimentación para así enriquecer la red del multiculturalismo.

Aunque el libro *Multiculturalismo y derechos humanos* data del 2014, el estudio sobre el conflicto de lo multicultural y los derechos humanos sigue vigente; por ejemplo, su análisis nos permite interpretar el tema migratorio y la tolerancia que se debería tener en la creación y aplicación de políticas públicas sobre este tema.

La economía social y solidaria en un contexto de crisis de la civilización occidental
Autor: Leila Oulhaj (ed.)
Año: 2019
Número de páginas: 290
Lugar: México
Editorial: Universidad Iberoamericana
ISBN: 9786074175585



Latinoamérica ha sido testigo de migraciones masivas de personas que dejan sus hogares para emprender un viaje hacia lo desconocido, abandonando todo lo que tienen con el propósito de mejorar su calidad de vida. En Estados Unidos, recipiente mayoritario de esas migraciones, ha habido un reciente resurgimiento de la xenofobia y la intolerancia racial. Como respuesta del odio hacia los migrantes y a las políticas migratorias que cada vez se ven más endurecidas, México se ha vuelto el destino de población migrante proveniente de Centroamérica. Es importante recordar que México históricamente ha sido un país de tránsito entre el norte y el sur. A pesar de que la migración siempre ha sido un tema importante, pareciera que en los últimos tiempos se ha recrudecido la problemática que trae la migración mundial debido a las consecuencias que tiene el programa neoliberal en los sectores poblacionales en estado de vulnerabilidad.

En el libro titulado *La economía social y solidaria en un contexto de crisis de la civilización occidental*, la investigadora Leila Oulhaj hace una crítica del programa neoliberal explicando por qué ha dejado de funcionar en el contexto actual y cómo la migración se ha vuelto una consecuencia del problema. Se analizan cuatro estudios de caso, dos tomados en México, y San Francisco y Granada, en los cuales temas raciales, de género, de seguridad y socioambientales son consecuencias del programa neoliberal; pero al mismo tiempo, son utilizados como eje fundamental para creer que la economía social y solidaria se puede presentar como una salida al problema que aqueja no solo a la región, sino a todo el mundo.

Agudas. Mujeres que hicieron la opinión un arte
Autor: Michelle Dean
Año: 2019
Número de páginas: 368
Lugar: Estados Unidos
Editorial: Turner
ISBN: 9788417141851

El siglo XX trajo sucesos que definen nuestra actualidad. Las luchas civiles que buscaban mejorar la condición humana cimentaron derechos que ahora nos parecen naturales; por ejemplo, los movimientos feministas dieron la oportunidad al mundo de conocer a mujeres con mentes brillantes, quienes usaron la pluma como arma transformadora para renovar la industria literaria que se encontraba dominada por los hombres.

Agudas. Mujeres que Hicieron la Opinión un Arte, de Michelle Dean hace una recopilación de biografías poco conocidas de escritoras revolucionarias que con sus personalidades y vidas únicas moldearon el camino de las disciplinas a las que dedicaron sus vidas. Dorothy Parker, Rebecca West, Hannah Arendt, Mary McCarthy, Susan Sontag, Pauline Kael, Joan Didion, Nora Ephron, Renata Adler y Janet Malcolm son las protagonistas del libro de Dean, escritoras que cambiaron la concepción cultural sobre la relación entre lo femenino y la literatura. El desafío que mostraron contra una industria que las mantenía olvidadas dio cabida a que las generaciones siguientes pudieran gradualmente ser cada vez más integradas al ámbito intelectual, donde históricamente ser hombre era condición única para poder participar en el campo literario.

ISSN 2395-8138

REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

NUEVA ÉPOCA **AÑO 9** **NÚMERO 41** **JULIO-SEPTIEMBRE 2019**