



QUINIENTOS AÑOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO

¿Cómo llegamos hasta aquí?
¿Cómo salimos de aquí?

Coordinador

Óscar Diego Bautista

Autores

Martha Esthela Gómez Collado

José Martínez Vilchis

Gabriel Reyes Jaramillo

Jaime Rodríguez Alba

José Juan Sánchez González



**tirant
lo blanch**

homenajes
& congresos



DR. EN C. I. AMB. CARLOS EDUARDO BARRERA DÍAZ
Rector

DRA. EN C. S. MARTHA PATRICIA ZARZA DELGADO
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

DR. EN A.S. Y E. EDGAR SAMUEL MORALES SALES
Coordinador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades

MTRA. EN ADMÓN. SUSANA GARCÍA HERNÁNDEZ
Directora de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados

L.L.L. PATRICIA VEGA VILLAVICENCIO
Jefa del Departamento de Producción y Difusión Editorial

QUINIENTOS AÑOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO

¿Cómo llegamos hasta aquí?

¿Cómo salimos de aquí?

Universidad Autónoma
del Estado de México

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ ANÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho
Mercantil de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y
Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional
en la Universidad de Colonia (Alemania).
Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad
del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto
Ibero-Americano de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

QUINIENTOS AÑOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO

¿Cómo llegamos hasta aquí?
¿Cómo salimos de aquí?

Coordinador

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

Autores

MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO

JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS

GABRIEL REYES JARAMILLO

JAIME RODRÍGUEZ ALBA

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

**Universidad Autónoma
del Estado de México**

tirant lo blanch

Ciudad de México, 2021

Copyright © 2021

Quinientos años de corrupción en México. ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí? Óscar Diego Bautista (coord.) / Martha Esthela Gómez Collado, José Martínez Vilchis, Gabriel Reyes Jaramillo, Jaime Rodríguez Alba, José Juan Sánchez González (autores) / Universidad Autónoma del Estado de México / Tirant Lo Blanch, 2021.

Expediente de obra 285/04/2021. Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados, UAEM. Libro publicado con la revisión y aprobación de pares doble ciego externos y matizado bajo los criterios de las instituciones editoras.

Primera edición: octubre de 2021

ISBN: 978-607-633-371-6 (impreso UAEM)
ISBN: 978-84-1113-065-3 (impreso Tirant Lo Blanch)
ISBN: 978-607-633-370-9 (PDF UAEM)
ISBN: 978-84-1113-066-0 (PDF Tirant Lo Blanch)

D. R. © Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote. C.P. 50000,
Toluca, Estado de México
www.uaemex.mx

D. R. © Tirant lo Blanch México
Av. Tamaulipas 150 B 502, Col. Hipódromo Condesa,
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06100, CDMX.
www.tirant.com/mex/

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Autónoma del Estado de México y de Tirant lo Blanch México.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Piedad Liliana Rivera Cuevas
Corrección ortotipográfica

Disset Ediciones
Maqueta

Tiraje: 800 ejemplares
Impreso en México / *Printed in Mexico*

INDICE

Extraño país el nuestro. Es un país corrompido hasta la medula de los huesos.

Esta es la fachada. La fachada democrática con su hermoso palacio de justicia, sus dos cámaras donde brillan en letras de oro los nombres de los héroes y su ejército que los días de fiesta nacional desfila marcialmente a la sombra de sus banderas, pero detrás de esta noble y clásica fachada solo existe una realidad hecha de mentira y traición, de la que todos, de algún modo, participamos.

FERNANDO BENÍTEZ, *El Rey Viejo*

Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos y el reino estará dirigido por hombres depravados”.

CONFUCIO

Es probable que los que compran el cargo aprendan gradualmente a sacar provecho de él cuando el cargo les ha supuesto una inversión en dinero.

ARISTÓTELES

La corrupción no es un problema de los tiempos sino de los hombres.

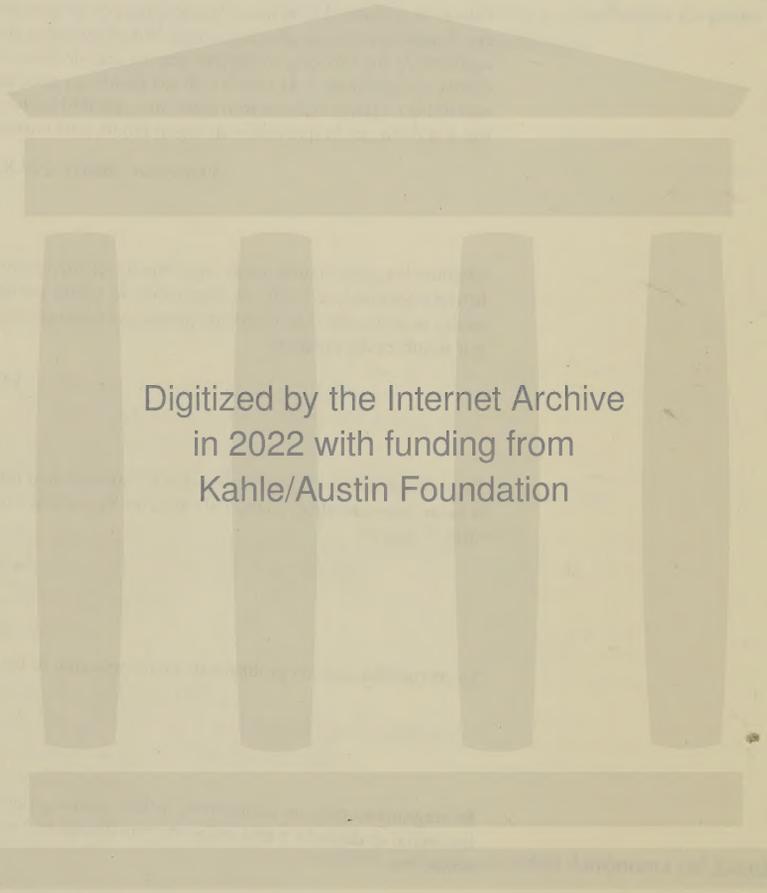
SÉNECA

Es vergonzoso para un gobernante, recibir recursos, porque el que los recibe se degrada y está cada vez más dispuesto a recibir esos donativos.

CICERÓN

¿Acaso prefieres vivir en el vicio antes de huir de la peste? Porque peste es la corrupción...

MARCO AURELIO



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
Kahle/Austin Foundation

ÍNDICE

Introducción

BREVE PERO INTENSA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO	13
ÓSCAR DIEGO BAUTISTA	
Referencias.....	22

Capítulo 1

CINCO SIGLOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO. UNA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

1. Introducción: propuesta para comprender la corrupción administrativa en México ..	23
2. La corrupción administrativa en el virreinato: siglos XVI, XVII y XVIII	27
3. La corrupción administrativa en el siglo XIX: de una corrupción individual a una corrupción sistemática	32
4. La corrupción administrativa en el siglo XX: el régimen de partido único.....	41
5. La corrupción administrativa en el siglo XXI: de la alternancia política al regreso del partido único	47
6. Conclusiones: cinco siglos de corrupción en México	50
7. Referencias	52

Capítulo 2

CONTINUIDAD DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

1. Introducción.....	55
2. Gobiernos del Pan 2000-2012. Los empresarios llegan al poder y se incorpora el espíritu capitalista-mercantilista al ámbito público	56
3. Periodo 2012-2018. El regreso del PRI del autodenominado “nuevo PRI”	61
4. Periodo 2018-2020. “La Cuarta Transformación” eslogan de Morena	66
5. Reflexiones finales	73
6. Referencias	75

Capítulo 3

PERCEPCIONES DE LA CORRUPCIÓN 2000-2020, MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

GABRIEL REYES JARAMILLO

1. Introducción.....	77
2. Generalidades de la percepción de la corrupción	79
2.1. El concepto de percepción	79

3. Generalidades de la corrupción	82
3.1. La discrepancia conceptual de la corrupción.....	82
4. Medir la corrupción y combatirla: índices y organizaciones	84
4.1. Índices que intentan medir la corrupción.....	84
4.2. Organizaciones que promueven la transparencia y el combate a la corrupción	88
5. México en los índices de percepción de la corrupción.....	92
5.1. Índice de Percepción de la Corrupción.....	92
5.2. Latinobarómetro	98
5.3. Índice de Competitividad Global.....	99
5.4. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.....	101
5.5. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2010	103
5.6. La corrupción y su afectación en la competitividad de México	105
6. Reflexiones finales	107
7. Referencias.....	109

Capítulo 4

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 2014-2020

MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO

1. Introducción.....	115
2. ¿Qué es la corrupción?	117
3. Indicadores de la corrupción	123
4. Recomendaciones de transparencia internacional a México	129
5. Sistema Nacional Anticorrupción	131
6. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024....	136
7. De lo establecido en el PND y la realidad de 2018 a 2021.....	138
8. Conclusiones	142
9. Referencias.....	143

Capítulo 5

COMPARACIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN QUE EMITIÓ EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL (2018-2024)

JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS

1. Introducción.....	147
2. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, modificaciones constitucionales y legales para crear el marco jurídico del SNA.....	148
2.1. Los cambios en los estados de la República	149
3. Dos frentes que conviven, pero no parecen coordinarse en el combate a la corrupción: gobierno <i>vs.</i> sociedad civil	151
4. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.....	154

4.1. Objetivo prioritario 1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción	154
4.1.1. La leve mejora en transparencia internacional.....	154
4.2. Objetivo prioritario 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal	155
4.3. Objetivo prioritario 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública ..	157
4.4. Objetivo prioritario 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal.....	158
4.5. Objetivo prioritario 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano	160
5. Dos secretarías y una coordinación son las responsables de evaluar el programa anticorrupción del gobierno federal.....	161
6. Situación de México en la opinión de 6 indicadores internacionales.....	163
6.1. Transparencia Internacional	163
6.2. Banco Mundial.....	164
6.3. Organización Latinobarómetro	164
6.4. World Justice Project	165
6.5. Global Integrity	165
6.6. Universidad de las Américas Puebla.....	165
6.7. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	166
7. Conclusiones	166
8. Índice de abreviaturas.....	167
9. Referencias.....	168

Capítulo 6

EL SISTEMA ÉTICO INTEGRAL (SEI) UN MODELO PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA
JAIME RODRÍGUEZ ALBA

1. Introducción.....	169
2. Elementos para comprender la corrupción	170
2.1. Características del acto corrupto	170
2.2. Tipos de corrupción.....	171
2.3. Permanencia y continuidad de la corrupción	172
2.4. La magnitud de la corrupción.....	175
3. Prevenir la corrupción mediante la ética pública aplicada.....	176
3.1. Una luz al final del túnel.....	176
3.2. El Sistema Ético Integral.....	179
3.2.1. Asignación de un equipo responsable denominado Consejo Ético ..	180
3.2.2. Un lugar de operación denominado Oficina de ética	180
3.2.3. Un marco jurídico compuesto por una Ley de ética.....	181
3.2.4. Un marco normativo integrado por Códigos de Ética, generales y específicos	181
3.2.5. Profesionales en Ética Pública o agentes éticos.	182
3.2.6. Literatura en ética (literatura especializada)	182
3.2.7. Cine en valores (audiovisuales de ficción y documentales).....	183
3.2.8. Mecanismos de vigilancia de la conducta	184
3.2.9. Auditorías éticas.....	185

3.3. Integración de los diferentes componentes en el modelo denominado SEI..	185
3.4. Sistema de comunicación fluido con la ciudadanía.....	187
3.5. Sistema (creíble) de quejas y denuncias ciudadanas.....	187
3.6. Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de elementos negativos.....	188
3.7. La mejora continua para el funcionamiento del SEI.....	189
3.8. La aplicación de la ética en la gestión pública.....	190
3.9. Extensión y vinculación de la ética	200
4. Reflexiones finales	202
5. Referencias.....	203

Introducción

BREVE PERO INTENSA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA¹

Para conocer un problema hay que ir al origen y para ello que mejor que apoyarse en el método histórico. Sin duda, el pasado ayuda a comprender el presente.

“Desde antes de ser una nación independiente, siendo aún colonia en la Nueva España, llegó la corrupción en el sentido en que se conoce en la actualidad” (Diego, 2020, 8). Desde entonces, es un mal que arrastra México. La corrupción en la historia de México es un tema que ofrece mucho material para ser estudiado, analizado y discutido, sin embargo, las investigaciones aún no han dado resultados prácticos para lograr establecer mecanismos viables y confiables que puedan detener o controlar la corrupción. Por el contrario, la corrupción se ha expandido, incluso multiplicado, según lo demuestran los resultados de diversos estudios y encuestas realizadas por organismos que estudian este fenómeno en el país como el *Índice Nacional de corrupción y Buen Gobierno* (INCBG), que elabora Transparencia Mexicana (TM), la *Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad* que ha elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) así como los índices de Percepción de la corrupción que realiza Transparencia Internacional.

Este trabajo indaga sobre los antecedentes históricos de la corrupción en México, el punto de partida es la conquista española sobre el pueblo de Tenochtitlan en 1521.

El proyecto *Quinientos años de corrupción en México. Cómo llegamos hasta aquí y estrategias para su prevención* tiene un doble objetivo: por un lado, conocer algunos aspectos de la corrupción en México: su origen, algunas de sus

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT) nivel II. Su línea de investigación es *Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción*. En esta línea es autor de varios libros y artículos; además autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20) y de la Colección *Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción* (números 1-10). Correo: <odiegomx@yahoo.com.mx>.

causas, consecuencias, y mostrar algunos estudios sobre la percepción, todo con el fin de comprender mejor esta problemática; por otro, plantear estrategias para la prevención y control de la corrupción.

Pero previo al desarrollo histórico de la corrupción en México, es importante conocer qué se entiende por corrupción. A continuación, se presenta una definición en dos sentidos.

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define así la corrupción: "Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores." Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: "Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio" (Infante, 1984).

Ambas definiciones invitan a reflexionar sobre algunos aspectos. Cuando el diccionario de la RAE afirma que la corrupción se da en "*las organizaciones*" y, sabiendo que éstas pueden ser públicas, privadas (empresas) o de participación social (ONG's), se puede sostener que la corrupción no es exclusiva del ámbito público. A continuación señala: "*pervertir o seducir a alguien*". Es decir, la definición no especifica que ese "alguien" pertenezca a un sector en particular, reforzándose así nuevamente la idea de que la corrupción es susceptible de producirse en cualquier ámbito, sea éste público, privado o social. El diccionario jurídico también aporta elementos de interés. La expresión "*soborno de persona o autoridad*" puede ser interpretada de dos maneras, por un lado, la conjunción "o" puede estar actuando como sinónimo, lo que daría como equivalente la persona y la autoridad, aunque también se puede entender que son dos figuras o sujetos que representan ámbitos diferentes. Una persona (*cualquier individuo*) y una autoridad (*una persona del gobierno*).

Ahí donde hay intereses personales y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos inmorales, hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: "*Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional*" (Malen, 2003, p. 35).

Dos son los sentidos que aquí se presentan en relación a la corrupción. Primero, el *sentido económico de la corrupción*. Se la caracteriza de este modo porque el elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función, mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión* [...] Segundo, el *sentido amplio de la corrupción*. Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología, "corrupción" proviene del término latino "*corruptio*" que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido

amplio serían: el nepotismo, el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista *económico* o desde el punto de vista *amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos de corrupción señalados es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorías, etcétera, aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención, dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo (Diego, 2009, pp. 26-28).

La corrupción en México es un problema histórico; se trata de un mal que arrastra México desde antaño, básicamente desde que se constituye geográficamente la Nueva España en 1521.

Antes de la llegada de los españoles a lo que hoy es la nación mexicana, habitaban el territorio diversas culturas, hoy denominadas prehispánicas. Algunas de ellas eran la azteca o mexica, la xochimilca, de Tacuba, de Texcoco, la Zapoteca, mixteca, maza-hua, otomí, tlahuica, tlaxcalteca, huasteca, tolteca, totonaca, purépecha, entre otros. Dichas culturas contaban con una forma de organización social bien estructurada, con un gran conocimiento y respeto por la naturaleza. En la estructura social, cada miembro de la comunidad realizaba una función: artesano, comerciante, guerrero, etc. (Diego, 2020, p. 8).

Hasta antes de que los españoles llegaran, las culturas precolombinas que habitaban estos lugares estaban ajenas a la codicia, avaricia y ambición por las riquezas como ya era común este tipo de vicios en la conducta de los conquistadores europeos. Cabe recordar que en las culturas prehispánicas no existía el dinero como tal, por lo que el elemento para de intercambio era el cacao.

Bernal Díaz del Castillo, Capitán de Hernán Cortes, escribió en su obra *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* que habían llegado a América “por servir a Dios y a su majestad y también por haber riquezas” (citado por Galeano, 1984, p. 18). Colón por su parte cuenta en su diario de navegación lo siguiente:

Yo estaba atento y trabajaba de saber si había oro, y vi a algunos de ellos que traían un pedazuelo colgando en un agujero que tenían a la nariz, y por señas pude entender que yendo al sur o volviendo la isla (San salvador) por el sur, que estaba allí un Rey que tenía grandes vasos de ello, y tenía mucho. Porque del oro se hace tesoro, y con él quien lo tiene hace cuanto quiere en el mundo (citado por Galeano, 1984, p. 19).

En palabras del historiador Duval Noah Harari:

El 1519, Hernán Cortés y sus conquistadores invadieron México, que hasta entonces había sido un mundo humano aislado. Los aztecas, como se llamaban a sí mismos las gentes que allí vivían, pronto se dieron cuenta de que los extranjeros demostraban un interés extraordinario por cierto metal amarillo. En realidad, parecía que nunca

dejaban de hablar de él. A los nativos no les era desconocido el oro: era bello y fácil de trabajar, de manera que lo utilizaban para hacer joyas y estatuas, y en ocasiones empleaban polvo de oro como un medio de trueque. Pero cuando un azteca quería comprar algo, por lo general pagaba con semillas de cacao o rollos de tela. Por esta razón, la obsesión de los españoles por el oro les parecía inexplicable. ¿Dónde residía el poder de un metal que no podía ser comido, bebido, tejido, y que era demasiado blando para utilizarlo para producir herramientas o armas? Cuando los nativos preguntaron a Cortés por qué los españoles tenían tal pasión por el oro, el conquistador contestó: <Tenemos yo y mis compañeros mal de corazón, enfermedad que sana con ello>” (Noah, 2018, p. 196).

Los conquistadores procedentes de España

cuando se dieron cuenta de que el oro estaba presente en ornamentos y objetos de los atuendos de los originarios de estas tierras, se despertó en ellos la sed por poseerlo y por saber dónde había más. Aunado a su imaginación, se generaron mitos y leyendas en torno a los tesoros del emperador. La quema de los pies de Cuauhtémoc para que confesará el lugar donde se hallaba dicho tesoro fue un hecho emblemático que ejemplifica la codicia de los conquistadores. Del otro lado del mundo, en tierras españolas, la idea de viajar a las indias, allende los mares, en busca de fortuna, se extendió ampliamente una vez realizada la conquista (Diego, 2020, p. 10).

Una vez consumada la conquista, los conquistadores obtuvieron el poder político y con ello:

tuvieron vía libre para hacer lo que quisieran, no solo con los territorios o el patrimonio, sino con la vida misma de los vencidos. La forma de gozar del usufructo por haber vencido se realizó mediante el sistema de *encomiendas* sobre la población indígena. Esta forma de repartir y ejercer el poder es lo que se denomina *Spoil System* o sistema de botín. La mecánica es sencilla, los vencedores, una vez obtenido el poder, se reparten el botín: tierras, personas, cargos públicos (Diego, 2020, p. 10).

Esta forma de operar se mantuvo durante trecientos años, periodo que se conoce en la historia de México como la colonia.

En el periodo colonial de 1521 a 1821 no existió un sistema de mérito para acceder a los cargos públicos, ni concurso de oposición alguno. Tampoco hubo necesidad de contar con estudios para asumir un cargo. Simplemente se designaba de entre el grupo de los vencedores. Esta forma de operación política dio origen a la corrupción.

En el sistema de poder colonial únicamente los españoles podían acceder a los cargos y, en caso de haber rivalidades, eran ofertados al mejor postor; Se vendían abiertamente. Quien compraba el cargo, sabía que este le redituaria lo invertido. De esta manera, la corrupción acompañó al sistema de poder en la colonia, anidando en las más altas esferas de la sociedad naciente [...]

Los trecientos años de la Colonia marcaron un estilo arbitrario en la forma de ejercer el poder. Al no haber elementos que hicieran contrapeso al sistema colonial de poder, al no existir presión por rendir cuentas, los actores políticos acompañaron su actuación con despotismo, arrogancia, autoritarismo y múltiples prácticas corruptas (Diego, 2020, pp. 10-11).

A principios de siglo XXI, después de trescientos años de dominación, llegó la independencia de México, aunque las prácticas corruptas ya se habían arraigado fuertemente en la estructura política, social, económica y cultural.

La corrupción ejercida en el sistema colonial pasó de los corruptos peninsulares a los criollos. El modelo estaba asentado, solo cambiaron las personas. Los criollos detentaban ahora el poder para explotar y depredar a los pueblos originarios y sus recursos naturales. Las prácticas de la colonia en el ejercicio del poder se mantuvieron mediante una nueva forma conocida como *caciquismo*. Dicha forma de dominación contiene los siguientes elementos: a) un territorio o espacio de dominación, b) un líder político, c) el ejercicio autoritario del poder, d) una relación de dominio sobre diversos grupos y personas asentadas en la región de dominación. He aquí un antecedente del clientelismo político.

Los caciques podían, no solo orientar, sino controlar o decidir la participación en política de las personas bajo su dominio. En términos de procesos políticos, el cacique puede intervenir de varias maneras: a) Proponiendo o designando a los candidatos a los cargos públicos, b) Apoyando mediante su poder con influencias, dinero o especie, c) Sugiriendo u obligando a las personas bajo su dominio a votar por quién a él mejor le conviniese (Diego, 2020, p. 11).

El siglo XX inicio con el ocaso del porfirismo, es decir, la era del dictador Porfirio Díaz estaba por terminar. Ello fue así con la Revolución mexicana iniciada en 1910. Pese a que la Revolución generó diversos cambios en la estructura política, se olvidó de combatir las prácticas corruptas; por lo que, la corrupción no solo continuó además anidó y formó parte de lo que es el Sistema Político Mexicano.

La dictadura de Porfirio Díaz dio paso a la Revolución Mexicana. En ella hubo diversos levantamientos armados los cuales propiciaron un clima de desorden que generó saqueo y vandalismo. Dice un refrán popular que *A rio revuelto, ganancia de pescadores*. Análogamente, cobijados bajo “el espíritu de la Revolución Mexicana”, diversos grupos y particulares, como los caudillos, hicieron de las suyas sacando provecho personal de aquella revuelta. El concepto “carrancear”, cuyo origen se encuentra en el apellido de Venustiano Carranza, se hizo común entre sus seguidores, los carrancistas, en el norte de México, los cuales se caracterizaron por tomar para sí, con violencia, lo ajeno. Dicha expresión se hizo extensiva a los políticos y gobernantes que realizaban actos ilícitos en el desempeño de sus funciones.

Finalizada la Revolución mexicana, se construyó una maquinaria política que dio paso a la creación del Sistema Político Mexicano cuyas características fueron las siguientes: a) Permanencia en el poder de un solo partido, sustentado en la fortaleza de lealtades hacía una persona, el presidente, b) Concentración del poder en una institución denominada Presidencia de la República, c) Estabilidad y continuidad del régimen político, dado que el presidente saliente elegía a su sucesor, d) Ausencia de una alternancia política, e) Creación de una élite de poder conformada por un grupo de familias en torno al presidente, f) Exclusión del poder de las mayorías, es decir, ausencia de una verdadera participación democrática y, g) Expansión de prácticas corruptas (abuso de autoridad, impunidad, nepotismo) de la clase política al no existir controles, frenos y contrapesos. Estos elementos dieron pauta a la conformación de

una estructura política sólida y estable que garantizaba la permanencia en el poder, no de una persona, sino de un partido, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que mantuvo la hegemonía a lo largo del siglo XX.

Todos los elementos anteriores, concentrados e inmersos en un partido hegemónico, la Presidencia de la República, proporcionaban un megapoder a quien ocupase dicha institución. Esta concentración de decisiones generó que distintos presidentes desarrollaran comportamientos acompañados de antivalores: soberbia, prepotencia, abuso de autoridad, despilfarro, patrimonialización de lo público, demagogia, desviación de recursos públicos para fines privados, clientelismo político, etcétera. Esta forma de operar basada en antivalores se convirtió en conducta cotidiana de numerosos individuos en los gobiernos y administraciones públicas (Diego, 2020, pp. 12-13).

El Sistema Político Mexicano dio *status*, hegemonía y permanencia a un partido a lo largo del siglo XX. Esta situación hizo que se ganara el mote de “Dictadura perfecta” por el escritor peruano Mario Vargas Llosa. Sin embargo, al finalizar el siglo XX, se gestaron una serie de cambios. Uno de ellos, sin duda, significativo fue la alternancia en el poder.

Si bien, dicha alternancia generó mucha expectación, entusiasmo y esperanza en la ciudadanía, en poco tiempo se tornó en desilusión, frustración y desánimo pues la corrupción y sus múltiples formas de operación se mantuvieron, incluso es posible decir que aumentaron.

En el periodo comprendido entre 2000-2006 y 2006-2012 tuvieron lugar dos gobiernos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), los cuales se caracterizaron por la masiva colocación de empresarios en los cargos públicos. La lógica empresarial contribuyó entonces a desvirtuar el espíritu de servicio público. La ideología neoliberal dañó el alma del servidor público y su objetivo de trabajar por el “bien general” o “bien común”. Sustituyó el bien interno por el espíritu del capitalismo, consistente en hacer dinero y enriquecerse a como dé lugar desde el servicio público.

En las administraciones de principios de siglo XXI, las panistas-empresariales de 2000-2006 y 2006-2012, primó una característica en los cargos públicos, que estos “gerentes” públicos, como les dio por llamarse, se subieron los sueldos a cifras escandalosas. Un caso fue en el año 2000, cuando el alcalde de Ecatepec, Agustín Hernández Pastrana, se aumentó el sueldo a 420 mil pesos mensuales, argumentando que administraba el municipio más grande del país y que, por esa razón, debería ganar igual que un gobernador.

Los empresarios en los cargos públicos argumentaron que los sueldos que se pagaban eran bajos comparados con lo que ganaban como gerentes de empresa. No comprendían o no quisieron comprender lo que implica estar en un cargo público y la importancia de poseer un espíritu de servicio; por el contrario, impusieron la filosofía empresarial dentro del ámbito público, adulterando el espíritu del bien común por el del bien privado.

Algunos escandalosos casos de corrupción en estas administraciones panistas empresariales fueron las de “los amigos de Fox”, el caso de las “Toallasgate” o la conducta de los hijos de Martha Sahagún, esposa del presidente Vicente Fox. El mo-

numento llamado “Estela de luz” construido con motivo del Bicentenario por la Independencia de México, fue denominado popularmente “Monumento o Estela de la corrupción”. Bajo estas administraciones, el concepto de “moches” paso a ser parte del lenguaje político. “Mochar” o dar una “mochada” se refiere al cobro por parte de algún legislador a cambio de agilizar los recursos públicos asignados a determinadas instituciones públicas.

En un artículo elaborado por Jorge Carpizo (2008) titulado “La moral pública en México”, se analiza a fondo el sistema político mexicano. El autor identifica cinco elementos clave en la forma de operación política de México que él denomina como la “quinteta de la muerte”: 1) poder, 2) dinero, 3) corrupción, 4) mentiras y, 5) impunidad. A la vez Carpizo, señala en la década de los setenta dos nuevos actores se incorporaron al sistema político: a) los banqueros, conocidos coloquialmente como “delincuentes de cuello blanco” y b) los narcotraficantes.

Con el proceso de transición política y la alternancia del poder ha tenido lugar, por decirlo de alguna manera, una “democratización de la corrupción” en los diferentes partidos políticos. En lo que va del siglo XXI, el poder ya no lo ejerce como antaño un solo partido, el PRI. En este lapso, nuevos partidos en el poder conforman la geografía política de México: el PAN, el PRD y Morena. En cualquier caso, sus miembros proceden de la misma escuela y realizan prácticas corruptas similares. Todos tuvieron la misma madre (Diego, 2020, p. 13).

En 2021, se cumplen quinientos años de corrupción. Un año importante que no puede pasar desapercibido. He aquí una razón para el desarrollo de este proyecto.

Este trabajo tiene por objetivo estudiar el problema de la corrupción en México en dos vertientes. Por una parte, de forma diacrónica, revisando desde su origen hasta 2021; por otra, de forma sincrónica, enfocándose en las primeras décadas del siglo XXI.

La corrupción en México, con el paso del tiempo, ha cobrado fuerza, ha evolucionado, se ha expandido, multiplicado e incluso modernizado incorporando las nuevas tecnologías a sus múltiples prácticas. Cuando se creía que ya se conocía el *modus operandi* de los corruptos, surgen nuevas situaciones, inverosímiles, llevadas a cabo por mentes perversas o enfermas, como fue el caso de Javier Duarte, ex gobernador del Estado de Veracruz, quien sustituyó la medicina para enfermos de cáncer por agua. Otro ejemplo inaudito fue el caso denominado la “Estafa Maestra” a través del cual funcionarios de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), en complicidad con autoridades de once universidades públicas, crearon un esquema mediante convenios para desviar recursos públicos, burlando la Ley de Adquisiciones. Tal situación se detalla a continuación:

Entre 2013 y 2015, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó ante la Procuraduría General de la República varias denuncias por el desvío de recursos de dependencias federales mediante la triangulación de numerosos contratos asignados a empresas fantasma para realizar trabajos que les fueron asignados. Entre las

involucradas sobresale la Universidad Autónoma del Estado de México. Estos desvíos ascienden a miles de millones de pesos y se dieron bajo la rectoría de Eduardo Gasca Pliego (2009-2013) y Jorge Olvera Gracia (2013-2017).

Una de las formas que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó para realizar las operaciones fue la asignación directa de contratos a dicha casa de estudios mediante su Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT). Entre las dependencias que les entregaron recursos, figuran las secretarías de: Educación Pública; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Distribuidoras del Consejo Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Distribuidora Conasupo (Diconsu); Banco Nacional de Obras (Banobras) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Los rectores de la universidad estrella en apoyos discrecionales no pudieron explicar esas triangulaciones. Por el contrario, los premiaron con otros cargos: al ex rector Gasca Pliego, con la Secretaría de Cultura del Estado (en el gobierno de Eruviel Ávila 2011-2017); Olvera García es ahora ombudsman de la entidad (Restrepo, 2018).

Pero la corrupción no se limita a ser un problema de un país o de una región, es un problema mundial. Nos encontramos ante la globalización de la corrupción. Cabe señalar que, a inicios de este milenio, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró que “en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como hoy en día”.

Tras cinco siglos de corrupción en México, es importante hacer una retrospectiva para reflexionar y comprender cómo llegamos hasta aquí. Necesitamos comprender el problema, pero no de forma unilateral sino desde diversos enfoques acompañados de un equipo multidisciplinario. He aquí una razón de cómo se construye este libro colectivo, es decir, no es un resultado de un seminario, sino resultado de la cooperación de diversos actores con diversos enfoques.

Este trabajo pone especial atención en el enfoque histórico y en el resolutivo. De ahí las preguntas: ¿Cómo llegamos hasta aquí? y ¿Cómo salimos de aquí? En el primer caso, sin pretender ser especialistas en historia se muestran algunos datos históricos. Tampoco queremos ser generalistas, cinco siglos de historia es mucho tiempo para una obra. Bajo el enfoque histórico se pretende poner el tema histórico de la corrupción en la mirada colectiva, en el debate público. En el segundo caso, bajo el enfoque resolutivo, para no quedarse solo en la llamada de atención, esta obra ofrece alternativas viables y realistas a la corrupción. Se ha tenido cuidado en no ofrecer alternativas mágicas o aventuradas. La historia demuestra que numerosos políticos, siendo candidatos, prometen acabar con la corrupción, pero a lo largo de su administración se olvidan de ello; es más se involucran en las prácticas deshonestas. Bajo un análisis profundo de la corrupción, acompañado de una profunda deliberación, es factible ofrecer propuestas prácticas, realistas, acordes a la situación contemporánea.

Y esa es, precisamente, uno de los aspectos que da originalidad a este trabajo: atreverse a ir más allá de una descripción del panorama y de una denuncia

del mismo. El reto es plantear ideas nuevas para enfrentar la corrupción. Si bien existen diversas formas de abordar esta lacra, el estudio ofrece un punto de vista basado en la prevención y apoyado en la Ética Pública, disciplina que pone su mirada en la conducta de los servidores públicos.

Este estudio se compone de seis capítulos. El primer capítulo, “Cinco siglos de corrupción en México. Una interpretación administrativa”, escrito por José Juan Sánchez González, describe la evolución de la corrupción desde la Colonia hasta el 2020, se apoya de fuentes históricas, jurídicas y administrativas.

El segundo, “Continuidad de la corrupción en México en las primeras décadas del siglo XXI”, de mi autoría, continúa con el desarrollo histórico de la corrupción. Hace un recorrido por periodos de gobierno en las primeras décadas del siglo XXI: 2000-2012, gobernado por el Partido Acción Nacional (PAN); 2012-2018, con el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y 2018-2020, a cargo del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), aunque esta administración finaliza en 2024, para este estudio se hizo el corte en 2020.

En tanto, el tercero, “Percepciones de la corrupción 2000-2020, México en el contexto internacional”, escrito por Gabriel Reyes Jaramillo, señala que “En las primeras dos décadas del siglo XXI se incrementaron los estudios sobre la corrupción; se crearon diversas instituciones y leyes para combatirla; asimismo, surgieron diversos índices que buscan medirla”. De ahí que se analicen los índices que miden la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción en México. Además, muestra diferentes índices que han servido para medir la percepción de corrupción internacional y nacional sobre México en el periodo 2000-2020.

En el cuarto capítulo, “Causas y consecuencias de la Corrupción en México 2014-2020”, escrito por Martha Esthela Gómez Collado, la autora expone cómo la existencia de la corrupción por 500 la ha convertido en algo normalizado; y aun cuando se manifiesta de diversas maneras (soborno, acoso y abuso de autoridad, entre ellas) en nuestra cotidianidad pública y privada, si queremos erradicarla y combatirla, debemos conocerla, identificarla, denunciarla y prevenirla. Para la autora, es necesario que la ciudadanía conozca más sobre la corrupción. “mostrarla, visibilizarla, combatirla y castigarla”, de lo contrario, estamos condenados a padecer la ceguera axiológica en la que los individuos acostumbrados al fenómeno dejan de percibirlo y las prácticas corruptas se normalizan.

El quinto capítulo, “Comparación y resultados de la Política Nacional Anticorrupción que emitió el Sistema Nacional Anticorrupción y el Programa Nacional de Combate a la corrupción del gobierno federal”, escrito por José Martínez Vilchis, “evalúa y compara los resultados de la aplicación del Programa Nacional Anticorrupción y de Combate a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública del presidente Andrés Manuel López Obrador, programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. A su vez se analizan los alcances de

la Política Nacional Anticorrupción (PNA) lanzada en 2019. El propósito es analizar cada uno de estos programas y evaluar el alcance y los resultados de su aplicación en últimos años. Para ello se compararon las metas, resultados y alcances tanto de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) del SNA, como del Programa Nacional Anticorrupción del presidente López Obrador, cuyos resultados se sintetizaron en diversas tablas.

Finalmente, el capítulo seis, “El Sistema Ético Integral (SEI), un modelo para prevenir la corrupción”, de Óscar Diego Bautista y Jaime Rodríguez Alba, se enfoca en responder a la pregunta planteada en el título de esta obra, ¿Cómo salimos de aquí? Y además de contestar que sí es posible, se atreve a proponer un camino; desarrolla un modelo ético para combatir la corrupción: *Sistema Ético Integral* (SEI). De dicho modelo se muestra cada uno de los componentes que lo integran; luego, se explica y desarrolla en que consiste cada uno de estos. Finalmente, se presentan las fases requeridas para su operación dentro de los gobiernos y administraciones públicas.

En suma, el propósito de esta obra colectiva es no soslayar este añejo problema de la corrupción sino reflexionar sobre él a fondo y proponer alternativas. Seguir padeciendo la corrupción ya no es una opción.

Referencias

- Carpizo, Jorge, *et al.* (2008). “La moral pública en México”, en *Moral Pública y libertad de expresión, México, Res Pública*, pp. 9-33.
- Diego, Óscar (2020). “Quinientos años de corrupción en México”, *Revista Tiempo de Derechos*, núm. 24, abril, pp. 8-13.
- Diego Bautista, Óscar (2018). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 2, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego, Óscar (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Desclée de Brower.
- Galeano, Eduardo (1984). *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI editores.
- Infante, Julio (1984). *Diccionario jurídico*, Barcelona, Vecchi.
- Malen, Jorge (2002). *La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.
- Noah Harari, Yuval (2018). *De animales a Dioses. Breve historia de la humanidad*, México, Debate.
- Restrepo, Iván (2018) “La estafa maestra, ejemplo de corrupción e impunidad”, México, *La Jornada*, 9 de abril, p. 17.

Capítulo 1

CINCO SIGLOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO. UNA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ¹

1. Introducción: propuesta para comprender la corrupción administrativa en México

El capítulo tiene como propósito describir el desarrollo de la práctica de la corrupción en México en quinientos años de estudio desde la Colonia hasta el 2020, con el uso del método histórico mediante una investigación documental apoyada en fuentes de consulta histórica, jurídica y administrativa, en la que destaca la trayectoria de las variables control interno y control externo (o parlamentario) como mecanismos para combatir la corrupción política y administrativa, así como los resultados alcanzados en este periodo de estudio.

El apartado pretende ser un marco histórico básico para describir los mecanismos legales para combatir la corrupción en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, todas las leyes de responsabilidades de servidores públicos como parte del control interno, así como los instrumentos legales establecidos para el funcionamiento del control externo o parlamentario (Tribunal de Cuentas, Contaduría Mayor de Hacienda y actualmente la Auditoría Superior de la Federación). Nuestro supuesto a comprobar es que en México se ha fortalecido el control interno y control externo preventivo, pero no el control sancionatorio lo que impide que el combate a la corrupción sea efectivo y eficiente.

La historia de la corrupción desde el virreinato en la Nueva España durante tres siglos, atravesando las épocas de la Independencia, la Reforma, la Revolución, así como el establecimiento del Estado-nación en México en dos siglos más lleva una línea del tiempo de este flagelo. En el periodo de la alternancia

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán-UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública por la UNAM. Mención honorífica en sus tres tesis. Promedio de 10 en maestría y doctorado. Becario UNAM y CONACYT. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Ha publicado 17 libros de administración pública y más de 50 artículos especializados. Tiene 30 años de experiencia docente como Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS de la UNAM. Desde 2006 es Profesor de Tiempo Completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Fue funcionario público en diversas dependencias del gobierno federal.

política con gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) y el regreso al gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), prevalecen condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales para actos de corrupción en las que servidores públicos quebrantan la ley para beneficiarse personalmente en perjuicio del interés general (Sánchez, 2020).

Quinientos años de corrupción en México. Parece una frase controvertida, pero a lo largo del capítulo, se podrá confirmar que uno de los males más antiguos que han prevalecido a lo largo como colonia española y después como país independiente ha sido la corrupción. Ni antes ni ahora, el diseño institucional establecido para controlar y combatir la corrupción ha sido efectivo y verídico. La propuesta para su examen intenta abarcar los diferentes periodos históricos desde la Nueva España hasta el México como nación independiente (Sánchez, 2013, 2017), el cual se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1
Propuesta para el estudio de la corrupción en cinco siglos en México

Periodo histórico	Tesis	Tipo de corrupción	Instrumentos de control	
			Control interno	Control externo
Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)	Durante el virreinato fue creada una creptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al Imperio Español y beneficiarse de dicha riqueza.	La <i>corrupción de los peninsulares</i> . Aunque contaba con instrumentos de control débiles, la corrupción se fue vuelve permanente y común en las altas esferas.	—Juicios de Residencia —Visitas (General y Particular) —Fianzas —Juicios de rendición	—Creación del Tribunal Mayor de Cuentas
México independiente (siglo XIX)	En el México independiente prevalece la forma de corrupción administrativa de los <i>criollos</i> .	La <i>corrupción de los criollos</i> . Existían mecanismos de controles genéricos, pero insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos.	—Constitución de 1824 —Constitución de 1857 —Documentos fundacionales (genéricos) —Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853)	—Formación de la Contaduría Mayor de Hacienda —Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838)

Periodo histórico	Tesis	Tipo de corrupción	Instrumentos de control	
			Control Interno	Control externo
Reforma	La Reforma es el primer intento de control de la corrupción con dos mecanismos legales, aunque insuficientes por la inestabilidad política y social.		—Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) —Código Penal (1872)	
Porfiriato	En el Porfiriato se produce el cambio de la corrupción individual a la corrupción sistemática.		—Ley Reglamentaria de artículos 104 y 105 de la Constitución (1857)	—Publicación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) —Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) —Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)
México siglo XX después de la Revolución mexicana	Después de la Revolución el modelo de partido hegemónico (PNR-PRM-PRI) que utiliza a la corrupción como mecanismo de estabilidad e incentivo político del régimen político.		—Constitución Política (1917) —Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) —Código Penal (1931) —“Ley Cárdenas” (1940) —“Ley López Portillo” (1980)	—Contaduría Mayor de Hacienda (1917) —Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936) —Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963) —Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977) —Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978)

Periodo histórico	Tesis	Tipo de corrupción	Instrumentos de control	
			Control Interno	Control externo
Crisis de corrupción década de 1980	Con la crisis de corrupción en la década de 1980, se sientan los cambios estructurales más importantes para combatir la corrupción administrativa.		<ul style="list-style-type: none"> —Creación de la SECOGEF (1982) —Ley de Responsabilidades de MMH (1982) —Código Penal (1983) —Órganos Internos de Control —Reformas a la Ley de Responsabilidades (1991) —Creación de la SECODAM (1994) —PROMAP (1994-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> —Publicación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980) —Publicación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988)
México siglo XXI	En los gobiernos de alternancia política (PAN) acabaron con la hegemonía del sistema de partido único. El regreso del PRI terminó como un sexenio de mayor corrupción. El gobierno de López Obrador tiene su propia estrategia anticorrupción, alterno al SNA.		<ul style="list-style-type: none"> —Ley de Responsabilidades Fox (2002) —Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006) —Servicio Profesional de Carrera —Programa de Rendición de Cuentas (2006-2012) —Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2015). —Sistema Nacional Anticorrupción (2015). 	<ul style="list-style-type: none"> —Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) —Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000) —Creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001) —Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)

Fuente: elaboración a partir de Sánchez (2017, pp. 125-126).

El estudio del control interno y externo junto con otras medidas administrativas a lo largo de más de cinco siglos muestran que combatir a la corrupción en México fue un proceso complejo histórico, político, jurídico y técnico, que se fue corrigiendo sin llegar a ser efectivo. En este proceso histórico puede sustentarse que los regímenes políticos —conservador, liberal, federal, centralista, caudillismo, presidencialismo o de alternancia política— no contuvieron la co-

rrupción en el ámbito público. Al pasar de las centurias, la corrupción administrativa de tipo individual se convirtió en corrupción administrativa constante, en etapas como hipercorrupción y en otros casos, en una suerte de creptocracia política y administrativa.

2. La corrupción administrativa en el virreinato: siglos XVI, XVII y XVIII

En la Conquista las primeras acciones estuvieron encaminadas a lograr un acomodo con los señoríos prehispánicos, en pueblos de indios, que permitiera su control y dominación por medio de las autoridades novohispanas (Sánchez, 2020, p. 16). Aunque la conquista también implicaba controlar y dominar a los propios españoles que habían llegado a la Nueva España, enfrascados en pleitos y conflictos desde el primer momento (García, 2010, p. 217). En la conquista en el año de 1521, existían arbitrariedades de los conquistadores, la corrupción de los funcionarios aumentaba y empeoraba la situación de los pueblos indios. El buen juicio de algunas autoridades se vio ensombrecido por la codicia, irresponsabilidad y violencia de algunos funcionarios. En 1525 se habían enfrascado en pleitos viscerales que todo el proyecto de la Conquista estuvo a punto de colapsar y fracasar (Díaz, 1987, p. 24). El mayor de ellos estuvo representado por Nuño de Guzmán, quien encabezó un nefasto gobierno como primer presidente de la Audiencia y luego emprendió la conquista de la Mesoamérica occidental con métodos mucho más violentos y menos políticos que los aplicados por Hernán Cortés (García, 2004: p. 68). Todas estas circunstancias políticas y administrativas obligaron a Carlos V a instaurar el virreinato como forma de gobierno (Díaz, 1987, p. 24) en las nuevas colonias americanas.

En el virreinato —durante los siglos XVI, XVII y XVIII— se formó una *creptocracia*, encargada de trasladar las riquezas de la Nueva España al Imperio Español, que permitió a la élite de los peninsulares una corrupción habitual y manifiesta, sin efectivos controles de contrapeso (Sánchez, 2020, p. 16). Para Kuntz (2010), en el virreinato se establecieron y consolidaron los rasgos productivos, las estructuras económicas y muchos de los arreglos sociales e institucionales que quebrantaron con las prácticas de la sociedad prehispánica, los cuales perdurarían al menos por tres siglos (p. 19). El virreinato había dejado en la orilla a los criollos y los nativos los cuales participaban en forma circunstancial en los asuntos del gobierno y en los cargos públicos. La venta de oficios públicos era una práctica en el virreinato, lo que implicaba la designación de funciones de administración civil o de hacienda pública, como escribanías, distribución del correo, manejo de la casa de moneda, cobro de tributos y recaudación de alcabalas (García, 2010, p. 252). El gobierno novohispano tuvo poca capacidad para gobernar y controlar todo el territorio virreinal, ya que el

número de burócratas era muy reducido y no operaba con un cuerpo de policía suficiente (Von Wobeser, 2010, p. 99) para poner en orden los asuntos públicos del gobierno virreinal.

En el virreinato, para Kaiser (2014), la preocupación central en la burocracia novohispana siempre estuvo en el control de los recursos, y en la última etapa, en la vigilancia de la legalidad del desempeño de los servidores públicos. Los mecanismos de control, fiscalización y disciplina nunca habían tenido en México al combate a la corrupción como una tarea central, sistemática y esencial para el funcionamiento mismo del Estado (p. 59). Esta es una de las razones por lo que la corrupción no fue controlada y combatida de forma efectiva en el virreinato.

El virreinato disponía con mecanismos de control internos —Juicios de Residencia, Visitas (general y particular), Fianzas y Juicios de Cuentas— además de las Instrucciones y las confirmaciones reales, las cuales fueron débiles, imprácticas y nada inoperantes. De acuerdo con Rubio (2005), el principal instrumento que empleó el Rey para mantener sujetos tanto a los Virreyes, como a otros funcionarios novohispanos, fue el *juicio de residencia*. Todos los funcionarios, desde el Virrey mismo hasta el más humilde funcionario, tenían que someterse a esta investigación oficial de su conducta durante la incumbencia de su responsabilidad, al extinguirse el término de sus periodos gubernamentales. No hay duda de que el temor al juicio de residencia fue frecuentemente incentivo al cumplimiento eficiente del deber (p. 86). De acuerdo con Díaz (1987), en el juicio de residencia se averiguaba la conducta del Virrey, siendo residenciado por cada uno de los actos que hubiera ejercido, permitiendo así que cuantas personas se sintieran agraviadas por los actos de su administración lo denunciaran al término de su encomienda. El virrey no estaba exento del juicio, salvo orden expresa del monarca (p. 30). La aplicación del juicio de residencia provocó que funcionarios novohispanos fueran multados enérgicamente por sus faltas o abusos; otros lograron evadir los castigos. De acuerdo con García (2004), el sistema de juicio de residencia en pocas ocasiones dio lugar a episodios de tiranía, y en el caso cuando ocurrieron fueron solucionados con relativa celeridad. Algunos fueron multados enérgicamente por sus abusos, otros lograron evadir los castigos impuestos. No obstante, eran procedimientos administrativos costosos, engorrosos, largos, discrecionales en su aplicación y en algunos casos utilizados ocasionalmente (p. 92). El juicio de residencia se practicó en los primeros años de la conquista a funcionarios de alto rango como el Virrey y los Gobernadores. Poco después este recurso se usó contra funcionarios menores como oidores, alcaldes, corregidores y regidores e incluso a los que detentaban cargos vitalicios y hereditarios (Arce, 1987, p. 51).

Para Malagón (2004), bajo el periodo de dominación española además de los controles de gestión administrativa, uno de tipo disciplinario como los *juici-*

cios de residencia y las visitas, existía otro de tipo fiscal como el *juicio de cuentas*. Esta institución estuvo a cargo de los Tribunales de Cuentas, el cual se desarrolló durante todo el virreinato. El juicio de cuentas fue el procedimiento por el que se obligaba a responder a servidores novohispanos que de manera regular hubieran tomado parte en la recaudación, administración o inversión de la Hacienda Real. El origen del juicio de cuentas se remonta a las llamadas Partidas, en donde se estableció que los oficiales que desempeñaban oficios económicos y de justicia, debían rendir cuentas de su gestión (pp. 276-277) en el ejercicio de sus cargos.

Resulta un hecho incuestionable según González de Aragón (2004) que la forma de organización de las colonias requirió de mecanismos de control que consolidaran plenamente los derechos del Rey y los hicieron efectivos en las actividades fundamentales de la Nueva España. Cobraron cada vez mayor importancia en lo económico la minería, la agricultura, el comercio interno, el control absoluto y restrictivo del comercio internacional, y consolidado, en una dependencia directa con la metrópoli. Lo que daba al monarca español un poder soberano y un dominio de los instrumentos de control que hacían funcionar a la administración colonial pese a la distancia geográfica de las colonias. Tanto los Tribunales de Cuentas de Indias como las Contadurías de Cuentas de Indias, se constituyeron en antecedentes de los mecanismos de control externo en el territorio colonial, cuya estructura social, política y económica, se encontraba delimitada al estilo español y europeo (p. 15).

Los sistemas administrativos de la época virreinal —y los problemáticos sistemas, estructuras y funcionarios que intervinieron en el control administrativo durante los trescientos años de la Colonia— llegaron a ser muy complejos, debido a que existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y la vigilancia de la Hacienda Real. En esta época destacaron dos etapas históricas: primera, la comprendida desde la consumación de la Conquista hasta el siglo XVIII; y segunda, las llamadas reformas borbónicas que iniciaron con la Ordenanza de Intendencias emitida en 1786, así como muestra otras acciones que fortalecieron el dominio del monarca y fueron parte del advenimiento de la Corona española de los Borbones, y que incluyó la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa (ASF, 2004, p. 39). La *Visita* de José Gálvez fue conocida como las *reformas borbónicas* (Kuntz, 2010, p. 19), ya que no solo se le pidió un diagnóstico de la situación económica y administrativa; también se le dieron amplios poderes para reformar todo lo que exigiera un cambio (Jaugueri, 2004, p. 119), tanto en los gastos administrativos, en la recaudación de impuestos, como en la impartición de justicia.

Para Díaz (1987), en el siglo XVII España comienza un lento decaimiento de su poderío político y económico que se reflejaba en el relajamiento de la autoridad imperial, ocasionando que los funcionarios novohispanos se aprovecharan

de su falta de control, supervisión y vigilancia. A finales de siglo XVII, los débiles intentos por reprimir los abusos administrativos fracasaban. La empobrecida monarquía, para incrementar sus ingresos en la Hacienda Real, vendía algunos cargos menores en las Audiencias de América, situación que se mantiene hasta mediados del siglo XVIII. Los oficios vendibles y renunciables si bien no correspondían a los más altos funcionarios de las Audiencias, sí repercutían en la eficacia de los funcionarios, provocando el entorpecimiento en la función administrativa de los tribunales al estar integrados por funcionarios incompetentes y mal preparados.

En el siglo XVIII, la dinastía de los Borbón hereda una monarquía debilitada, sin que los más emprendedores esfuerzos logren revitalizarla, y mucho menos igualar el desarrollo económico que prevalecía en Francia e Inglaterra. Los esfuerzos de Carlos III, para reformar la administración pública en España y sus dominios, son obstaculizados por la anquilosada maquinaria burocrática plagada de empleomanía y aspirantismo. No obstante, se aplican medidas para reformar y profesionalizar el ejército. En todos los confines del reino, se instauran las Intendencias con objeto de reformar y revitalizar la organización administrativa que se encontraba invadida por el cáncer de la corrupción en el gobierno novohispano (Díaz, 1987, p. 17).

En este contexto, para Martínez y Ramírez (2010) la corrupción alcanzó gran notoriedad. Fue así como muchos de los vicios de la administración colonial se convirtieron en *modus vivendi*, en actitudes y conductas arraigadas en la sociedad. No bastaron persecuciones, confiscaciones, multas e incluso la pena de muerte. La administración pública colonial se convirtió así en objetivo importante de todos los que ansiaban la riqueza sin contar con talento. La corrupción era la vía más fácil para escalar posiciones y trepar la pirámide social del virreinato (p. 71). A un lado quedaba como despojos el interés nacional y el bienestar de la comunidad.

Entre los españoles, los más favorecidos fueron los peninsulares, quienes ocuparon los cargos civiles y eclesiásticos más altos, como los de Virrey, Oidor, Alcalde Mayor, Obispo e Inquisidor, y en cuyas manos estuvo el comercio internacional. Mientras que a los peninsulares les seguían los criollos; es decir, los hijos de españoles nacidos en la Nueva España. Los mestizos estaban integrados a la sociedad hispánica, muchos de ellos registrados como españoles en las actas de nacimiento (Von Wobeser, 2010, p. 105). De acuerdo con Pavón (2010), era una de las razones por las que el monarca nombro virreyes de entre la nobleza peninsular. Su intención era asegurarse la lealtad de sus puestos más altos representados y que mantuvieran el *status quo* de las colonias. Los súbditos americanos (criollos y mestizos) siempre fueron sujetos de sospecha en lo tocante a esa lealtad y la fidelidad al monarca, por ello, fueron excluidos de los puestos más altos del gobierno colonial (p. 55).

De acuerdo con Rubio (2005), la facultad de otorgar nombramientos dependió siempre y enteramente de la voluntad del Rey. La Corona española

se reservó el derecho para designar a los Virreyes, Gobernadores, Capitanes-Generales, Oidores, Regentes, Oficiales de la Real Hacienda, Corregidores y Alcaldes Mayores. El Virrey debía anunciar a la Corte las vacantes y al mismo tiempo mencionar aquellas personas que considerase merecedoras para ocuparlas, las cuales eran propuestas por él. Continuamente se le concedió el derecho de llenar los cargos de Gobernadores, Capitanes-Generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, aunque de manera interina mientras llegaban los despachos reales con el nombramiento oficial en propiedad (p. 85).

En el virreinato existieron dos hábitos en la selección de personal. La primera y menos importante fue:

El sistema de rotación del personal administrativo. Los términos del mandato, aun para los virreyes, eran relativamente cortos, los gobernadores y corregidores estaban sujetos a transferencias, y la ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios. Hasta los secretarios del virrey conseguían por compra tan deseada posición, y es que todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba cuidadosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión general del Virrey (Schaeffer, 2003, p. 17).

Naturalmente, esta medida tenía por objeto impedir el peculado, la explotación y la indisciplina.

La segunda costumbre, la más importante consistía en la venta de los empleos públicos. Un gran número de estos cargos, generalmente con excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores, es decir, a los que ofrecieran más dinero sin importar su preparación. También era permitida la reventa del cargo con la condición de que se pagará al tesoro real un porcentaje determinado sobre el precio de venta obtenido. Eventualmente los puestos pasaban a los hijos y aún a generaciones subsecuentes (pp. 220-221). A principios del siglo XVII, bajo la modalidad de reventa de cargos, la mayoría de los empleados municipales tenían el carácter de hereditarios y de propiedad privada.

En cuanto al gobierno, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. De acuerdo con Schaeffer (2003), el arriendo de la recaudación fiscal y la venta de los cargos públicos generalmente condujeron a una idea de explotación. Los cargos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El arriendo fiscal en manos privadas dejaba fuera cualquier forma de control efectivo. El sistema colonial fue perjudicial, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se reglamentaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad (p. 224) y el combate a la corrupción.

La corrupción en México viene de lejos. Para a Álvarez (2005), trescientos años de coloniaje prevalecieron en nuestra historia nacional. Heredamos miserias y virtudes del Imperio que conquistó nuestros destinos. En el presente, seguimos repitiendo y reproduciendo hábitos ancestrales, tradiciones solapadas

que se opusieron a una modernidad occidental. El proyecto imperial de unir al nuevo mundo fue encontrando obstáculos infranqueables, como la voluntad indiana de los conquistadores, la necesidad del encomendadero y la ambición desmedida de los comerciantes, (p. 70) además de funcionarios novohispanos que solo colocaron su interés personal sobre el interés público.

3. La corrupción administrativa en el siglo XIX: de una corrupción individual a una corrupción sistemática

Una mirada superficial al pasado colonial sugiere que la omnipresencia de la corrupción en México no era un fenómeno reciente, sino ancestral. Para Morris (1991) de antiguo se da cuenta de una conocida corrupción durante la época colonial de México, asociándola con las barreras discriminatorias formales e informales a las que se enfrentaban la creciente población mestiza. Lucas Alamán se refería a los corruptos privilegios de que gozaban los militares mexicanos a mediados del siglo XIX, así como la práctica habitual de “convertir” a bandidos en policías durante los periodos pre y posrevolucionarios (p. 14) en la independencia.

Zoraida (2004) afirma que en la Nueva España la independencia se logró después de una larga lucha, por lo que el Estado mexicano nacería endeble, endeudado, fragmentado, disperso, con una economía paralizada, una sociedad dividida y una completa desorganización administrativa. Por su fama de prosperidad y riqueza de recursos abundantes, lo convirtió en blanco de las ambiciones de los nuevos poderes comerciales. El optimismo por recuperar su viejo brillo patrocinó el surgimiento de dos proyectos de nación que lucharían por imponerse por varias décadas, hasta que el esquema republicano liberal ganara (p. 138).

En lo económico, para Kuntz (2010) después de la consumación de la Independencia, predominaba la agricultura, la centralidad en la minería, las bases institucionales que determinaron una desigual distribución de la propiedad y de la riqueza, así como los derechos y oportunidades económicas (pp. 19-20). La minería, uno de los motores de la economía novohispana, había entrado en una fase de rendimientos decrecientes. En el resto de la economía nacional, y en particular la agricultura, padecía por el atraso tecnológico y una baja productividad que condenaba a la población a padecer crisis periódicas de subsistencia y sus secuelas sociales, además de un severo debilitamiento del aparato estatal (Sánchez, 2020, p. 17).

Los españoles fueron poco afortunados respecto a los altos funcionarios, como lo demuestran los expedientes de algunos juicios de residencia virreinales. Para Schaeffer (2003) en el momento que se logró la Independencia, desaparecieron todos los controles aplicados con anterioridad. Todavía se señalaba

el uso del juicio de residencia. Aunque era difícil determinar si realmente era empleado comúnmente. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal manifestado en la corrupción fue un gran obstáculo para el buen gobierno en México (p. 224).

La historia del país en materia de corrupción es de más abolengo. Para González (2005) en la guerra de Independencia, Aldama y Allende tenían graves dificultades con Miguel Hidalgo, ya que el valiente cura además de permitir a la plebe el saqueo, despojo y rapiña, parecía aprobarlo por lo que no lo condenaba. En Celaya apareció en uno de los balcones de un mesón, donde ahí arrojó puñados de monedas a la masa diciendo: “Tengan, hijos. ¡Todo esto es suyo!”. En el proceso de independencia, como en la mayoría de los movimientos revolucionarios existentes, el pillaje y el saqueo eran formas de hacerse justicia (p. 62).

A lo largo del siglo XIX la inestabilidad del país fue reflejo de la inseguridad de sus dirigentes y la inexperiencia de los gobernantes para conducir los destinos de la nación. Para Garrido (2011) la lucha parecía interminable, por lo que uno tras otro se sucedieron los protagonistas que ostentaron o se ufanaron en obtener el poder del gobierno mexicano algunos conservadores otros liberales. Las guerras, las invasiones, los conflictos internos de carácter social y político, así como las luchas intestinas por el poder hacían de México un país con muchas carencias y desigualdades. El país estaba detenido en el tiempo respecto al desarrollo mundial. En lo político la corrupción en las elecciones desde el nacimiento de la nación mexicana fue un problema real (pp. 68-69).² En la administración pública también reinaba la falta de continuidad, había estrechez en las finanzas públicas, en el pago de los salarios de los burócratas, existía duplicación de plazas y en pocas palabras, reinaba el caos administrativo.

Ya en el México Independiente, con sucesivos gobiernos de Santa Anna —que no debe olvidarse que ocupó once veces la presidencia de la República— la corrupción alcanzó dimensiones de aberración y de delirio. Borracho, jugador y enamorado, Santa Anna fue el primer presidente que inauguró el estilo de manejar la hacienda pública como si fuera caja chica, por lo que le apodaban “el quince uñas”, ya que había perdido una pierna. Santa Anna hizo del cargo público, la ‘cosa nostra’. Probablemente fue el primer presidente en ser percibido como corrupto. Mientras que, por su parte, Porfirio Díaz le dio un sinónimo coloquial al verbo *cooptar*: “maicear” (González, 2005,

² Desde que se realizaron las primeras elecciones para integrar el Ayuntamiento constitucional de la ciudad de México en 1812 se cometieron irregularidades. Algunas de las ocurridas en los primeros procesos electorales realizados para designar a los miembros de ese Ayuntamiento, así como en los realizados para designar a los diputados a Cortes y vocales de la Diputación Provincial de Nueva España realizados en 1813, se debieron a inexperiencia tanto de los individuos que los organizaron como a la de los ciudadanos que participaron en ellos.

p. 63). Darles a los políticos un “beneficio” o “soborno” para que fueran sus aliados políticos.

En relación con México, según Zoraida (2010), en diferentes eventos políticos y guerras extranjeras el territorio nacional se redujo entre el periodo que va de 1821 a 1848: en 1823 Guatemala se separó; en 1836 Texas se independizó; en la guerra con Estados Unidos en 1848, el norte fue conquistado y se perdieron Nuevo México y la Alta California; y en 1853 se vendió La Mesilla (p. 163). La falta de estabilidad interna precipitó consecuencias internacionales desastrosas. Para Schaeffer (2003) aparte de los primeros altercados con España y con Francia, México se vio envuelto en tres guerras extranjeras de mayor importancia. Como resultado de la primera perdió Texas en 1835. La segunda guerra con Estados Unidos le costó cerca de la mitad del territorio nacional. La tercera guerra sometió al país a cinco años de dominación extranjera por un ejército francés y un emperador austríaco como Maximiliano. Estas guerras ensancharon la miseria del pueblo e hicieron prácticamente imposible conseguir la estabilización política y social del país. Resultaba difícilmente que, durante estos tumultuosos años, México hubiera desarrollado un sistema satisfactorio de integridad de la administración pública y de combate a la corrupción. No obstante, ocurrieron ciertos cambios que iban a producir efectos perdurables y a determinar los asuntos públicos durante las siguientes décadas. México fue en esa época una tierra de caudillismo, patrimonialismo, derroche, deshonestidad, corrupción (p. 229) y sistema de botín.

El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad. El peculado se enseñoreó de toda la administración. Ejemplo fue establecido por hombres tan inescrupulosos como Santa Ana, quien en sus diversas gestiones presidenciales derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para llevar una vida suntuosa. Varios escritores que se han ocupado de este período han comentado la absoluta falta de moralidad entre los empleados públicos (Pedroza, 1995, p. 231).

Con la Independencia, el ejército siguió absorbiendo la mayor parte del presupuesto nacional y se convirtió en un problema para las pobres finanzas públicas nacionales. De acuerdo con Pedroza (1995), los presidentes eran generales que pagaban a sus tropas para conservar el puesto, y si no lo hacían, pronto eran derrocados. El estado de las finanzas nacionales hacía imposibles que se pagara al ejército constantemente y el resultado inevitable fue la inestabilidad y desasosiego general. El defecto de este tipo de organización militar sobre la administración pública fue significativo en dos aspectos: 1) tendía a perpetuar el patrimonialismo en la administración pública; y 2) convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de las canonjías políticas (p. 229) y un sistema de botín donde se podían repartir los cargos públicos al ganador.

La burocracia víctima de las estrechas finanzas públicas, avalaba los cambios de gobierno con la esperanza de recibir sus sueldos atrasados y normalizar su situación salarial.

Algunos profesionistas prosperaban en especial los abogados y algunos médicos, pero la mayor parte permanecieron en las filas de la burocracia. El resto de la población, rancheros, peones, trabajadores de minas, obreros, artesanos, sirvientes, vendedores, aguadores, eloteros, léperos sobrevivió como pudo, acomodándose a las limitaciones impuestas por los tiempos (Zoraida, 2010, p. 186).

Mientras que en la organización civil, tres formas perversas —empleomanía, aspirantismo y parcialidad— para obtener un cargo público, se constituyeron en las bases para establecer el sistema de botín en el siglo XIX. En este modelo administrativo el que resulta electo de una contienda electoral tiene derecho al nombramiento de todos los puestos de confianza. Todavía hoy prevalece marcadamente en la administración pública estatal y local (Sánchez, 2013, p. 36).

Conseguida la independencia de la Corona española en el país, el control externo o parlamentario empieza a robustecerse en el siglo XIX. Estos Tribunales de Cuentas los cuales quedaron confiados a ministros versados y a científicos expertos, se asentaron en la Hacienda Pública. En 1605, fue ordenada:

La creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, que bajo la inspección de la Cámara de Diputados, tuvo el encargo de examinar y glosar las cuentas de gasto y de crédito público, de analizar los presupuestos de gastos con su correlativo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda” (González de Aragón, 2004, pp. 17-18).³

Dichas funciones fueron ejercidas por la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1838.

En documentos fundacionales de la nación se encuentran pronunciamientos para combatir la corrupción y la búsqueda de la integridad pública sin que hubiera evidencias de resultados efectivos. Primero, en el documento expedido el 14 de septiembre de 1813 por José María Morelos y Pavón:

En los “Sentimientos de la Nación”, se integran las ideas políticas, económicas y sociales básicas para la organización y fines de un país independiente, así como los mecanismos fundamentales de su estructura gubernativa y los principios libertarios de igualdad, legalidad y justicia equitativa que habrían de orientarlo (González de Aragón, 2004, p. 96).

³ Por Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, Felipe III de España creó los Tribunales de Cuentas de Indias como medio de la Corona para asegurar una periódica rendición de cuentas, ya que el sistema implantado en 1554 adolecía de graves errores.

Manifestaba ya las bases de la moral social y la preocupación por cuidar la honestidad del servicio público (Del Val, 1984, pp. 25-26) en el ejercicio de la función pública. Los *Sentimientos de la Nación* fueron un verdadero anteproyecto constitucional, donde José María Morelos y Pavón se preocupaban patrióticamente por la moral pública de la que era una pieza imprescindible del servidor público (Acosta, 1984, p. 108).

Segundo, en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana* del 22 de octubre de 1814, aparecían algunos enunciados relativos al control interno y el fuero de los diputados. El documento establecía normas claras sobre las responsabilidades, sanciones, procedimientos y tribunales en donde se verían las causas derivadas de las competencias en el ejercicio del servicio público, incluyéndose a los propios servidores públicos (Del Val, 1984, p. 26).

Tercero, ratificado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, según Tena (1979) consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia antiguo control virreinal como medio para hacerla efectiva. Señalaba que la garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes establecidos por la ley (p. 32). Se instauró la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia —herencia colonial— a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, así como a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto (Delgado, 1996, p. 41).

También importantes en materia de combate a la corrupción las leyes fundamentales como fueron: la Constitución de 1824; las “Siete Leyes” de 1836; y la Constitución de 1857. Al respecto, decidida la forma de gobierno federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824*, aprobándose el texto definitivo el día 4 de octubre y publicado el día 5 de octubre de 1824 (SG, 2010, p. 209). Con la Constitución de 1824, se encuentra la veta de la evolución constitucional mexicana con el propósito por moderar la opulencia, por evitar la rapiña y el hurto (Baeza, 1984, p. 108), así como combatir la corrupción (Pedroza, 1995, pp. 67-68).

La conocida “Constitución de las Siete Leyes”, ley fundamental de carácter centralista, fue firmada en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 (Tena, 1979, pp. 205-206). En la Constitución de las Siete Leyes:

En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución (Lanz, 1993, pp. 144-146).

Las Siete Leyes también condujeron a que se rescatara a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país (ASF, 2004, p. 132).

Mientras que el texto final de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente por el presidente sustituto, el general Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicado por Bando Solemne el 11 de marzo de 1857 (ASF, 2004, pp. 109-110). La Constitución contaba con 128 artículos, donde el presidente de la República debía subordinarse ante el Congreso federal unicameral (art. 51), en virtud de que, en teoría, al Senado se le consideró como un cuerpo aristocrático. Destacaba la responsabilidad que tenía el Ejecutivo frente al Legislativo, la cual se amplió y tipificó (traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común), la sentencia se limitaba a absolver o destituir al acusado, con la posibilidad también de inhabilitarlo (art. 103 al 108). Además, de que los secretarios de Estado no dependían de la confianza del Congreso porque eran designados por el poder ejecutivo federal, por lo que los secretarios estaban obligados a informar al Congreso (Pedroza, 1995, p. 70).⁴

Para Lanz (1987), la Constitución de 1857 estableció dos nuevas instituciones: 1) el *antejuicio*, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y de la cual no era posible proceder en contra de estos últimos, sí la Cámara de Diputados no hubiese formulado previamente una declaración para actuar en su contra; 2) el *juicio político*, que tenía lugar en los casos en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, solo cuando fueran responsables durante el periodo en que ejercieran su encargo y un año después, según lo establecido en el artículo 107 (p. 159).

Cabe agregar que con base en la

Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los Servidores del Estado, con un enfoque de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado (Delgadillo, 1996, p. 43).

Una falta que impidió perfeccionar y hacer eficiente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos en esa época.

⁴ En el Título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, en sus artículos del 103 al 108, se estableció la relativa a los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales) (Tena, 1979, p. 609).

En el México Independiente se perpetró una transformación en la corrupción administrativa peninsular, por un nuevo tipo de corrupción: la criolla o de los nativos de la nación mexicana. Los españoles que habían nacidos en estas tierras o los propios criollos con altos cargos públicos ejecutarán el mando del gobierno, aunque también para corromper y enriquecerse ilícitamente. En esta etapa del siglo XIX, prevalecen tres enfermedades de la burocracia —empleomanía, aspirantismo y parcialidad— que todavía existen de diversas formas en los ámbitos de gobierno (Sánchez, 2020, p. 17). De acuerdo con Zoraida (2004), la burocracia perdió la seguridad de empleo con la Independencia. De manera que con la esperanza de cobrar sueldos atrasados o de volver a tener empleo, sus miembros respaldaron los cambios sin oponerse a ellos. Los profesionistas pasaron a engrosar las filas de la burocracia. De todas formas, la salida de ricos peninsulares y las leyes para su expulsión permitieron que los criollos monopolizarán los niveles más altos en la sociedad (p. 186).

Tanto en los documentos fundacionales de la nación mexicana como en las Constituciones (1824, las Siete Leyes y la de 1857), solo enunciaban de manera declarativa y posicional los elementos para el establecimiento de un sistema de responsabilidad de servidores públicos, sin disponer mecanismos efectivos para el combate a la corrupción. Para Lanz (1993) en ese tiempo todavía persistían los juicios de residencia, hasta llegar a los cambios surgidos respecto a la Constitución de 1857 y la reglamentación en la Ley de Responsabilidades de 1870 emitida por el presidente Juárez (p. 19). La Constitución de 1857, a partir del artículo 103 del Título Cuarto, establecía por primera vez un sistema de responsabilidad de servidores públicos, llamados delitos oficiales, además de los delitos comunes (Andrade, 2018, p. 35), pero sin contar con cimientos sólidos para combatirlos. Estas omisiones en las leyes de responsabilidades de servidores públicos dejaron amplios vacíos de discrecionalidad e impunidad en el combate a la corrupción política y administrativa. Aunque también debe reconocerse que fue el primer paso para un régimen sancionatorio de responsabilidades. El control interno fue insuficiente, genérico, nada efectivo y sin un órgano específico para aplicarlo.

En el ámbito económico, la Reforma abrió una nueva etapa en la historia economía de México. Para Kuntz (2010) al desembocar en una mayor integración con la economía internacional y en la adopción de un modelo de crecimiento liderado por las exportaciones, se estableció a partir de un orden económico muy distinto al heredado de la Colonia, aunque con algunos rasgos económicos de continuidad no superados completamente (p. 20). En materia administrativa en la Reforma, se inicia el primer intento para moralizar la administración pública mexicana en la tercera parte del siglo XIX, impulsada por el presidente Benito Juárez con la publicación de la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) —primera ley de responsabilidad de servidores

públicos— así como el establecimiento de sanciones penales en las reformas del Código Penal (1872) (Sánchez, 2020, p. 18).

El régimen de Benito Juárez aporta dos importantes ordenamientos jurídicos reglamentarios del Título Cuarto de la Constitución de 1857, a partir de los cuales se manifiesta la preocupación gubernamental de prevenir, corregir y sancionar las actuaciones que se ejercían en la función pública. En primer lugar, la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el 3 de noviembre de 1870. En segundo lugar, el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación, del 7 de diciembre de 1872 (López, 1998, pp. 137-138).

La Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación permitió establecer un sistema de responsabilidades y sanciones administrativas. Aunque como ya se mencionó, no implicó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provocaba la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general (Del Val, 1984, p. 26). El aporte de la Ley de Responsabilidad es que respondió a la necesidad urgente de restringir la amplia libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos y oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857 (ASG, 2004, p. 199). Para Lanz (1987) el Congreso integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia (pp. 159-160). A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores (Delgadillo, 1996, p. 45). La votación que se exigía para un juicio político era por mayoría absoluta de votos (López, 1998, p. 138).⁵

De acuerdo con López (1998), mientras que en el Código Penal de 1872 contenía un capítulo en el que se tipificaban las conductas ilícitas en que podían infringir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. Incluía, como sujetos activos de las conductas contrarias al buen desempeño de la administración pública o de su patrimonio, tanto a funcionarios públicos como aquellas perso-

⁵ La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, mencionaba conductas que son antecedentes de lo que hoy se conoce como responsabilidades administrativas, a las que en ese entonces se les denominaba delitos oficiales, faltas oficiales, y omisiones. De cuya violación únicamente podrían ser responsables los altos funcionarios de la Federación y los gobernadores de los estados cuando violaran la Constitución o las leyes federales. No consideraban como sujetos de responsabilidades a los demás empleados o personas que intervenían en el ejercicio de la función pública. Omisión grave para establecer un sistema integral de responsabilidad de servidores públicos y sentar las bases del combate a la corrupción administrativa.

nas que, sin tener esa categoría, realizaban funciones públicas. Los delitos penales que contenía estaban el peculado, el cohecho y el abuso de autoridad. En cuanto a las sanciones consideraba: el apercibimiento y el extrañamiento, como medidas preventivas; arresto mayor o menor; suspensión del empleo de tres meses a un año; prisión; destitución; e inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión (pp. 138-139). En lo relativo al control externo o control parlamentario en el periodo de la Reforma, el 10 de mayo de 1862, el presidente Benito Juárez envió al Congreso el decreto sobre las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, como mandato de ordenamiento de los asuntos de la Hacienda Pública, tan necesario para el saneamiento en la revisión de las finanzas públicas y ordenamiento de la economía nacional (ASF, 2004, p. 187).

En nuestra opinión, es en el periodo del Porfiriato en el cual se logra el mayor desarrollo del establecimiento del control interno y externo durante el siglo XIX y los inicios del siglo XX. Para Zoraida (2004) está claro que triunfante la República y el liberalismo, los mexicanos ansiaban conquistar una paz que permitiera el desarrollo económico y social. Por lo que estaban preparados para aceptar un esquema que les asegurara orden y progreso, y a pagar su alto costo, anhelo que Porfirio Díaz sabría aprovechar (p. 191) en su propio beneficio.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda Ley de Responsabilidades de servidores públicos, el 6 de junio de 1886 (Delgadillo, 1996, p. 46), como un intento firme para detener y contener la corrupción administrativa. De acuerdo con Lanz (1993), la Ley de Responsabilidades —reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857— establecía como altos funcionarios federales también a los diputados y a los senadores. Estos servidores públicos eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de dichas atribuciones (p. 162). Según Delgadillo (1996), la misma Ley de Responsabilidades establecía que el presidente de la República durante el tiempo de su gestión solo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. En tanto que los gobernadores de los estados únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y por leyes federales (p. 46).

Comenta Speckman (2004), que el presidente Porfirio Díaz buscaba colocar a la cabeza de los estados hombres que le fueran leales y que contaran con el apoyo de otros grupos de la zona. Si sus partidarios —caciques— cumplían con ambas condiciones, los separaba del poder militar, pero los apoyaba a ocupar la gubernatura o a mantenerse en ella. En el caso que no cumplieran con los requisitos, los alejaba de la política, pero les brindaba medios para enriquecerse (p. 197). Las élites porfiristas —económicas y políticas— usufructuaron los

recursos económicos del Estado, para beneficiarse y progresar mediante formas de cooptación política y captura del Estado.

El primer siglo de independencia presentó pocos cambios en la moralidad de los funcionarios. La autoridad legislativa capaz de ejercer vigilancia sobre la ejecución de los asuntos oficiales, existía solamente de nombre. Las legislaturas, cuando se les permitía reunirse, eran criaturas de los caudillos que controlaban la elección de sus miembros. Durante toda la época, el Gobierno fue el Ejecutivo. Se ha sostenido que Díaz y Limantour eran personalmente honrados, y tal vez ello sea justo; pero en otras ramas administrativas predominaba la corrupción. [...] Sin contar con el apoyo popular para poner en práctica un programa de moralización, ningún jefe del Poder Ejecutivo, por escrupuloso que fuera personalmente, podía emprender la improbable tarea de desarraigar el peculado de su gobierno. Mucho del apoyo político con que podía contar dependía de que el peculado continuara (Schaeffer, 2003, p. 234).

Durante la segunda mitad del siglo XIX, los instrumentos jurídicos y legales para el establecimiento del control interno mejoraron de forma significativa. La reforma administrativa juarista —Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación en el año de 1870 y el Código Penal (1872)— que fue una de las más ambiciosas para mejorar y dignificar la administración pública federal, fue detenida por el complejo periodo histórico de su gobierno.

Mientras que el control interno y externo en el Porfiriato es producto de la estabilidad política que alcanza la administración pública con un mayor grado de especialización y complejidad. El crecimiento de funciones del Estado porfirista con la creación y ampliación de nuevas dependencias y entidades gubernamentales, así como los nuevos retos económicos en una economía cada vez más internacional hicieron de este periodo de crecimiento y estabilidad económica. Ello permitió el manejo de la hacienda pública, un crecimiento en el número de funcionarios y su mayor nivel de profesionalización y especialización administrativa, así como los inicios de una etapa de mayor fomento económico a través del otorgamiento de incentivos a la inversión privada y extranjera. En suma, en el Porfiriato a pesar de contar con mecanismos de control de la corrupción tanto interna como externa, la corrupción que era individualizada comienza a convertirse en corrupción sistemática y en hipercorrupción (Sánchez, 2017, p. 372).

4. La corrupción administrativa en el siglo XX: el régimen de partido único

Una vez consumada la Revolución mexicana, inicia el proceso de consolidación del modelo de partido único o partido hegemónico (PNR-PRM-PRI) que recurrirá a la corrupción como mecanismo de estabilidad y unidad del régimen

político, favoreciendo a las élites políticas aliadas tanto las militares como las civiles. Para Garciadiego (2004), el nuevo Estado nacido en 1920 no apareció como democrático, aunque sí con una identidad nacionalista; con rasgos autoritarios, pero ampliamente legitimado; y estable debido a que contó con grandes apoyos de las clases populares, con la conducción de un grupo político-militar hábil y flexible, y con la aceptación forzada de Estados Unidos (p. 255).

En el periodo posrevolucionario durante el siglo XX se producen dos formas de corrupción administrativas y se encuentran íntimamente vinculadas al naciente sistema político de partido hegemónico: primero, la corrupción del caudillismo que permitió a los militares acumular enormes fortunas personales sin ninguna clase de limitaciones; y segundo, la corrupción del presidencialismo, que logró que los civiles obtuvieran cuantiosas fortunas inexplicables un vez que los militares se encontraban en los cuarteles militares. Por ello, la propagación de la corrupción política generó una misma proporción de corrupción administrativa como elemento inherentemente de estabilidad del régimen político (Sánchez, 2020, p. 19).

La primera fase de la Revolución fue caudillista, en la que las organizaciones civiles y el Estado consolidado después de la Revolución se integraron en un mismo patrón que daba preeminencia a las personalidades más que a las instituciones y a los principios (Arce, 1987, p. 7). El ascenso del caudillismo como forma de dominación política sentó las bases de una nueva forma de corrupción administrativa bajo los militares. En el caudillismo, los militares eran los caciques militares (caudillos), los cuales contaban con el poder de mando de soldados, fuertes lazos políticos con los gobernantes, relaciones del más alto nivel en el gobierno y, por tanto, llegaron a acumular enormes riquezas las cuales no eran supervisadas ni controladas por los órganos y la limitada legislación prevaleciente. Nadie podía cuestionar su riqueza.

En el presidencialismo, donde comienzan a gobernar los civiles se inicia la corrupción administrativa, ya que los militares habían tenido su tiempo histórico de amasarse enormes fortunas sin ningún control y fiscalización. También el presidencialismo como formación de un régimen de partido hegemónico o de Estado, de ningún modo logró controlar de forma efectiva la corrupción administrativa. Por el contrario, la corrupción era percibida como parte del “sistema de botín” del gobernante electo y como un incentivo al arribar al poder (Sánchez, 2020, p. 19). El servicio civil de carrera siempre como modelo de mejoramiento de la administración pública siempre fue opuesto al caudillismo y al presidencialismo, por ello los gobernantes preferían que continuará el “sistema de botín” el cual servía mejor a sus propósitos políticos y personales.

En el ámbito legal, la Constitución de 1917 fortaleció de manera creciente la posición del Poder Ejecutivo Federal frente al Poder Legislativo y el Poder Judicial, es decir, consolidando el sistema del presidencialismo (Del Val, 1984,

p. 26). Por ello, para Schaeffer (2003) la Constitución de 1917 afectaba directamente a la organización administrativa y sus operaciones por medio de cláusulas que señalaban responsabilidades dentro de la misma estructura administrativa, así como a las autoridades legislativas y judiciales del Gobierno. El control del Poder Ejecutivo sobre los departamentos y organismos administrativos era potencial y realmente ilimitado. Las dependencias se hallaban sometidas únicamente a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que debían responder de sus actos ante el Poder Legislativo o, en menor grado, ante los tribunales (p. 242). De acuerdo con Acosta (1984), en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en lo general a partir del 1° de mayo de 1917, recoge el mismo régimen de responsabilidad de servidores públicos que prevalecía en la Constitución de 1857 (p. 111), la cual era obsoleta y nada efectiva para combatir la corrupción. Al respecto, el:

artículo 111 de la Constitución General de la República se dispuso que el Congreso de la Unión habría de expedir a la mayor brevedad posible su respectiva Ley Reglamentaria, aclarándose en el artículo Decimosexto Transitorio que ello debería llevarse a cabo por el Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sesiones que daría comienzo el 1° de septiembre de 1917. No obstante lo cual, hubieron de transcurrir más de veintidós años para que dicho ordenamiento reglamentario fuera promulgado, con fecha 30 de diciembre de 1939 y bajo la denominación de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (Lanz 1993, p. 458).

Esta ley fue conocida como Ley “Lázaro Cárdenas”. La crítica más clara a la Constitución de 1917 en materia de responsabilidades de los servidores públicos era que, aunque establecía los delitos comunes y oficiales a los más altos funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no había una referencia específica a otros altos funcionarios y mandos medios de la administración pública federal. Para ello, sería necesaria la ley reglamentaria que debía abarcar a todos estos funcionarios y de manera puntual las conductas sujetas a control, las formas de penalización y las sanciones respectivas.

Para González (2005), la mayor parte de los presidentes de México se habían comprometido con el combate a la corrupción y la consideraban como un problema fundamental que acorralaba a la sociedad mexicana, aunque en la práctica no se habían obtenido resultados efectivos. Venustiano Carranza hizo una involuntaria aportación al lenguaje de la corrupción: *carrancear*. Lo que significaba robar como parte del botín político. Sus tropas tenían la fama como una de las más aplicadas en el terreno del hurto y saqueo. Incluso el mismo dictador Victoriano Huerta se quejaba: “Si al ejército le prohíbo robar, se rebelarán en mi contra” (p. 63). Por su parte, el presidente Álvaro Obregón (1920-1924) reconoció públicamente el uso tácito de la corrupción: “no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”. Por ello, los esfuerzos del presidente Calles

para elevar el nivel moral del pueblo tuvieron poca importancia para formar un elemento clave de la ética constitucionalista, aunque atrajeron gran cantidad de atención política. En la gestión de Lázaro Cárdenas, fue publicada la Ley de Responsabilidades de servidores públicos —“Ley Cárdenas” (1940) y tercera de su tipo— que conformaba el sistema sancionatorio de los servidores públicos, pero no contaba con el órgano que pudiera aplicar dicho marco normativo. En 1940 el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) prometió proporcionar “una moral pública más sólida”. Como militar se le recuerda como un presidente que tuvo que lidiar con los resultados de la segunda guerra mundial y el crecimiento económico del país. No hay registro de que haya sido un gobernante comprometido con el combate a la corrupción.

El gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) representó fielmente la transición política y el proceso donde el político militar dejó cada vez más espacios al político civil. Para Pardo (2009) la élite gobernante de corte civil estuvo constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus distintos ámbitos profesionales, pero contaba con la plena confianza del presidente. No intentaron hacer ensayos políticos y administrativos, sino dirigir los negocios del país. Con ello surgió un nuevo tipo de funcionario público que se movía en el escenario político con la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó el tráfico de influencia y la corrupción (p. 67). Para mantener bajo control a los inquietos hombres de la posrevolución que eran militares y habían gobernado a México, el gobierno de Miguel Alemán los dotó de prebendas, beneficios y concesiones. Con Miguel Alemán se inicia de manera manifiesta la etapa de la corrupción administrativa de los políticos civiles.

De acuerdo con Rives (2010), el presidente Adolfo Ruiz Cortines desde el inicio de su gestión proclamó la renovación moral del servicio público. Anunció una campaña contra la corrupción y la inmoralidad en la burocracia, para lo cual promovió: la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (1953); disponiendo la obligación legal de manifestar la situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República (pp. 499-500). También Morris, (1991) señalaba que el presidente Ruiz Cortines instituyó una serie de reformas entre las que se contaba la obligación de los funcionarios públicos de presentar una declaración financiera al ocupar el cargo y otra al abandonarlo (pp. 100-101). De esta manera, los militares, políticos, los modernos cuadros burocráticos, caciques, empresarios, líderes obreros, se beneficiaron y se consintieron, siempre rebasando y abusando de los marcos legales establecidos (Silva, 2011, p. 2).

En materia de control interno, en la primera mitad del siglo XX, destacaban tres medidas fundamentales: primero, la publicación de la Constitución Política (1917) —que establecía un Título para reglamentar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos— mantuvo el régimen de responsabilidades exis-

tente; para Andrade (2018), la principal diferencia con su predecesora radica en que el Senado se convierte en Jurado de sentencia para los delitos oficiales. Segundo, se establecen nuevas medidas, como las de citar a los Secretarios de Despacho para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaria o a la creación de la Cuenta Pública y su examen por parte del Congreso (p. 38). Tercero, destacaba en ese periodo, la Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) que contaba con atribuciones de control, fiscalización y sanción de servidores públicos. Para Lanz (1993), la polémica permanente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propició que el Departamento de Contraloría no logrará combatir de forma efectiva la corrupción administrativa, aunque fue uno de los primeros órganos administrativos en contener y detener la corrupción (pp. 19-20).

En la década de 1980, existía lo que Morris (1991) denominaba la “crisis de la corrupción”, por lo que era necesario un cambio en la forma y en los instrumentos para combatir la corrupción en el gobierno mexicano. Bajo el lema de la “renovación moral de la sociedad”, el presidente Miguel de la Madrid realiza el mayor esfuerzo hasta ese momento, por moralizar y combatir la corrupción en la administración pública federal con diversos órganos y disposiciones legales aplicables a la administración pública. Primero, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF, 1982) (Lanz, 1993, p. 20) —antecedente del Departamento de la Contraloría— como órgano central de control interno y fiscalización en la administración pública federal. Segundo, se expide una renovada Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (1982), con mayores atribuciones para sancionar conductas ilícitas prohibidas. En el artículo 108 fue sustituido el régimen de clasificación por faltas en delitos comunes y delitos cometidos en el ejercicio del cargo público, por dos conceptos más genéricos y amplios como eran los de actos u omisiones en el ejercicio del cargo como conductas sancionables y prohibidas. De acuerdo con Andrade (2018) por primera vez a nivel constitucional se hablaba entre actos sancionables se encontraba el manejo indebido de fondos públicos (p. 87).

La reforma al Título Cuarto de la Constitución introdujo por primera vez el concepto de Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [...] más que hablarse de *faltas*, ahora se abordarían *responsabilidades*. [...] Se introdujo también el supuesto de que las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecerían normas para sancionar a éstos en caso de incumplimiento de la ley. [...] el supuesto adicional que acompañó este concepto fue el de las sanciones administrativas. [...] dentro del propio artículo 109 se introdujo por primera vez el supuesto del enriquecimiento ilícito como susceptible de sanción penal (Andrade, 2018, p. 87, sobresaltado mío).

Tercero se crean en las dependencias y entidades del gobierno federal los Órganos Internos de Control (OIC), como mecanismos de seguimiento, control y comprobación de las responsabilidades de servidores públicos, los cuales se

convierten en instancias de verificación, control y fiscalización de la función administrativa. Por último, se realizan adecuaciones al Código Penal (1983) que establecía sanciones penales a servidores públicos deshonestos y corruptos. En el gobierno de Miguel de la Madrid inicia una etapa moderna de moralización de la administración pública federal, sentando las bases de un nuevo régimen de responsabilidad y sanciones administrativas.

Los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo en materia de control interno realizaron algunas adecuaciones menores y marginales a la Ley de Responsabilidades (1991). En este periodo Ernesto Zedillo transforma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en 1994. Además, se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública (PRO-MAP 1994-2000), en el que se contemplan algunas acciones relevantes de mejora en la gestión pública y la importancia de la ética en el servicio público. Mientras que en el ámbito del control externo, destaca la publicación en dos ocasiones de la actualización del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980 y 1988). Se trata del fortalecimiento gradual del control y fiscalización parlamentaria.

En lo económico, Kuntz (2010) afirmaba que la economía mexicana transitó por dos modelos de desarrollo: (1) que prevaleció hasta inicios de la década de 1980, denominado de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con fuertes rasgos de proteccionismo e intervencionismo estatal; y (2) desplegado a mediados de 1980 y vigente hasta hoy, un modelo caracterizado por la privatización, liberalización y desregulación económica y con una creciente participación en la economía global (p. 21). Este segundo modelo llamado neoliberal o de Estado regulador.

En lo político, de acuerdo con Aboites (2004) en el periodo de 1929-2000, los gobernantes lograron construir un arreglo político que hizo posible una estabilidad duradera no sin contar con una crítica de legitimidad. Un régimen autoritario, el cual estaba centrado en la figura del presidente de la República conocido como presidencialismo y en el partido oficial (PRI), que recurrió a la negociación política, pero también a la represión autoritaria para mantener su dominio (p. 262) cuando fuera necesario.

El presidencialismo como forma de gobierno no combatió la corrupción por el hecho de que era una parte de los beneficios del acceso al poder. En la plenitud del presidencialismo y del partido único —todas las gubernaturas, las cámaras de Diputados y Senadores como los gobiernos locales eran del PRI— no existía la voluntad política de combatir la corrupción porque ella era elemento de cohesión y estabilidad política, aunque a la larga sería un factor de destabilización y de ilegitimidad. La corrupción política y administrativa formó parte como elementos de cohesión, legitimidad, incentivos y compensación, así

como estabilidad del propio régimen. Corrupción política y corrupción administrativa son inherentes en este proceso perverso de apropiación de lo público quebrantando la ley. Ambas maneras de corrupción formaban parte de una perversa situación de privatizar lo público en beneficio de un interés privado (Sánchez, 2017).

5. La corrupción administrativa en el siglo XXI: de la alternancia política al regreso del partido único

Los gobiernos de alternancia política (PAN) en México —Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa— que acabaron con la hegemonía del sistema de partido hegemónico (PRI) se habían comprometido con el combate a la corrupción administrativa. Sin embargo, a pesar de contar con los instrumentos programáticos, legales y administrativos, no disminuyeron la corrupción porque no fueron al fondo del problema. ¿Qué tanto había disminuido la corrupción administrativa en nuestro país en estos doce años de gobierno del PAN? Una respuesta a esta pregunta la aporta Ugalde (2015), en el sentido de que una teoría implícita de la vida democrática suponía que a mayor democracia se esperaba una menor corrupción (p. 8).

Para Ugalde (2015) sucedió lo contrario con la alternancia política, aumentó la corrupción a pesar del incremento en la democracia. En el caso mexicano, la alternancia y el pluralismo con un débil Estado de Derecho estimulan a la corrupción sin control; no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del poder.

Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto e incluso el experimento asemeja un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control para prácticas corruptas (Ugalde, 2015, p. 9).

En materia de combate a la corrupción en vez de avanzar se retrocede también en materia de democracia.

En el régimen de alternancia política con la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional (PAN) se abre una nueva etapa de moralización de la administración pública federal. En materia de control interno destacan: la publicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas (2002); la expedición del primer Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2000-2006); la Ley de Acceso a la Información Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI hoy INAI); así como el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal de la administración pública.

Todos estos instrumentos legales y programáticos impulsaron mecanismos de control, fiscalización y rendición de cuentas actualizados, asimismo que sentaron las bases de un nuevo arreglo institucional. Mientras que en el ámbito del control externo existe un avance con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000);⁶ la transformación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por la Auditoría Superior de la Federación (2000); y la conformación definitiva de la Auditoría Superior de la Federación (2001) órgano del poder legislativo con mayores atribuciones para verificar y fiscalizar el gasto público federal.

Durante el gobierno de Vicente Fox el tema del combate a la corrupción fue un asunto de la mayor relevancia, por lo que se trataba de una política de Estado. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, buscaba organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas mediante el acceso a la información gubernamental y propiciar la participación activa de la población (SECODAM, 2001, p. 15).

No obstante, que el gobierno de Vicente Fox fue el segundo en la historia mexicana que realizó una cruzada nacional contra la corrupción, la cual generó nuevas leyes y organismos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización y el servicio profesional de carrera, los resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) realizadas por Transparencia Mexicana durante la serie histórica de los 2001, 2003 y 2005 demostraron que la percepción de la corrupción administrativa se incrementó y no se pudo contener de manera efectiva. Adicionalmente, en una revisión general a la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en la que con datos de la ENCBG de Transparencia Mexicana durante 2007 y 2010, el resultado fue el mismo: la corrupción administrativa se expandió. En ambos casos, el reporte de Transparencia Internacional en este periodo confirmó que México era uno de los países con menor calificación y una mayor percepción de corrupción.

⁶ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada por la Cámara de Diputados el día 20 de diciembre de 2000 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000. La Ley estaba compuesta por siete Títulos, con capítulos específicos, un cuerpo de 96 artículos y siete transitorios (ASF, 2004, p. 470). Esta Ley precisaba un marco renovado de facultades, fija el nombre de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —en lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda— establecía las atribuciones de responsabilidades sancionatorias, señalaba el procedimiento para elegir a su titular, daba cuerpo a la organización interna y enunciaba las atribuciones de la Cámara de Diputados para normar la comunicación y la coordinación con su órgano técnico (González de Aragón, 2009, p. 8).

En contraste con el gobierno de Vicente Fox, la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa mostró una baja prioridad de combatir la corrupción administrativa. Destaca solo el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012) que no contó con la difusión pública y rendición de cuentas de sus resultados. En control externo con la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009), el combate a la corrupción en ese gobierno fue prácticamente inexistente y sin resultados efectivos. Los resultados de los gobiernos de alternancia política fueron modestos y muy limitados para la magnitud del problema de la corrupción política y administrativa (Sánchez, 2020, p. 22), como lo muestran las mediciones de percepción de la corrupción a nivel nacional e internacional de ese periodo de gobierno.

Las ENCBG realizadas por Transparencia Mexicana en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón —2001, 2003, 2005, 2007 y 2010— así como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental elaborada por el INEGI (2012, 2015, 2017), mostraron que la percepción de la corrupción administrativa no había disminuido, por el contrario se había incrementado de manera considerable. De acuerdo con Sandoval (2011), los datos cuantitativos y cualitativos mostraron por entidad federativa los trámites que son los más corruptos y los indicadores muestran que las medidas de control interno y externo no habían dado los resultados esperados. La ausencia de estrategias innovadoras y estructurales para combatir la corrupción había sido uno de los elementos que habían caracterizado la alternancia política en el país (p. 45).

Con el regreso del PRI a la presidencia de la República con Enrique Peña Nieto, hubo un compromiso explícito de crear un órgano nuevo y con amplias funciones para combatir la corrupción: la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), la cual no fue recibida con agrado por los actores políticos y finalmente no fue aprobada (Sánchez, 2017).

El problema se empezó a salir de control porque en los medios y las redes sociales estallaban cada vez más escándalos de corrupción a mayor o menor escala: los “moches” de diputados del PAN, las extorsiones de algunos delegados del PRD en el Distrito Federal, el peculado de ex gobernadores del PRI. La cúspide del escándalo ocurrió cuando se destapó en la prensa el caso de la llamada “Casa Blanca”, propiedad de la primera dama del país, que reflejaba un claro conflicto de interés del propio presidente, pues la propiedad había sido adquirida en un trato privado con uno de los mayores contratistas de obra pública del anterior gobierno del mandatario, en el Estado de México (2004-2010). No sorprende que al arrancar en 2015, en una encuesta publicada por el diario *Reforma*, 78 de cada 100 mexicanos consultados por teléfono consideraban que la corrupción aumentaría este año. Una teoría implícita de la vida democrática es que a mayor democracia menor corrupción (Ugalde, 2015, p. 9).

Ante ello, el PAN propuso la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), aprobado por ambas cámaras en el 2015 y junto con la reforma de transparencia que, dentro de las reformas del Pacto por México, destacaban

en materia de transparencia su Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), esto convirtió al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAL) en Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). La apuesta por este nuevo diseño institucional permitiría contribuir al combate a la corrupción administrativa. También con la reforma política-electoral fue creada la Fiscalía Anticorrupción en la Fiscalía General de la República, así como las características más relevantes del SNA.

De acuerdo con el reporte de Latinobarómetro de 2013, citado por Kaiser (2014), México tuvo una alternancia después de 72 años en el poder, con la llegada en el 2000 de Vicente Fox. En ese momento el apoyo a la democracia alcanzaba el 44 por ciento. En 2002 aumentó a 63 por ciento, manteniéndose alto durante la presidencia de Fox, terminando en 59 por ciento en 2005. Felipe Calderón inaugura su gobierno con un 54 por ciento en 2006, para bajar rápidamente a 48 por ciento en 2007. El apoyo a la democracia no se recupera en el periodo de Felipe Calderón llegando a un mínimo de 40 por ciento en 2011. En 2012 vuelve el PRI al poder con Enrique Peña Nieto y México tiene en 2013 un 37 por ciento de su población que apoya la democracia. En 2013, México había perdido 12 puntos porcentuales de apoyo a la democracia respecto del promedio 1995-2013 (p. 14).

En suma, para algunos especialistas:

La percepción de un estado débil disminuye los niveles de confianza de la ciudadanía y reduce los incentivos a la formalidad y la disponibilidad a cumplir voluntariamente con las leyes. Es indiscutible que la corrupción generalizada tiene efectos negativos en la efectividad de las instituciones. Los países con mayor corrupción tienen sistemas judiciales deficientes, menor aceptación de las instituciones establecidas e instituciones con bajo capital político (Saracho, Sánchez y Hernández, 2015, p. 46).

y estos países son más proclives a prácticas de corrupción tanto pública como privada. Este ha sido el caso mexicano a lo largo de los cinco siglos descritos brevemente, en la búsqueda de la instauración de un Estado de Derecho para combatir la corrupción de manera práctica, efectiva y eficiente y que los ciudadanos puedan percibir sus resultados efectivos.

6. Conclusiones: cinco siglos de corrupción en México

La corrupción pública ha sido de unos los mayores lastres de México durante cinco siglos de existencia tanto como Colonia en el virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII), como nación independiente (siglos XIX, XX y XXI). Los documentos fundacionales como las Constituciones —la de 1824, las Siete Leyes (1836), la de 1857 y la de 1917— establecieron en la letra sistemas de responsabilidades de los servidores públicos que tardaron en publicar y aplicarse los preceptos de

sus leyes reglamentarias los cuales no lograron combatir la corrupción administrativa.

Los mecanismo de control interno —Juicio de residencia, visitas, juicio de cuentas, auditorías y leyes de responsabilidades— como los de control externo —Tribunal de Cuentas, Contaduría Mayor de Hacienda y Auditoría Superior de la Federación— que mejoraron el control preventivo, la fiscalización y la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos, no obstante, carecieron de un sistema de impartición de justicia efectiva y oportuna para aplicar un auténtico control sancionatorio, esto propició un régimen de impunidad e impide que México cuente con un pleno Estado de Derecho.

A lo largo del capítulo se comprueba en México la tesis de que la corrupción pública, si no se combate se expande sin medida, hasta convertirse en una corrupción sistemática. La corrupción puede colapsar las instituciones de los países afectados, dañar el funcionamiento de la economía nacional, disminuir el crecimiento económico, afectar el mercado y los negocios privados, deteriorar la democracia, corromper las instituciones, así como la vida en comunidad.

La experiencia mexicana confirma la tesis de que el régimen político en los cinco siglos fue determinante porque permitieron la corrupción como un sistema de privilegios, de botín, de incentivo por el poder político, de prebendas, como sistema de legitimidad y estabilidad para el PRI en más de 70 años de permanencia en el poder. Nunca se comprometieron a combatir la corrupción. Por tanto, se corrobora el supuesto de que donde existe corrupción política coexiste la corrupción administrativa. El político corrupto requiere de las habilidades y conocimiento del servidor público para realizar un entramado de complicidades que le permita acumular una riqueza ilícita. Cuando ambos tipos de corrupción se combinan no hay corrupción individual sino una red de corrupción completa. Resulta claro que a la corrupción política como a la corrupción administrativa hay que combatir las de forma permanente, tanto en las esferas más altas del poder como en los lugares más bajos de la política sin contemplaciones (Sánchez, 2020, p. 23).

En la historia de México hubo carencia de al menos cinco elementos fundamentales en el combate a la corrupción administrativa: 1) la voluntad política de los gobernantes para concebir a la corrupción como un “problema de gobierno”; 2) leyes de responsabilidades de servidores públicos claras y definidas para combatir la corrupción en la administración pública; 3) órganos con capacidades y atribuciones suficientes para aplicar el control preventivo y aplicar el control sancionatorio; 4) una profesionalización y especialización de servidores públicos para combatir efectivamente la corrupción administrativa; y 5) un sistema de justicia efectivo compuesto por magistrados y jueces que combatieran la corrupción pública.

A pesar de la dificultad para capturar en toda su extensión, complejidad y precisión el fenómeno de la corrupción, la evidencia disponible es suficiente para demostrar que estamos frente a un problema sistémico, de consecuencias perniciosas y de difícil solución. No se trata de actos de corrupción cometidos por individuos aislados. La corrupción alcanza el nivel de norma social; de una creencia compartida de que usar un cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual (Casar, 2015, p. 61).

Frente al fenómeno de la corrupción en México durante cinco siglos, está debe ser combatida tanto dentro del propio Estado, como en los ámbitos públicos y privados, así como en las costumbres y prácticas cotidianas de los ciudadanos. El combate a la corrupción es una tarea permanente y de largo tiempo en la que los ciudadanos debemos contribuir a denunciarla en todas sus formas posibles de presentación: sobornos, extorsiones, nepotismo, amiguismo, compadrazgo, favoritismo, empleomanía, aspirantismo o parcialidad. La corrupción política, administrativa y judicial debe combatirse permanentemente con controles internos y controles externos que permitan controles sancionatorios efectivos.

7. Referencias

- Aboites, L. (2004). "El último tramo, 1929-2000", en *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Acosta, M. (1984). "El nuevo título IV de la Constitución", en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, núm. 65.
- Álvarez, M. E. (2005). *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. México, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de la Función Pública.
- Andrade, V. (2018). *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Arce, E. J. (1987). *Sociedad, burocracia y corrupción. Un enfoque histórico*. México, Pensamiento Nuevo.
- Auditoría Superior de la Federación (2004). *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Cámara de diputados.
- Baeza, F. (1984). "Los servidores públicos y el Código Penal mexicano", en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, núm. 65.
- Casar, M. A. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México, CIDE, IMCO.
- Del Val, E. (1984). "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción", en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, núm. 65.

- Delgadillo, L. H. (1996). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México, Porrúa.
- Díaz, F. J. (1987). *La administración pública novohispana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo.
- García, B. (2004). “La época colonial hasta 1760”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.* *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- García, B. (2010). “Los años de la conquista”, en *Nueva historia general de México*. México, El Colegio de México.
- Garciadiego, J. (2004). “La revolución”, en *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Garrido, M. J. (2011). *Soborno, fraude, cohecho: los proyectos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1981-1982*. México, Instituto Mora.
- González, A. (2004). “Presentación”, en 1824-2004. *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Honorable Cámara de Diputados.
- González, A. (2009). “Presentación”, en *Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.
- González, E. (2005). *Corrupción. Patología colectiva*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jaugueri, L. (2004). “Las reformas borbónicas”, en *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*. México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Kuntz, S. (2010). “Introducción”, en Sandra Kuntz Ficker (coord.). *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*. México, El Colegio de México, Secretaría de Economía.
- Lanz, J. T. (1993). *La Contraloría y el control interno en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica.
- López, J. O. (coord.) (1998). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Fondo de Cultura Económica.
- Malagón, M. (2004). “El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 6, núm. 2, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Martínez, E. E. y Ramírez, J. M. (2010). “La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana”, *Reflexión Política*. vol. 12, núm. 23, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Morris, S. D. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI.
- Pardo, M. del C. (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*. México, Colegio de México.
- Pavón, A. (2010). “La administración pública. Época colonial”, en Ricardo Uvalle Bertrones (coord.). *200 años de la administración pública en México*. México, S.F.P. / UNAM- IISUE.
- Pedroza, S. T. (1995). *El control del gobierno: función del “poder legislativo”*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Rives, R. (2010). “La administración pública en el periodo 1953-1970”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.). *200 años de la administración pública en México*. México, Secretaría de la Función Pública / UNAM-IISUE.
- Rubio, J. I. (2005). *El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*. México, Fondo de Cultura Económica / UNAM.
- Sánchez, J. J. (2013). *La corrupción administrativa en México*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez, J. J. (2017). *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*. Querétaro, IAPQROO, Fundap.
- Sánchez, J. J. (2020). “Controles internos y externos, cinco siglos”, *Revista Tiempo de Derechos*, núm. 24, México, abril de 2020.
- Sandoval, I. E. (2011). “Calderón y la corrupción”, *El Universal*, México, 6 de marzo de 2011.
- Saracho, A., Sánchez, Y. y Hernández, A. (2015). “Informalidad, corrupción y competitividad”, en Instituto Mexicano para la Competitividad, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México, IMCO.
- Schaeffer, W. K. G. (2003). *La administración pública mexicana*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas (1955).
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, SECODAM.
- Secretaría de Gobernación (2010). *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.
- Silva, C. (2011). “‘Gobernar con los santos’. La corrupción en la historia”. Recuperado el 8 de febrero, de <http://bicentenario.com.mx/?p=14827>.
- Speckman, E. (2004). “El Porfiriato”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.* *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Tena, F. (1979). *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*. México, Porrúa.
- Ugalde, L. C. (2015). “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, núm. 446, México.
- Von, G. (2010). “El virreinato de Nueva España en el siglo XVI”, en Gisela von Wobeser (coord.). *Historia de México*. México, Presidencia de la República / Secretaría de Educación Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Zoraida, J. (2004). “De la independencia a la consolidación republicana”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.* *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México.

Capítulo 2

CONTINUIDAD DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA¹

Es probable que los que compran el cargo aprendan gradualmente a sacar provecho de él cuando el cargo les ha supuesto una inversión en dinero.

ARISTÓTELES

1. Introducción

Este capítulo hace un recorrido por el fenómeno de la corrupción política en México en lo que va de siglo XXI, esto es, de 2000 a 2020. El desarrollo se hará de forma cronológica por periodos de gobierno de diferentes partidos: de 2000 a 2012 gobernó el Partido Acción Nacional (PAN); de 2012 a 2018 gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y de 2018 a 2024, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); aunque la investigación culmina en 2020, que es el periodo recorrido de este último gobierno y es cuando se desarrolla este trabajo.

A principios del siglo XX, concretamente en 1910, tuvo lugar una revuelta en México conocida como Revolución mexicana, la cual rompió con la estructura de poder existente desde finales del siglo XIX, la del dictador Porfirio Díaz, respaldado por caciques y grupos económicos poderosos. La teoría de las formas de gobierno clasifica a esta como una forma de gobierno mixta al ser una combinación de dictadura con oligarquía. Para enfrentar esta situación se dio la Revolución mexicana. Aunque dicha revolución logró sacar del

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT nivel II. Su línea de investigación es *Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción*. En esta línea es autor de varios libros y artículos; además autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20) y de la Colección *Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción* (números 1-10). Correo: <odiegomx@yahoo.com.mx>.

poder al dictador, no triunfó del todo pues, más tarde, en el periodo posrevolucionario, nuevamente un grupo de personas se aprovecharon del poder, gestándose así un nuevo *Sistema Político Mexicano* que operó a lo largo del siglo XX. Dicho sistema se forjó acompañado de una serie de vicios y prácticas corruptas.

En un artículo elaborado por Jorge Carpizo (2008) titulado “La moral pública en México”, el autor analiza a fondo el sistema político mexicano. En dicho trabajo, identifica cinco elementos clave en la forma de operación política de México que denomina la “quinteta de la muerte” conformada por poder, dinero, corrupción, mentiras e impunidad. Aunado a estos elementos, el mismo autor señala que en la década de los setenta surgieron dos nuevos actores que se incorporaron al sistema político: a) los banqueros, conocidos coloquialmente como “delincuentes de cuello blanco” y b) los narcotraficantes (Diego, 2017, p. 30).

La estructura del sistema político mexicano dio estabilidad y garantía de poder a un partido, el PRI, cuya hegemonía se extendió desde su creación en 1929 hasta finalizar el siglo XX. Con el inicio del siglo XXI, aunque llegó al poder otro partido, el PAN, y gobernó por doce años, hubo una continuidad en las prácticas corruptas. De 2012 a 2018 vuelve el PRI a la presidencia y nuevamente surgen las viejas prácticas corruptas. En 2018, un tercer Partido, Morena, llega al poder. Con este gobierno el tema del combate a corrupción cobra relevancia. A continuación, se detallan algunas situaciones en materia de corrupción en lo que va del siglo XXI.

2. Gobiernos del Pan 2000-2012. Los empresarios llegan al poder y se incorpora el espíritu capitalista-mercantilista al ámbito público

El 1 de diciembre del 2000 se inicia el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada como presidente de México. Fox llegó postulado por el PAN, un partido de derecha que se mantuvo en la oposición desde su nacimiento en 1939 hasta el 2000, cuando el PRI perdió la presidencia de la República.

Uno de los factores que catapultó a Vicente Fox para ganar la presidencia fue su compromiso en campaña de combatir la corrupción. A lo largo del siglo XX, pero quizá más en sus últimas décadas, el desprestigio de los gobiernos en turno por escándalos de corrupción había crecido desmesuradamente. Otro factor que ayudó a ganar la presidencia a Vicente Fox fue la confianza hacia su persona gracias a su carisma. El perfil que mostró durante su campaña fue la de un hombre de campo, de rancho, sencillo; utilizaba una indumentaria campesina: botas, sombrero, cinturón ancho con hebilla vaquera, camisas de cuadros. Su conducta era la de un hombre que empatizaba con el pueblo, el lenguaje que usaba era coloquial. Estos elementos generaron que gran parte de la ciudadanía simpatizara con él. Esta situación, aunada al hartazgo de los ciudadanos ante

un partido rancio, corrupto y con muchos años en el poder, hizo surgir una esperanza y una expectativa por el cambio.²

Más allá del carisma que ofrecía Vicente Fox, en el fondo, este personaje tenía el “alma” trastocada por el espíritu del capitalismo; cabe recordar que él venía del sector empresarial. Una vez que tomó posesión de la presidencia de la República, integró su gabinete con algunos personajes provenientes de dicho sector. Él mismo había sido gerente de la empresa Coca Cola, por lo que el dinero, principal objetivo de todo empresario, se convirtió en un elemento primordial en su gobierno.

En los gobiernos panistas el espíritu de servicio público fue trastocado por el espíritu gerencial-empresarial. La filosofía gerencial se aplicó al servicio público acompañada de técnicas de la empresa privada. Esta situación no es casual, como afirma Omar Guerrero:

El modelo neogerencial tiene un propósito trascendental: alterar por siempre el destino de todas las administraciones públicas del mundo, mediante la implantación planetaria de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización (Guerrero, 2004, p. 243).

Con ello se alteraron los fines social y de servicio de la administración pública. Como resultado de estos cambios, numerosos funcionarios se convirtieron en vendedores de servicios, olvidando que no eran gerentes de sucursales como en la iniciativa privada, sino servidores públicos en instituciones de gobierno.

La implementación de los principios empresariales conlleva consecuencias que modifican la estructura, funcionamiento y filosofía de toda la administración pública. Con la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública (NGP), las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con esta nueva corriente también se incorporan al sector público gerentes y administradores de empresas. Resulta evidente la transferencia en la forma de trabajar de la administración privada a la pública. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada y se produce, incluso, un cambio en el lenguaje manejado. Los altos funcionarios de la administración pública serán ahora denominados “gerentes” mientras que los ciudadanos se convertirán en “clientes”. Todo este ambiente de confusión no hace sino favorecer la corrupción en virtud de que la corrupción pública tiene su correspondencia en el ámbito privado (Diego, 2006, p. 223).

Es de señalar que los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos. Son el equivalente a accionistas de las administraciones públicas y tienen

² Existieron otros factores para el cambio. Un tercer factor que influyó en la ciudadanía para no votar por la continuidad del PRI en el gobierno fue el hecho de que el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para convertir en deuda pública los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Dicha iniciativa se autorizó en diciembre de 1998. De esta manera los ciudadanos tendrían que pagar las deudas de los bancos, estimada en 600 mil millones de pesos.

muchos más derechos de los que están asociados al rol del cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

La teoría política enseña que cuando individuos ricos tienen el poder, la forma de gobierno se denomina oligarquía. Parafraseando el discurso de Abraham Lincoln pronunciado en Gettysburg (Pensilvania) en 1863: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, es posible decir que la oligarquía es el gobierno de los ricos, por los ricos y para los ricos. Ese fue el sello de las administraciones panistas con Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), lo que generó verdaderos escándalos de corrupción.

En el primer caso, desde el inicio del gobierno de Vicente Fox saltó a la luz pública la polémica por los sueldos percibidos. Los panistas se quejaron de que los sueldos eran bajos, por ello, una de las primeras medidas tomadas fue subirlos. Y como esta situación no estaba legislada, no había ilegalidad en tal acción. En poco tiempo, esta situación se multiplicó en los diversos niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), en los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) y en la totalidad de sectores de la administración pública. Los panistas argumentaban que como empresarios ganaban más. El hecho de equiparar las percepciones de un funcionario a un empresario dañó gravemente la estructura y funcionamiento de la Administración Pública mexicana.

Estos gobiernos no comprendían o no quisieron comprender lo que implica estar en un cargo público y la importancia de poseer un espíritu de servicio; por el contrario, impusieron la filosofía empresarial dentro del ámbito público, adulterando el espíritu del bien común por el del bien privado (Diego, 2017, p. 28).

En México, algunos políticos y altos funcionarios equiparan sus sueldos a los de los directivos del sector privado sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas, no producen ganancias económicas. De esta forma, incrementaron sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos que fueron muy polémicos los del Gobernador de Sinaloa (1999-2004), Juan S. Millán Lizárraga, y el del alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002), Agustín Hernández Pastrana. El primero señaló que el Gobernador no podía tener un sueldo menor al del empresario más alto de su Estado, por lo que elevó el sueldo de manera exorbitante. El segundo caso, el de un alcalde que gobernaba un municipio con más de 3 millones de personas; bajo el argumento de que en términos de población, gobernaba el equivalente a la población de algunos gobernadores, se elevó el sueldo de alcalde al nivel de un gobernador.

Para tener un referente y comprender la magnitud de los sueldos cobrados en el 2000, hay que recordar que ese año el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) señaló que el presidente de la República tendría un sueldo de 111, 990 pesos netos al mes. En términos comparativos, es poco más de la cuarta parte en relación con lo que ganaba el alcalde de Ecatepec veinte años atrás.

Otro caso que llamó la atención nacional fue el llamado “Toalla gate”. La prensa descubrió que las toallas que usaba el presidente Fox en la casa presidencial tenían un costo de \$400 dólares. Esta situación provocó la renuncia de Carlos Rojas, asesor especial y coordinador de la administración de la presidencia. Aunado al caso de las toallas, el diario *Milenio* publicó una lista de otros artículos suntuosos adquiridos para la casa presidencial.

De igual manera, la asociación *Amigos de Fox*, organización civil en apoyo a Vicente Fox como presidente de México, creada en 1999 por el fallecido José Luis González González, un hombre de negocios amigo de Fox y ex empleado de Coca Cola México, se vio envuelta en diversos escándalos. “El 21 de junio de 2000, Enrique Jackson Ramírez, entonces diputado priista, detonó el escándalo en tribuna con datos precisos de triangulaciones de fondos y de las personas (físicas y morales) implicadas, así como copias de los cheques y documentos que comprobaban transferencias desde el extranjero” (Cantú, 2017).

Un elemento característico en la conducta de Vicente Fox era el lenguaje. Él se caracterizó por faltar a su palabra, por ser un demagogo y un mentiroso. La frase “Comes y te vas” que dijera Fox a Fidel Castro, presidente de Cuba, y que luego negaría, pasó a la historia. La situación ocurrió debido a que George Bush, presidente de los EE.UU., se negaba a venir a México a la *Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo*, del 18 al 22 de marzo de 2002 en Monterrey, si estaba presente Fidel Castro.

En este gobierno, las prácticas corruptas alcanzaron también a los procesos electorales. Vicente Fox reconoció que “cargó los dados” para que el siguiente presidente fuera Felipe Calderón Hinojosa argumentando que hacer eso es algo normal en la democracia.

Un periodista de *Milenio* le preguntó al expresidente Vicente Fox Quesada: “¿Cargó los dados contra López Obrador?”. La respuesta del panista (Fox) fue una aseveración presuntuosa: “Pues claro que sí, en lo que pude, claro que sí, y es democrático...” (Proceso, 2010).

Así sucedía en los viejos tiempos del priismo en el poder, cuando el presidente saliente elegía a su sucesor. De esta manera, Felipe Calderón (2006-2012) llegó deslegitimado a la presidencia. Más tarde se sabría del fraude en el proceso electoral de 2006 y que el triunfo en ese momento lo había obtenido Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien era candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En el segundo gobierno del PAN, la administración de Calderón, también se dieron numerosos casos de corrupción. A continuación, se señalan algunos de ellos.

La administración de Calderón coincidió con el bicentenario del inicio de la independencia de México, por lo que se propuso erigir un monumen-

to conmemorativo. El proyecto se llamó “Arco del Bicentenario”, aunque se conoció más como la *Estela de luz*, la cual debería ser inaugurada el día de la conmemoración, es decir, el 15 de septiembre de 2010, como parte de los festejos por el inicio de la independencia en 1810. Dicho monumento resultó ser demasiado oneroso, multiplicándose por tres el costo original (de 400 a mil 200 millones de pesos); además no se entregó en la fecha señalada sino dos años más tarde, el 7 de enero de 2012. El monumento fue rebautizado como la “estela de la corrupción” o el “monumento a la corrupción”. Ocho años más tarde, en agosto de 2020, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa señaló que la empresa que construyó la estela “tendrá que devolver a la hacienda pública federal 447 millones de pesos por la compra de acero inoxidable de mayor precio al pactado, lo que encareció la construcción de la estructura” (Fernández-Vega, 2020).

Otra marca distintiva en la administración de Calderón fue el caso “Odebrecht”, empresa brasileña que ofreció sobornos al gobierno a cambio de contratos con la empresa de Petróleos Mexicanos (Pemex). Los primeros contratos con la firma Odebrecht los firmó precisamente Felipe Calderón en 2010.

Pero, sin duda, lo más vergonzoso, escandaloso e inaudito en su administración fue declarar la “guerra” al narcotráfico sin contar con una estrategia, una infraestructura o un sistema de inteligencia adecuado. Calderón había llegado deslegitimado, acusado de fraude en los procesos electorales, por lo que necesitaba de una política que impactara en la ciudadanía, le devolviera la confianza y, de paso, la admiración. Esa declaración de guerra generó miles de muertes, acabando con la paz social. A partir de entonces, los secuestros, decapitaciones y todo tipo de asesinatos se convirtieron en el pan de cada día. La violencia llegó para quedarse. Ocho años más tarde, en 2020, salió a la luz la noticia de que el Secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Calderón, Genaro García Luna, tenía un pacto con el principal narcotraficante de México en ese momento: el “Chapo” Guzmán, y su grupo, el Cartel de Sinaloa. La influencia del narco en política en el sexenio de Calderón creció tanto que se llegó a decir que México era un Narco-Estado. El presidente AMLO, en una de sus intervenciones en el programa titulado “Las mañaneras” declaró al respecto:

El que estaba a cargo de la seguridad al final le servía a una de las bandas. Es como si uno de estos jefes (del narco) hubiese estado de vicepresidente, porque ese señor (Genaro García Luna) era el dedo chiquito de Calderón y está acusado de recibir sobornos por estar al servicio de una de las bandas del narcotráfico (Urrutia, 2020, p. 3).

Un concepto que tomó relevancia bajo los gobiernos panistas es el de *moché*. *Mochar* o *dar una mochada* se refiere al cobro de dinero por parte de algún legislador a cambio de intervenir para agilizar los recursos públicos asignados

a determinadas instituciones. El concepto adquirió relevancia en el lenguaje político mexicano.

Otro caso, que el sabio griego Aristóteles hubiera calificado de bestialidad, fue la conducta del exgobernador panista de Sonora en el periodo 2009 a 2015, Guillermo Padres Elías, quien construyó una presa dentro de su rancho, a sabiendas de que Sonora es un estado constituido por tierras desérticas donde el agua escasea. Aunado a este hecho, según investigaciones de la Contraloría General del estado de Sonora, Guillermo Padres también desfalcó al erario público por un monto superior a los 30 mil millones de pesos (Diego, 2017, p. 29).

En suma, la filosofía neoliberal, representada por la Nueva Gerencia Pública, cuyo denominador común es el dinero, arraigó en la mente de muchos empresarios y políticos durante ese periodo. Esta situación, sumada a las viejas prácticas del sistema político, sirvió de impulso a la corrupción. Un factor adicional que no se debe olvidar es el papel protagónico y la influencia en la política por parte del vecino del norte, los EE.UU., cuyo sistema político, la oligarquía, da preferencia a las empresas y a los empresarios. Es verdad sabida que una gran cantidad de empresarios mexicanos tienen como referente a este país y tratan de emularlo. El anhelo de imitarles para tener un estilo de vida caracterizado por la riqueza provocó que la codicia, la avaricia y el anhelo de poder se despertaran aún más en los gobernantes mexicanos.

3. Periodo 2012-2018. El regreso del PRI del autodenominado “nuevo PRI”

La esperanza ciudadana depositada en el PAN se desvaneció con tantos escándalos de corrupción cometidos durante la gestión de sus gobiernos y que salieron a la luz pública. Esta situación fue aprovechada por el PRI. Para las elecciones de 2012 a la presidencia este partido afirmaba, en su eslogan de campaña, ser un “nuevo PRI”, en el que participaba una nueva generación de actores políticos entre los que se incluían jóvenes bien preparados con estudios de posgrado. El rostro de este nuevo PRI lo encabezó Enrique Peña Nieto (EPN), quien en 2012 ganó la Presidencia de México. Debido al descrédito del gobierno panista anterior, el presidente electo expresó que una de las metas de su gobierno sería luchar contra la corrupción. Paradójicamente, también Fox y Calderón habían prometido lo mismo al iniciar sus mandatos. A lo largo del gobierno de Peña Nieto el tema de la corrupción estuvo presente en diversos discursos.

En noviembre de 2012, anunció la creación de la *Comisión Nacional Anticorrupción* [...] El 13 de diciembre de 2013, se aprobó la creación de la *Comisión Anticorrupción*. [...] Un año después, el 13 de septiembre de 2014, los líderes del Congreso de la Unión (presidentes de la Cámara de diputados y de senadores) e integrantes

del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se comprometieron a diseñar leyes para combatir la corrupción. En septiembre de 2014, Peña Nieto es designado presidente de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, convenio suscrito por 64 países en busca de transparentar la conducta y acciones de servidores públicos. Ese momento hubiera sido clave para que esta administración proyectara al mundo una estrategia de lucha contra la corrupción, pero el gobierno perdió una oportunidad histórica. Por el contrario, ya comenzaban a aparecer casos de corrupción en su equipo de gobierno con empresarios de la construcción. Por ejemplo, el caso que sucedió el 5 de noviembre de 2014, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) anunció que, por instrucciones presidenciales, se cancelaba la licitación pública para la construcción del tren rápido México-Querétaro, que implicaba una inversión de 3 mil 750 millones de dólares. En su lugar se adjudicó a dedo la licitación. Una de las empresas beneficiadas sería el Grupo Higa (Diego, 2017, p. 19).

Sin duda, el caso que más afectó al presidente, porque directamente involucraba a su esposa y a él, fue el de la “Casa Blanca”. Un ejemplo de conflicto de intereses vinculado con empresas de la construcción. La crónica de los hechos es la siguiente:

8 de noviembre de 2014. A través de una investigación periodística publicada conjuntamente en *Aristegui Noticias*, *La Jornada* y *Proceso*, se da cuenta de que el presidente Enrique Peña Nieto y su esposa, Angélica Rivera, adquirieron una vivienda con valor de 7 millones de dólares en las Lomas de Chapultepec. El inmueble fue comprado a una empresa del Grupo Higa —del que es principal accionista Juan Armando Hinojosa—, que la diseñó en función de las necesidades de la pareja. 9 de noviembre. La Presidencia de la República aclara que la casa ubicada en la calle de Sierra Gorda, número 150, fue adquirida por la esposa de Peña Nieto. 18 de noviembre. Ante el creciente escándalo por el presunto conflicto de intereses, Peña Nieto anuncia que su esposa aclarará los términos de la adquisición. Esa misma noche, Rivera afirma haberla adquirido en parte con los 88 millones de pesos que Televisa le pagó para liquidar su contrato como actriz en 2010 (Redacción, 2015).

Después de tres meses de críticas por el presunto conflicto de intereses, el 3 de febrero de 2015, Peña Nieto designa a Virgilio Andrade como nuevo Secretario de la Función Pública (SFP) y le encomienda investigar si hubo un conflicto de intereses en la adquisición de la casa. Después de 200 días de investigación, el 21 de agosto de 2015, el Secretario de la Función Pública, Virgilio Andrade, exculpa al presidente afirmando rotundamente que no existió conflicto de intereses.

“Taparle el ojo al macho” es una expresión popular originada en la práctica de los arrieros de cubrir los ojos de las mulas para que no se espanten mientras las cargan. Se usa en sentido figurado para indicar que algo será engañoso o habrá que disimularlo. Con esta intención la administración de Peña comenzó a lanzar diversas iniciativas contra la corrupción.

El 3 de febrero de 2015, como resultado de la presión por el tema de la *Casa Blanca*, el presidente de México anuncia ocho acciones contra la corrupción que incluyen el

relanzamiento del proyecto del Sistema Nacional Anticorrupción. Las ocho acciones son las siguientes: 1) Presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos, 2) Creación de la Unidad Especializada en Ética y prevención de conflictos de interés dentro de la Secretaría de la Función Pública, 3) Establecimiento de reglas de integridad que amplíen los actuales códigos de ética, 4) Desarrollo de protocolos de contacto entre particulares y servidores públicos responsables de las contrataciones, licencias y concesiones, 5) Las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán que elaborar un registro de funcionarios responsables de las contrataciones en las dependencias y entidades de la administración pública, 6) Creación de una ventanilla única nacional para trámites y servicios del gobierno, 7) Publicación de una lista de proveedores sancionados por el gobierno y, 8) Colaboración con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

El 26 de febrero de 2015 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el *Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la constitución en materia anticorrupción*, en tanto que, el 4 de mayo de 2015 se promulga la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información* cuya aprobación se agilizó como parte del paquete relacionado con las medidas anticorrupción.

El 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción*, lo que coloquialmente se conoce como Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (Diego, 2017, pp. 20-21).

Dicho sistema anticorrupción resultó un “elefante blanco” con un entramado administrativo complejo que además era deficiente. Se trataba de un sistema reactivo, más no preventivo; no persigue ni castiga a los corruptos y tampoco lleva a cabo una depuración de aquellos elementos negativos en el servicio público, protagonistas de las prácticas corruptas.

Otra crítica al Sistema Nacional Anticorrupción es la de ser oneroso para los ciudadanos. Muestra de ello fue que, de carecer de un órgano especializado para combatir la corrupción, se pasó a una situación en la que los sistemas anticorrupción en México se multiplicaron. Se creó un sistema federal, 31 sistemas estatales y alrededor de 2400 sistemas municipales anticorrupción.

En 2016, el Sistema Nacional Anticorrupción entró en operación. Su primer titular fue la profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Jacqueline Peschard, quien, un año después, al término de su gestión declaró: “No le hemos tocado ni un pelo a la corrupción”. A partir de entonces, nuevos titulares han pasado por las diversas maquinarias anticorrupción sin que el problema se reduzca en los gobiernos y administraciones públicas.

El caso de corrupción con Odebrecht que inició con Felipe Calderón continuó durante el gobierno de Peña Nieto. El exdirector de Pemex en su administración, Emilio Lozoya Austin, después de estar prófugo y ser capturado en España en febrero de 2020 por la Interpol, confesó que “aceptó sobornos por 10.5 millones de dólares de Odebrecht y a cambio otorgó un contrato directo

por mil 436 millones 398 mil 637 pesos para obras a la refinería de Tula. [...] Lozoya Austin solicitó dinero a Odebrecht para la campaña presidencial de 2012” (Castillo, 2020, p. 10). Al respecto, conviene recordar:

Las elecciones federales para la presidencia de México en 2012 resultaron muy polémicas y cuestionadas. Entre otras razones, porque se acusó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de realizar las siguientes prácticas indebidas: a) *Rebasar el monto en los gastos de campaña establecidos por el Instituto Federal Electoral (IFE)*. Para el profesor de la UNAM, Octavio Rodríguez Araujo, “La comisión legislativa encargada de investigar al grupo financiero Monex en relación con el proceso electoral del año 2012 anunció que los gastos no reportados de la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto, incluyendo las tarjetas Monex, asciende a un total de 4 mil 599 millones 947 mil 834 pesos, cuando el tope de campaña presidencial establecido por el IFE era de 336 millones 111 mil 84 pesos, por lo que el PRI rebasó esa cantidad por 4 mil 263 millones 835 mil 750 pesos” (Rodríguez, 2014, p. 22). b) *Utilizar recursos económicos provenientes de lavado de dinero*. En palabras de Mario Di Constanzo, miembro de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados: “La operación Monex se encuadra en el mecanismo típico de lavado de dinero” (Rodríguez, 2014, p. 22). A su vez, el reportero Roberto González declaró: “Monex facturó servicios a dos empresas que presentaron domicilios fiscales falsos, desde las cuales se financiaron miles de tarjetas prepago para movilizar recursos hasta por 160 millones de pesos a la campaña de Peña Nieto, cantidad que supera los montos máximos que señala la ley” (González, 2012, p. 9). c) *Compra del voto de los ciudadanos*. Como se mencionó, una manera de hacerlo fue mediante la entrega de monederos electrónicos de Banca Monex, pero también se llevó a cabo a través de tarjetas de la empresa comercial Soriana, la cual, a su vez, es parte del conglomerado Grupo Financiero Banamex (Zúñiga y González, 2012, p. 12). De esta manera, el proceso electoral de 2012 se vio acompañado de lo que se consideran ya prácticas tradicionales de juego sucio entre los partidos políticos, independientemente de su orientación ideológica. Los resultados de esta contienda electoral fueron avalados por el Instituto Federal Electoral (IFE), lo que de inmediato tuvo como efecto el desprestigio de este organismo así como la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía. A raíz de ello, el IFE se vio en la necesidad de reformarse: cambió su nombre y modificó algunas de sus funciones. El nuevo nombre que se le asignó fue el de Instituto Nacional Electoral (INE) (Diego, 2017, pp. 17-18).

Es de señalar que Emilio Lozoya está actualmente (2020) acusado de lavado de dinero, cohecho, asociación ilícita, asociación delictuosa y ejercicio indebido del servicio público. En la red de corrupción que construyó están involucradas su madre (Gilda Austin), su hermana (Gilda Susana), y su esposa (Marielle Eckes), las tres prófugas de la justicia. “Según investigaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera, habría movido 120 millones de dólares para dar sobornos a legisladores del PRI, PAN, PRD, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal) para la aprobación de la reforma energética” (Fazio, 2020).

Una de las iniciativas de Enrique Peña que promocionó como un gran logro de su sexenio fue la reforma energética. Para lograrlo, se llevó a cabo en

2012 el denominado “Pacto por México”, en el que participaron líderes de diversos partidos, los principales PRI, PAN y PRD. Para que dicha reforma fuera aprobada tenía que pasar por la Cámara de Diputados, la cual dio su consentimiento al aprobarla. En julio de 2020, Emilio Lozoya Austin, preso en México, declaró a las autoridades judiciales que con dinero proveniente de la empresa Odebrecht había sobornado a líderes de los partidos de la oposición, así como a diversos legisladores para que aprobaran la reforma energética. Como muestra de ello, en septiembre de 2020, comenzó a circular en las redes sociales un video en el que aparecen dos colaboradores de dos ex senadores panistas (miembros del PAN). Uno de ellos era el secretario particular del actual gobernador de Querétaro (2015-2021). En dicho video se les ve recibiendo cantidades de dinero en efectivo. Es una pregunta directa realizada en esos días al gobernador de Querétaro sobre este caso, por ser su secretario particular uno de los protagonistas, él negó saber algo al respecto.

Otro aspecto de la corrupción en la administración 2012-2018 que salió a la luz se situó en el poder judicial. El 3 de julio de 2020, una nota del periodista Julio Hernández del diario *La Jornada*, comenta que el periodista Pablo Ferri publicó en el diario *El País* de España un par de notas sobre irregularidades y opacidades en el manejo de dinero público destinado a la justicia en la administración de Peña Nieto. Al respecto, Julio Hernández escribió:

Los señalamientos periodísticos en mención abren la puerta a indagatorias más profundas. Además, confirman que el ejercicio de la función pública durante el peñismo (2012-2018) fue un ejercicio concertado de corrupción, con la “procuración de justicia” y la “guerra contra el narco” como grandes negocios para políticos y “servidores públicos” que utilizaron los recursos de la nación sin mayor control real (2020).

Una foto tomada el 1 de diciembre de 2012, el día en que Enrique Peña asumió la presidencia (ver en you tube <https://www.youtube.com/watch?v=iBKZhXUP260>) muestra al recién nombrado presidente acompañado de los siguientes gobernadores del PRI, los que se decía conformaban el “nuevo PRI”: Juan Sandoval por Chiapas; Rodrigo Medina Mora por Nuevo León; Andrés Granier por Tabasco; Javier Duarte por Veracruz; Cesar Duarte por Chihuahua; Roberto Borge por Quintana Roo; Fausto Vallejo por Michoacán; Rubén Moreira de Coahuila; Roberto Sandoval de Nayarit; Mario Anguiano de Colima; Egidio Torres de Tamaulipas. Actualmente, en octubre de 2020, varios de ellos están presos, otros bajo proceso, otros vinculados con el narcotráfico y otros prófugos. Se llegó a decir que eran el grupo de los “Virreyes” porque podían hacer lo que quisieran en sus estados.

La corrupción en el gobierno de Enrique Peña Nieto llegó a niveles inauditos e inverosímiles que los mismos miembros de su partido criticaron. Tal fue el caso de Francisco Labastida Ochoa, quien fue candidato a la presidencia por el PRI en el 2000 y señaló en una entrevista que Enrique Peña “es el peor

presidente emanado del tricolor [...] el peor que había tenido el partido” (Martínez, 2020).

4. Periodo 2018-2020. “La Cuarta Transformación” eslogan de Morena

Un tercer partido que llega a la presidencia en el siglo XXI es el partido Movimiento por la Regeneración Nacional (Morena). Su líder, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), fue construyendo su imagen desde la oposición, criticando abiertamente las prácticas corruptas de gobernantes y empresarios, denominándoles “la mafia del poder”. AMLO fue aspirante a la presidencia en 2006, en 2012 y, finalmente, en 2018 cuando triunfó. Esta situación hizo que fuera muy conocido.

Nuevamente la esperanza se reavivó en los ciudadanos ante las promesas que hizo: combatir la corrupción o quitar guardias de seguridad a los ex presidentes. También prometió que los llevaría a la cárcel por todo el robo y saqueo que habían hecho con la nación. Igualmente, prometió crear una “constitución moral” para el pueblo. Ante la ola de violencia, prometió devolver los militares a los cuarteles, acabar con el neoliberalismo, combatir el *outsourcing* de las empresas, entre otras tantas promesas. Algunas de ellas, no solo no las cumplió, sino que dio un giro a sus propias palabras. En el caso de enjuiciar a los ex presidentes, AMLO, ya en la presidencia afirmó que era contrario a hacerlo y que lo más adecuado sería llevar a cabo una consulta popular para conocer la voluntad ciudadana en este tema. Durante dos semanas de septiembre de 2020 se recabaron dos millones y medio de firmas en las que la ciudadanía pedía llevar a juicio a cinco ex presidentes de México, aquellos que marcaron la etapa neoliberal, a saber: Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

Posteriormente, para dar legalidad a la consulta popular, AMLO envió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la siguiente pregunta: “¿Está de acuerdo o no en que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen y, en su caso, sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.

En reunión celebrada el 1 de octubre por los once miembros de la SCJN, se declaró constitucional la consulta popular. Esta fue la primera vez que se realizó un ejercicio de democracia directa después de que en 2019 se reformara la Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato. En apoyo a esta decisión, el magistrado presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, afirmó

“la consulta popular es un instrumento que devuelve el poder a la ciudadanía para manifestarse sin intermediarios” (Murillo, 2020, p. 2).

Previo al debate y a la decisión sobre la constitucionalidad o no de la consulta, este mismo magistrado había hecho un llamado a sus compañeros magistrados argumentando lo siguiente:

Esperaría que hoy la corte no desaprovechara la oportunidad de asumir con responsabilidad histórica su rol en la protección de los derechos humanos de participación política. No nos corresponde ser una puerta cerrada, sino el puente que permita a todas las personas intervenir en las grandes discusiones nacionales, con pleno respeto a la totalidad de nuestro marco constitucional (Murillo, 2002, p. 2).

No obstante, la aprobación estuvo sujeta a la modificación de la pregunta original. La SCJN eliminó los nombres de los ex presidentes, dejándola así: “¿Estás de acuerdo o no, en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

El analista político del diario *La Jornada*, Julio Hernández López, en su columna “Astillero” del 2 de octubre, ironizando sobre la redacción final de la pregunta escribió:

¿Esclarecer decisiones políticas de actores políticos? Es decir, ¿cualquier decisión política de cualquier actor político, en cualquier nivel (federal, estatal o municipal) de los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales, respecto de cualquier materia pudiera ser susceptible de “esclarecimiento” que estuviese “encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas”? Además, ¿con un rango de temporalidad (decisiones políticas “tomadas en los años pasados”) que podrían ir desde el grito de la independencia (1810) hasta la conferencia mañanera de prensa de cualquier día de la semana? (Hernández, 2020, p. 10).

Conforme a la ley, una vez tomada la decisión, la Corte dispone de 24 horas para remitir su resolución al Senado, que fue la Cámara de origen, donde se deberá dictaminar la petición y aprobarla en pleno para luego ser enviada la Cámara de diputados, también para su dictamen y aprobación. Posteriormente, una vez hecha la dictaminación por el Poder Legislativo será remitido al Instituto Nacional Electoral (INE) para que comience con los preparativos de la consulta a realizarse en 2020.

Pese a este fallo histórico por parte de la SCJN, lo cierto es que la modificación a la pregunta aleja la posibilidad de procesar a los ex presidentes. En el colmo de la situación, el Diputado por Morena, Pablo Gómez presentó el 14 de septiembre de 2020, al pleno del palacio de San Lázaro (Cámara de diputados), una iniciativa en la que ofrece una amnistía a los últimos cinco ex presidentes de México: Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe

Calderón y Enrique Peña. Con esta iniciativa se perdona a los ex presidentes por sus fechorías y se impide que sean sometidos a procesos judiciales.

Por otro lado, es de señalar que ni durante el periodo de campaña, ni como presidente, AMLO nunca ha dicho cómo acabaría con la corrupción. Ya estando en la presidencia ha hecho declaraciones como las siguientes: “Ya se acabó la corrupción”, “Eso ya no existe”, “Eso era antes”, “Ya no hay corrupción”. En México se tienen registros de corrupción desde 1521 con la llegada de los españoles quienes, cegados por la codicia y la avaricia, se hallaban obsesionados por acumular oro y riquezas. Posteriormente, con la creación de las estructuras administrativas, los cargos públicos se vendían al mejor postor. En 2021 se cumplen cinco siglos de corrupción en México. A lo largo de este tiempo, el fenómeno se ha expandido, arraigado, sofisticado en los diferentes sectores del país (público, privado y social); en los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); en los poderes públicos (legislativo, ejecutivo, judicial); y en los diversos sectores de la administración pública (educación, salud, energía, medioambiente, etc.). Por lo anterior, algunas preguntas lógicas a las declaraciones de AMLO serían las siguientes: ¿desapareció la corrupción solo porque llegó el partido Morena al gobierno? ¿Los múltiples vicios y prácticas corruptas arraigadas desde antaño se esfumaron como por arte de magia? ¿Y los miles de corruptos en el servicio público cambiaron su conducta de un día para otro? ¿Se volvieron todos buenos, íntegros, probos?

El 22 de mayo de 2020, El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) presentó una serie de datos en los que señala:

En 2019, primer año completo de la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador, el costo por la corrupción para los ciudadanos que acudieron a realizar algún trámite o solicitaron servicio en una oficina pública fue de 12 mil 770 millones de pesos, 64.1 por ciento más que en 2017. Ello se tradujo en que el costo de la corrupción para cada ciudadano fue, en 2019, de 3 mil 822 pesos, 56 por ciento más que en 2017. [...] Durante 2019, la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en instituciones de gobierno se redujo, al pasar de 91.1 por ciento en 2017, a 87 por ciento en 2019. Sin embargo, la tasa de víctimas directas de la corrupción pasó de 14.6 por ciento en 2017, a 15.7 en 2019. En el Estado de México y la Ciudad de México se elevó a 20.7 por ciento en ambos casos (Villanueva, 2020).

Es justo señalar que diversos opositores han buscado encontrar en el pasado de AMLO situaciones de corrupción para desprestigiarlo. En honor a la verdad, debe reconocerse que AMLO no es una persona deshonesto, aunque no se puede decir lo mismo de algunos personajes que le rodean. En su gabinete incluyó a personas provenientes de gobiernos panistas y priistas. Algunos ejemplos: Marcelo Ebrard, a quien nombró en su gabinete como Secretario de Relaciones Exteriores. Ebrard, era de origen priista, pasó luego al partido de la Revolución Democrática (PRD) con el que fue Jefe de Gobierno en la Ciudad de México de

2006 a 2012 y, tras los escándalos de corrupción en la construcción de la línea 12 del metro, en su administración, se fue del país. Cabe recordar que hubo un pacto entre Ebrard y AMLO en 2012 para permitir que este último fuera el candidato del PRD a la presidencia. Cabe señalar que Marcelo Ebrard fue pupilo de Manuel Camacho Solís, quien, en el periodo de gobierno del priista Carlos Salinas era considerado como su “brazo derecho”. Otro caso de un ex miembro del PRI en el nuevo gabinete es el Secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán. Este fue Secretario de Gobernación y Secretario de Desarrollo Social con Ernesto Zedillo (1994-2000). Después de la derrota de su partido, el PRI, se retiró de la política y, a partir de 2002, se unió al grupo Salinas, donde fue nombrado presidente de la Fundación Azteca.

En el caso de ex militantes del PAN, en el nuevo gabinete se encuentran el Fiscal de la República, Alejandro Gertz Manero, quien sirvió a Vicente Fox como Secretario de Seguridad Pública. Otro caso de ex panista que se integró al gobierno de AMLO fue el empresario Alfonso Romo Garza nombrado como Jefe de la Oficina de la Presidencia. Este personaje, en 2001, fue operador de Vicente Fox en el proyecto Plan Puebla Panamá (PPP).

El PPP fue diseñado en Washington en función de la industria de exportación estadounidense y el gobierno mexicano participaría en él de manera subordinada a los intereses de la Casa Blanca, Wall Street y las empresas multimillonarias con casa matriz en Estados Unidos.

Uno de los propósitos del PPP fue intervenir en el conflicto político-social de México para imponer y favorecer a las trasnacionales del petróleo, facilitar la privatización de las terminales aéreas y portuarias, la energía eléctrica, el agua y los hidrocarburos, proteger a los terratenientes empeñados en el desarrollo agroindustrial y ganadero extensivo y, principalmente, apoderarse sin restricciones de las enormes riquezas en biodiversidad de la selva Lacandona, los Chimalapas en los límites de Oaxaca y Chiapas, y el corredor Biológico Mesoamericano que llega hasta Panamá (Fazio, 2018).

Una de las afirmaciones hechas por AMLO siendo de la oposición, como candidato a la presidencia y ya como presidente, fue una crítica al modelo y a las políticas neoliberales y al sector empresarial. Pues bien, Alfonso Romo, empresario de corte neoliberal y jefe de la Oficina de la Presidencia de la República de AMLO declaró en 24 de septiembre de 2020: “No tengo duda, pese a la dialéctica, de que el sector privado es la única esperanza para crecer que tiene el país” (Carbajal, 2020), mostrando así su inclinación ideológica hacia la derecha pese a formar parte de un gobierno que afirma ser de izquierda y antineoliberal.

Otros personajes, no gratos, que militan en Morena son: a) Jaime Bonilla que, al asumir la gobernatura de Baja California por dos años, del 1 de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021, en una acción ilegal y apoyado por los diputados del Poder Legislativo del Estado de Baja California, decidió alargar el periodo de su mandato hasta 2024, lo que se conoció como “Ley Bonilla”. Más tarde se

supo que el gobernador compró a los diputados quienes “recibieron entre 200 mil y 500 mil dólares” (*La Jornada*, 16 de agosto de 2019). Cuando le preguntaron al presidente sobre este caso, alegó no entrometerse en los asuntos de los Estados. b) El edil de Morena en BÁCUM, Sonora, Rogelio Aboyte Limón, quien fue condenado a 15 años de prisión en EE.UU. por usar visas falsas en un intento de ingresar a este país con su familia para ir a Disneylandia. Este alcalde ya contaba con antecedentes penales en los EE.UU. por narcotráfico, entrada ilegal y tráfico de indocumentados. c) Un caso muy polémico, en febrero de 2017, fue el nombramiento en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de Edith Arrieta Meza como subdirectora ejecutiva de la Comisión Intersecretarial de Biodiversidad de los Organismos Genéticamente Modificados, siendo su nivel de estudios y profesión: licenciada en diseño de modas. d) Ya como presidente electo AMLO, causó polémica el nombramiento de Diana Álvarez Pérez como subsecretaria de Participación Ciudadana en la Secretaría de Gobernación, porque en su perfil público se anunciaba como experta en “transmisión de energía cósmica” y consultora de “Semiología de la vida cotidiana”. Como subsecretaria de Gobernación tiene que coordinar las áreas de defensa, elaboración de estrategias y políticas para derechos humanos, pero en su currículum no existen datos que demuestren tener experiencia con organizaciones de participación ciudadana ni de negociación política. f) Otro caso que trascendió en los medios fue el de Cuauhtémoc Blanco, quien, de ser un famoso futbolista del equipo América, pasó a ser alcalde de Cuernavaca a propuesta del Partido Social Demócrata (PSD). Más tarde se supo que para ser postulado en 2015 como alcalde cobró siete millones de pesos. Este personaje que, según la jerga popular, decía que “gobernaba con las patas” pasó a ser candidato de Morena para la gubernatura de Morelos y ganó para el periodo 2018-2024. Entrevistado en los medios, ya siendo gobernador el 9 de septiembre de 2020, cometió la siguiente pifia al hablar: “Nadie había detenido a jefes del crimen organizado como yo, pues había 10, de los cuales han sido aprendidos siete y, por lo tanto, quedan cuatro” frase que repitió. g) El hermano del presidente, Pío López Obrador, protagonizó otro escándalo al aparecer en dos videos, dados a conocer en agosto de 2020 por el periodista Carlos Loret de Mola, en los que se veía recibiendo paquetes de dinero en efectivo de manos de David León, ex procurador nacional de protección civil. Las grabaciones las hizo el mismo David León, señalando que el dinero entregado sirvió para realizar la operación de Morena en Chiapas con miras a la elección de 2018. h) De Chiapas, el ex gobernador, Manuel Velazco, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) apoyó a los gobiernos panistas y luego al PRI; siendo aún gobernador, pidió licencia para tomar posesión como senador de la República; una semana después, ya como senador, pidió licencia para terminar su periodo de gobernador. En una primera votación no se autorizó, pero en una segunda el mismo líder de Morena en el Senado, Ricardo Monreal, salió en su defensa para que se autorizara la licencia.

En 2018, AMLO logra la presidencia y, aunque dice representar a un gobierno de izquierda y contra el neoliberalismo, en lo que se refiere a asuntos comerciales, las políticas y los criterios neoliberales continuaron vigentes. De hecho, es durante su gobierno, el 29 de enero de 2020, cuando se firma nuevamente el Tratado de Libre Comercio, aunque se modifica el nombre a Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). La entrada en vigor del T-MEC fue el 1 de julio de 2020; el mismo AMLO viajó días después a los EE.UU. para celebrar un encuentro con Donald Trump en relación con este tratado.

Es de señalar que cuando las encuestas auguraban el triunfo de AMLO en la presidencia de 2018, hubo una desbandada de personajes de diversos partidos a Morena. Conociendo las trayectorias corruptas de estos personajes, la pregunta obvia era por qué AMLO los aceptó. El 14 de junio de 2018, el profesor emérito de la UNAM y científico del Conacyt, Octavio Rodríguez Araujo, publicó un artículo titulado “En los límites de la decepción”.

Intento abstraerme de mi especialidad profesional para digerir lo que está ocurriendo en estas elecciones, pero no lo logro (se refería a las de la presidencia en 2018). Para donde quiera que volteo veo personajes de películas de terror o de comedia de pastelazos. Simpatizo con Andrés Manuel López Obrador, pero no con todos sus candidatos de acá y de allá. Tampoco, por más que lo intento, con muchos de sus aliados, tanto personales como partidarios.

Me digo con ánimo de convencerme, que así es la política: turbia, pragmática, carente de ética en muchos aspectos y que, aunque López Obrador fuera un ángel, que no lo es, pues los ángeles no existen, sus pasos hacia la presidencia de la República, de él y de los otros, van recogiendo en los zapatos, quizá inevitablemente, basura y chicles tirados en la calle por gente poco civilizada (Rodríguez, 2018).

En sentido contrario, también hay que reconocer que en el gobierno de AMLO se han realizado acciones inéditas para combatir la corrupción y evitar los privilegios de que gozaban políticos y funcionarios de las administraciones públicas. Una de ellas, sin duda valiente y ejemplar, es el combate al robo y saqueo del petróleo mexicano a la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), lo que se conoce en términos coloquiales como “huachicolero”. Otras loables acciones fueron las de ofrecer la casa presidencial “Los Pinos”, como centro cultural para la ciudadanía y eliminar la sección de guardias presidenciales que existía para uso exclusivo del presidente. Otra acción positiva en la administración 2020-2024 fue la aprobación de la Ley de Austeridad Republicana que impide durante diez años que ex funcionarios de alto nivel, que manejan y conocen información privilegiada, puedan trabajar en empresas o consorcios privados. Ello se debe a que, con frecuencia, funcionarios de este rango, una vez terminada su gestión, eran captados por diversas empresas sobre todo multinacionales. Otra iniciativa que gustó a los ciudadanos, aunque causó molestias en distintos servidores públicos, fue la imposición por ley de que nadie debía ganar más que el presidente.

En México, en algunas instituciones, como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o el Poder Judicial de la Federación, los sueldos de sus dirigentes son “estratosféricos”. Mientras el presidente en 2018, formalmente ganaba 108 mil pesos, miembros de estas instituciones ganaban 500, 600 o en el caso de magistrados hasta 700 mil pesos al mes. Con estos sueldos, en un par de meses se volvían millonarios, pero con dinero público.

Otra acción positiva del gobierno 2018-2024 ha sido la reactivación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) para evitar la evasión fiscal y lograr que grandes empresas paguen el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Con la llegada del nuevo gobierno se supo que los gobiernos anteriores habían privilegiado a numerosas empresas tanto nacionales como extranjeras, permitiendo la evasión fiscal. Con la nueva administración, se estableció una política fiscal que rescataba los impuestos que las empresas debían pagar. Entre las grandes empresas que no pagaban impuestos estaban Grupo Modelo, International Business Machines (IBM), Walmart, Fomento Económico Mexicano (FEMSA), que es embotellador de Coca Cola, Grupo Bailleres, América Móvil así como el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

Otra acción reseñable fue la auditoría a los bancos de desarrollo: Nacional Financiera (Nafin) y Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), que en las gestiones de gobiernos anteriores sirvieron para beneficiar a amigos.

El combate al monopolio de las medicinas ha sido otra acción positiva. Existía una red de corrupción en la compra de medicamentos con ciertas empresas farmacéuticas. Para evitar los privilegios, el gobierno tomó la decisión de comprar los medicamentos en el exterior con supervisión de un equipo de las Naciones Unidas. Un caso en particular es la sanción que la Secretaría de la Función Pública impuso a la empresa Psicofarma consistente en “no poder obtener contratos públicos por 45 meses, aunado a una multa por dos millones 310 mil pesos. Dicha empresa, por décadas, ha sido una proveedora habitual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras dependencias” (Redacción, 2020).

Un ejemplo de política de austeridad consistió en quitar privilegios a funcionarios, como celulares, asesores, choferes, autos, entre otros. El rechazo del presidente al uso del avión presidencial mostró que, de forma modesta puede uno trasladarse a cualquier lugar sin que esto cueste una fortuna al erario público.

En lo que va de gestión del gobierno (2020), también ha habido capturas de varios personajes de alto nivel ligados a las administraciones anteriores, tal es el caso de la ex secretaria de desarrollo social, Rosario Robles, o el ex director de Pemex, Emilio Lozoya, ambos acusados de delitos de corrupción.

Un análisis de la corrupción en el gobierno de AMLO señala que existen dos posiciones claras. Por un lado, se percibe el impulso de algunos miembros del gobierno por querer combatir la corrupción produciendo pequeñas transformaciones. Pero, por otro lado, aún existen resistencias de muchos servidores públicos que permanecen en los cargos que se niegan a perder sus privilegios, por lo que no aceptan los cambios. El peso de cinco siglos de corrupción en la historia es enorme y aplasta. No obstante, se vislumbran algunas señales positivas, pequeños brotes de esperanza.

5. Reflexiones finales

En las primeras décadas del siglo XXI ha tenido lugar, por decirlo de alguna manera, una “democratización de la corrupción” en los diferentes partidos políticos. En este periodo, el poder no se ha concentrado en un solo partido, por el contrario, ha habido alternancia. Sin embargo, un rasgo común en todos ellos han sido los escándalos de corrupción. Ello se debe a que los miembros e integrantes de los diversos partidos han tenido una misma formación, un mismo referente, el sistema político mexicano que operó con mañas, vicios y prácticas corruptas a lo largo del siglo XX.

En el siglo XXI el problema de la corrupción continúa, tal como lo demuestran los resultados que ofrece año con año Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción. Con base en sus resultados, publicados de 2000 a 2019, se elaboró la siguiente tabla:

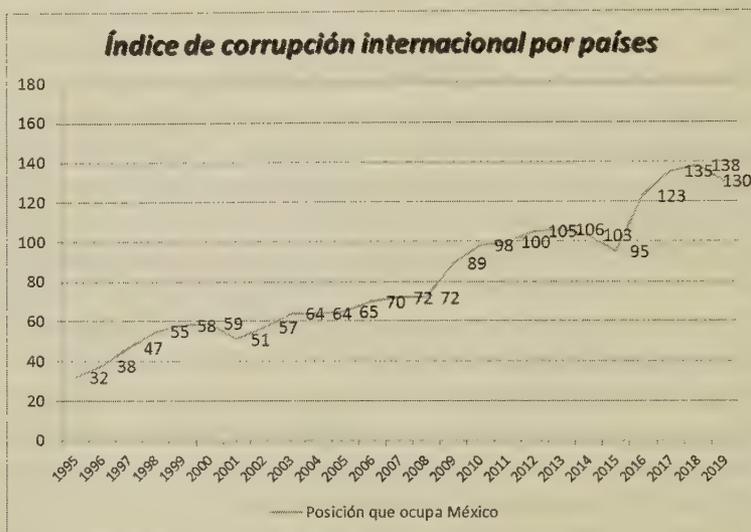
Tabla 1
Índice de percepción de la Corrupción 2000-2019

Año	Países encuestados	Posición de México
2000	90	59
2001	91	51
2002	102	57
2003	133	64
2004	145	64
2005	158	65
2006	163	70
2007	170	72
2008	180	72
2009	180	89
2010	178	98
2011	182	100
2012	174	105
2013	177	106
2014	175	103
2015	198	95
2016	172	123

Año	Países encuestados	Posición de México
2017	180	135
2018	180	138
2019	180	130

Fuente: elaboración con datos del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2000 a 2019 que publica Transparencia Internacional.

Estos datos se ven reflejados en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración con datos del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2000 a 2019 que publica Transparencia Internacional.

Como se percibe claramente en la gráfica anterior, hay una constante en el ascenso de la corrupción en México. Aunque hay dos momentos en los que la percepción de la corrupción parece que se detiene. Para el primer momento, en 2001, una hipótesis es que quizá se debe a la esperanza generada por el cambio de gobierno tras 71 años de ser gobernado por el mismo partido. El otro momento es en 2015, cuando estaba en los medios la noticia de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. En cualquier caso, la gráfica indica que México está muy distante respecto a ser uno de los países más transparentes y limpios del mundo.

Hubo una época en la que se consideraba al PRI como un partido de centro, sin embargo, con la llegada a la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la forma de gobernar adoptó totalmente los principios neoliberales. Los siguientes gobiernos del PRI, con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), se mantuvieron en la misma línea. Los panistas Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012)

hicieron lo mismo. Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia en 2012, la forma de gobernar bajo principios neoliberales se acentuó al grado de intentar privatizar lo que se denomina como “la joya de la corona” o “la gallina de los huevos de oro”, es decir, Petróleos Mexicanos (Pemex).

En lo que va del siglo XXI (2020) no existe, o no se percibe que exista, una política, proyecto, programa o conjunto de acciones para enfrentar las prácticas corruptas. Es decir, por un lado, se da un giro en la conducta de los servidores públicos hacia una conducta íntegra, honesta, libre, orientada hacia el bien común; una política en Ética Pública con el objetivo de generar una cultura ética que rescate el bien interno o espíritu de servicio del servidor público; un modelo auténtico, como el Sistema Ético Integral (Diego, 2009, p. 113) que cuente con verdaderos instrumentos éticos de aplicación práctica para prevenir los antivaleores y las prácticas corruptas. Por otro lado, dicha política en valores no puede dejar de lado a la ciudadanía, pero tampoco al sector privado. La corrupción opera de forma cíclica entre estos tres sectores, público, privado y social, por lo que se requiere poner freno, meter reversa e ir generando un círculo virtuoso en el Estado. Solo así podemos sustituir las democracias corruptas por democracias éticas. El vicio de la corrupción no desaparecerá por arte de magia, por decreto, por muy buenas intenciones que tengan los dirigentes. Es necesario, educar, formar, contar con instrumentos para impulsar y fortalecer la ética pública.

Si se continúa omitiendo, ignorando o dejando de lado el tema de la ética pública en los gobiernos y administraciones públicas, el sistema político y la forma de ejercer el poder, acompañado de vicios y prácticas corruptas, continuará, tanto en gobiernos de izquierda, como de centro o derecha. El Sistema Político Mexicano se gestó con corrupción y, una vez constituido, sentó las bases para institucionalizar esta lacra.

A cien años de su nacimiento y gestación, este sistema ha variado en la forma, pero no en el fondo. La corrupción continúa y todavía se mantiene sólida y firme. Por ello, qué mejor que recordar que la antítesis de la corrupción es la ética.

6. Referencias

- Cantú, Jesús (2017). “La estructura secreta de los amigos de Fox”, *Revista Semanal Proceso*, núm. 2124, 16 de julio. Recuperado el 24 de septiembre de 2020, de <https://www.proceso.com.mx/495180/la-estructura-secreta-los-amigos-fox>
- Carbajal, Braulio (2020). “El sector privado, única esperanza de crecimiento para México, dice Romo”, *La Jornada*, 25 de septiembre.
- Castillo García, Gustavo (2020). “Padre de Emilio Lozoya Austin operó desde México que su hijo aceptara la extradición”, *La Jornada*, 19 de julio, p. 10.
- Cuéllar, Mireya y Ciro Pérez Silva (1998). “El nuevo instituto saneará Atlántico, Promex y Bancrecer con recursos públicos”, *La Jornada*, 12 de diciembre. Recuperado el día 12 de septiembre de 2020, de <https://www.jornada.com.mx/1998/12/13/el.htm>

- Diego, Óscar (2020). “Quinientos años de corrupción en México”, *Revista Tiempo de Derechos*, núm. 24, abril, pp. 8-13.
- Diego, Óscar (2017). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 2, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego, Óscar (2017). *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción de México (2026) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 3, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego, Óscar (2017). *De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 5, Toluca, Poder legislativo del Estado de México.
- Diego, Óscar (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Bilbao, Editorial Desclee de Brower.
- Diego, Óscar (2006). *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Fazio, Carlos (2020). “El clan Lozoya y la cleptocracia”, *La Jornada*, 27 de julio.
- Fazio, Carlos (2018). “Romo y el saqueo de la Lacandona”, *La Jornada*, 24 de septiembre.
- Fernández-Vega, Carlos (2020). “Estela de luz desfalco interminable”, *La Jornada*, 14 de agosto.
- Herrero, Omar (2004). *La nueva gerencia pública*. México, Fontamara
- Hernández, Julio (2020). “Peña y sus partidas secretas”, *La Jornada*, sección Astillero, 3 de julio.
- Redacción, (2020). Incumplió contrato con el ISSSTE. Sanciona la SFP a Psicofarma, gran proveedor del sector salud”, *La Jornada*, 25 de septiembre.
- Redacción (2015). “El Informe de Virgilio Andrade. La historia del escándalo”, *La Jornada*, 22 de agosto.
- Redacción (2010). “Cargué los datos contra AMLO, reconoce Fox”, *Revista Proceso*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.proceso.com.mx/171816/cargue-los-dados-contr-a-amlo-reconoce-fox>
- Martínez, Fabiola (2020). “Peña Nieto, el peor presidente emanado del PRI, afirma Labastida Ochoa”, *La Jornada*, 17 de agosto.
- Murillo, Eduardo (2020). “La SCJN aprueba la consulta popular para esclarecer decisiones políticas”, *La Jornada*, 2 de octubre, p. 2.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2018). “En los límites de la decepción”, *La Jornada*, 14 de junio.
- Transparencia Internacional (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*.
- Urrutia, Alonso y Alma Muñoz (2020). “Los involucrados serán citados y deberán declarar, afirma AMLO”, *La Jornada*, 13 de agosto, p. 3.
- Villanueva, Dora (2020). “Costo de corrupción subió 64.1% en dos años, reporta INEGI”, *La Jornada*, México, 22 de mayo.
- Weber, Max (1984). *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial.

Capítulo 3

PERCEPCIONES DE LA CORRUPCIÓN 2000-2020, MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

GABRIEL REYES JARAMILLO¹

El combate a la corrupción es la utopía, la impunidad es la realidad.

JOSÉ CHANES NIETO

1. Introducción

Desde la llegada de los españoles a México en 1521 se comenzaron a desarrollar diversas prácticas de corrupción, las cuales han afectado a todos los niveles de la sociedad, siendo el ámbito gubernamental uno de los más visibles. En las primeras dos décadas del siglo XXI se incrementaron los estudios sobre la corrupción; se crearon diversas instituciones y leyes para combatirla; asimismo, surgieron diversos índices que buscan medirla. En este contexto, la presente investigación considera que estas acciones son la base de los primeros intentos que realiza la sociedad para responder a la interrogante ¿Cómo salimos de aquí? ya que en 2021, se estarán cumpliendo 500 años de esta práctica compleja y polifacética que pese a grandes intentos por erradicarla se encuentra más vigente que nunca.

En las primeras dos décadas del siglo XXI los temas de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción han sido una constante en los discursos políticos. En México, los primeros dos años del sexenio 2018-2024 que encabeza el presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador, el combate a la corrupción se ha tomado como slogan publicitario del gobierno, situación que argumenta era una práctica cotidiana en las administraciones anteriores, más no de ésta. Realidad que el gobierno federal no ha logrado demostrar con sus otros datos, pero que al

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Técnico Académico de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Encargado del Despacho de la Coordinación de la Maestría en Administración Pública y Gobierno. Consultor líder de Multiservicios Integrales VIGAOS, S.A. de C.V. Email: <docenciagabo@gmail.com>.

repetir día a día en sus conferencias matutinas podría afectar la percepción de los individuos de manera favorable, logrando que se piense que ha disminuido. Este escenario discursivo sobre corrupción se ha convertido en una moda de los discursos políticos, en los que gobierno y candidatos afirman van a erradicarla a través de crear o mejorar leyes e instituciones que promuevan la apertura gubernamental y el combate a la misma.

En México, la realidad muestra que el combate de la corrupción se trata de un escenario discursivo por parte del gobierno, quien ha dejado evidenciada su incapacidad para acabar con el problema. Como respuesta a este contexto la sociedad civil ha creado organizaciones que buscan medirla para identificar su evolución, causas y principales manifestaciones que aporten información para tomar acciones que ayuden a disminuirla. No obstante, debido a que el problema de la corrupción es una afectación entre individuos, no logra resolverse con actividades formales que se trabajan desde el exterior, sino que debe considerar la informalidad del problema y trabajar el interior del ser humano para incidir en su forma de pensamiento y actuación en la vida cotidiana evitando que se dé ese proceso de socialización de la misma.

Asimismo, es fundamental tener presente que la naturaleza empírica de la corrupción se origina en la discrecionalidad, por lo que se carece de información fidedigna sobre los casos reales de la misma que se cometen día a día. De modo tal que los índices miden la percepción que la gente tiene sobre este fenómeno y no la corrupción *per se*. Situación que está influenciada de la subjetividad que cada persona y organización tiene sobre el tema y por lo tanto genera su propio enfoque para analizarla.

Para reforzar la afirmación anterior, este capítulo tiene como objetivo describir la situación de México en los índices de percepción de la corrupción durante el periodo 2000-2020 destacando que la percepción es subjetiva y puede ser cambiante o manipulable. Para ello, el documento se ha estructurado en cuatro apartados. El primero hace una breve reseña de qué es y cómo funciona la percepción, los factores que influyen en la misma y sus atajos. Haciendo uso de ejemplo que permiten describir su aplicación.

El segundo apartado es un breve intento de definir la corrupción. Destacando que las diferentes percepciones generan una discrepancia conceptual sobre dicho término y partiendo de la premisa de que si es difícil definirla, más será su medición. El tercero enlista los diferentes índices que han servido para medir la percepción de corrupción internacional y nacional, en los que se destaca la situación de México como uno de los países más corruptos del planeta. Finalmente, se enlistan una serie de reflexiones en torno al tema de corrupción y se referencian las fuentes consultadas.

2. Generalidades de la percepción de la corrupción

2.1. El concepto de percepción

La palabra *percepción* de acuerdo con la Real Academia Española (RAE) proviene del latín *perceptio-ōnis* que significa “la acción y efecto de percibir”. En tanto que *percibir* es “captar por uno de los sentidos las imágenes, impresiones o sensaciones externas” (RAE, 2021). La *percepción* también puede ser entendida como “el proceso por el que los individuos organizan e interpretan las impresiones de sus sentidos con objeto de asignar significado a su entorno” (Robbins y Judge, 2009, p. 139). Para Morris y Maisto (2005), “la percepción es el proceso mental mediante el cual esas piezas se clasifican, identifican y arreglan en patrones significativos” (p. 93). Y, para Allport (1974), comprende tanto la captación de las complejas circunstancias ambientales como las de cada uno de los objetos.

En este marco de referencia cabe hacer mención que la percepción es subjetiva y se ve influenciada por distintos factores y atajos (Robbins y Judge 2009). Los factores que influyen en la percepción se pueden presentar por tres vías: a) El receptor, cuya carga subjetiva se alimenta de las actitudes, los motivos, los intereses, las experiencias y las expectativas (Robbins y Judge, 2009; Vargas, 1994); b) El objeto, a través de características como la novedad, el movimiento, el sonido, el tamaño, el color, el entorno, la proximidad, la similitud, la luz, el equilibrio (Robbins y Judge, 2009; Arnheim, 1997); c) La situación, que considera el tiempo, la atmósfera laboral y atmósfera social del fenómeno observado (Robbins y Judge, 2009), debido a que la percepción es moldeada por circunstancias sociales tales como la cultura de pertenencia, el grupo en el que se está inserto en la sociedad, la clase social a la que se pertenece que influyen sobre las formas como es concebida la realidad. Por consiguiente, la percepción pone de manifiesto el orden y la significación que la sociedad asigna al ambiente (Vargas, 1994).

En cuanto a los simplificadores (atajos) de la percepción, se puede señalar que de manera frecuente se emiten juicios de valor de conformidad con ciertas experiencias que se han tenido o las que alguien más cuenta sobre ciertas personas, objetos, servicios o circunstancias. Estas generalizaciones, señalan Robbins y Judge (2009), permiten simplificar un mundo complejo, tomar decisiones rápidas y realizar pronósticos. Sin embargo, cuando no se consideran más factores como la situación y el contexto se pueden crear percepciones equivocadas de la realidad.

Robbins y Judge (2009) señalan que las simplificaciones de la percepción se pueden presentar de diferentes formas:

a) Percepción selectiva, que se refiere a la interpretación selectiva de lo que se ve, basada en los intereses, antecedentes, experiencia y actitudes propios; b) Efecto de halo, es decir la formación de una impresión general acerca de un individuo basada en una sola característica; c) Efectos de contraste, como la evaluación de las características de una persona que se ven afectadas por las comparaciones con otras personas a quienes se encontró recientemente y que obtienen calificaciones más altas o bajas en esas mismas características; d) Estereotipar, referida a juzgar a alguien basándose en la percepción que se tiene del grupo al que pertenece (pp. 142-145).

En este contexto se puede hacer referencia a que la subjetividad de cada persona influye su percepción. Ejemplo de esta situación se puede apreciar en la obra de la literatura infantil² *El principito* que el francés Antoine de Saint-Exupéry escribió en 1943, en donde narran los viajes de un principito por distintos planetas que son habitados por una sola persona,³ la cual tiene su propia forma de pensar, vivir y concebir la realidad ejemplificando el famoso refrán “cada cabeza es un mundo”.

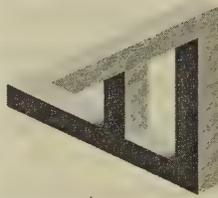
Asimismo, las corrientes Gestalt han realizado diversos estudios sobre semiótica de la percepción, en la que se ha identificado el uso imágenes para para construir discursos. Donde la imagen muestra una realidad, pero los sujetos la interpretan de acuerdo con su subjetividad (Sonesson y Tajera, 2020). Para describir lo anterior se usan diversas imágenes que a primera vista muestran cosas diferentes a quienes las ven, generando cierta percepción selectiva de las mismas:

Figura 1
La Bailarina



Fuente: <https://www.todoopticas.com/blog/ilusiones-opticas/la-bailarina-que-gira/>

Figura 2
Forma



Fuente: <https://www.freepng.es/hd-png/optical-illusion.html>

Figura 3
La peor cara de la pobreza



Fuente: <https://magis.iteso.mx/nota/la-peor-cara-de-la-pobreza/>

² A mi percepción es una obra que debería ser reclasificada y considerarse como cultura general debido a las grandes analogías y consejos de vida que maneja, y en muchos casos los niños no siempre comprenden la profundidad de las mismas.

³ Estos personajes eran El Rey, El Vanidoso, El Borracho, El Empresario, El Farolero y El Geógrafo que reflejan los sesgos que tiene la percepción individual al contemplar solo su propia visión.

La figura 1, por ejemplo, cuestiona la realidad única al permitir que varias personas al observarla en un mismo tiempo y espacio perciban cosas diferentes:⁴ mientras unos ven que la bailarina gira en sentido de las manecillas del reloj; otros la ven girar en sentido contrario a las manecillas del reloj; finalmente una tercera percepción es la de quienes no la ven girar y solo ven que da media vuelta a la derecha y media vuelta a la izquierda. De este modo la subjetividad de cada persona hace que su realidad sea distinta.

En tanto, la figura 2 ayuda a cuestionar la efectividad de los sentidos al percibir las cosas, ya que a primera vista se percibe la imagen como un triángulo. Sin embargo, al observar a detalle se puede apreciar que las líneas no coinciden y que es una ilusión óptica. Situación que lleva a la reflexión de observar a detalles los fenómenos sociales para no caer en sesgos de percepción visual.

Por su parte, la figura 3 hace una realidad más compleja de interpretar, ya que la subjetividad del observador lo lleva a pensar varias cosas al mismo tiempo, considerando variables como la pobreza, el género, la marginación, el sufrimiento, los sentimientos, las emociones, la belleza, etc. generando con ello un gran número de interpretaciones sobre la misma imagen. De esta forma, se puede construir un discurso con lo que la gente percibe, aunque no necesariamente sea la realidad que se vive. Es decir, adecuan la realidad a partir de unos discursos que ellos perciben y tratan de hacer creer a los otros que es la realidad.

En suma, dentro de todos los escenarios de la percepción que se ha mostrado a través de las imágenes, surgen entonces varias dudas ¿Por qué se da tanta diversidad de opiniones ante una misma imagen? ¿Los que ven cosas diferentes a la mayoría están equivocados? ¿Cómo es posible que un mismo tiempo y espacio y en un mismo objeto se vean cosas diferentes? La respuesta es que cada individuo percibe las imágenes de conformidad con ese bagaje cultural, emocional, ético, intereses, experiencias, etcétera que le dan sentido a esa información que recibe y crea su propia subjetividad sobre la realidad que vive y el mundo que lo rodea. No es que esté mal sino que asocia la información a partir de experiencias vivenciales previas, que implican tanto al ámbito consciente como al inconsciente de la psique humana (Vargas, 1994).

Por ello, los índices de percepción de la corrupción pueden llevar a cometer errores de interpretación si solamente se considera lo que captan los sentidos de forma superficial y no se investigan los contextos que ayuden a entender la realidad que se estudia para hacerla menos subjetiva. Ya que, como señala Vargas (1994), entre más compleja sea la imagen o la situación más alto será el grado de subjetividad que se presente en la percepción, debido a que “depende

⁴ Se recomienda entrar al link de la imagen para que se pueda visualizar la imagen en movimiento.

de la ordenación, clasificación y elaboración de sistemas de categorías con los que se comparan los estímulos que el sujeto recibe, pues conforman los referentes perceptuales a través de los cuales se identifican las nuevas experiencias sensoriales transformándolas en eventos reconocibles y comprensibles dentro de la concepción colectiva de la realidad” (p. 47).

De este modo, la percepción de la corrupción podría ser manipulada dependiente la subjetividad de los actores que la difunden o estudian. En el caso gubernamental será necesario tener en cuenta si es gobierno en turno u oposición; sociedad apartidista o militantes del partido. Ya que los escenarios discursivos estarían influenciados por el sesgo de quienes controlan los medios de comunicación.

3. Generalidades de la corrupción

3.1. *La discrepancia conceptual de la corrupción*

Tal como se ha señalado anteriormente la percepción es una fuente importante de subjetividad, que dificulta la comprensión y consenso de las cosas. Al menos, de primera instancia, ya que con diálogo y negociaciones se pueden establecer puentes en la comunicación para facilitar su comprensión para ciertos grupos de personas que logran ponerse de acuerdo. Esta dificultad para consensar ideas se aprecia claramente en los debates académicos sobre los distintos conceptos que pueden surgir en torno a un mismo tema, en este caso sobre corrupción.

Hablar de corrupción hoy día es un tema tan común que se ha convertido en una moda entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, desde hace décadas dicho término presenta una gran variedad de concepciones que hace complejo tener un consenso sobre su significado, escenario que dificulta su estudio (Morris, 1992; Del Castillo, 2003; Casar, 2016 Chanes, 2019; Espejel y Sánchez, 2019). Esta situación representa un problema ya que si no se puede definir claramente qué es corrupción, tampoco se podrá medir y combatirla porque cada enfoque considera sus propias variables de interés.

Dentro de las definiciones de corrupción más frecuentes se encuentra la de Transparencia Internacional que la define como “el abuso del poder para beneficio propio” (Transparencia Internacional, 2009, p. 14). Por su parte la Real Academia Española señala que proviene del latín *corruptio-ōnis* que significa “acción y efecto de corromper o corromperse. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2021). Mientras que para Espejel y Sánchez (2019), la corrupción es “una acción con dolo emprendida por un sujeto social en aras de buscar un

interés personal sobre el interés público, razón por la cual toda acción humana con una intención negativa sobre los semejantes es corrupta” (p. 95).

Por su parte, Treisman (2000) señala que la corrupción es el uso indebido de los cargos públicos para beneficio privado. Malem (2017) la describe como la violación de un deber posicional o del incumplimiento de una función específica dentro del marco discrecional para obtener un beneficio extra posicional. En tanto, Rose (2009) afirma que es una categoría moral cuyo significado se asemeja a la putrefacción.

Para Johnston (1996) la corrupción es el abuso de roles o recursos públicos para beneficio propio; según Thompson (1993), es una práctica mediada de los procesos políticos y Arellano (2016) la define como la decisión de un individuo en una transacción con otro u otros, aprovechándose de una *posición* determinada en esa relación o transacción.

La diversidad de definiciones sobre la corrupción tiene un punto de encuentro: se ha identificado un consenso de que es un problema de varias aristas que afecta diversos sectores del gobierno y la sociedad, de manera individual y colectiva; además en muchos casos tiene que ver con la opacidad gubernamental (Chanes, 2019; Espejel y Sánchez, 2019; Diego, 2019). En este marco de referencia es preciso destacar que

Existen diversas formas de abordar el tema de la corrupción. Las más comunes atienden a cuestiones como las siguientes: a) su conceptualización, abarcando distintas definiciones, b) su tipología o las formas que adopta, c) las características de cada tipo de corrupción, d) las causas de su aparición, e) los efectos que genera, f) los mecanismos para combatirla, g) la percepción y medición de la misma, h) los sectores o campos de acción específicos de la corrupción (educación, salud, medio ambiente, parlamento, juicios), i) casos concretos de corrupción ventilados en los medios de comunicación, j) los mecanismos para su prevención (Diego, 2019, p. 31).

Asimismo, hay diversas clasificaciones de los tipos de corrupción tales como los que señala Transparencia Internacional que la divide en “corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (Transparencia Internacional, 2009, p. 14).

Espejel y Sánchez (2019) señalan que “las prácticas que son parte de la corrupción son: tráfico de influencias, dádiva pecuniaria, despojo de bienes, desvío de recursos, negocios turbios, contubernio, por mencionar algunas” (p. 96). También puede ser política o burocrática y funciona y disfuncional (Del Castillo, 2003).

Dentro de los elementos a considerar sobre las características de la corrupción, se encuentran los siguientes: a) es un acto que se desarrolla en el gobierno; b) lo comete un servidor público; c) se trasgrede la ley; d) se comente con dinero de la sociedad en perjuicio de ésta (Morales, 2019, pp. 68-69). A estas variables se podría agregar una más que tiene que ver con tratar de diferenciar lo público de lo privado.

La percepción juega un rol fundamental en la interpretación de la realidad, pues permite comprender que existen diversas realidades de un mismo fenómeno social o situación en particular. Lo que conlleva a los lectores a considerar los enfoques que se utilizan en los análisis de la realidad que se estudia para identificar con qué lentes los vio su autor y desde qué enfoque se busca conocer esa realidad.

Esta diversidad de pensamiento, enfoques y argumentos conlleva a una situación de tolerancia y respeto ante la diversidad de ideas, ya que cada individuo verá las cosas desde su propia subjetividad y solamente si se está abierto a aceptar nuevas formas de ver la realidad podrá establecer canales de comunicación con quienes piensan diferente. Mismo escenario ocurrirá en el gobierno, cuando busca convencer a la sociedad de que su administración es mejor que la anterior, su discurso será congruente si logra evidenciar de manera tangible los resultados logrados en el combate de la corrupción.

En este contexto, los índices de percepción de la corrupción permiten tener referencias sobre cómo este problema se ha comportado a través del tiempo, de conformidad con la percepción de la sociedad. Sin embargo, se deben considerar los contextos y las características propias de cada uno, para no dejar que subjetividad individual muestre una realidad distinta sesgada por los intereses personales.

4. Medir la corrupción y combatirla: índices y organizaciones

4.1. *Índices que intentan medir la corrupción*

Tal como se ha venido señalando en párrafos anteriores, la percepción juega un papel fundamental en las investigaciones; ya que los niveles de subjetividad que el observador tiene pueden diversificar los enfoques para analizar un mismo objeto de estudio. En sentido, tal como se ha identificado que no hay un consenso en la forma de definir la percepción o la corrupción; tampoco hay un consenso sobre un índice universal para medir la corrupción.

Esta diversidad de información genera cierta incertidumbre sobre ¿por qué hay tantos índices? ¿Para qué sirve medir la percepción de la corrupción? ¿Existen mediciones realmente confiables sobre los casos de corrupción? Ante estas interrogantes se puede precisar que debido a la gran cantidad de variables que entran en juego es difícil contar con un índice universal (Del Castillo, 2003). Ya que cada organización tiene sus propios enfoques sobre lo que es la corrupción y parte de ciertos intereses que quiere medir. No se debe olvidar que en términos de Arellano (2016) la corrupción es una práctica que se institucionaliza según la normativa, rutinas, usos y costumbres de cada organización.

Sobre la segunda pregunta se puede señalar que la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo ha sido el desarrollo de la corrupción es importante para saber si se está empeorando o mejorando, lo que despierta el interés de las organizaciones por realizar mediciones de la misma para instrumentar mecanismos de fiscalización e identificar las fallas que deben corregirse (Del Castillo, 2003).

Respecto a la tercera pregunta es de reconocer que la información sería más objetiva si se tuvieran las fuentes directas; es decir, la evidencia empírica de los actos de corrupción. No obstante, debido a que el objeto de estudio tiene su naturaleza empírica y desarrollo mediante acciones que se realizan en secreto, es difícil realizar una medición real; por ello, se opta por medir la percepción que tienen las personas sobre la corrupción y no la corrupción *per se* (Del Castillo, 2003; Treisman, 2000; Schamis, 2009).

En este marco de referencia, la tabla 1 describe los índices de percepción de la corrupción más relevantes a nivel internacional:

Tabla 1
Estudios e Índices de medición de la corrupción a nivel internacional

Índice	Años de publicación / Página web
Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, A.C.)	1995 a 2020 https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl
Barómetro Global de Corrupción (Transparencia Internacional, A.C.)	De 2004 a 2007, 2009, 2010, 2013, 2016, 2017, 2019 https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/
Índice de Fuentes de Soborno (Transparencia Internacional, A.C.)	2002, 2006, 2008, 2011 https://transparencia.org.es/indice-de-fuentes-de-soborno/
Informe Global de la Corrupción (Transparencia Internacional, A.C.)	2002, 2003, 2004 https://transparencia.org.es/informe-global-de-la-corrupcion/
Índice de Competitividad Internacional (Centro de Investigación en Política Pública)	2004, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 http://imco.org.mx/indices/
Índice Global de Impunidad (Universidad de las Américas Puebla)	2015, 2017, 2020 https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/autores-casade/gerardo-rodriguez-sanchez-lara/574-indice-global-de-impunidad-2020/file
Índice de capacidad para combatir la corrupción (AS/COA, Control Risks)	2019-2020 https://www.corporatecomplianceinsights.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_CCC_Report.pdf?vgo_ee=XsJvIEg4j70sknypuj7gBxwUnRnlmwuClJkd9A7F3A%3D

Índice	Años de publicación / Página web
Índice de Competitividad Global (World Economic Forum)	2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018, 2019, 2020 https://es.weforum.org/reports?query=Global+Competitiveness+Report&year=2020#filter
(Latinobarómetro) Latinobarómetro A.C.	1995 a 2018 https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp
Indicadores Globales de Gobernabilidad (Banco Mundial)	1996, 1998, 2000, 2002, 2003- 2016 https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da
Índice de control de la corrupción (Banco Mundial)	https://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.CPA.TRAN.XQ

Fuente: elaboración basada en los portales electrónicos mencionados.

Esta diversidad de índices sigue reforzando la idea de que percepción, en este caso organizacional, es una limitante para lograr consensos en la forma de medir la corrupción. Ya que, si hubiera uno, se tendría un solo índice. Es importante mencionar que no todos los índices que se presentan tienen continuidad a través del tiempo. Asimismo, que unos se enfocan a situaciones más económicas que otros, algunos se realizan manera anual y tienen distintos periodos, por lo que las fechas de corte de la información pueden ser otro factor de subjetividad a la información misma que estos presentan.

El mismo escenario se presenta en el ámbito nacional, tal como se puede apreciar en la tabla 2, donde se han identificado diversos índices que buscan medir la corrupción en México. Estos índices también presentan cierta discontinuidad en su aplicación o se han empleado por periodos muy cortos. Algunos consideran factores de corte económico, otros referencian la ética, la transparencia o el estado de derecho. Situación que conlleva nuevamente a las distintas formas de percibir la realidad sobre la corrupción.

Tabla 2
Índices de medición de la corrupción a nivel nacional

Índice	Años de publicación / Página web
Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)	2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2019 https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Encuesta+Nacional+de+Calidad+e+Impacto+Gubernamental
Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.)	2014- 2015 http://idaim.org.mx
Índice de Estado de Derecho (World Justice Project)	2018, 2019-2020 https://worldjusticeproject.mx/#:~:text=El%20World%20Justice%20Project%20(WJP,aspectos%20del%20Estado%20de%20Derecho.
Índice de corrupción y comportamiento ético (Centro de Investigación de Política Pública)	2015, 2016 https://www.fticonsulting-latam.com/~media/Files/latam-files/insights/articles/fti-consulting_mexico_indice-de-corrupcion_2015.pdf
El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana A.C.)	2001, 2003, 2005, 2007, 2010 https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf

Fuente: elaboración basada en los portales electrónicos mencionados.

Respecto a la diversidad de índices presentados en las tablas 1 y 2, pueden surgir varias dudas sobre cuáles índices son los mejores para realizar estudios objetivos. Ante tal cuestionamiento se debe recordar que todo depende de la percepción del investigador y el enfoque que vaya a dar a su investigación, pero es importante verificar que la información que cuente con ciertas cualidades, tal como afirma Del Castillo (2003) de que un buen indicador debe ser:

- a) Válido. En tanto mida lo que realmente quiere medir;
- b) Confiable. En tanto reporte resultados consistentes;
- c) Preciso. Es decir, con resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre qué significan.

Asimismo, se debe tener presente que los índices actualmente realizados, por sí solos tienen consistencia, pero al tratar de realizar análisis comparativos con otros índices se presentan varias limitantes que dificultan el procesamiento de la información, entre las que se pueden señalar las siguientes:

- a) No miden la corrupción, sino la percepción que se tiene de ella.
- b) Hay cambios de metodología o variables de medición.
- c) No hay continuidad a través del tiempo o miden diferentes años.

- d) Algunos se presentan en porcentajes y otros en número absolutos.
- e) Dan distintos enfoques a la medición de la percepción de la corrupción.

De modo tal, que para realizar el análisis de la posición que ocupa México dentro del ámbito internacional se tomarán aquellos índices que permiten tener una información más completa, siendo los siguientes: el Índice de Percepción de la Corrupción y Latinobarómetro. Los cuales son complementados con resultados de los otros índices. A partir de estos datos se analizarán el Índice de Competitividad Internacional y el Índice de Competitividad Global para identificar como la competitividad de México a nivel internacional se ve afectada por la corrupción.

De conformidad con la lógica planteada en los índices a nivel nacional, se tomarán como base de referencia la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental; el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y; el Índice de Estado de Derecho en México, debido a que son los de más periodos de aplicación.

4.2. Organizaciones que promueven la transparencia y el combate a la corrupción

En este escenario de corrupción ¿qué papel juegan los gobernantes?, ¿por qué no han acabado con la corrupción si en sus discursos afirman combatirla? Para responder a estas preguntas se tomará como referencia lo que en su momento ha señalado Reyes (2017), cuando afirma que el gobierno es opaco por naturaleza y los gobernantes son el principal enemigo del Gobierno Abierto, ya que teniendo autoridad para cambiar los sistemas de opacidad no tienen voluntad política para hacerlo. Debido a que valoran el costo beneficio de sus acciones y prefieren someterse a la impunidad del Estado para quienes infringen la ley, que brindar información que pudiera ser utilizada por los grupos opositores para afectar o terminar con sus carreras políticas. De esta forma, crean leyes e instituciones que les permitan crear fachadas de transparencia y combate a la corrupción para seguir con los eslógans de los discursos políticos, pero en la práctica los procedimientos para ejecutar dichas acciones son inoperantes, motivo por el cual han diseñado el sistema para ser legalmente corruptos.

Complementario a esta situación tiene lugar la afirmación de Arellano:

Una de las explicaciones posibles para esta aparente paradoja puede encontrarse en la capacidad de las organizaciones para rutinizar y normalizar las diferentes actividades, valores y objetivos de los individuos y los grupos que las integran. Así como una organización normaliza el respeto por la jerarquía o los procedimientos aceptables en el trabajo diario, asimismo se pueden convertir comportamientos corruptos en comportamientos «normales» (2016, p. 816).

En contraste de las prácticas de corrupción, Diego (2019) señala que “cuando el servidor público interioriza verdaderamente los valores de servicio público, se produce en él un cambio de actitud en sentido positivo: actúa con responsabilidad y eficiencia, generándose así mejores resultados en los servicios que prestan las instituciones públicas” (p. 16) y podría ayudar a disminuir los actos de corrupción.

No obstante, tal como se señaló al principio la corrupción es un problema multifacético. Que en términos de Diego (2019) se asemeja a la Hidra de Lerna de la mitología griega, ese despiadado monstruo acuático con forma de serpiente policéfala, que poseía el don de regenerar dos cabezas por cada una que perdía o le era amputada.

De esta forma en México cuando se descubre un caso de corrupción y se realizan las investigaciones se van descubriendo una red de eventos relacionados con los mismos. Cuando parece que se va a llegar al final, surgen más evidencias que alargan las investigaciones y afectan los intereses políticos de grandes funcionarios.

Al problema de la corrupción se suman la ineficiencia gubernamental y la incredulidad de las instituciones públicas ya que “cuando las instituciones funcionan, tiene lugar una satisfacción en el servicio, una mejora en la calidad de vida que da pie al rescate de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones” (Diego, 2019, p. 16). Cabe señalar que si la solución para terminar con la opacidad y la corrupción en México fuera la creación de instituciones y leyes ya se habría erradicado el problema debido a la gran cantidad de estas que se tienen para tal fin, tal como se puede apreciar en las tablas 3 y 4.

Tabla 3
Organizaciones que promueven la transparencia y el combate a la corrupción

Alcance	Nombre de la organización	Página web
Organizaciones a nivel internacional	Fondo Monetario Internacional (FMI)	https://www.imf.org/es/Home
	Banco Mundial (BM)	https://www.bancomundial.org/es/home
	Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	http://www.oecd.org/
	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	https://www.cepal.org/es
	Transparencia Internacional (TI)	https://www.transparency.org/es/press
	Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	https://gobabierto.mx/
	Organización Mundial de las Empresas (OME)	https://www.iccmex.mx/
	Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OELCF)	https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es
	Integridad Global	https://www.globalintegrity.org/

Alcance	Nombre de la organización	Página web
Dependencias gubernamentales a nivel federal en México	Fiscalía Nacional Anticorrupción	https://sna.org.mx/category/fiscalia-anticorrupcion/
	Auditoría Superior de la Federación	https://www.asf.gob.mx/Default/Index
	Secretaría de la Función Pública	https://www.gob.mx/sfp
	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	https://www.tfja.gob.mx/
	Consejo de la Judicatura	https://www.cjf.gob.mx/
	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	https://home.inai.org.mx/
Organizaciones no gubernamentales en México	Transparencia Mexicana	https://www.tm.org.mx/
	Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.	https://imco.org.mx/
	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)	https://contralacorrupcion.mx/
	Fundar Centro de Análisis e Investigación	https://fundar.org.mx/
	Gestión Social y Cooperación (GESOC)	http://www.gesoc.org.mx/
	Impacto Legislativo	https://www.impactolegislativo.mx/
	Visión Legislativa	http://visionlegislativa.com/
	Coordinación de la Red por la Rendición de Cuentas	https://rendiciondecuentas.org.mx/
	México Evalúa	https://www.mexicoevalua.org/
	Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad	https://www.consortio.org.mx/
	Borde político	https://borde.mx/architecture/politico/
	Alianza Cívica	http://www.alianzacivica.org.mx/
	Artículo 19	https://articulo19.org/
	CIDAC	http://cidac.org/
	Equipo Pueblo	https://www.equipopueblo.org.mx/
INDICE social	https://incidesocial.org/	

Fuente: actualización propia con base en Reyes (2017).

Tabla 4
Leyes sobre transparencia y combate a la corrupción

Leyes	Link	Año
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf	2016
Ley General de Responsabilidades Administrativas	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf	2016
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf	2016
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf	2021

Esta situación contraviene el discurso gubernamental de que para acabar con la corrupción se deben crear nuevas organizaciones o mejorar las leyes. Cuando el problema se enfoca más bien a la impunidad, por ello es preciso preguntarse ¿para qué sirve la ley si no se aplica? La respuesta a esta pregunta tiene lugar en la afirmación de que “El combate a la corrupción es la utopía, la impunidad es la realidad” (Chanes, 2019, p. 15), de lo contrario las cárceles del país estarían llenas de funcionarios corruptos.

Aunado a lo anterior tiene relevancia la visión de Diego (2019) cuando señala que el incremento de escándalos de corrupción en el sector público genera la desacreditación tanto de los servidores públicos como de las instituciones públicas, ocasionando que la ciudadanía pierda la confianza en sus gobernantes y que el fenómeno de la corrupción se ha intentado combatir desde fuera; es decir, desde el exterior del individuo a través de leyes, auditorías, sistemas de vigilancia, es decir, controles externos. Pero la solución es trabajar desde el interior de los individuos a través del fomento de la ética y valores.

Es decir, se debe buscar la forma de incidir en la percepción del individuo no para percibir la corrupción, sino para interiorizar en su subjetividad la forma de no practicarla. Asimismo, lograr que los gobiernos hagan más accesibles los trámites administrativos para los ciudadanos no caigan en la tentación de la corrupción, porque el costo beneficio no sería atractivo para practicarla ya que, como señala Arellano (2016), la corrupción es una acción social y para que se realice es necesaria la racionalidad de dos individuos.

5. México en los índices de percepción de la corrupción

5.1. Índice de Percepción de la Corrupción

Uno de los índices con mayor aceptación internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional. En él se ha considerado el periodo que comprende 1995⁵ a 2020. Tal como se ve en la gráfica 1, la situación de México en la percepción de la corrupción a nivel internacional ha venido incrementándose de manera constante.



Fuente: elaboración con datos de Transparencia Internacional.

Sin embargo, se debe tener presente que a simple vista se podrían presentar varios atajos de percepción, tal como sucede con las imágenes que se mostraron al inicio de este documento. En este caso sería por los intereses políticos según el partido al que se pertenezca y el rol que se tenga, ya sea de gobierno o de oposición. A continuación, se presentan algunos atajos sobre los siguientes partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

⁵ No obstante, se debe hacer una precisión respecto al mismo, en 2012 hubo un cambio relevante en la metodología utilizada por esta institución. Empero, se ha considerado la evolución histórica de México debido a que independientemente del cambio se evaluó al país con el mismo parámetro que fueron evaluados los otros países en el periodo correspondiente.

- Los gobiernos del PRI antes del 2000 y los gobiernos del PAN han sido menos corruptos que el PRI de la segunda alternancia y Morena.
- El PRI que gobernó antes de la primera alternancia (2000) era menos corrupto que de la segunda alternancia (2015).
- Los gobiernos del PAN son menos corruptos que los del PRI de la segunda alternancia y Morena.
- En el segundo periodo del PAN, hubo más corrupción que en el primero, pero menos que en el del PRI y Morena.
- El sexenio más corrupto ha sido el del PRI de la segunda alternancia.
- Morena tiene niveles de corrupción similares a los del PRI de la segunda alternancia.
- El PAN inició el camino de transparencia y combate contra la corrupción en México, lo que refleja su compromiso con el tema.
- En el 2002 se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el 2003 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, de modo tal que al tener más información se pudieron registrar más casos de corrupción.
- Las constantes acusaciones sobre casos de corrupción que hacía el candidato Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2006, 2012 y 2018 en contra del gobierno en turno influía en la percepción de la corrupción.
- En el 2013 México ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto y en 2015 tuvo la responsabilidad de encabezar los trabajos correspondientes, por ello se reportaron más casos de corrupción.
- Los gobiernos del PRI y del PAN dejaron un país con mucha corrupción y Morena está empezando a corregirlo, ya que en el último año mejoró seis lugares.

Si bien las afirmaciones anteriores son verdaderas hasta cierto punto, se puede sesgar el discurso político hacia un punto que favorezca la percepción de la realidad que se quiere mostrar a la sociedad. En este sentido, lo ideal es analizar más factores del contexto en cada periodo, que permitan tener mayor información y disminuyan la subjetividad de la percepción para emitir críticas que tengan argumentos más sólidos sobre la realidad que se vive.

La tabla 5 muestra que la situación de México en el IPC 1995-2020 es comparable a países africanos poco conocidos o gobiernos autoritarios, lo que difiere mucho de la realidad discursiva que presenta el gobierno federal.

Tabla 5
Posición de México en el Índice de Percepción de la Corrupción 1995-2020

Año	Lugar	Puntaje	Países evaluados	Países con resultados similares o igual que México
1995	32	3.18	41	Italia (2.99), Colombia (3.44)
1996	38	3.3	54	Tailandia (3.33), Ecuador (3.19)
1997	47	2.66	52	Indonesia (2.72), Pakistán (2.53)
1998	55	3.3	85	Senegal (3.3), Filipinas (3.3), Ghana (3.3)
1999	58	3.4	99	Letonia (3.4), Senegal (3.4), China (3.4), Bielorrusia (3.4)
2000	59	3.3	90	Letonia (3.4), Tailandia (3.2)
2001	51	3.7	91	Panamá (3.7), República Eslovaca (3.7)
2002	57	3.6	102	República Checa (3.7), Colombia (3.6), (Etiopía 3.5)
2003	64	3.6	133	Colombia (3.7), Polonia (3.6), Siria (3.4)
2004	64	3.6	145	Tailandia (3.6), Ghana (3.6)
2005	65	3.5	158	Panamá (3.5), Perú (3.5), Turquía (3.5), Ghana (3.5)
2006	70	3.3	163	Perú (3.3), Arabia Saudita (3.3), Senegal (3.3), India (3.3), Ghana (3.3) Egipto (3.3), China (3.3), Brasil (3.3)
2007	72	3.5	179	Marruecos (3.5), Perú (3.5), Surinam (3.5), India (3.5), China (3.5), Brasil (3.5)
2008	72	3.6	180	Macedonia del Norte (3.6), Perú (3.6), Surinam (3.6), Suazilandia o Esuatini (3.6), Trinidad y Tobago (3.6), China (3.6), Bulgaria (3.6)
2009	89	3.3	180	Moldavia (3.3), Marruecos (3.3), Ruanda (3.3), Malawi (3.3), Lesoto (3.3)
2010	105	3.1	178	Egipto (3.1), Burkina Faso (3.1)
2011	100	3	182	Santo Tome y Príncipe (3), Surinam (3), Tanzania (3), Malawi (3), Madagascar (3), Indonesia (3), Gabón (3), Yibuti (3) Burkina Faso (3), Benín (3) Argentina (3)
2012	105	34	174	Malí (34), Bolivia (34), Filipinas (34), Argelia (34), Kosovo (34), Gambia (34), Armenia (34), Timor Oriental (33)
2013	106	34	175	Gabón (34), Bolivia (34), Níger (34), Argentina (34), Tanzania (33)
2014	103	35	174	Bolivia (35), Moldavia (35), Níger (35), Argentina (34)
2015	111	31	167	Malawi (31), Vietnam (31), Mauritania (31), Honduras (31), Mozambique (31)
2016	123	30	176	Laos (30), Azerbaiyán (30), Yibuti (30), Moldavia (30), Sierra Leona (30), Paraguay (30), Honduras (30)
2017	135	29	180	Laos (29), Kirguistán (29), Republica Dominicana (29), Paraguay (29), Papúa Nueva Guinea (29), Rusia (29), Honduras (29)
2018	138	28	180	Guinea (28), Papúa Nueva Guinea (28), Rusia (28), Líbano (28), Irán (28), Honduras (29)

2019	130	29	180	Maldivas (29), Malí (29), Myanmar (29), Laos (29) Guinea(29), Togo (29)
2020	124	31	179	Kirguistán (31), Bolivia (31), Pakistán (31), Kenia (31)

Fuente: elaboración con datos de Transparencia Internacional.

Haciendo referencia a los sexenios de cada presidente se puede observar como, en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, México ocupaba el lugar número 32 en 1995, pasó al lugar 38 en 1996, después al 47 en 1997, luego bajó al lugar 55 en 1998 y el 58 en 1999. En el año del cambio de gobierno se llegó a ocupar el lugar 59, con ello la percepción de la corrupción se incrementó 27 lugares en su administración. Estando en situación como la de países tales como Italia, Colombia, Tailandia, Ecuador, Indonesia, Paquistán, Senegal, Filipinas, Ghana, Letonia, Senegal, Porcelana y Bielorrusia.

Durante este gobierno existieron grandes actos de corrupción como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Moris, s.f.; Badillo, 2020; Reyes, 2020; Bran, 2019) en el que el gobierno mexicano terminó comprando la deuda de los bancos por 552 mil millones de pesos. Asimismo, la relación del suegro y cuñado del presidente con los hermanos Amezcua Contreras, mejor conocidos como los reyes de las metanfetaminas (Badillo, 2020; INFOBAE, 2020b; Aris-tegui Noticias, 2012).

En el 2000 con la alternancia política que se dio bajo el conducto de Vicente Fox Quesada, México inició en la posición número 59 del IPC, en 2001 subió a la posición número 51 y en 2002 regresó a la 57; en 2003 y 2004 se mantuvo en la posición 64, para 2005 ocupó el lugar 65 y en 2006 cerró en la posición número 70; registrando un deceso de 11 lugares en la percepción de la corrupción a nivel mundial. De manera similar a países como Panamá, República Eslovaca, Republica Checa, Colombia, Etiopía, Polonia, Siria, Tailandia, Ghana, Perú, Ghana, Arabia Saudita, Senegal, India, Egipto, Porcelana y Brasil.

Dentro de los escenarios discursivos que se manejaban en ese momento eran “cambio”, “combate a la corrupción” y “crecimiento económico”. Pero el acto de corrupción más sonado fue el famoso “Wall Mart Gate” ocurrido entre 2001 y 2005. En el cual Eduardo Castro-Wright director de la empresa en México pagó millones de pesos a funcionarios de todos los órdenes de gobierno para acaparar el mercado de centros comerciales (Hernández, 2012; González, 2012). Asimismo se encuentra el caso de “los amigos de Fox”, quienes financiaron su campaña presidencial (Tejeda, 2005; La Jornada, 2019). Otro caso muy sonado fue la fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera (El chapo Guzmán) del penal de Puente Grande Jalisco (La Jornada, 2019; El Universal, 2020). O la creación del Fideicomiso Aduanas I con el que se recibieron más de

20 mil millones de pesos por el cobro del Derecho de Trámite Aduanal que no fueron ingresados a la Tesorería de la Federación (Badillo, 2020).

En la administración de Felipe Calderón Hinojosa, México inició en el lugar número 70 del IPC, en 2007 y 2008 se mantuvo en el lugar número 72, para 2009 bajó al lugar 89, en 2010 ocupó la posición número 105, en 2011 subió al lugar número 100 y finalmente en 2012 cerró en la posición 105. Durante este periodo presidencial se pasó del lugar 70 al 105, bajando 35 lugares, siendo similar a los niveles de corrupción de países como Perú, Arabia Saudita, Senegal, India, Ghana, Egipto, Porcelana, Brasil, Marruecos, Surinam, Macedonia del Norte, Suazilandia, Trinidad y Tobago, Bulgaria, Moldavia, Ruanda, Malawi, Lesoto, Burkina Faso, Santo Tome y Príncipe, Tanzania, Indonesia, Gabón, Djibouti, Benin, Argentina, Mali, Bolivia, Filipinas, Argelia, Kosovo, Gambia, Armenia y Timor-Leste.

En el mandato de Calderón existió “El fraude en la CFE” que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2011 cuando la Secretaría de la Función Pública (SFP) reveló la existencia de redes de corrupción conformadas por varios funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que llegaron a cobrar hasta mil 320 millones de pesos en 232 juicios (Hernández, 2012; Esparza, 2020).

Otro acto de corrupción fue la creación de la “Estela de Luz” que consistía en la construcción un monumento para celebrar el bicentenario de la Independencia en 2010. Esta obra fue cotizada en 400 millones de pesos, pero al final su costo aumentó a mil 35 millones de pesos y fue terminada hasta 2012, por lo que no pudo cumplir su objetivo (Hernández, 2012; Forbes, 2018). De igual forma se dieron actos de corrupción con el Sistema de Agencias Turísticas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (TURISSSTE) que era el responsable de organizar las ceremonias oficiales del presidente, y se asignó el contrato sin concurso de por medio (Forbes, 2018).

Para el sexenio de Enrique Peña Nieto México inició en la posición número 105, en 2013 ocupó el lugar 106 y en 2014 subió al lugar 103, para luego bajar al lugar 111 en 2015, en 2016 bajó al lugar 126 y en 2017 hasta el lugar 135 para cerrar el sexenio en el lugar 138. Durante este periodo México registró un incremento de 33 lugares en el IPC. Compartiendo posiciones con países tales como Gabón, Bolivia, Nigeria, Argentina, Tanzania, Bolivia, Moldavia, Malawi, Vietnam, Mauritania, Honduras, Mozambique Laos, Azerbaiyán, Djibouti, Sierra Leona, Paraguay, Kirguistán, República Dominicana, Papúa Nueva Guinea, Rusia, Guinea Líbano e Irán.

En este sexenio hubo varios casos de corrupción que acapararon los medios de comunicación. Uno de los casos más fuertes fue el de la empresa brasileña de construcción Odebrecht iniciado en el sexenio del presidente Felipe Calderón, que consistió en el pago de sobornos a altos funcionarios de la administración peñista, para la entrega de contratos que se realizaron con Pemex, durante el

periodo 2012-2016 cuando Emilio Lozoya fue director de este organismo (INFOBAE, 2020; Forbes, 2018).

Otro de los grandes actos de corrupción fue la investigación denominada “La Casa Blanca”, publicada el 9 de noviembre de 2014 por Aristegui Noticias. En la que se reveló la existencia de un lujoso domicilio en Lomas de Chapultepec, valuado en 86 millones de pesos propiedad que pertenecía al presidente Peña (INFOBAE, 2020; Aristegui Noticias, 2021).

De igual forma señala que durante el gobierno peñista también se dieron varias denuncias por multimillonarios desvíos de recursos públicos de algunos estados gobernados por el PRI, tales como Veracruz (Javier Duarte de Ochoa), Quintana Roo (Roberto Borge Angulo) o Chihuahua (César Duarte Jáquez). Dichos gobernadores fueron parte de la nueva imagen del renovado PRI que presentó el presidente Peña Nieto en la contienda electoral de 2012, por lo que su imagen pública quedó envuelta en altos índices de corrupción (INFOBAE, 2020; Ramírez, 2020). En el sexenio peñista destacó también la llamada “Estrategia maestra” que fue una red de empresas fantasma que lavaban dinero del erario público (Ramírez, 2020; Ethos, 2020).

En lo que va del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador cabe señalar que México inició en la posición 114 en 2018, para 2019 pasó al lugar 130 y en 2020 se ubicó en el lugar 124 registrando una mejoría de 11 lugares, pero aún diez arriba de cómo inició el sexenio. Situándose en posiciones similares a las que ocupan países tales como Maldivas, Mali, Myanmar, Laos, Guinea, Kirguistán, Bolivia, Paquistán y Kenia.

El gobierno obradorista constantemente referencia de su lucha contra la corrupción y su supuesta eliminación. Sin embargo, sigue predominando el discurso sobre la realidad, debido que en el tiempo que lleva en el poder podemos encontrar actos de corrupción como el de “la delegación del IMSS en Hidalgo que asignó a Cyber Robotics Solutions, propiedad de León Manuel Bartlett Álvarez, un contrato por 31 millones de pesos por 20 ventiladores respiratorios. Cada equipo fue vendido en un millón 550 mil pesos, que es el precio más alto desde que se declaró la emergencia sanitaria por Covid-19” (El Economista, 2020; INFOBAE, 2020).

Asimismo, señala (INFOBAE, 2020) otro evento: el negocio con Levanting Global Servicios, sancionada en abril de 2020, a quien le fue asignado un contrato por 93 millones de dólares, aun cuando desde hace años había sido acusada de fraude, sobornos e incumplimiento. Otro caso fue el de “Las casas de Manuel Bartlett” en que los periodistas Arellano Quintero y Carlos Loret de Mola denunciaron 23 lujosas casas de funcionario y de las cuales no se pudo comprobar su adquisición (El Economista, 2020).

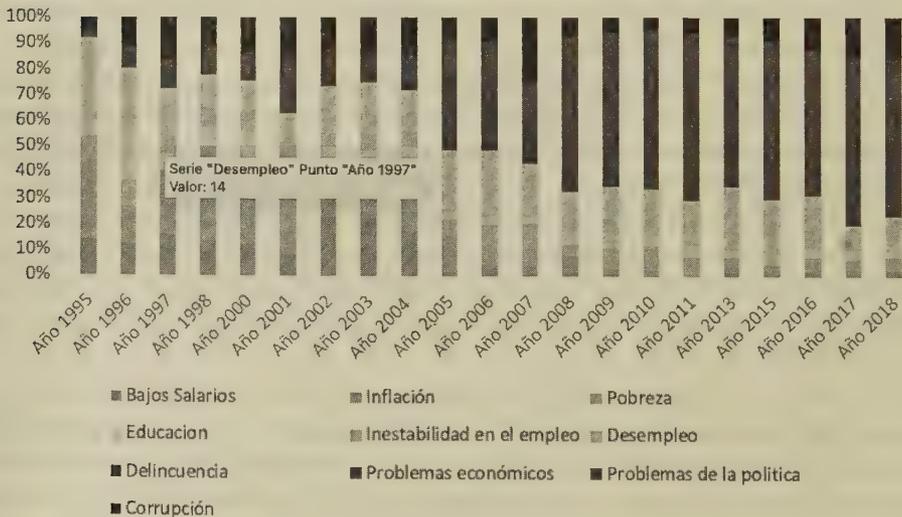
De igual forma, se dio la situación que enfrentó la Dirección General de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), bajo la dirección

de Ana Gabriela Guevara, en la que se triangularon recursos públicos y se pagaron sobrepuestos de los viajes a campamentos y competencias de los deportistas (El Economista, 2020). También señala la nota que el gobierno de López Obrador prefiere la adjudicación directa de contratos, pues de los 50,447 contratos celebrados el gobierno federal durante 2020, el 77.2% han sido entregados por vía de la adjudicación directa, 16.5% por licitación pública y 6.3% mediante invitaciones restringidas.

5.2. Latinobarómetro

El Latinobarómetro es otro índice considerado de alta confiabilidad, sirve como referencia para identificar la percepción de los ciudadanos sobre los principales problemas de México. Tal como se puede apreciar en la gráfica 2, dentro de los 10 problemas más importantes del país para los mexicanos se observa que en 1995 eran el desempleo (28%), la inflación (27%), los bajos salarios (12%), la pobreza (8%), los problemas relacionados con la educación (5.1%), la corrupción (4%) y la delincuencia (3%). Dado que la gran mayoría de estos problemas están asociados a la economía se podría inferir que la causa directa fue la crisis de 1994 que el país vivía en ese momento.

Gráfica 2. Top 10 de los principales problemas de México de acuerdo al Latinobarómetro 1995-2018



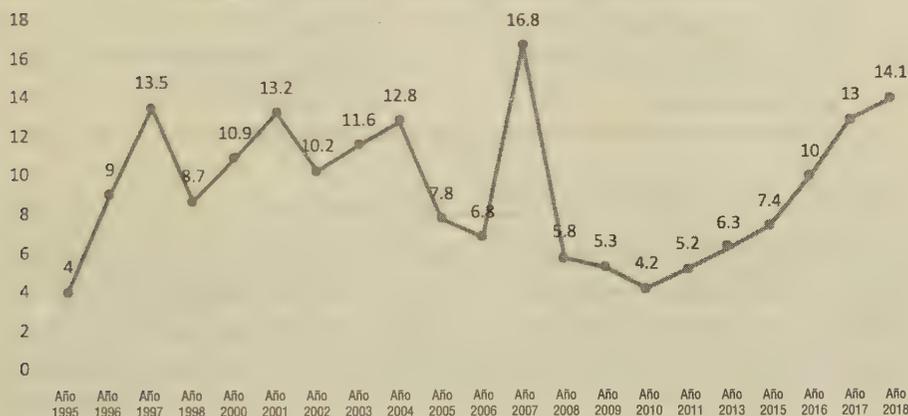
Fuente: elaboración con datos de Latinobarómetro.

Al paso del tiempo se puede observar cómo esas actividades de naturaleza económica, en su mayoría han sido desplazadas por otros de naturaleza más so-

cial y política. En 2018 los reflectores fueron para la delincuencia (27.6%), corrupción (14.1%), problemas de la política (12.7%), problemas económicos (11.5%), desempleo (9%), problemas relacionados con la educación (4.6%) y pobreza (4.2%).

En lo que respecta a la corrupción, la gráfica 3 muestra como su incremento ha sido de manera constante en el país. Teniendo su punto más alto en 2007 cuando alcanzó un 16.8% de preocupación en la sociedad y fue reportado como el principal problema del país. Un año después de que el candidato López Obrador perdió las elecciones por la presidencia del país y acaparó los medios de comunicación haciendo énfasis en que le habían cometido fraude electoral, llamando al gobierno en turno como corrupto e ilegítimo.

Gráfica 3. Porcentaje que ocupó la corrupción dentro de los principales problemas en México 1995-2018 de acuerdo al Latinobarómetro



Fuente: elaboración con datos de Latinobarómetro.

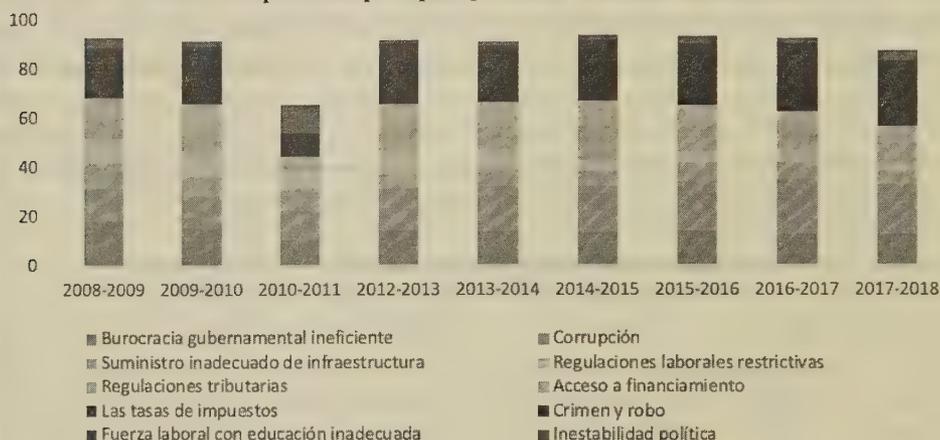
No obstante, en 2008 la percepción de la corrupción tuvo uno de sus puntos más bajos al llegar 4.2%, el segundo más bajo desde 1995. A partir de ese año se registran incrementos graduales que hasta llegar al 14.1% en 2018 que lo ubicó como el segundo problema más relevante para los mexicanos.

5.3. Índice de Competitividad Global

El Índice de Competitividad Global también es una referencia para identificar la percepción de los ciudadanos mexicanos sobre los principales del país. Tal como se puede apreciar en la gráfica 4, en el periodo 2008-2009, lo que más preocupaba a los mexicanos eran la ineficiencia de la burocracia gubernamental (18.4%), la corrupción (13.1%), los problemas de infraestructura (10.3%), las relaciones laborales restrictivas (10%), las regulaciones tributarias (8.8%),

el acceso a financiamientos (7.7%), las tasas de los impuestos (7.6%), los crímenes y robos (6.7), la fuerza laboral poco capacitada (6.4%) y la inestabilidad política (3.9%).

Gráfica 4. Top 10 de los principales problemas de México 2008-2018. IGC

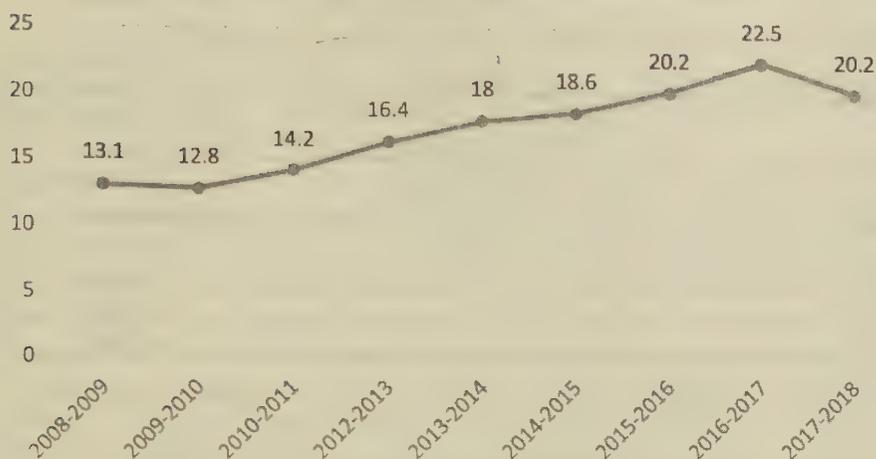


Fuente: elaboración con datos del Índice de Competitividad Global.

El cambio más relevante fue el de la corrupción que ha venido ocupando el primero lugar desde el periodo 2012-2013. Para el periodo 2017-2018 el problema de la corrupción llegó a (20.2%), los crímenes y robos (12.9%), la ineficiencia de la burocracia gubernamental (12.1%), la tasa de impuestos (9.2%), las regulaciones tributarias (7.5%), el acceso a financiamiento (7.1%), los problemas de infraestructura (5.5%), la fuerza laboral poco capacitada (4.8%), la inestabilidad política (3.9%) y las relaciones laborales restrictivas (3.3%).

En relación con el tema de la corrupción, la gráfica 5 muestra como también se ha dado un incremento gradual en la importancia del problema.

Gráfica 5. Porcentaje que obtuvo la corrupción dentro del top 10 de principales problemas en México 2008-2018. IGC

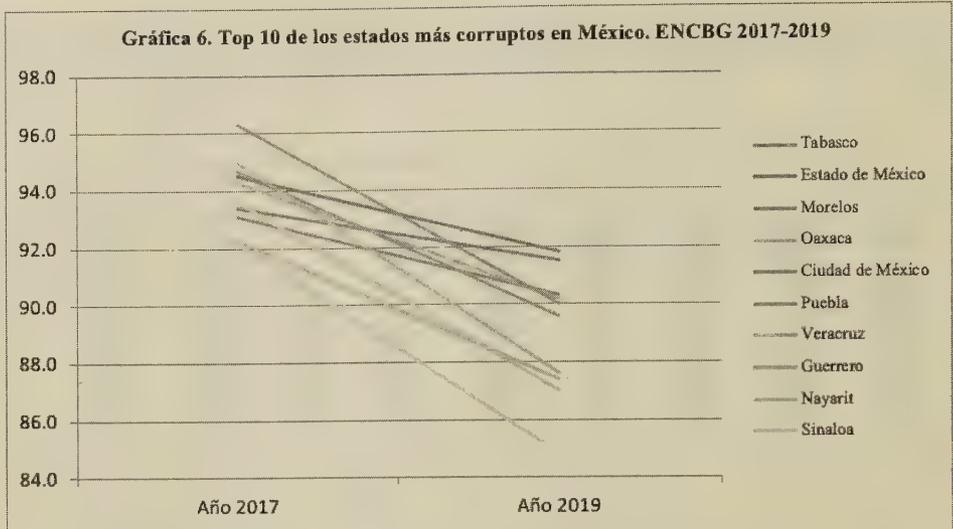


Fuente: elaboración con datos del Índice de Competitividad Global.

Iniciando con 13.1% en el periodo panista encabezado por el presidente Felipe Calderón y cerrando el periodo en 16.4%, registrando un incremento de 3.3%. Con la segunda alternancia, el PRI tiene ligeros incrementos hasta llegar a su punto más alto en el periodo 2016-2017, con 22.5%. Posteriormente en el periodo 2017-2018 se tuvo una ligera disminución de 2.3% para cerrar el periodo en 20.2%. Lo que representó un 3.8 % más que cuando inició su periodo.

5.4. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

A nivel nacional, la Encuesta sobre Calidad e Impacto Gubernamental realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) presenta una ligera mejoría sobre el tema de la corrupción entre 2017 cuando la media nacional era de 91.1 y 2019 cuando bajó a 87. Dentro las entidades federativas peor evaluadas se encuentran la Ciudad de México, Veracruz, Puebla, Tabasco, Oaxaca, Nayarit, Estado de México, Morelos, Guerrero y Sinaloa (ver gráfica 6).



Fuente: elaboración con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 del INEGI.

En esta encuesta se puede apreciar que la Ciudad de México en 2017, siendo gobernada por el PRD bajo la dirección de Miguel Ángel Mancera Espinosa, encabezaba la lista de las entidades más corruptas del país con 96.3%. En 2019 con Morena y bajo las riendas de Claudia Sheinbaum Pardo disminuyó 6.3% y llegó a 90%, quedando en la cuarta posición. Mientras que el estado de Veracruz en 2017 bajo el gobierno del panista Miguel Ángel Yunes Linares ocupaba la segunda posición de los estados más corruptos del país con 95% y logró llegar hasta la sexta posición en 2019 con un porcentaje de percepción de la corrupción de 87.6% bajo la dirección del morenista Cuitláhuac García Jiménez por lo que logró disminuir en 7.4%.

Por su parte el estado de Puebla bajo el gobierno del panista Rafael Moreno Valle Rosas en 2017 tenía 94.7% y ocupaba la tercera posición. En 2019 con los gobernadores interinos Jesús Rodríguez Almeida y Guillermo Pacheco Pulido el índice disminuyó 5.1% para quedar en 89.6% lo que permitió ocupar la posición 5.

En tanto que Tabasco en 2017 tenía 94.5% y ocupaba el lugar número 4 bajo la dirección del perredista Arturo Núñez Jiménez. En 2019 con el gobernador de Morena Adán Augusto López Hernández en el poder ocupó el primer lugar en corrupción al mantenerse con 91.8%, a pesar de haber bajado 2.7%.

Oaxaca en 2017 presentaba una percepción de corrupción de 94.3% ocupando el quinto lugar bajo el gobierno del priista Alejandro Ismael Murat Hinojosa y en 2019 disminuyó 4.1% quedando en 90.2% y ocupando el lugar número 4. Por su parte, el estado de Nayarit bajo el gobierno de Quirino Ordaz

Coppel que representa la coalición PAN, PRD, PT Y PPS tenía 93.6% en 2017 y para 2019 logró disminuir 6.6% para quedar en 87% logrando quedar en el lugar número 9 de los 10 estados más corruptos.

El Estado de México gobernado por los priistas, en 2017, con el gobierno de Eruviel Ávila tenía 93.4% y ocupaba la posición número 6. En 2019 con Alfredo del Mazo pese a disminuir 1.9% para llegar a 91.5% subió a la segunda posición de los estados más corruptos.

Mientras que el estado de Morelos en 2017 con el gobierno del perredista Graco Luis Ramírez Abreu tenía 93.1% y para 2019 con la dirección de Cuauhtémoc Blanco Bravo del Partido Encuentro Social disminuyó 2.8% para quedar en 90.3% y ocupando el lugar tres. En tanto que el estado de Guerrero bajo el gobierno priista de Héctor Astudillo Flores en 2017 tenía un 92.3% y disminuyó 4.9% en 2019 llegando a 87.4% ocupando el lugar número 7.

Finalmente, Sinaloa, bajo el gobierno de Quirino Ordaz Coppel de la coalición PRI, Verde Ecologista y Nueva Alianza en 2017 tenía 92.2% y disminuyó 4.9% para cerrar en 87.4% ubicándose en el lugar número 10.

5.5. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2010

La tabla 6 muestra la movilidad de los países en cuanto a los estados más corruptos del país.

Tabla 6
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001-2010)

Entidad federativa	2001	2003	2005	2007	2010
Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
Baja California	5.7	6	6.9	8.8	7.1
Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
Chiapas	6.8	4	2.8	7.1	7.6
Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
Coahuila	5	4.4	6.5	8.4	8.3
Colima	3	3.8	7	3.1	10.4
Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
Estado de México	17	12.7	13.3	18.8	16.4
Guanajuato	6	8.9	5.2	5.1	7.6
Guerrero	13.4	12	11.1	8	16

Entidad federativa	2001	2003	2005	2007	2010
Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
Morelos	7.7	8.3	11	9.8	6.7
Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6	9.1
Oaxaca	7.47	6.8	8.1	6.4	13.4
Puebla	12.1	18	10.9	11	7.6
Querétaro	8.1	6.3	2	7	6.9
Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
Sonora	5.5	4.5	5.2	6	8.4
Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
Tlaxcala	6.6	7.8	10	11.7	10.2
Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
Nacional	10.6	8.5	10.1	10	10.3

Fuente: elaboración con datos de Transparencia Mexicana.

No obstante, se puede ver cómo la Ciudad de México en 2001 bajo el gobierno del perredista Andrés Manuel López Obrador era la entidad más corrupta del país con 22.6%. En 2003 bajó a la segunda posición con 13.2% y en 2005 regresó a ser la entidad más corrupta con 19.8%. En 2007 bajo la conducción del perredista Marcelo Ebrard Casaubón ocupó la segunda posición con 12.7% y en 2010 volvió de nueva cuenta a ser la entidad más corrupta con 17.9%.

El Estado de México, bajo gobiernos priistas, durante la administración de Arturo Montiel Rojas en 2001 ocupaba la segunda posición con 17%, en 2003 se ubicó en tercer lugar con 12.7%. Para 2005 con el nuevo gobernador Enrique Peña Nieto se mantuvo en la tercera posición con 13.3%, en 2007 se ubicó en la primera posición con 18.8%. Finalmente, en 2010 con Eruviel Ávila Villegas mejoró la situación bajando nuevamente a la segunda posición con 16.4%.

El estado de Puebla bajo gobiernos priistas durante el gobierno de Melquiades Morales Flores en 2001 estaba en el cuarto lugar con 12.1%, para 2003

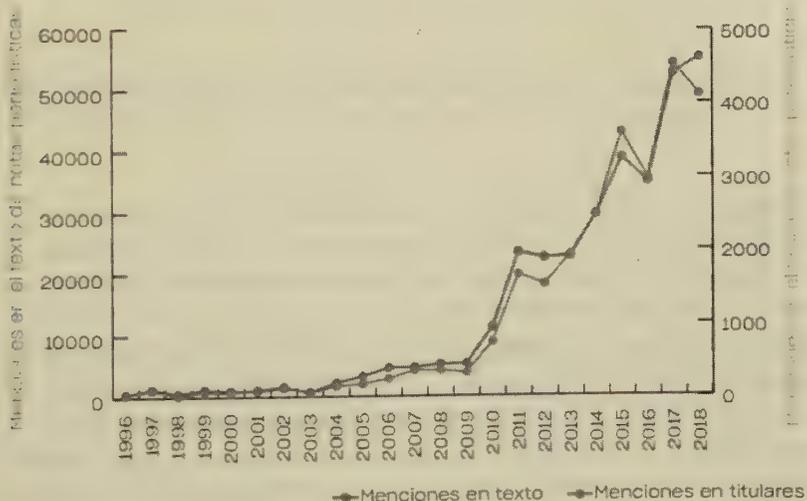
ocupó el primer lugar con 18% siendo el estado más corrupto del país. Para 2005 ocupó la octava posición con 10.9%. En 2007 con Mario Marín Torres subió al cuarto lugar con 11% y, finalmente en 2010 ya no fue parte de los diez estados más corruptos del país.

El estado de Tabasco bajo gobiernos priistas durante el gobierno durante el mandato de Enrique Priego Oropeza en 2001 ocupaba la octava posición con 8.5%. En 2003 con Manuel Andrade Díaz no fue parte de los 10 estados más corruptos y para 2005 ocupó la séptima posición con 9.7%. En 2007 durante la administración de Andrés Gabriel Melo se ubicó en la primera posición con 18.8% siendo el estado más corrupto del país. Finalmente, en 2010 mejoró la situación quedando a la cuarta posición con 10.8%.

5.6. La corrupción y su afectación en la competitividad de México

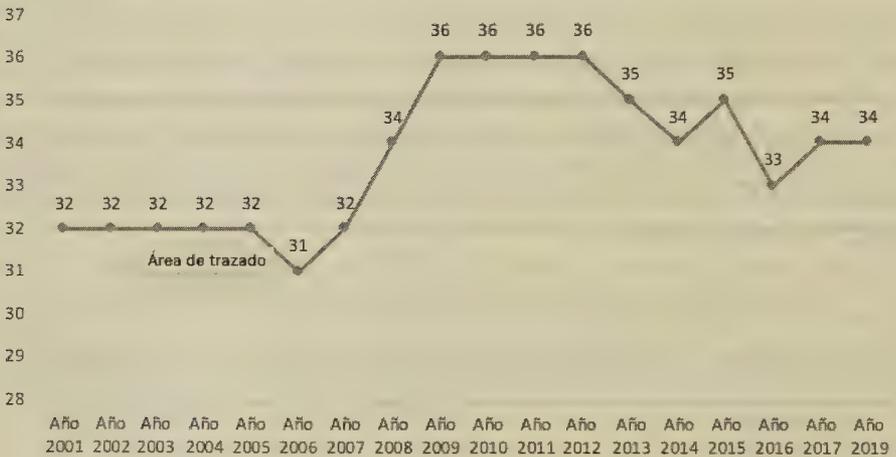
Tal como se señaló en párrafos anteriores, lo que captan los sentidos generan cierta subjetividad en la percepción de los individuos. Por ello, quienes siguen la prensa mexicana habrán notado el incremento del uso del término de corrupción en las noticias, tal como se puede apreciar en la gráfica 7, lo que parece estar relacionado con el incremento de los casos de corrupción percibidos a nivel social en y que se ve reflejado en los índices de percepción de la corrupción descritos anteriormente.

Gráfica 7. Número de menciones de la palabra corrupción en la prensa mexicana 1996-2018



En este contexto de corrupción en México surge una inquietud sobre ¿cómo afecta esta situación de la corrupción en la competitividad del país? la respuesta a esta interrogante se encuentra en el enfoque de transparencia fiscal promovida por los organismos internacionales tales como FMI, BM y OCDE. Ya que, como señala Reyes (2017), estos organismos buscan que los países muestren su capacidad de transparencia financiera para que los inversionistas puedan tener la certeza de los países más competitivos y atractivos para llevar sus capitales. En este sentido el Índice de Competitividad Internacional realiza un estudio comparativo con una cantidad de entre 42 y 48 países. En la que los primeros lugares reflejan a los países más competitivos y los últimos lugares a los menos competitivos.

Gráfica 8. Posición de México en el Índice de Competitividad Internacional 2004-2019



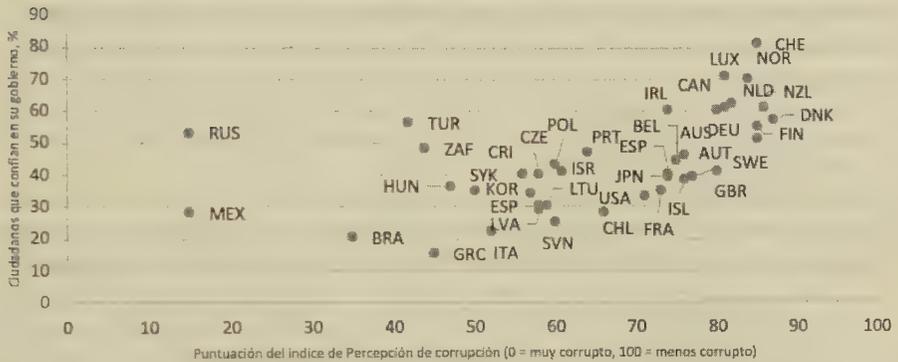
En la gráfica 8, se puede apreciar como la situación competitiva de México a inicios del siglo XXI ha venido en decadencia, ya que se posiciona entre los últimos lugares de competitividad a nivel internacional oscilando entre el lugar 31 y 34 en estas dos décadas de estudio.

En el desempeño del gobierno se puede apreciar mayor estabilidad durante el sexenio de Vicente Fox, ya que México ocupaba el lugar 32 de 48 países evaluados, teniendo una mejoría de un punto en 2006 cuando logró ocupar el lugar 31. En el sexenio de Felipe Calderón se cayó hasta el lugar 36 de 46 países evaluados. Posteriormente, con la llegada del presidente Enrique Peña, el país avanzó tres lugares y finalmente se retrocedió un punto, cerrando en el lugar 34 de 43 países evaluados. El presidente López Obrador ha mantenido al país en el lugar 34, dos lugares menos que los de inicio del siglo cuando ocupaba el lugar 32, en este escenario el país es ahora menos competitivo que hace dos décadas.

En congruencia con la información anterior, el Índice de Confianza en el Gobierno y Percepción de la Corrupción 2020 descrito en la gráfica 9 muestra como la situación de México es poco favorable con una gran caída al ubicarse en el último lugar de los países evaluados, compartiendo lugar con Rusia. Situación similar a la que se presentó en el IPC donde se posicionaban como dos de los países con altos niveles de corrupción.

La situación de México aún es peor, ya que en Rusia la población tiene mayor nivel de confianza en su gobierno, que el pueblo mexicano en el suyo. Este contexto genera la percepción de que el incremento de casos de corrupción en México podría estar afectando su posición de competitividad a nivel internacional.

Gráfica 9. Índice de confianza en el gobierno y percepción de la corrupción 2020



Fuente: Reporte del Índice de Competitividad Internacional 2020 (p. 15).

6. Reflexiones finales

1. El tema de la percepción en los estudios de corrupción resulta relevante ya que pone a debate la forma en que influyen las cargas subjetivas de los observadores sobre un mismo objeto de estudio. El cual lleva a reconocer la importancia del respeto y la tolerancia ante la diversidad de enfoques sobre un mismo tema para evitar caer en verdades absolutas.
2. El tema de percepción de la corrupción refuerza la necesidad de ser más argumentativos, considerando el contexto de las críticas que se emiten al desempeño de los gobernantes, para demostrar que se tiene objetividad en el análisis y no una visión sesgada que crea atajos de percepción para favorecer o perjudicar a determinados actores políticos.

3. En cuanto al tema de combate a la corrupción se han tenido avances relevantes en el plano formal con la creación de organizaciones, leyes e índices para tratar de identificar su comportamiento y combatirla. No obstante, esas acciones han sido insuficientes para disminuirla, debido a que la diversidad de percepciones sobre el concepto de corrupción dificulta su comprensión, medición y análisis.
4. Es difícil tener evidencias reales de los casos de corrupción, pues la corrupción es un fenómeno que se desarrolla en el ámbito de la discrecionalidad, por lo que solo podrá seguirse midiendo su percepción y no la corrupción como tal.
5. Las diferentes percepciones de la corrupción tienen un punto de encuentro en cuanto a que es un problema polifacético que afecta a todos los niveles de gobierno y sociedad, convirtiéndose en uno de los principales problemas del país. Este problema ha sido trabajado desde el enfoque externo de sancionar su práctica, por lo que sería conveniente encaminar acciones que ayuden a prevenirla; tales como fomentar la cultura de la denuncia, combatir a la impunidad, formación ética y promoción de valores.
6. La realidad que vive México sobre el tema corrupción presenta dos vertientes: la primera basada en el discurso de las conferencias matutinas que emite el presidente Andrés Manuel López Obrador, en el que se combate la corrupción como nunca antes y ya casi no existe. Y la segunda, que se basa en los <otros datos> que muestran los índices de percepción de la corrupción, en la que México sigue presentando altos niveles de corrupción, independientemente del índice al que se haga referencia.
7. La situación de la corrupción en México es preocupante por cuatro razones: primera, sin importar el índice al que se haga referencia sigue siendo de los países más corruptos en el mundo. Segunda, el debate sobre si la corrupción es de partidos de izquierda o derecha resulta irrelevante, ya que ha mostrado ser ambidiestra y se ve reflejada en todas las administraciones del siglo XXI. Tercera, la gran mayoría de los índices propuestos son realizados por organizaciones no gubernamentales y no por el gobierno; situación que genera la percepción de que los gobernantes no tienen interés por medir la corrupción y combatirla ya que dichas actividades no son prioridad en sus agendas. Finalmente, cuarta, el combate de la corrupción es un discurso gubernamental vigente debido al poco interés de la sociedad por documentarse en el tema y considerar solo los medios oficiales de comunicación.
8. Los altos índices de corrupción en México que se reflejan a nivel internacional pueden afectar la competitividad del país. Los empresarios podrían considerarlo poco confiable para invertir, ya que no garantiza

transparencia de la situación financiera y sigue siendo uno de los países más corruptos del mundo.

7. Referencias

- Alianza Cívica. (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://www.alianzacivica.org.mx/>.
- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://gobabierto.mx.org/>.
- Allport, Floyd H. (1974). *El problema de la percepción*. Buenos Aires, Argentina, Nueva Visión.
- Amparo Cazar, María (2016). *México: Anatomía de la corrupción*. 2a. ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).
- Arellano Gault, David (2016). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. Contaduría y Administración, 62(3). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/1152>.
- Aristegui Noticias (2012). *Gutiérrez Rebollo indagaba vínculos de la familia Zedillo con el narco*. Recuperado el 29 de mayo, de <https://aristeguinoticias.com/2905/mexico/gutierrez-rebollo-indagaba-vinculos-de-la-familia-zedillo-con-el-narco/>.
- Aristegui Noticias (2014). *La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)*. Recuperado el 9 de noviembre, de <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>.
- Arnheim, Rudolf (1997). *Arte y percepción visual*. California, Alianza Forma.
- Artículo 19 (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://articulo19.org/>.
- Auditoría Superior de la Federación (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>.
- Badillo, Miguel (2020a). *Corrupción de 5 expresidentes: PGR confirmó vínculos de Zedillo y su familia con el narcotráfico*. Recuperado el 7 de octubre, de <https://normas-apa.org/referencias/citar-periodicos/>.
- Badillo, Miguel (2020b). *Corrupción de 5 expresidentes: Fox y Gil Díaz saquearon fideicomiso aduanal con 20 mil millones*. Recuperado el 14 de octubre, de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/10/14/corrupcion-de-5-expresidentes-fox-y-gil-diaz-saquearon-fideicomiso-aduanal-con-20-mil-millones/>.
- Banco Mundial (BM) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.bancomundial.org/es/home>.
- Banco Mundial (s.f.). *Indicadores Globales de Gobernabilidad*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>.
- Banco Mundial (s.f.). *Índice de control de la corrupción*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.CPA.TRAN.XQ>.
- Borde político (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://borde.mx/architecture/politico/>.

- Bran, Viviana (2019). *Fobaproa: la deuda heredada*. Reporte Índigo. Recuperado el 22 de julio, de <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/fobaproa-la-deuda-heredada-fraude-pago-nuevas-generaciones/>.
- Centro de Investigación de Política Pública (s.f.). *Índice de corrupción y comportamiento ético*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de https://www.fticonsulting-latam.com/~media/Files/latam-files/insights/articles/fti-consulting_mexico_indice-de-corrupcion_2015.pdf.
- Centro de Investigación en Política Pública (s.f.). *Índice de Competitividad Internacional*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://imco.org.mx/indices/>.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://cidac.org/>.
- Chanes Nieto, José (2019). “Presentación. De la percepción a la medición de la corrupción”, en José Juan Sánchez Gonzáles, Juan Miguel Morales y Gómez y José Manuel Arciniega Rendon, *La percepción de la corrupción en gobiernos locales en México* (págs. 7-19). México, Fontamara.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.cepal.org/es>.
- Consejo de la Judicatura (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.cjf.gob.mx/>.
- Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.consortio.org.mx/>.
- Control Risks (s.f.). *Índice de capacidad para combatir la corrupción*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de https://www.corporatecomplianceinsights.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_CCC_Report.pdf?vgo_ee=XsJviEg4j7Osknypuj7gBxwUnRnlmwuCIJkd9A7F3A%3D.
- Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://www.oecd.org/>.
- De Saint-Exupéry, A. (1943). *El principito*. Recuperado de <https://xn—librosparanios-1nb.gratis/libro-el-principito-de-antoine-de-saint-exupery/>.
- Del Castillo, Arturo (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México, Color / Auditoría Superior de la Federación.
- Diego Bautista, Óscar (2019). “Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción”, en O. Diego, *Ética Pública frente a la Corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica* (pp. 25-62). Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Diego Bautista, Óscar (2019). *Ética Pública frente a la corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. Toluca, IAPEM.
- El Economista (2020). “Escándalos de corrupción en tiempos de la Cuarta Transformación”, 17 de mayo. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Escandalos-de-corrupcion-en-tiempos-de-la-Cuarta-Transformacion-20200517-0004.html>.
- El Universal (2020). “Cuando ‘El Chapo’ escapó del penal de Puente Grande en un carrito de lavandería”, 28 de septiembre. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cuando-el-chapo-escapo-del-penal-de-puente-grande-en-un-carrito-de-lavanderia>.
- Equipo Pueblo (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.equipopueblo.org.mx/>.

- Esparza, Martín (2020). *El daño a la nación y los abusos de poder de Calderón*. Recuperado el 11 de diciembre, de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/12/11/el-dano-a-la-nacion-y-los-abusos-de-poder-de-calderon/>.
- Espejel Mena, Jaime y Miguel Ángel Sánchez Ramos (2019). “Corrupción política y valor público en los gobiernos locales en el Estado de México”, en José Juan Sánchez González, Juan Miguel Morales y Gómez y José Manuel Arciniega Rendon, *La percepción de la corrupción en los gobiernos locales en México* (pp. 95-123). México, Fontamara.
- Ethos (2020). *La estafa maestra, periodismo de datos en casos de corrupción*, 28 de octubre. Recuperado de <https://www.ethos.org.mx/la-estafa-maestra-periodismo-de-datos-en-casos-de-corrupcion/>.
- Fiscalía Nacional Anticorrupción (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://sna.org.mx/category/fiscaliaanticorrupcion/>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.imf.org/es/Home>.
- Forbes. (30 de abril de 2018). *Los casos de corrupción del sexenio de Calderón no tuvieron consecuencias*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/verificado2018-los-casos-de-corrupcion-del-sexenio-de-calderon-no-tuvieron-consecuencias/>.
- Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C. (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://fundar.org.mx/>.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://idaim.org.mx>.
- Gestión Social y Cooperación (Gesoc) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://www.gesoc.org.mx/>.
- Gonzales, Luis Miguel (2012). “Walmart, la indignación y la indiferencia”, *El Economista*, 23 de abril. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/opinion/Walmart-la-indignacion-y-la-indiferencia-20120423-0002.html>.
- Hernández Julián, Ana Leticia (2012). “Un sexenio marcado por la corrupción: Los 10 CASOS más escandalosos, y un pilón”. [Sinembarago.mx](https://www.sinembarago.mx/10-07-2012/287080), 10 de julio. Recuperado de <https://www.sinembarago.mx/10-07-2012/287080>.
- Impacto Legislativo (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.impactolegislativo.mx/>.
- INDICE social (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://incidesocial.org/>.
- INFOBAE (2020). La Casa Blanca, el escándalo de corrupción que dio la puntilla al gobierno de Peña Nieto, 10 de julio. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/10/la-casa-blanca-el-escandalo-de-corrupcion-que-dio-la-puntilla-al-gobierno-de-pena-nieto/>.
- Infobae México (2020). *La sombra del narco se ciñe sobre Ernesto Zedillo: FGR podría retomar investigación sobre presuntos vínculos con el Cártel de Colima*. Infobae, 12 de octubre. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/10/12/la-sombra-del-narco-se-cine-sobre-ernesto-zedillo-fgr-podria-retomar-investigacion-sobre-presuntos-vinculos-con-el-cartel-de-colima/>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://imco.org.mx/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.inegi>.

- org.mx/app/buscador/default.html?q=Encuesta+Nacional+de+Calidad+e+Impacto+Gubernamental.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://home.inai.org.mx/>.
- Integridad Global (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.globalintegrity.org/>.
- Johnston, Michael (1996). *The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption*. *International Social Science Journal*, 48(149), 321-335, septiembre. Recuperado el 10 de enero de 2021, de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2451.00035>.
- La Jornada (2019), “Vicente Fox: la sombra de la corrupción”, 20 de julio. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2019/07/20/opinion/002a1edi>.
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación. 11 de enero 2021 D.O. No. 8.
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación. 11 de enero 2021 D.O. No. 8.
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas. Por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa. 18 de julio del 2016 D.O. No. 14.
- La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa. 18 de julio del 2016 D.O. No. 14.
- Latinobarómetro, A.C. (s.f.). Latinobarómetro. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa. 18 de julio del 2016 D.O. No. 14.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación. 11 de enero 2021 D.O. No. 8.
- Malem Seña, Jorge Francisco (2017). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://contralacorrupcion.mx/>.
- México Evalúa (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.mexicoevalua.org/>.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2019). “La importancia de medir la corrupción en las sociedades modernas”, en José Juan Sánchez Gonzáles, Juan Miguel Morales y Gómez y José Manuel Arciniega Rendon, *La percepción de la corrupción en gobiernos locales en México* (pp. 53-71). México, Fontamara.
- Moris, Dieck (s.f.). ¿Qué es el FOBAPROA? <https://morisdieck.com/que-es-el-fobaproa/>.

- Morris, Charles G. y Albert A. Maisto (2005). *Introducción a la Psicología*, 12a ed. México, Pearson.
- Morris, Stephen (1992). *Corrupción y Política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI Editores. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=H1_dodEHuloC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false.
- Nicholls, Michael. E., Owen Churches y Tobias Loetscher (2018). Perception of an ambiguous figure is affected by own-age social biases (archivo PDF), 8 de agosto. Recuperado de <https://www.nature.com/articles/s41598-018-31129-7.pdf>.
- Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OELCF) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es.
- Organización Mundial de las Empresas (OME) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.iccmex.mx/>.
- Ramírez Aguilar, Sofía (2020). *EPN: La corrupción como sello de gobierno. Un sexenio perdido para México*. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Ramírez, Claudia (2021). *Cuáles son los ocho casos que mancharon al gabinete de AMLO, el presidente que prometió acabar con la corrupción*. Infobae, 1 de enero. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/01/cuales-son-los-ocho-casos-que-mancharon-al-gabinete-de-amlo-el-presidente-que-prometio-acabar-con-la-corrupcion/>.
- Real Academia Española (2021). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 3 de enero, de <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>.
- Red por la Rendición de Cuentas (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://rendiciondecuentas.org.mx/>.
- Reyes, Farid (2020). *¿Qué fue la estafa del Fobaproa? La Izquierda Diario*, 15 de diciembre. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.mx/Que-fue-la-estafa-del-Fobaproa>.
- Reyes Jaramillo, Gabriel (2017). *La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015*. Tesis doctoral. Toluca, UAEM.
- Robbins, Stephen P. y Timothy A. Judge (2009). *Comportamiento organizacional. Naulcapán de Juárez, Estado de México*. México, Pearson Educación de México.
- Rose-Ackerman, Susan (2009). “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en Irma Eréndira Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad* (pp. 23-43). México, UNAM / Siglo XXI.
- Sánchez Gonzáles, José Juan, y José Arciniega Rendon (2019). “¿Cómo medir el monstruo de la corrupción en los gobiernos locales en México?”, en José Juan Sánchez Gonzáles, Juan Miguel Morales y Gómez y José Manual Arciniega Rendon, *La percepción de la corrupción en gobierno locales en México* (págs. 7-19). México, Fontamara.
- Schamis, Héctor E. (2009). “Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?”, en Irma Eréndira Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad* (pp. 44-74). México, UNAM / Siglo XXI.
- Secretaría de la Función Pública (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.gob.mx/sfp>.
- Sonesson, Göran y Ana Tejera Sonesson (2020). *Teoría del discurso. De la retórica de la percepción a la retórica de la cultura*. Chile, 20 de febrero. Recuperado de <https://>

- www.u-cursos.cl/filosofia/2012/1/387210522/1/material_docente/bajar?id_material=609925.
- Tejeda Ávila, Roberto (2020). *Amigos de Fox, breve historia de un “partido” efímero*. Scielo, 20 de mayo. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652005000300003.
- Thompson, Dennis. F. (1993). *Mediated Corruption: The case of Keating Five*. *The American Political Science Review*, 87(2), 369-381, junio. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2939047?refreqid=excelsior%3Ab46795daf7701e1d17d0d1475ff4cc8c&seq=1>.
- Transparencia Internacional, A.C. (s.f.). *Barómetro Global de Corrupción*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://transparencia.org/es/barometro-global-de-la-corrupcion/>.
- Transparencia Internacional, A.C. (s.f.). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- Transparencia Internacional, A.C. (s.f.). *Informe Global de la Corrupción*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://transparencia.org/es/informe-global-de-la-corrupcion/>.
- Transparencia Internacional, A.C. (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2020, de <https://transparencia.org/es/indice-de-fuentes-de-soborno/>.
- Transparencia Internacional, A.C. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Recuperado de <https://transparencia.org/es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.
- Transparencia International (TI) (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.transparency.org/es/press>.
- Transparencia Mexicana, A.C. (s.f.). *El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.
- Transparencia Mexicana (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.tm.org.mx/>.
- Treisman, Daniel (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* (76), 399-4573, junio. doi:10.1016 / S0047-2727 (99) 00092-4.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.tfja.gob.mx/>.
- Universidad de las Américas Puebla (s.f.). *Índice Global de Impunidad*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/autores-casade/gerardo-rodriguez-sanchez-lara/574-indice-global-de-impunidad-2020/file>.
- Vargas Melgarejo, Luz María (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, 4(8),47-53. [fecha de Consulta 15 de marzo de 2021]. ISSN: 0188-7017. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=747/74711353004>.
- Visión Legislativa (s.f.). Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <http://visionlegislativa.com/>.
- World Economic Forum (s.f.). *Índice de Competitividad Global*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://es.weforum.org/reports?query=Global+Competitiveness+Report&year=2020#filter>.
- World Justice Project (s.f.). *Índice de Estado de Derecho*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de [https://worldjusticeproject.mx/#:~:text=El%20World%20Justice%20Project%20\(WJP,aspectos%20del%20Estado%20de%20Derecho](https://worldjusticeproject.mx/#:~:text=El%20World%20Justice%20Project%20(WJP,aspectos%20del%20Estado%20de%20Derecho).

Capítulo 4

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 2014-2020

MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO¹

La incompetencia también es corrupción.

JOSÉ CHANES NIETO

1. Introducción

La corrupción ha estado presente en México desde hace 500 años. Esta se ha expandido y generalizado, actualmente convivimos con ella, ha sido parte de nuestra historia, pero no por ello tendríamos que normalizarla, al contrario, es necesario, conocerla, identificarla, denunciarla, y lo más importante prevenirla.

La metodología empleada en este capítulo es de carácter documental, se apoya en el Índice de Percepción de la Corrupción, así como en el Barómetro Global 2014-2020, ambos de Transparencia Internacional. También se consultó el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

La corrupción se manifiesta de diversas maneras: soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia, nepotismo, ineptitud para desempeñar un cargo público, acoso, deslealtad, abuso de autoridad, etc. Las prácticas corruptas se presentan en todos los ámbitos y niveles tanto de lo público como de lo privado.

Existe la corrupción en distintas manifestaciones y se sabe de los problemas que ocasiona porque es multifactorial, daña la economía de los más pobres, profundiza las desigualdades y disminuye el bienestar, sin embargo, se sigue practicando. Por esta razón, no debemos asumirla como parte de nuestras vidas, es

¹ Doctora en Paz, Conflictos y Democracia por la Universidad de Granada, España obteniendo la calificación de sobresaliente “Cum Laude”. Maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEMéx. Líder del Cuerpo Académico Consolidado: Administración Pública, Política y Gobierno. Líneas de Investigación: Administración Pública, Política y Educación. Miembro del PROMEP de la SEP y miembro del SIN Nivel I. Autora de dos libros y coordinadora de un libro. Capítulos de Libro (2019): “Los Males de la Reforma Educativa 2013 y sus remedios” y “Transparencia y corrupción en el ámbito estatal”; y artículo (2020) “Las Reformas Educativas 2013 y 2019 en México ¿Avance o retroceso educativo?”.

necesario conocerla, mostrarla, visibilizarla, combatirla y castigarla. Las consecuencias de la corrupción son muchas y muy variadas porque afectan todos los aspectos de la vida y esto conduce a quedarse en la pobreza, marginación, ignorancia, en el subdesarrollo y lo más impactante es que se va acostumbrando a normalizarla y a no tener ética. Datos del CONEVAL demuestran que la canasta básica alimentaria en México era en 2014 de \$868.20 en el sector rural y de \$1,227.36 en el sector urbano, mientras que para 2021 para el sector rural es de \$1,201.87 y en el urbano es de \$1,679.69 pesos al mes (CONEVAL, 2021).

Se conoce la normatividad y se cuenta con instituciones y organismos que se dedican a combatirla como el Sistema Nacional Anticorrupción, los Sistemas Locales Anticorrupción, pero no han actuado como deberían porque no hay personas en la cárcel por este tipo de delitos. La percepción de la corrupción aumenta año con año y en las diferentes mediciones efectuadas de 2014 a 2020 organismos no gubernamentales (como Transparencia Internacional) realizan mediciones y en ellas cada año se observa el aumento de la corrupción como problema público por arriba de la pobreza y la impunidad. Estas cifras se han mantenido constantes en virtud de la falta de acción de las instituciones creadas para tal fin, porque no sancionan los actos de corrupción puesto que no están nombrados todos los integrantes de los Sistemas Anticorrupción y no pueden actuar. Se han sabido de los diferentes escándalos de corrupción en la vida pública y privada que se mencionarán más adelante, en todos los órdenes de gobierno de los tres poderes, en las empresas paraestatales y en los órganos autónomos. Servidores públicos de todos los niveles jerárquicos han estado inmersos en acciones corruptas de diferentes dimensiones haciendo uso y abuso del poder con fines partidistas o particulares. Este tipo de acciones han sido desfalcos al erario público, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas, facturas apócrifas o con sobre precio, etcétera.

Las recomendaciones y propuestas de Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana para mejorar el índice de percepción de la corrupción en México tienen que atenderse, hace falta voluntad política y no quedarse solamente en el discurso ideológico que a la fecha no ha dado ningún resultado favorable. Se establecieron estos objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, pero la realidad es diferente.

La decisión del gobierno federal 2018-2024 con el presidente López Obrador en materia de corrupción es el no iniciar investigación alguna sobre la corrupción del pasado. Aquí radica la mala situación en la que deja al país: un problema de dimensión no solo nacional sino internacional que se convierte en una herencia instalada al no querer actuar y llamar a cuentas a todos los servidores públicos que incurrieron en prácticas corruptas incluyendo al expresidente Enrique Peña Nieto.

Para elaborar este capítulo del libro se realizó un estudio y análisis de carácter documental en virtud de la naturaleza del objeto de estudio. El objetivo es proporcionar información confiable a través del Índice de Percepción de la Corrupción y del Barómetro Global 2014-2020 para que sirva de base en la toma de decisiones del gobierno federal y aplique las leyes conducentes en la materia para sancionar o castigar los actos corruptos. Para ello, se consultaron las definiciones de diferentes autores sobre el tema de corrupción. Se investigó en organismos no gubernamentales como Transparencia Internacional para conocer el Índice de Percepción de la Corrupción del 2014 al 2020 y tener datos oficiales y argumentos sólidos sobre la opinión de la gente en 180 países participantes en la medición, además se consultó el Barómetro Global de la corrupción que publica Transparencia Mexicana, la que proporcionó datos interesantes para el estudio de este fenómeno tan dañino en materia política, económica, social y cultura del país. Asimismo, se muestran las recomendaciones para combatir la corrupción que aportan Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana en el caso mexicano con la finalidad de mejorar la posición global y disminuir las prácticas corruptas.

Se toman como base documentos oficiales como el Diario Oficial de la Federación para analizar el funcionamiento y atribuciones del Sistema Nacional Anticorrupción y de los Sistemas Anticorrupción Locales y conocer los resultados que han dado hasta el 2020. Y se consultó el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 con la finalidad de contrastar lo establecido en estos documentos oficiales con la realidad del gobierno que inició en 2018 y presentar los casos reales de corrupción, conflicto de intereses, nepotismo, abuso del poder y autoridad, favoritismo, amiguismo y “lealtades” que exige el presidente de la República a su gabinete y personal de confianza.

2. ¿Qué es la corrupción?

Para abordar el tema se presentan algunas definiciones o conceptualización de la corrupción, para ello, José Juan Sánchez (2017) al hablar de la corrupción afirma que puede ser estudiada desde diferentes perspectivas en virtud de que es multifactorial y puede ser económica, política, administrativa, jurídica, sociológica y moral. Se presenta en todos los regímenes, en todas las culturas y en todos los niveles de desarrollo. Señala que la corrupción “es el uso indirecto del Poder Público para obtener beneficios privados” (Sánchez, 2017, p. 53). En este sentido, los que cometen actos corruptos han logrado ganancias injustas y se han beneficiado de manera indebida que de otra manera no lo hubieran conseguido. Existen diversas definiciones que van desde el abuso del cargo público, el incumplimiento de normas jurídicas, el cohecho vinculado a la presencia de

un servidor público con intenciones corruptas, que recibe beneficios del acto corrupto, que tiene relación directa con el valor conseguido y que influye en los demás para obtener un beneficio colectivo o particular.

Para Carlo Briosci, la corrupción “es un fenómeno inextirpable porque respeta de forma rigurosa la ley de la reciprocidad, según la lógica del intercambio, a cada favor corresponde un regalo interesado” (citado en Sandri, 2012).

A decir de Antonio Argandoña, la corrupción

a nivel ciudadano se da cuando somos esquizofrénicos y tenemos una doble moral, aceptamos que en el mundo haya una cierta forma de corrupción que en el fondo no consideramos como tan mala...no me preocupa la corrupción siempre que no me perjudique a nivel personal (citado en Sandri, 2012).

De acuerdo con Argandoña nos hemos acostumbrado a escuchar sobre la corrupción, pero generalmente no lo reconocemos cuando sucede en nuestro entorno familiar o cercano; sin embargo, es necesario que nos preocupe y que nos ocupe prevenirla para tratar de combatirla y hasta eliminarla.

Briosci afirma que “al lado del robo de los grandes siempre hay una corrupción inconsciente, de la que acabamos siendo todos responsables si aceptamos las reglas de un sistema ilegal, porque la micro corrupción siempre ha ido de la mano de la macroscópica” (citado en Sandri, 2012). Por ello, se tiene que ser conscientes de los actos corruptos para tratar de eliminarlos. Cantos y Balsalobre (2017) la definen como “un comportamiento corrupto no es sino un acto de la voluntad individual que contraviene la moral dominante en un grupo o colectivo” (p. 2). Para Jaime Cárdenas, la corrupción “siempre está vinculada a los actos y omisiones de personas identificables” (citado en Cantos y Balsalobre, 2017, p. 225).

Huntington (1998) define a la corrupción como “una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados” (p. 63). En la medida en que la sociedad esté muy fragmentada la política asume características en las que las fuerzas sociales no reconocen ni aceptan instituciones políticas ni dirigentes políticos profesionales, como intermediarios legítimos para mediar conflictos entre grupos y no hay acuerdos entre los grupos en cuanto a cuáles son los medios autorizados para solucionar tales conflictos. Además, agrega que toma la forma de un juego de suma cero, el control de redes de clientela y de recursos políticos es fundamental para elevar los niveles de corrupción (Huntington, 1998, pp. 178-179).

De acuerdo con Pritzl (2000) un estudio científico sobre la corrupción expone que “su importancia y efectos, pueden y deben tomar en cuenta el tipo de sistema político que tiene actualmente el país. Cuando se analiza este punto es necesario estudiar los regímenes políticos autoritarios y autocráticos” (p. 16).

Según Max Weber (1978), la corrupción está vinculada a la falta de burocracia profesional y eficiente, la que necesita una economía moderna y un sistema estable de impuestos. Otro factor propio del subdesarrollo es la inestabilidad institucional presente en el sector público y el alto grado de patrimonialismo que se observa generalmente en ellos.

Un mayor nivel de desarrollo, según Labaqui (2003),

disminuye los incentivos para realizar actos corruptos en tanto es mayor la probabilidad de que los servidores públicos se aproximen al tipo ideal de burocracia weberiana, es decir, aumenta la posibilidad de que el Estado cuente con un servicio civil profesionalizado, estable, rentable lo que propicia disminuir la corrupción.

En los sistemas autoritarios independientemente del nivel de corrupción que exista, los medios de comunicación no tienen la misma libertad para investigar o para denunciar este tipo de actos.

Susan Rose-Ackerman sostiene que

la corrupción es una función de grado de honestidad e integridad de los servidores públicos y de los ciudadanos y que al mantenerse estos niveles de corrupción de manera constante, la suma de beneficios disponibles, el riesgo asociado a los actos corruptos y el poder de negociación del sobornador y del sobornado están presentes (Rose-Ackerman, 1999, p. 18).

Por ello, las estructuras institucionales que disminuyen la discrecionalidad y promueven la transparencia abonan a disminuir las oportunidades de realizar actos corruptos. Argumenta que en las democracias existe una cierta estabilidad promovida por los políticos que buscan la reelección y tratan de evitar escándalos sobre actos de corrupción, pero que hasta cierto punto pueden incrementar estos actos corruptos. Los regímenes autoritarios se distinguen por fomentar o por lo menos, crear oportunidades de corrupción tales como la falta de transparencia, la inexistencia de mecanismos formales de responsabilidad, la ausencia de libertad de prensa, entre otras. Esto hace que muchos gobernantes se involucren en estos actos. Susan Rose-Ackerman (1999) expone “dos razones fundamentales para el pago de sobornos: disminuir costos y obtener favores de parte del gobierno” (p. 23). Desde este punto de vista, los gobiernos son los responsables de brindar bienes y servicios a la población, así como distribuidores de subsidios. Para realizar esto, los gobiernos cobran impuestos y tienen la capacidad de hacer cumplir la ley en materia impositiva.

De acuerdo con Labaqui (2003), la corrupción va en función del nivel de desarrollo, la libertad económica y la calidad de la democracia. Un mayor desarrollo y una mayor libertad económica inhiben los niveles de la corrupción. La corrupción disminuye la posibilidad de invertir en áreas como la salud y la educación en la medida en que es menos probable recibir sobornos a diferencia

de otras áreas como es el caso de la obra pública. La baja inversión en educación está asociada a las bajas tasas de crecimiento.

Una definición sencilla de corrupción es la de Transparencia Internacional señalándola como “al abuso del poder público para beneficio privado” (citado en Casar, 2015, p. 9) es muy general el concepto, pero engloba todos los actos corruptos en sus diferentes dimensiones y en sus diversas latitudes. La corrupción “es un problema que impide avanzar en los sistemas democráticos en virtud de que representa un retroceso en la estabilidad política y genera desconfianza y pérdida de credibilidad en las instituciones gubernamentales y en el sector empresarial” (Guillén, 2016). Impide, además, el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos al ahondar las desigualdades sociales e imposibilitar la disponibilidad y la gestión eficiente de los recursos que genera un país.

Según Labaqui (2003), hay cuatro causas fundamentales para que existan actos corruptos: la cultura, el conflicto social, la estructura de incentivos que modela las elecciones individuales y el grado de desarrollo. Los mecanismos de corrupciones que pueden ser auditados son los tipos de cambio múltiples, los controles de precios, las estructuras arancelarias muy elevadas, las prohibiciones de importación, los sistemas pocos o no transparentes en adquisiciones gubernamentales, entre otros. La existencia de indicadores sobre corrupción ha ampliado el alcance de los estudios sobre las causas de la corrupción superando las limitaciones del estudio.

Para analizar las causas de la corrupción Marian Guillén (2016) señala cinco factores que estimulan la existencia y permanencia de la corrupción, a saber:

1. Las sociedades consideran a la corrupción como parte de su cultura: Esto sucede en algunas culturas en las que se presentan ciertos comportamientos o actos corruptos considerados como corruptos, tales como recurrir a contactos para garantizar un contrato, realizar pagos de facturación, dar regalos para que solucionen algún obstáculo, entre otros), esto parece rutinario hasta normal o quizá positivo para el avance y desarrollo de la economía. En muchos países se asumen los actos corruptos como parte de la vida diaria y del desarrollo normal de las instituciones gubernamentales y las empresas provocando una normalización o tolerancia hacia la cultura de la ilegalidad en los que se piensa que la ley no importa, creencia, que forma parte de la cultura de un país que le resta importancia a la corrupción.
2. Impunidad o falta de legislación anticorrupción adecuada: este es la mayor o principal causa de que continúe el problema de la corrupción. En la mayoría de los países es muy castigado este tipo de acciones gracias a los tratados internacionales y de la necesidad de combatirla, sin embargo en otros países se minimiza las sanciones o simplemente no se aplican. El no eliminar o limitar este tipo de acciones corruptas a través de leyes favorece la corrupción porque mientras no existan sanciones pues todo se vale y la sensación de impunidad que se genera cuando el sistema político y el legal no castiga la corrupción de manera contundente es decepcionante. La cons-

tante actualización de la legislación anticorrupción es fundamental para combatir estas acciones y desalentar a los individuos a que participen en ellas.

3. Desigualdad: los actos corruptos generalmente surgen de situaciones de desigualdad que ocurren básicamente en países poco desarrollados en virtud de que la riqueza se concentra en unos pocos y el poder se encuentra muy centralizado. La pobreza favorece a la corrupción porque si un servidor público no recibe una remuneración que garantice cubrir sus necesidades básicas, la opción de realizar sobornos aumenta porque requiere allegarse de ingresos que satisfagan esas necesidades. Lo mismo sucede en las empresas porque recurren a los actos de corrupción ante la falta de controles y conociendo que existe impunidad o que las leyes no les van a sancionar.

4. Mal funcionamiento de las instituciones públicas: cuando existe en la burocracia procedimientos administrativos lentos y en ocasiones innecesarios y se hacen muy complejos, la falta de leyes de transparencia y el excesivo poder discrecional de los servidores públicos sin órganos de supervisión o control propician la aparición de la corrupción en sus diferentes dimensiones y magnitudes. Esto es, la ineficiencia en la administración pública propicia los actos corruptos. En organismos públicos donde se realizan licitaciones o adjudicaciones directas, así como gestión de recursos públicos sin control, se realizan en forma arbitraria y fomentan contrataciones de personal sin la realización de pruebas selectivas adecuadas para asegurar la ética e imparcialidad de la actividad gubernamental.

5. Falta de valores éticos: los servidores públicos que realizan actos corruptos generalmente carecen de valores éticos que esto limitaría su actuación indebida en el ejercicio del cargo público. Cuando hay una educación sólida e influida principalmente por valores éticos y morales sobre los efectos negativos de los actos corruptos se mantiene una actitud de rechazo hacia ella, es más difícil que se generen este tipo de comportamientos en ellos. Es fundamental que se tenga plena convicción de no realizar actos de corrupción aunque existan leyes que castiguen la corrupción, y esto no lo harán por esos valores éticos y morales que prevalecen en ellos (Guillén, 2016).

De las causas de existencia y permanencia en la corrupción se pueden mostrar dos tipos de corrupción en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Tipos de corrupción

	Corrupción Burocrática	Corrupción Política
Corrupción extorsiva	Prestación de Servicios (salud, educación, permisos, policía)	Licencias, propiedad, expropiación, decisiones judiciales.
Corrupción colusiva	Arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos), contratos públicos.	Conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos.

Fuente: Casar (2015, p. 30).

Se observa en el cuadro anterior los tipos de corrupción burocrática y política, así como su ámbito de acción. Tanto la sociedad como la cultura son actores de la corrupción y por lo tanto de su combate. El argumento principal es que no sirve de nada realizar alguna denuncia en virtud de que no se le da seguimiento ni tampoco se resuelve nada, al igual que los que no confían en las autoridades y esa falta de confianza ha llevado a que se tenga mayor tolerancia a los actos corruptos. Se sabe que la corrupción en cualquiera de sus dimensiones o manifestaciones es reprobable y que provoca vicios y perjudica a la sociedad. Sin embargo, la cultura de la legalidad no está cimentada en la vida cotidiana de los mexicanos porque consideran válido comprar productos piratas o tener algún tipo de producto o servicio gratuito y esta manera de proceder es análoga a los políticos que realizan actos corruptos, porque es reprobable y provoca daños a la sociedad, pero la practica en beneficio de su economía. “La corrupción es condenable no sólo por que revela la falta de ética de gobernantes y gobernados o porque es un ejemplo de la ilegalidad en la que se vive” (Casar, 2015, p. 39).

Los servidores públicos que están en el poder han encontrado en los actos de corrupción y en la impunidad una forma de vida y les resulta más rentable no hacer nada a sus adversarios porque ellos tampoco les llamarán a rendir cuentas cuando tenga la oportunidad. Se tenía en mente que los partidos políticos actuarían como vigilantes y contrapeso de sus adversarios, así como se pensó que se fiscalizarían unos a otros y se cuidarían en el ejercicio del poder por interés propio o por miedo a que una vez dejado el cargo podrían ser sujetos de rendición de cuentas adoptando la regla no escrita de “se vale exhibir pero no perseguir; se vale denunciar pero no consignar” (Casar, 2015, p. 24). La corrupción se da además entre actores públicos y privados, así como entre actores privados sin necesidad de que intervenga algún servidor público. Las dos formas de complicidad más comunes entre la autoridad y la empresa son la regulación y el contrato y/o asociaciones públicas y privadas.

En el sector privado también existen casos de corrupción que pueden ser a través de realizar ofertas ficticias para aparentar competencia siendo que no las hay, suspender o retirar ofertas para declarar desierto el concurso de licitación o bien para que se adjudique al proveedor previamente acordado, rotación de ofertas que significa el acuerdo entre empresas para ganar escalonadamente los concursos y la asignación de mercado en la cual se dividen el territorio y respetan la zona de otro proveedor, contratista o licitante para que presente ofertas. “Los motivos para incurrir en actos ilegales pueden parecer válidos e incluso esgrimirse como argumentos de sobrevivencia pero lo cierto es que al justificarlos perpetúan el círculo vicioso de la corrupción y la impunidad” (Casar, 2015, p. 30).

3. Indicadores de la corrupción

Para abordar el tema se presenta el cuadro 2 en el que se definen las organizaciones, la metodología, el indicador o medida y el rango de corrupción a fin de mostrar los niveles de ella en todo el mundo.

Cuadro 2
Indicadores de Medición de la Corrupción en el mundo

Organización / Publicación	Metodología	Indicador / Medida	Rango
Índice de la Percepción de la corrupción. <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países.	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la corrupción. <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varía según la pregunta
Índice de competitividad Global. <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: 1. Percepción de la corrupción 2. Leyes anticorrupción 3. Prácticas anticorrupción	Peor (1) Mejor (7)
Índice de fuentes de soborno. <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas del mundo	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Poca Probabilidad (0) Alta Probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directas relacionadas con la corrupción.	Evaluación del marco anticorrupción con base en trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno.	Incluye un indicador de control de la corrupción que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)

Organización / Publicación	Metodología	Indicador / Medida	Rango
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes	Incluye un indicador de percepción de la corrup- ción en el poder ejecu- tivo, legislativo, judicial y fuer- zas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Casar (2015, p. 30).

El cuadro anterior muestra los diferentes índices e indicadores de corrupción que se aplican a nivel mundial, pero para este análisis solamente tomaremos en consideración las mediciones del Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la corrupción elaboradas por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana de 2014 a 2020 que hablen sobre el caso mexicano.

El Índice de Percepción de la Corrupción se elabora a partir de las opiniones de expertos, centradas en el contexto de los poderes públicos, adoptando un enfoque subjetivo. Además, la percepción se estima a partir de aspectos como la libertad de prensa, el acceso a la información sobre presupuesto, esto permite al público en general saber de dónde procede el dinero y la manera en la que se gasta, la integridad de quienes ocupan cargos públicos o un poder judicial que no distingue entre pobres y ricos y que es autónomo a otros sectores gubernamentales (Cantos y Balsalobre, 2017). El objeto de evaluación del IPC son las instituciones sociales y no la conducta de los individuos. El cuadro 3 muestra la calificación del IPC de siete años consecutivos de la posición de México a nivel internacional, el lugar que ocupa frente a la OCDE y en algunas mediciones se observa su ubicación respecto al Grupo del G20.

Cuadro 3
Medición de México en los índices de Transparencia Internacional 2014-2020

Año de Evaluación	Calificación del IPC	Posición Global	OCDE	Grupo G20
2014	35	103 de 175 países evaluados. Igual que Bolivia, Moldavia y Níger.	34/34 último lugar.	—
2015	35	95 de 168 países. Igual que Armenia, Filipinas y Mali.	34/34 último lugar.	17/19 arriba de Argentina y Rusia.
2016	30	123 de 176 países evaluados.	35/35 último lugar.	—
2017	29	135 de 180 países evaluados. Igual que Honduras y Paraguay. Debajo de Brasil, Argentina y Colombia.	35/35 último lugar.	México junto con Rusia el peor evaluado.
2018	28	138 de 180 países evaluados. Debajo de Grecia y Hungría.	36/36 último lugar.	—

Año de Evaluación	Calificación del IPC	Posición Global	OCDE	Grupo G20
2019	29	130 de 180 países evaluados. Igual que Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo.	36/36 último lugar. Brasil (35), El Salvador (34) y Bolivia (31).	29 debajo de Brasil (35) y arriba de Rusia (28).
2020	31	124 de 180 países evaluados. Igual que Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán.	37/37 último lugar.	—

Fuente: elaboración con base en Información del Portal Transparencia Internacional de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

En el cuadro anterior se observa la posición de México frente a 180 países que se han evaluado en un intervalo de siete años, la calificación de IPC ha ido acercándose a los países más corruptos del mundo. En 2014 ocupó la posición 35, donde 0 es el más de corrupto y 100 el país menos corrupto o más honesto. Para 2020 ocupa la posición 31 viéndose claramente como más corrupto. Mientras que la posición global de México en 2015 se reporta en el lugar 95 de 168 evaluados y para 2020 desciende 29 lugares posicionándose en el lugar 124 de 180 países evaluados. La percepción global de la corrupción también va empeorando año con año. La OCDE agrupa a las mejores 20 economías del mundo y engloba el 80% del comercio e inversiones mundiales y tiene ubicado a México en el último lugar de la medición invariablemente, esto es, en 2014 estuvo situado en el lugar 34 junto con países como Bolivia, Moldavia y Níger. Y en 2020 también en el último lugar 37 junto con Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán. Y finalmente, el Grupo de los 20 ubica a México junto con Rusia como los peor evaluados.

Para conocer a detalle este cuadro 3 se observa que en 2014 la evaluación de Transparencia Internacional ubicó a México por debajo de Chile y Brasil, principales socios y competidores económicos del país. EL IPC en este año cerró su evaluación del primer semestre dejando fuera factores como derechos humanos, procuración de justicia, conflicto de intereses, que han sido comentados ampliamente a nivel nacional. A pesar de que Brasil y Colombia reportaron altas tasas de violencia y crimen organizado, México reportó una posición peor frente a ellos y ha estado estancando por más de una década (IPC, 2014).

Para 2015, México estuvo rodeado de diversos escándalos como el de la “Casa Blanca”, el secuestro de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Oceanografía, OHL, acusaciones contra exgobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco, entre otros. También se encontró 86 y 79 lugares separados de sus principales socios económicos Canadá y Estados Unidos respectivamente. La corrupción fue el principal obstáculo

para acceder a los servicios de salud, educación, seguridad y justicia y se ubicó junto a Armenia, Filipinas y Mali (IPC, 2015).

En la evaluación de 2016, en México no hubo contrapesos en los tres poderes por la gravedad de los casos de corrupción, así como los niveles de impunidad registrados (IPC, 2016). En 2017, México no aplicó sanciones firmes para los casos de corrupción conocidos por la sociedad. Continúa por debajo de Brasil, Argentina y Colombia y ocupa la misma posición que Honduras y Paraguay. Mientras que Chile y Uruguay a diferencia de México tienen Fiscalías Independientes con capacidades reales de investigación y persecución del delito. En México, el lavado de dinero no se consideró un delito que se persiga de manera proactiva y sistemáticamente (IPC, 2017).

Para 2018, México aún no había desmantelado las redes de corrupción y recuperación de activos, realizó esfuerzos aislados y pocos sistemáticos que se hicieron ineficientes. Se ubica junto a países con problemas graves de gobernabilidad, bajos niveles de ingreso y desarrollo humano. Está por debajo de Grecia y Hungría. Se observa que solamente aplicó medidas preventivas de corrupción por no aplicar sentencias y no hacer funcional el Sistema Nacional Anticorrupción. Este año no se terminó de conformar el SNA por falta de concluir los nombramientos de todos sus integrantes ni tampoco de jueces anticorrupción en materia administrativa. Además aumentó la exigencia social por combatir la corrupción. Se requiere implementar una política anticorrupción integral en virtud de la inconformidad ciudadana que utilizó las urnas de junio de ese año para manifestar su descontento por los niveles tan altos de corrupción (IPC, 2018).

En la medición de 2019, México se situó junto a Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo. Ubicándonos por debajo de Brasil, El Salvador y Bolivia y por encima de República Dominicana, Paraguay, Guatemala, Honduras y Rusia (IPC, 2019).

Entre las acciones que la Secretaría de la Función Pública realizó en 2019 destacaron: las declaraciones patrimoniales del gabinete legal y ampliado; los nuevos formatos de declaración patrimonial, que enfatizan en el combate a los conflictos de interés; las sanciones a ex funcionarios de alto nivel, la lucha contra el clientelismo y el corporativismo, y la política de austeridad republicana (SFP, 2019).

Además, publicó un nuevo Código de Ética para las personas servidoras públicas del gobierno federal; la ciudadanización del combate a la corrupción; la firma de convenios de colaboración con instituciones como agencias de la ONU, la UNAM, la Cámara de Diputados, y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, entre otras; el lanzamiento del portal Nómina Transparente; la profesionalización del servicio público con perspectiva de género. Por lo demás, dado que el IPC sólo abarcó hasta agosto de 2019, no reflejó el impacto

de acciones fundamentales desplegadas por el gobierno de México durante los últimos meses. Entre las cuales destacan la entrada en vigor de la Ley Federal de Austeridad Republicana, las observaciones a estados y municipios por más de 46 mil millones de pesos; la elaboración del Padrón de Integridad Empresarial; las denuncias del programa Alertadores Internos y Externos de la Corrupción; el programa Denuncia Paisano, así como la publicación del programa transversal de combate a la corrupción, y la creación de un Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción en el INEGI (SFP, 2019).

Los últimos datos presentados en 2020 señalan que a México le hace falta aplicar sanciones a los casos y redes de corrupción revelados por periodistas de investigación y no sancionó México a ninguna empresa de 2016 a 2019, lo que evidencia que la impunidad siga latente (IPC, 2020). Esta información fue publicada en enero de 2021. Veamos la información de Barómetro Global en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Barómetro global de la corrupción 2017 y 2019 en México

Variable	BGC 2017	BGC 2019
Porcentaje de encuestados que percibieron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.	61%	44%
Porcentaje de encuestados que percibieron que la corrupción disminuyó en los últimos 12 meses.	6%	21%
Porcentaje de encuestados que reportaron haber sido víctimas de corrupción en algún trámite o servicio (soborno).	44%	34%
Porcentaje de encuestados que consideran que el gobierno en turno se ha manejado bien o muy bien en la lucha contra la corrupción.	24%	61%
Pago de un soborno en escuelas públicas.	33%	19%
Pago de un soborno a policía.	30%	52%
Pago de un soborno a funcionarios públicos.	57%	58%
Pago de un soborno por tener servicios públicos.	32%	30%
Pago de un soborno en centros de salud.	39%	16%
Porcentaje de encuestados que percibe que los Diputados y Senadores son corruptos.	56%	65%

Fuente: elaboración propia con datos del *Barómetro Global de la corrupción* de Transparencia Mexicana 2017 y 2019.

El Barómetro global de la corrupción registra la opinión o percepción, así como la experiencia de los ciudadanos en todo el mundo sobre actos de corrupción y de los cuales también han sido víctimas de ellos. De acuerdo con el estudio realizado en 2017 y el cuadro 4 se observa lo siguiente:

- Que el 61% de los encuestados percibe que la corrupción ha aumentado en el último año siendo ineficiente en el combate a la misma.
- El 57% afirma haber sobornado a un servidor público para obtener algún beneficio.
- Los ciudadanos desconfían de las instituciones.

En el Barómetro Global de 2017 se recomienda que México fortalezca el sistema judicial para dejar que la ciudadanía se exprese sin temor a represalias por denunciar algún acto corrupto y puntualiza lo siguiente:

1. Fortalecer a las instituciones involucradas en la detección, investigación y penalización de actos corruptos.
2. Eliminación del fuero político en casos relacionados a la corrupción.
3. Fortalecer a la policía para reforzar medidas de disciplina interna y establecer mecanismos permanentes de rendición de cuentas.
4. Crear canales efectivos de denuncia que protejan al denunciante de retribuciones (Barómetro, 2017).

El reporte que presenta para 2019 barómetro global en México informa lo siguiente:

- 9 de cada 10 encuestados señalaron que la corrupción continúa siendo un problema importante para el país.
- 1 de cada 3 ciudadanos pagan sobornos para realizar algún trámite o servicio público y la mitad de los encuestados afirmó haber realizado actos corruptos.
- Los servicios públicos que reportan mayor pago de sobornos son la policía (52%), el acceso a la justicia (35%) y los servicios públicos básicos (30%).
- El 61% de los encuestados percibe que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador está actuando bien y muy bien en el combate a la corrupción y en este mismo rubro el 24% de los encuestados consideró que el gobierno de Enrique Peña Nieto actuó de igual manera. Se observa una gran diferencia de 37 puntos porcentuales que se debe al discurso político del presidente López Obrador.

Estos resultados demuestran que para 2019 la gente percibió mucha menor corrupción de manera general debido al discurso oficial del presidente de la República al afirmar que en México ya no hay corrupción y que esto pertenece al pasado.

4. Recomendaciones de transparencia internacional a México

Derivado de las mediciones que realiza cada año Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción presentan una serie de propuestas para mejorar la posición de cada país, de acuerdo con el análisis realizado la temporalidad de los resultados es de 2014 a 2020.

De las propuestas más destacas en 2014 fueron:

- Crear un Sistema Nacional Anticorrupción que se vinculara con el Sistema Nacional de Transparencia y con el Sistema de Fiscalización y control.
- Coordinar órganos internos y externos de control y fiscalización y un Tribunal Federal de Responsabilidades.
- Contar con una legislación para definir, regular y sancionar conflictos de interés.
- Aplicar tres tipos de declaraciones a los aspirantes a cargos de elección popular, siendo la declaración patrimonial, de impuestos de los últimos cinco años y pública de potencial de conflicto de interés.
- Tener una política nacional de datos abiertos (IPC, 2014).

Para el 2015, estas son las recomendaciones:

- Avanzar en la aprobación de dos leyes generales, la de Responsabilidades y del Sistema Nacional Anticorrupción e incorporar indicadores en las leyes secundarias.
- Revisar la Ley de Obras Públicas para evitar casos de corrupción.
- Aplicar la Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y la Ley Federal de extinción de dominio.
- Que la Procuraduría General de la República dé seguimiento a las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- Que el Poder Judicial garantice la independencia de jueces para que reduzca el riesgo de corrupción.
- Incorporar planes y acciones anticorrupción en empresas nacionales y extranjeras proveedoras del Estado (IPC, 2015).

En cuanto al 2016 se recomendó lo siguiente:

- Investigar, perseguir y dismantelar las redes de corrupción de empresas y funcionarios públicos.
- Transitar de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de la República.

- Asegurar los contrapesos del Congreso y de los Congresos Locales con el poder ejecutivo.
- Crear los Sistemas anticorrupción locales.
- Además de las medidas de austeridad, incorporar instrumentos que fortalezcan la apertura gubernamental, la integridad y fiscalización del gasto público (IPC, 2016).

Durante 2017 Transparencia Internacional sugirió lo siguiente:

- Implementar el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Crear una Fiscalía General de la República (IPC, 2017).

Continuando con las propuestas, las de 2018 son las siguientes:

- Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Orientar la política anticorrupción hacia la sanción y recuperación de activos.
- Desmantelar redes de corrupción que gozan de protección política de los diferentes órdenes de gobierno (IPC, 2018).

Para el 2019 se propuso lo siguiente:

- Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción tanto a nivel nacional como local.
- Asegurar las declaraciones patrimoniales y de intereses para todos los servidores públicos.
- Asegurar una Fiscalía General de la República autónoma e independiente (IPC, 2019).

Finalmente la última evaluación publicada corresponde a 2020 y recomiendan esto:

- Falta de sanciones a los casos y redes de corrupción que son de dominio público al ser revelados por periodistas de investigación.
- Todavía no hay sanciones del periodo 2016 al 2019 a empresas transnacionales que involucran a servidores públicos.
- La impunidad sigue presente al momento de conocerse estos casos de corrupción y de no haber impuesto sanciones firmes por parte de las autoridades mexicanas (IPC, 2020).

5. Sistema Nacional Anticorrupción

El tema sobre anticorrupción es sustancial para combatir los problemas de corrupción que se presentan en el país continuamente y que desafortunadamente van en aumento a pesar del discurso oficial del presidente de la República que desde que llegó en 2018 al poder lo menciona todos los días. Actualmente en México existe una distribución particular de bienes a través del clientelismo, el soborno, el amiguismo, el nepotismo y otros comportamientos corruptos que se han generalizado y que se enumeran más adelante, y se han ido haciendo norma en el país. Para combatirlo, se establecieron los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción a fin de mantener la coordinación con instituciones para corregir sus debilidades, establecer subsistemas que tengan responsabilidades y atribuciones definidas claramente e implantar un esquema de coordinación entre las diferentes áreas que les permitan mayor colaboración para prevenir, detectar y sancionar los casos de faltas administrativas y actos corruptos. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) está integrado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Además, se crea un Comité Coordinador compuesto por los cuatro titulares de las instituciones de combate a la corrupción y también el titular del IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana. “Sus facultades son el diseñar y promover políticas públicas de fiscalización y control de recursos públicos a fin de prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y actos de corrupción” (Casar, 2015, p. 52). Para que se desarrolle y llegue a buen puerto la política anticorrupción se requiere la participación de la sociedad y para lograr esto es indispensable que los ciudadanos muestren compromiso, confianza, seriedad y mucho apoyo en un esfuerzo de esta naturaleza. Las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar funciones de denuncia de violaciones de derechos, así como supervisar la prestación de servicios, el gasto gubernamental y la implementación de programas sociales. Los medios de comunicación y la sociedad civil pueden tener un papel protagónico en este tema porque requieren de acceso a la información y datos gubernamentales relevantes. Los portales de acceso a la información deben proporcionar información confiable, accesible y de buena calidad para que realmente sea útil en la evaluación de resultados de las políticas gubernamentales a fin de detectar casos de clientelismo, nepotismo, favoritismos o cualquier forma de corrupción y no solamente concretarse a ofrecer grandes cantidades de datos. En cuanto al conflicto de intereses, Martínez, Valladares y Vrushi (2020) afirman que

se producen cuando una persona está en condiciones de obtener un beneficio personal de las acciones o decisiones tomadas en su capacidad oficial. Tales situaciones

corren el riesgo de colocar el interés privado de los responsables políticos por encima del interés público.

Es muy importante la gestión de los conflictos de intereses aún en los países democráticos.

Para garantizar que no existan conflictos de intereses entre el gobierno y el interés público es necesario evitar concentrar el poder en pocas personas. Cuando las decisiones se concentran en un pequeño grupo o en una sola persona es más probable que exista corrupción porque no hay ningún sistema de rendición de cuentas o de transparencia que lo regule entonces puede hacer uso ilimitado de los recursos económicos a discreción. Esto está sucediendo actualmente en México con el poder desmedido que está consiguiendo el presidente de la República porque quien ostenta el poder tiene también la facultad de influir en otros sobre mejorar o perjudicar su destino, está sometido a otorgar favores a cambio de contrapesos especiales. La corrupción se favorece con las relaciones de poder y de los actos y omisiones humanas. El poder puede ser expuesto, controlado y fiscalizado y puede ser transformado y reducido. Es cuestión de racionalidad, voluntad política y lucidez en el desempeño del cargo, Stephen D. Morris opina que “la esencia de la corrupción es la deslealtad o traición a las reglas impuestas por el Estado” (Cárdenas, 2017, p. 226).

En México, las causas y las consecuencias de la corrupción tienen que ver con el poder, la manera en la surge, se ejerce y no pone límites o controles. Por ello, son indispensables las medidas anticorrupción para limitar el poder, reprimir el poder formal y el informal. Los actores principales que tienen el poder en México son el presidente de la República, las grandes empresas nacionales y transnacionales, los organismos financieros supranacionales, las televisoras, las cúpulas de los partidos políticos más importantes. Desafortunadamente ningún sistema anticorrupción es más que ellos, por varias razones.

Jaime Cárdenas presenta 15 críticas a los sistemas anticorrupción, a saber:

1. “Solo procede la extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito” (artículo 22 constitucional) y no por faltas graves de corrupción.
2. Los órganos internos de control son controlados por los tres principales partidos políticos de México al designar a sus titulares (artículos 28 y 74 constitucionales).
3. El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no garantiza independencia ni imparcialidad (artículo 73, fracción XXIX-H constitucional).
4. Las auditorías al desempeño solamente dan recomendaciones y no responsabilidades (artículo 74 fracción VI constitucional).

5. La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo de la Cámara de diputados sin autonomía constitucional, aumentando sus competencias sin poder llegar hasta el poder presidencial (artículos 74 y 79 constitucionales).
6. “Las declaraciones patrimoniales y de intereses no son públicas” (artículo 108 constitucional).
7. Continúa el presidente sin tocarse en virtud de que no es susceptible de responsabilidad administrativa (artículo 108 constitucional), lo dota de impunidad.
8. El poder Judicial no forma parte del Sistema Anticorrupción (artículo 109 constitucional).
9. El Comité coordinador del Sistema Anticorrupción está influido por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la secretaría del Ejecutivo responsable del control interno y no incluye a las entidades federativas y a los municipios (artículo 113 constitucional).
10. El Comité Coordinar solo producirá recomendaciones que no son vinculantes (artículo 113 constitucional).
11. El plazo de prescripción en la materia es de siete años, porque los delitos y las faltas relacionadas con la corrupción no son imprescriptibles (artículo 114 constitucional).
12. El Sistema Nacional Anticorrupción es antifederalista porque no participan los estados y los municipios en su comité (art. 113 constitucional).
13. El desarrollo de la reforma se realiza a través de leyes generales en donde no participan las legislaturas de los estados.
14. El dictamen no precisa cuáles son los delitos relacionados con la corrupción ni cuáles con las faltas graves de carácter administrativo. Todo queda en las leyes secundarias.
15. El dictamen no menciona los conflictos de intereses ni a las incompatibilidades de los servidores públicos (Cárdenas, 2017, pp. 228-230).

El dictamen no enfrenta la corrupción ni tampoco enfrenta al poder en México y no brinda a los ciudadanos amplios mecanismos de participación ciudadana para combatirla.

En este sentido, los efectos o consecuencias que produce la corrupción son gigantescos porque se puede medir la percepción de la sociedad y la opinión de los encuestados o los que podemos observar y cuantificar debido a su magnitud y probidad, pero siempre quedará mucho para llegar a la precisión del problema. Los efectos económicos son variados porque inhibe la inversión, reduce la productividad del gasto público, desviación en la asignación de recursos, profundiza la desigualdad y reduce el crecimiento. Además de la creciente

desconfianza en las Instituciones la que genera una crisis de representación y descontento con la democracia. “La corrupción es un obstáculo a la productividad, a la competitividad, a la inversión y por lo tanto al crecimiento” (Casar, 2015, p. 39).

Los políticos que han perdido la confianza de la gente pueden recuperarla principalmente poniendo un alto a la corrupción, es decir, combatiéndola, aplicando la ley a todos por igual sin hacer algún tipo de distinción, escuchando a los ciudadanos, siendo honestos, transparentes, dando resultados o de lo contrario que renuncien al cargo, castigar a los que hayan cometido actos de corrupción sobre todo a los que hayan hecho más escándalo. Otras opciones son reducir el número de diputados y senadores, limpiar a los partidos políticos, reducir cuentas, desaparecer el fuero, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cumplir y hacer cumplir la constitución, bajar el sueldo a los servidores públicos, mejorar el sistema educativo, respetar los derechos humanos, entre otros.

Como hemos visto los efectos de la corrupción en materia económica, política, social y cultural son muchos y muy variados. Por estas razones, la corrupción tiene que ser combatida “por los altos costos que provoca en el desempeño de la economía, en el funcionamiento de la política y en la convivencia social” (Casar, 2015, p. 73). Para esto, debe enfocarse en las fases de prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción del acto corrupto. Lo anterior debe estar basado en un diagnóstico y en la voluntad política acompañada de una política de estado que sea transexenal, transversal, integral y que no maximice beneficios a corto plazo, sino que sirva para generar las condiciones y resultados sostenibles en el tiempo a través de una política pública. Esto es, a través de instituciones y organismos dedicados a erradicar dicho problema “en un marco legal anticorrupción y códigos de ética, a la regulación de procesos, a la realización de auditorías internas y externas, a la presencia de mecanismos de monitoreo y control, así como a la instauración de sistemas de denuncia y sanción” (Casar, 2015, p. 73).

México ha establecido compromisos para el combate a la corrupción, siendo estos: la aplicación de medidas preventivas de combate a la corrupción a través de mecanismos de capacitación, medidas de control interno y participación de la sociedad civil, la aplicación de código de ética para funcionarios públicos y la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como delitos, así como aplicación de medidas de prevención y sanción del soborno.

El combate a la corrupción empezó a considerarse en la agenda nacional en la década de los años ochenta en donde se establecía una renovación moral de la sociedad cuando era presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y se reformó el marco jurídico estableciendo como principios del servicio público la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia. En 1982 se creó la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). En 1994 cambió de nombre por Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECO-DAM) en el sexenio de Ernesto Zedillo y en 2003 en el sexenio de Vicente Fox se nombró Secretaría de la Función Pública (SFP) y actualmente conserva su denominación. Estas son dependencias del Ejecutivo Federal y no tienen autonomía. Se tiene también los órganos de control interno y externo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión creada en 1999, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2002 y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR.

Al inicio del 2000 el gobierno de Vicente Fox planteó estrategias para combatir la corrupción, tales como:

educación en valores, aplicación de códigos de ética, el diseño de programas y acciones para erradicar la corrupción, el impulso de la calidad en la gestión gubernamental, la mejora continua, la prevención de la discrecionalidad, el abuso de autoridad, la transparencia y rendición de cuentas (PND, 2019-2014).

Mientras que el sexenio de Felipe Calderón se concentró en mejorar la gestión y calidad de los servicios, reducir y agilizar los trámites burocráticos en los que se había detectado mayor frecuencia de sobornos, así como fomentar una cultura de honestidad y transparencia. Además, fortalecer la prevención, supervisión y control de la corrupción, así como favorecer la denuncia pública. En 2011 el problema de la corrupción se agudizó y el 83% de la población mexicana percibió la corrupción como un fenómeno frecuente internacional (PND, 2019-2014).

Mientras que en el poder legislativo se crearon leyes importantes como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el 2002 y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Pública en 2012. En este mismo año se propone la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción con la intención de sustituir a la SFP como un órgano de control autónomo y reformulada por partidos políticos.

En la administración de Enrique Peña Nieto a pesar de haber creado el Sistema Nacional Anticorrupción y diseñar políticas para reducir los actos corruptos, desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño de servidores públicos, mejorar los sistemas de vigilancia y fortalecer la coordinación intergubernamental de los responsables de combatir la corrupción, fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites no logró bajar los índices de percepción de la corrupción aunado a los escándalos ya conocidos en su administración que involucraron a servidores públicos pertenecientes a las más altas esferas gubernamentales (PND, 2019-2014).

También se crea la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción de la PGR en 2014 y se crea el Sistema Nacional

Anticorrupción en 2015 aprobado por las dos cámaras (Casar, 2015, p. 50). Y a esto le sumamos todos los casos de impunidad que se tienen actualmente en el país porque a sabiendas de estos escándalos, el presidente de México no ha aplicado ninguna sanción o castigo por todos estos actos corruptos conocidos y de dominio nacional e internacional.

6. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en el primer punto sobre Política y Gobierno conceptualiza a la corrupción como “la forma más extrema de la privatización, es decir, la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares” (PND, 2019-2014).

Se contempla que uno de los objetivos del actual sexenio es erradicar la corrupción y definir las estrategias de acción solamente. Señalan como un mal en el gobierno la realización de prácticas corruptas añadiendo el daño severo que las instituciones han tenido a causa de estas prácticas en las que no han desarrollado al país adecuadamente. El PND contempla a la corrupción como el principal inhibidor del crecimiento económico, se tiene considerado acabar con la corrupción en toda la administración pública que es un ideal de todo gobierno.

La Secretaría de la Función Pública, la de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia presentan el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, un programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sustentado en el artículo 26 de la CPEUM en el aspecto de planeación democrática del desarrollo nacional. En el eje no. 1 que habla de la política y gobierno incluye un primer apartado relativo a “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad” mencionando que el propósito del Ejecutivo Federal es garantizar que ningún servidor público obtenga beneficios del cargo que desempeñe. Para combatir la corrupción y la impunidad administrativa se rige por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el documento se establece que

en el marco del combate a la corrupción y la impunidad se basará en seis líneas orientadoras, siendo éstas: ciudadanización, democratización de las tecnologías de la información y la comunicación, protección de alertadores internos, servicio profesional de carrera, austeridad republicana y auditorías del desempeño.

Se plantean seis objetivos prioritarios, a saber:

1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.
2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal.
3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos en la Administración Pública Federal.
5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano (PND, 2019-2014).

El Programa contempla establecer Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses en todo el gobierno federal, así como elaboración de planes anticorrupción. Así como castigar y erradicar los robos monumentales de recursos públicos que han significado dispendio, suntuosidad, frivolidad a expensas del erario y que los gobernantes que han incurrido en esas acciones, con evidencias y pruebas sean castigados.

De acuerdo con el PND se tiene contemplado eliminar el saqueo al presupuesto y los lujos de diversos funcionarios públicos que dichos recursos hubieran sido destinados a atender necesidades básicas de la población particularmente con los más pobres impulsando una política de austeridad.

En este orden de ideas, el PND pretende combatir las prácticas de “desvío de recursos y la obtención de beneficios a cambio de gratificaciones, la extorsión, el tráfico de influencias y el amiguismo, el compadrazgo la exención de obligaciones y de trámites, así como el aprovechamiento del cargo o función” (PND, 2019) con la finalidad de obtener algún beneficio personal o de grupo. Se tiene como propósito prohibir las adjudicaciones directas y establecer de manera obligatoria la declaración patrimonial, fiscal y de intereses para todos los servidores públicos, así como eliminar el fuero y erradicar los paraísos fiscales. Así como la asignación de contratos y concesiones.

Se contempla también en el PND considerar delito grave a la corrupción, se afirma que la corrupción se ejerce en realizar pocas licitaciones directas o efectuar adjudicaciones directas y señala que prohíbe las adjudicaciones directas en las adquisiciones y contrataciones. Además, se incluye la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses de los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios y erradicar los paraísos fiscales.

El precepto señalado en el PND en comentario establece “no mentir, no robar, no traicionar”. Contiene el PND el desaparecer los lujos, los dispendios y la opulencia con la finalidad de eliminar los privilegios y prebendas que se tenían en gobiernos anteriores como la contratación de personal de confianza, la asignación de oficinas, vehículos, mobiliario, equipos de comunicación y viáticos sin justificación alguna. La delincuencia de cuello blanco, la corrupción política y la impunidad establecida en el PND será cuestión del pasado porque serán investigados y sancionados.

7. De lo establecido en el PND y la realidad de 2018 a 2021

El gobierno federal ha desarrollado un discurso en contra de la corrupción que difícilmente ha podido ser congruente. Esto refleja que lo que está escrito en el PND es un discurso ideológico que no es coherente con la realidad que vivimos y que además lo va relacionando con el discurso de los 50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana publicada en julio de 2018 cuando era entonces presidente electo de México.

En el PND se establece “no mentir, no robar, no traicionar” sin embargo el primero en romper este precepto es el presidente de la República en su diaria conferencia de prensa llamada “mañanera” porque cuando se le cuestiona y se le aporta información con datos reales contesta que él “tiene otros datos” además de pedir a sus colaboradores “lealtad a ciegas” sin importar conocimiento en el área, capacidad en el desempeño de sus funciones, mucho menos ser profesionales lo que conduce a la corrupción.

El jefe de la oficina de la presidencia de AMLO, Alfonso Romo, ha sido señalado por varios excolaboradores de gabinete del presidente como una persona con poder desmedido, además de ser beneficiado con un préstamo de rescate por el COVID-19 por la cantidad de 350 mil dólares y un millón de dólares fueron a la empresa de su hijo en Nueva York, Nature Source Improved Plants (Ordoñez, 2020), esto es un caso de corrupción.

Javier Jiménez Espriú renunció como Secretario de Comunicaciones y Transportes el 23 de julio de 2020 por no estar de acuerdo en torno a que la Secretaría de Marina tome a su cargo del control de puertos y aduanas de todo el país (Ponce, 2020).

En el PND se establece una política de austeridad como se ha comentado, sin embargo, documentamos casos que contravienen lo plasmado en este documento oficial. Germán Martínez Cázares extitular del Instituto Mexicano del Seguro Social dejó el cargo el 21 de mayo de 2019 por no estar de acuerdo en la política de austeridad del presidente de la República al afirmar que “con austeridad no se puede atender a la gente”. Sin embargo, la razón fue que la SHyCP intervino las finanzas administrativas del IMSS y adeudó al Instituto con más de mil millones de pesos del rubro “componente de salud” del extinto programa Prospera. Mara Gómez Pérez renuncia a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas el 19 de octubre de 2019 por la disminución de recursos para atender las funciones sustantivas con solo seis meses en el cargo, sustituyó a Jaime Rochín del Rincón (Ponce, 2020).

También Víctor Manuel Toledo Manzur, que sustituyó a María Luisa Albores González a cargo de la Secretaría del Bienestar del 27 de mayo al 31 de agosto del 2020, renunció por no estar de acuerdo en la política impuesta por

el presidente. El 19 de junio de 2020 renunció Mónica Maccise del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) por organizar un foro sobre racismo en el que tenía como invitado al youtuber Chumel Torres y esa invitación no le gustó a la esposa del presidente. La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) Josefa González Blanco renunció el 25 de mayo de 2019 por un incidente con una aerolínea (Ponce, 2020).

Carlos Manuel Urzúa Macías dejó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 9 de julio de 2019 y en su lugar está Arturo Herrera Gutiérrez. Urzúa publicó una carta en Twitter donde señala la imposición de funcionarios que carecen de experiencia a puestos gubernamentales y que el presidente toma decisiones de política pública sin contar con suficiente sustento (Ponce 2020).

Al presentar su renuncia Asa Cristina Laurell Subsecretaria de Integración y Desarrollo del sector salud manifestó que tanto el Secretario de Salud Jorge Alcocer Varela como el Subsecretario de Prevención y promoción de la Salud Hugo López Gatell son incapaces de realizar las funciones de su puesto y que existen diferencias sustanciales en su forma de ver el proyecto del presidente (Valadez, 2020). Algunas renunciaciones han generado polémica por lo inesperado o la situación de austeridad republicana y no poder cumplir con sus atribuciones.

En el caso del *Instituto para devolverle al pueblo lo robado*, su ex-titular Jaime Cárdenas dejó el cargo por encontrar una serie de prácticas corruptas y enlistó todas las anomalías en su carta de renuncia. Cárdenas Gracia renunció el 30 de septiembre de 2019 al Instituto, este organismo era el Instituto de Administración de Bienes y activos y antes de eso era el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, organismo descentralizado de la SHyCP. El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) estaba integrado por cinco instituciones o unidades administrativas que realizaban funciones dirigidas directa o indirectamente a la administración, operación y enajenación de los bienes y empresas a disposición del gobierno federal. Funcionaban bajo la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y el Código Fiscal de la Federación. Este Instituto fue creado en diciembre de 2002 bajo sólidos principios de legalidad, transparencia y eficacia en los servicios de la APF (Ramírez, 2020).

Carmelina Esquer Camacho, hija del secretario particular del presidente, es la directora de una de las subsidiarias de Pemex con mayor poder económico “Procurement International” (PPI); es la responsable de otorgar contratos de la totalidad de productos de importación de Pemex. Actualmente percibe un salario mensual superior a 20 mil dólares, para ejercer un presupuesto anual en compras que promedia el medio billón de dólares al año (Maldonado, 2020).

El comisionado presidente Guillermo García Alcocer de la Comisión Reguladora de Energía renunció el 3 de junio de 2019 por presentar conflicto

de intereses al otorgar un contrato a la compañía de uno de sus familiares y tener indicios de lavado de dinero y triangular recursos en las empresas en las que participaban el primo y el hermano de la esposa de García Alcocer (Ponce 2020).

La titular de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), Ana Gabriela Guevara, es investigada por la SFP por la asignación y comprobación de 50.8 millones de pesos del Fideicomiso Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (Fodepar). Adicional a esto, hay dos denuncias anteriores, una ante la Fiscalía General del estado de Veracruz el 27 de marzo por fraude y extorsión a empresarios veracruzanos por una licitación de 16.9 millones. Y la segunda el 22 de mayo, en la Fiscalía General de la República por fraude y extorsión, la cual fue turnada a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Después de estas denuncias, los empresarios del Grupo embotellador de Coca Cola de México (CIMSA) sufrieron un atentado con armas de fuego en Boca del Río, Veracruz por tal motivo presentaron una segunda denuncia ante el FGR el 17 de junio. Ante estos hechos Ana Gabriela Guevara ha sido invitada a comparecer ante la Comisión del Deporte de la Cámara de diputados, acción que se ha negado a realizar (Infobae, 2020).

El portal Latinus dio a conocer que Felipa Guadalupe Obrador Olán, prima hermana del presidente López Obrador y apoderada legal de la empresa llamada Litoral Laboratorios Industriales, ha ganado contratos en 2019 y 2020 en Pemex por más de 365 millones de pesos. De acuerdo con la información dada a conocer, la empresa de Felipa Obrador junto con otras empresas ganó 133 millones de pesos con la finalidad de realizar el análisis de aguas, evaluación de ruido y caracterización de hidrocarburos y químicos en las instalaciones de Pemex Exploración y Producción. En 2019, las empresas Litoral Laboratorios Industriales y Marinsa de México ganaron un contrato por 231 millones de pesos con vigencia hasta diciembre de 2022, a fin de inyectar productos químicos a pozos ubicados en aguas someras frente a la Península de Yucatán. Ante esta situación, AMLO dijo: “yo no le puedo fallar al pueblo, entonces no se puede permitir la corrupción, la impunidad, el influyentísimo, el amiguismo, el nepotismo, ninguna de esas lacras de la política, no somos iguales”, y solicitó al director de Pemex que se investigue y se informe sobre los contratos. Y afirmó: “no se protege a nadie, esa es la diferencia, una de tantas, no somos iguales que nuestros adversarios” (Latinus, 2020). Actualmente se pidió una disculpa por este escándalo de corrupción en el gobierno de la 4T, pero no se han cancelado los contratos.

Además, los contratos que Felipa Obrador suscribió también fueron con Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE y otras entidades gubernamentales a través de adjudicaciones directas. Este es el segundo escándalo de corrupción que involucra a la familia directa del presidente en menos de seis meses, desde

que salieron a la luz los tres videos y un audio en el que aparece Pío López Obrador recibiendo dinero en efectivo para la campaña presidencial de su hermano en Morena de manos de David León Romero acontecido en 2015 (Latinus, 2020).

Por otra parte, Jesús Ramírez Cuellar Vocero de la presidencia de la República contrató empresas fantasmas denominada Benefak, S. A. de C.V., cuando fundó y dirigió el periódico *Regeneración* del partido Morena, esto lo investigó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), pues facturó al año más de 70 millones de pesos. En una investigación realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) demostró que la supuesta dueña de la empresa es una mujer humilde de Oaxaca que vende dulces afuera de una escuela. Mientras que el SAT determinó el 18 de marzo de 2020 que la empresa Benefak era fantasma al no existir evidencia de infraestructura, personal, ni activos a nombre de ella y que simulaba operaciones comerciales publicando su resolución en el DOF el 16 de abril de este año. Además, el SAT incluyó a la empresa Estrategia de Negocios y Comercio, S.A. de C.V. (ENEC), como fantasma porque Morena contrató sus servicios para colocar anuncios publicitarios en Puebla. Este contrato lo firmó Alejandro Esquer Verdugo secretario particular del presidente AMLO, quien fuera en ese momento secretario de finanzas de Morena a nivel nacional. Estos delitos ameritan entre 2 y 9 años de prisión. Esta información fue evidencia por Jaime Cárdenas (Agencias, 2020).

La Secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, dio muestra de ser corrupta al no incluir en su declaración patrimonial las seis casas de su propiedad. La Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, que aparte de no incluir varias casas e inmuebles en México y en el extranjero en su declaración patrimonial gana más de cien mil pesos mensuales en su cargo y goza de su pensión como magistrada con una suma de más de 200 mil pesos mensuales. Manuel Bartlett Díaz, Director de la Comisión Federal de Electricidad, que tiene más de 25 casas de lujo en México y 12 empresas junto con su esposa e hijo (Infobae, 2020).

En el PND se tiene como propósito prohibir las adjudicaciones directas mismas que se han multiplicado exponencialmente en este gobierno de la Cuarta Transformación. Como ejemplo tenemos que en lo que va del sexenio, casi no se han realizado licitaciones públicas, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) presentó un estudio en donde demuestra que el 79.3% han sido adjudicaciones directas en el caso especialmente de la Guardia Nacional representando en 2019 un gasto superior de 6 mil millones de pesos en vales de despensa, servicios de suministro de combustible, pólizas de seguros y servicios de mantenimiento de inmuebles, entre otros (Núñez, 2020). Lo que representa una corrupción desmedida a todas luces y no da cumplimiento a lo establecido en el PND.

8. Conclusiones

Se conoce a la corrupción por sus diferentes dimensiones, implicaciones y maneras en las que se presenta en la vida cotidiana de la sociedad. El problema de la corrupción alcanza un nivel de norma social, de una creencia compartida en que el llegar a un cargo público es para beneficio personal, de sus familiares y amigos, porque es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual. Para erradicar este problema lo más importante es la prevención y no aplicar sanciones o castigos por realizar actos corruptos. Es recomendable educar a la ciudadanía en la introducción de valores éticos y morales para frenar los actos de corrupción. Aplicar los códigos de ética existente en los diferentes órdenes de gobierno y realizar reformas constitucionales que apoyen el combate de este problema, así como crear comités de ética y conflicto de intereses en el gobierno federal.

Los Índices de Percepción de la Corrupción analizados en el periodo 2014-2020 presentan un incremento constante en la opinión general a nivel global en donde se sitúa a México en lugares cercanos a los países más corruptos del mundo. Para combatir esto, es necesario tomar en cuenta todas las recomendaciones efectuadas por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana para disminuir de manera efectiva estos índices de corrupción en todos los ámbitos gubernamentales, en empresas nacionales y transnacionales, en organismos financieros transnacionales y con los dirigentes de los principales partidos políticos en México. Es aquí en donde entra en funciones el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Anticorrupción locales, sin embargo, actualmente no están funcionando por falta de nombramientos en sus integrantes en ambos casos. Así como la Fiscalía General de la República y la Auditoría Superior de la Federación.

La política anticorrupción en Hong Kong ha sido desarrollada por un solo órgano y no se ha detenido en sancionar a pequeños o grandes actos de corrupción, han sido claros y predictibles en las reglas aplicándolas con todo rigor en sus sanciones sin excepciones. Los casos de Chile y Uruguay en donde operan eficientemente las fiscalías como órganos autónomos del gobierno han podido cumplir satisfactoriamente con el combate y erradicación de la corrupción en sus países. El problema de la corrupción es multifactorial y el diseño para lograr combatirla depende de una solución multidimensional.

Para evitar la impunidad que existe en México, se requiere aplicar las sanciones y castigos contemplados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. La impunidad lacera a la sociedad mexicana y cualquier delito o acto de corrupción debe ser sancionado inmediatamente o atacarlo directamente para evitar la impunidad. Asimismo es necesario retomar y establecer criterios claros en la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en

todos los servidores públicos a fin de no improvisar en la función pública y llevarla a cabo con profesionalismo, honradez y eficacia evitando el aumento de la corrupción y acabando con el sistema de botín.

Es imprescindible reducir, inhibir, difundir estrategias para combatir y evitar la corrupción. Para tener credibilidad en el combate a la corrupción es necesario actuar rápidamente conjugando un sistema de asistencia social, sistema judicial eficiente, distribución de la riqueza y educación integral en la que se enfatice la ética.

La austeridad republicana impuesta por el presidente de la República sería viable siempre y cuando no afecte los programas prioritarios y servicios básicos como salud, educación, seguridad pública, violencia de género y pobreza entre los más importantes. El presidente de la República continúa con el discurso ideológico de que desde diciembre de 2018 en México ya no hay corrupción, pero los casos reales y escándalos conocidos nacional e internacionalmente dicen lo contrario. No basta con esconderlos o cambiarles de nombre afirmando que no es corrupción sino aportaciones como el caso de Pío López Obrador o pedir una disculpa con los contratos en Pemex de su prima Felipa Guadalupe Obrador Olán, se tiene que aplicar la ley para todos estos casos y sancionar económicamente o con cárcel según lo amerite la situación.

9. Referencias

- Agencias (2020). Morena contrató a empresa fantasma. *El siglo de Durango*, 10 de noviembre. Recuperado de <https://www.elsiglodedurango.com.mx/2020/11/1262666.morena-contrato-a-empresa-fantasma.html>
- Cantos, José María y Daniel Balsalobre (2021). “Investigando las causas de la corrupción pública. Notas metodológicas”, 25 de enero. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6121518>.
- Cárdenas, Jaime (2017). “Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla”, en Pedro Salazar (ed.). *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 223-230). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf>
- Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*, México, Instituto Mexicano de la Competitividad-CIDE. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) (2021). Medición de la Pobreza. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019

- Diario Oficial de la Federación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024* Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Guillén, Marina (2016). *Corrupción: causas y consecuencias sociales*. Recuperado de <http://www.garberipenal.com/corruccion-causas/>
- Huntington, Samuel P. (2015). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Infobae (2020). Manuel Bartlett Díaz, el funcionario más polémico de la 4T, Infobae. Recuperado el 1 de mayo, de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/02/manuel-bartlett-diaz-el-funcionario-mas-polemico-de-la-4t/>
- Infobae (2020). SFP inició investigación en contra de Ana Gabriela Guevara, titular de la Conade. *Infobae*, 22 de junio. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/deportes/2020/06/22/sfp-inicio-investigacion-en-contra-de-ana-gabriela-guevara-titular-de-la-conade/>
- Labaqui, Ignacio (2003). *Las causas de la corrupción: un estudio comparado*. Colección año IX, No. 14, Instituto de Integración del Saber de la Universidad Católica Argentina. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/28169851_Las_causas_de_la_corrupcion_un_estudio_comparado
- Latinus (2020). “Yo no recomiendo a nadie” dice AMLO sobre contratos de Pemex a su prima. *Latinus*. Recuperado el 4 de diciembre, de <https://latinus.us/2020/12/04/no-recomiendo-nadie-amlo-contratos-pemex-prima-felipa-obrador/>
- Maldonado, Mario (2020). “El secretario “oscuro” y su premio en Pemex”. *El Universal*. Recuperado el 2 de octubre, de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mario-maldonado/el-secretario-oscuro-y-su-premio-en-pemex>
- Martínez, Roberto, Valladares, Jorge y Vrushi, Jon (2020). *Building political integrity to stamp out corruption: three steps to cleaner politics*. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_political_integrity
- Núñez, Leonardo (2020). “El mes con más recursos en adjudicaciones directas y en camino a nuevo récord”. *Monitor Económico de Baja California*. Recuperado el 15 de octubre, de <http://monitoreconomico.org/noticias/2020/oct/15/el-mes-con-mas-recursos-en-adjudicaciones-directas-y-en-camino-a-nuevo-record/>
- Ordoñez, Caleb (2020). “Alfonso Romo, el incómodo vicepresidente”. *Expansión-política*. Recuperado el 6 de agosto, de <https://politica.expansion.mx/voces/2020/08/06/zonalibre-alfonso-romo-el-incomodo-vicepresidente>
- Ponce, Laura (2020). A dos años del triunfo electoral, éstas son las bajas del gabinete de AMLO. *Milenio*. Recuperado el 23 de julio, de <https://www.milenio.com/politica/gabinete-amlo-cambios-salidas-modificaciones-2020>
- Pritzl, Rupert (2000). *Corrupción y rentismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Edición CIEDLA- Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Ramírez, Claudia (2020). Golpe a la 4T de López Obrador: el instituto para “devolver al pueblo lo robado” está bajo sospecha de corrupción. Infobae. Recuperado el 23 de septiembre, de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/09/23/golpe-a-la-4t-de-lopez-obrador-el-instituto-para-devolverle-al-pueblo-lo-robado-esta-bajo-sospecha-de-corrupcion/>
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

- Sánchez, José Juan (2017). *La Corrupción en la Administración Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAP).
- Sandri, Piergiorgio M. (2012). Historia de la corrupción. *La vanguardia*, 3 de agosto. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html> [17 de marzo de 2020].
- Secretaría de la Función Pública (2019). *México escala 8 posiciones en el IPC 2019*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/prensa/mexico-escala-ocho-posiciones-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2019>
- Transparencia Mexicana (2017). Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>
- Transparencia Mexicana (2019). Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>
- Transparencia Mexicana (2014). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Transparencia Mexicana (2015) Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2015/>
- Transparencia Mexicana (2016) Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>
- Transparencia Mexicana (2017) Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>
- Transparencia Mexicana (2018). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>
- Transparencia Mexicana (2019). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>
- Transparencia Mexicana (2020). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>
- Valadez, Blanca (2020). Asa Cristina Laurell renuncia a Subsecretaría de la Secretaría de Salud. *Milenio*, 18 de junio. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/renuncia-subsecretaria-integracion-desarrollo-sector-salud>
- Weber, Max (1978). *Economy and Society: an outline of interpretative sociology*. California, University de California Press.

Capítulo 5

COMPARACIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN QUE EMITIÓ EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL (2018-2024)

JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS¹

1. Introducción

En este capítulo del libro se analizan los esfuerzos por disminuir la corrupción, que se han realizado en la segunda década del siglo XXI, en particular los desarrollos organizacionales e institucionales hechos desde el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) entre 2015 y 2020. En especial analizamos los alcances de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) lanzada en 2019.

Se evalúan y comparan los resultados de la aplicación del Programa Nacional Anticorrupción y de Combate a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública del presidente Andrés Manuel López Obrador, programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El programa se publicó en agosto de 2019, en tanto que la Política Nacional Anticorrupción en enero de 2020.

Para ello, primero se hará una referencia a las modificaciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y a diversas leyes nacionales y estatales modificadas para darle un sustento jurídico a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. La Constitución se reformó en 2015 y las leyes secundarias en 2016. Lo mismo ocurrió en los Estados del país que reformaron sus constituciones locales y leyes secundarias entre 2017 y 2020.

¹ Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración para el Desarrollo por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado diversas obras entre las que se destacan: *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*. Actualmente es Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

Se comparan las metas, resultados y alcances de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) del SNA y del Programa Nacional Anticorrupción del presidente López Obrador. Veremos como la PNA es un documento voluminoso de 347 páginas que no se atreve a plantearse metas a alcanzar con relación a disminuir la corrupción. A su vez, el programa de gobierno federal que ejecuta principalmente la Secretaría de la Función Pública tiene metas cuantitativas específicas que lograr, aunque difícilmente ataca las bases y razones de la corrupción y reconoce que los resultados alcanzados en el primer año de gobierno durante 2019 no disminuyeron en algunos casos, sino que fueron a la alza. Elaboramos cuadros comparativos que muestran cada uno de los objetivos prioritarios del programa con el nombre de la estrategia, la línea base de la que partieron, las metas a alcanzar en 2020 y 2024 y las observaciones que nosotros apuntamos. Finalmente se realizan las conclusiones del capítulo del libro.

2. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, modificaciones constitucionales y legales para crear el marco jurídico del SNA

El cúmulo de reformas a una gran cantidad de leyes y normas; y la creación de leyes especiales contra la corrupción, que iniciaron con los cambios a la Constitución de la República publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en mayo de 2015, significaron un esfuerzo sin precedentes en nuestro país, en lo referente a sentar las bases aparentemente sólidas para lanzar el “modelo Mexicano” de combate a la corrupción durante la gestión presidencial 2012-2018, que paradójicamente resultó ser, a criterio de muchos, uno de los regímenes más corruptos en la historia de México.

Pues, al mismo tiempo que los abogados y especialistas en reformas legales en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se afanaban en dar forma al “edificio legislativo anticorrupción”, en el gobierno de México, desde el poder, se desarrollaban muchas estrategias de corrupción para robar los recursos públicos de una de las economías más grandes del mundo: la Mexicana.

Luego de los cambios a 14 artículos constitucionales hechos en mayo de 2015, un año y dos meses después, el 18 de julio de 2016 se publicaron las 7 leyes secundarias en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Cuatro de ellas nuevas:

1. Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción
2. Ley general de Responsabilidades Administrativas
3. Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación

Más tres reformadas:

1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
2. Código penal federal
3. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1. *Los cambios en los estados de la República*

A su vez, homologando los esfuerzos de las leyes generales y orgánicas de la federación, los 32 estados del país emprendieron esfuerzos similares y entre 2016 y 2020 crearon o reforzaron sus constituciones, leyes y normatividad de diversa jerarquía, para estar a la par de esta cruzada nacional.

En la página de la SESNA,² se puede consultar un cuadro que muestra los avances por cada entidad federativa al 4 de diciembre de 2020. El cuadro menciona 9 tipos de ordenamientos que ya han sido creados o reformados en prácticamente los 32 estados del país, con excepción de la CDMX que no tiene dato sobre la situación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General y de Nuevo León que tampoco muestra la situación, en su caso, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

El esfuerzo de adecuación legal en todo el país es notorio y lleva al menos 4 años realizándose (2016-2020). Los ordenamientos actualizados en todo el país son:

1. Constitución local,
2. Ley Estatal Anticorrupción,
3. Ley de Responsabilidades Administrativas,
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas,
5. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa,
6. Ley Orgánica de la Fiscalía General,
7. Código Penal,
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal,
9. Ley de extinción de dominio (SESNA, 2020, p. 3).

Hasta el primer bimestre del 2021, este magno esfuerzo jurídico parece tener poca aplicación y poco interés de gobierno y sociedad en observar su cumplimiento. Parece ser que una vez más se cumplirá esa sentencia que

² Ver más en el portal electrónico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

dice que los mexicanos elaboramos una excelente legislación, pero no la cumplimos.

Por ello, el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project nos colocó, en 2017, en el lugar 92 de 113 países por cumplir derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de regulación, justicia civil y justicia penal, entre otros.

Las fallas que impiden funcionamiento de los Sistemas Anticorrupción locales y del propio SNA en su lucha contra la corrupción en México resultan insuperables si se mantiene su diseño actual. Los problemas de diseño y ejecución del SNA se notaron desde el momento en que empezó a funcionar en 2016 y se agravaron por la desconfianza del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a partir de diciembre de 2018, situación que lo mantiene al borde de su desaparición.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) coordina distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno, las cuales deben promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el quehacer público. Este Sistema fue creado para que dichas instituciones puedan trabajar más eficazmente en la prevención, investigación, detección y sanción de las faltas administrativas o los delitos relacionados con hechos de corrupción; así como en la vigilancia y control de la forma en que las demás instituciones del gobierno ejercen los recursos públicos (Ethos, 2017, p. 9).

En la tabla 1 se realiza una comparación entre las fechas de aprobación, entre los métodos que se utilizan para redactar los compromisos para atacar la corrupción y entre las menciones acerca de la coordinación entre dependencias, del Sistema Nacional Anticorrupción y su PNA, y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 del gobierno federal.

Tabla 1
Datos comparativos de los modelos de combate a la corrupción

Nombre	Política Nacional Anticorrupción (PNA)	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024
Fecha de aprobación	20 de enero 2020	30 de agosto 2019 (publicado en el DOF)
Método para atacar la corrupción	Se establecieron 40 prioridades a manera de acciones o metas específicas, agrupadas en 4 ejes, que también pueden ser temas o estrategias, con 10 prioridades para cada uno de los 4 ejes.	En el punto 7 denominado estrategias prioritarias y acciones puntuales, se establecen 7 estrategias prioritarias con 54 acciones puntuales relacionadas con el objetivo 1 “Combatir frontalmente las causas y efectos, de la corrupción”. A su vez, para alcanzar el objetivo 2 “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal”, se establecen 4 estrategias prioritarias con 37 acciones puntuales. Los responsables de instrumentar y dar seguimiento son la SFP, en la mayoría de ellas, aunque acompañada en pocas ocasiones por la SHCP. Aunque el Programa Nacional contempla otros 3 objetivos, los 2 que menciona aquí, son los más vinculados con el combate a la corrupción.
Se habla de coordinación entre dependencias de la Administración pública y otras organizaciones	—	Si se habla en el punto 6.1, relevancia del objetivo prioritario 1, se construirán sinergias en el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción

3. Dos frentes que conviven, pero no parecen coordinarse en el combate a la corrupción: gobierno *vs.* sociedad civil

México cuenta con 2 programas de combate a la corrupción, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024, entre los que no existe ni coordinación ni vinculación. Ambos programas están erogando recursos públicos y ninguno de ellos por sí solos están obteniendo los resultados esperados.

La misma Política Nacional Anticorrupción (PNA), emitida por el SNA, establece que no tiene objetivos, acciones o prioridades de carácter obligatorio y lo que enuncia en sus 347 páginas únicamente tiene el carácter de re-

comendaciones.³ Cabe destacar que su método para combatir la corrupción versa en el establecimiento de 40 prioridades a manera de acciones o metas específicas, agrupadas en 4 ejes, que también pueden ser temas o estrategias, con 10 prioridades para cada uno de los 4 ejes.

La Política Nacional Anticorrupción es decepcionante por lo limitado de sus alcances y lo tardía en su aparición y en su puesta en práctica en todo el país. La verdad es que el SNA está muy debilitado y sus resultados están destinados a ser de muy corto alcance. Lo mejor, para no seguir gastando esos recursos en mantenerlo, es modificar completamente su funcionamiento o terminar su existencia finalizando esta política pública construida desde la sociedad civil, como una política fallida y estudiar la forma de incorporar sus logros al diseño de nuevas políticas públicas anticorrupción que tomen la experiencia del SNA y mejoren sus capacidades. A continuación, se enlistan las que se consideran las 12 de las 40 prioridades más destacadas para el combate a la corrupción, de los 4 ejes que integran dicha política nacional.

Tabla 2
Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Prioridad 6.	Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
Prioridad 9.	Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Fuente: elaboración con base en la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Tabla 3
Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso poder

Prioridad 14.	Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.
Prioridad 15.	Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

³ La PNA no se compromete cuando señala:

Es necesario precisar que las prioridades aquí propuestas no hacen referencia a proyectos específicos, es decir, no se deben confundir con acciones programáticas o estrategias que contienen elementos concretos delimitados. La PNA establece avenidas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad nacional, federal, regional y local (PNA, 2020, p. 181).

Prioridad 19.	Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción
----------------------	---

Fuente: elaboración con base en la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Tabla 4

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

Prioridad 21.	Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.
Prioridad 24.	Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente
Prioridad 25.	Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.
Prioridad 28.	Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia.

Fuente: elaboración con base en la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Tabla 5

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado

Prioridad 31.	Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.
Prioridad 36.	Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado.
Prioridad 40.	Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Fuente: elaboración con base en la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

4. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

Por otra parte, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024 se ha convertido en el estandarte anticorrupción de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, el cual establece 5 objetivos, pero los dos primeros son los más vinculados con el combate a la corrupción. En el primero de ellos, objetivo 1 “Combatir frontalmente las causas y efectos, de la corrupción”, se establecen 7 estrategias prioritarias con 54 acciones puntuales relacionadas. A su vez, para alcanzar el objetivo 2 “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal”, se establecen 4 estrategias prioritarias con 37 acciones puntuales. A continuación, se analizarán cada uno los objetivos prioritarios de dicho programa:

4.1. *Objetivo prioritario 1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción*

4.1.1. La leve mejora en transparencia internacional

Uno de los problemas estructurales más apremiantes para México es, sin lugar a dudas, la corrupción; de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2018,⁴ nuestro país ocupó la posición 138 de 180 países, en esta categoría. En 2019, se ubicó en el lugar 130, subiendo 8 peldaños, y en su última evaluación de 2020, publicada en enero de 2021, México se ubicó 6 lugares arriba, es decir, en un mejor sitio, en el lugar 124 de entre 180 países. En el puntaje, México ha escalado de 28 puntos (2018), a 29 puntos (2019) y ahora a 31 puntos (2020), en escala de 0-100; sin embargo, no ha recuperado su mejor escala histórica de 35 puntos (2014) al inicio de la gestión de Peña, aunque en los años siguientes haya caído estrepitosamente.

El objetivo prioritario 1 contempla 1 meta y 2 parámetros, sin embargo, los resultados de estos para 2019 mostraron resultados poco alentadores, siendo que únicamente el parámetro 1 referente a “Percepción sobre la frecuencia de corrupción en el gobierno federal” obtuvo resultados positivos, sin embargo, el número de víctimas y las experiencias reales de los ciudadanos aumentaron. El esfuerzo ha sido insuficiente para avanzar en un terreno como lo es la percepción de la corrupción. Enseguida les presentamos una serie de cuadros de elaboración propia en donde sintetizamos las principales metas y resultados del programa del presidente López Obrador, en su lucha contra la corrupción.

⁴ Ver más en Transparencia Internacional (2018).

Tabla 6
Objetivo prioritario 1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción

1.1 Meta				
Nombre:	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
Número de víctimas de corrupción en tramites públicos INEGI	14,635	11,374	7,026	La meta es reducirla a la mitad en el sexenio. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 15,732 La tendencia fue al alza en Coahuila, Durango, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Oaxaca y Puebla.			
1.2 Parámetro				
Nombre: Percepción sobre la frecuencia de corrupción en el gobierno federal INEGI	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
	86.5%	68%	43.3%	Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 66.2%			
1.3 Parámetro				
Nombre:	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
Experiencias de corrupción en tramites	25,541	20,068	12,770	Se trata de experiencias de corrupción por cada 100 mil habitantes. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 30,456 Hubo un incremento en el Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo y Puebla.			

Fuente: elaboración con base en la Secretaría de la Función Pública (2020).

4.2. Objetivo prioritario 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal

De acuerdo con el actual gobierno, “la impunidad administrativa en el Gobierno Federal es un lastre que se dejó crecer durante la etapa del régimen neoliberal, lo que generó un impacto negativo en la sociedad civil” (PNCCIMGP 2019-2024, 2019, p. 11), ante dicho panorama el objetivo prioritario 2 busca además de combatir los altos niveles de impunidad administrativa,⁵ recuperar la confianza ciudadana en la función pública, sin embargo, al analizar sus metas y parámetros,

⁵ Las acciones a implementar tienen por objeto cumplir una función importante en la salvaguarda de las reglas que rigen las contrataciones públicas, en un aspecto de protección a los particulares en contra de determinaciones irregulares de las autoridades convocantes y, con ello, se garantiza al Estado la obtención de las mejores condiciones de contratación. Es decir,

encontramos que son imprecisas y poco efectivas realmente para combatir los niveles de impunidad.

Por otra parte, al ser metas y parámetros de nueva creación, poseen resultados parcialmente positivos, porque no establecen acciones o sanciones en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, si lo que se busca es combatir la impunidad en este nivel de gobierno, se debieron establecer metas y parámetros que propicien una mejora real en los estándares de transparencia, eficacia, y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

Recordemos que este es el último objetivo prioritario, que tiene relación directa con el combate a la corrupción y a la impunidad respectivamente, lo anterior visibiliza una escasez de acciones efectivas dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024.

Tabla 7

Objetivo prioritario 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal

2.1 Meta				
Nombre: Porcentaje de servidores públicos de control y vigilancia capacitados	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
	0	20%	100%	La meta falla al no decir, el número de servidores públicos que se dedican a funciones de control y vigilancia y donde están ubicados. Meta muy imprecisa. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 0 (corte al 31/12/2019).			
2.2 Parámetro				
Nombre: Porcentaje de asesorías proporcionadas a los OIC en combate a la impunidad administrativa	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
	0	95%	95%	Muy imprecisa la meta. ¿Qué es una asesoría? ¿Cualquier pregunta contestada a los OIC? Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 100% (corte al 31/12/2019).			
2.3 Parámetro				
Nombre: Porcentaje de cumplimiento de términos legales en procedimientos de responsabilidades administrativas	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
	0	80%	80%	Muy imprecisa y poco efectiva. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 100% (corte al 31/12/2019).			

Fuente: elaboración con base en la Secretaría de la Función Pública (2020).

4.3. Objetivo prioritario 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública

Al igual que otros planes y programas, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 se ciñe a lo dispuesto por el Presidente de la República en materia de austeridad republicana, el objetivo prioritario 3 dice enfocarse más en propiciar eficiencia y eficacia en la administración,⁶ sin embargo, se encontró que se usan indicadores más típicos de evaluaciones financieras que de evaluaciones sobre eficiencia de la gestión, el objetivo se centra más en tratar temas como recursos públicos, el presupuesto o la racionalidad del gasto, que realmente en tratar temas relacionados con la evaluación de la gestión pública.

Al analizar su meta 3.1, la cual busca aumentar el gasto de inversión en casi 2 puntos porcentuales en 2024, con relación al 2018 y comparado con el gasto corriente, se encontró que, en 2019, los resultados de dichas evaluaciones fueron negativos, cabría preguntarnos si excesos en la austeridad no están poniendo en riesgo el logro de las metas institucionales, en el afán de reducir el gasto público.

Tabla 8
Objetivo prioritario 3. Promover la eficiencia y eficacia de la Gestión Pública*

3.1 Meta**				
	2018, línea base.	2020	2024	Observaciones
Nombre: Coeficiente de recomposición del gasto programable	28.5%	28.5%	30.4%	El método de cálculo fue dividir el monto ejercido del gasto de inversión de 2018, entre el monto ejercido del gasto corriente, del 2018, por 100. La meta es que el gasto de inversión sea mayor en casi 2 puntos porcentuales en 2024, de lo que fue en 2018, comparado con el gasto corriente. Institución encargada: SHCP.
	Resultados 2019: 28.0%			
3.2 Parámetro				
	2018, línea base.	2020	2024	Observaciones
Nombre: Cociente de impacto de los servicios personales	28.3%	28.3%	26.5%	El método es dividir el monto de servicios personales, entre el monto de gasto programable.
	Resultados 2019: 27.4%			

⁶ De acuerdo con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, “el tercer Objetivo prioritario del programa, está orientado a coordinar las acciones referentes a promover la austeridad en el gasto público, y la eficiencia y eficacia en la gestión pública” (PNCCIMGP 2019-2024, 2019, p. 12).

3.3 Parámetro				
	2018, línea base.	2020	2024	Observaciones
Nombre: Programas pre- presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio	70.5%	75%	85%	El cálculo se hizo dividiendo el número de programas con una valoración de desempeño de 4 y 5 (MSD), entre el número de programas con valoración de desempeño, por 100.
	Resultados 2019: Información no disponible.			
3.3 Parámetro Bis				
	2019, línea base. 46.5%	2020	2024	Observaciones
Nombre: Índice de Seguimiento al Desempeño	Resultados 2019: 46.5%	46.5%	63.4%	Este parámetro no se encuentra en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024, pero sí encuentra contemplado en el documento de Avance y resultados 2019 del PNCCI-MGP 2019-2024.

Fuente: elaboración con base en la Secretaría de la Función Pública (2020).

Notas: *Para evaluar el objetivo 3, se usan indicadores más típicos de evaluaciones financieras que de evaluaciones sobre eficiencia de la gestión. **Están ausentes las evaluaciones de los ciudadanos sobre la eficiencia de la gestión.

4.4. Objetivo prioritario 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal

El objetivo prioritario 4 busca promover una gestión eficiente y a la par impulsar la profesionalización en el servicio público, tarea pendiente en México desde hace mucho tiempo. De acuerdo con el PNCCIMGP 2019-2024, este objetivo prioritario es el de la nueva ética pública, que pretende lograr el bienestar de todas las personas a partir de una cultura de servicio público austero, cimentado en los cinco ejes constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como, en los principios legales y valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal, la intención del Gobierno es replantear la integridad en el servidor público y con ella la confianza de la ciudadanía en él, a través de acciones que apelan a algo tan subjetivo como sensibilización de los servidores públicos ante temas como la ética e integridad pública o la vocación de los mismos, y es que si bien estas acciones resultan importantes, no son suficientes para materializar el objetivo prioritario, en el que hace falta comprometer el logro de metas muy puntuales y parámetros más encaminados a temas como la profesionalización, el servicio civil de carrera, la simplificación administrativa, etcétera.

Habrá que ver cómo avanza el cumplimiento de la meta 4.1 para 2020, ya que el 2019 se reportó un avance de cero, como se observa en las cuatro tablas siguientes, que describen los parámetros 4.2 y 4.3.

Tabla 9.

Objetivo prioritario 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal

4.1 Meta				
Nombre:	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
Instituciones con estructuras orgánicas con criterios de eficiencia, transparencia y austeridad. (Nota: este criterio es más adecuado en el objetivo 3)	0	95%	95%	Divide el número de dependencias con estructuras orgánicas con criterios de eficiencia, transparencia y austeridad entre el total de dependencias de la Administración Pública Federal. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 0 (corte al 31 de diciembre de 2019).			
4.2 Parámetro				
Nombre:	2017, línea base.	2020	2024	Observaciones
Índice de profesionalización en la Administración Pública Federal.	0	20%	95%	¿Servicio civil o es un programa de profesionalización de los recursos humanos? Cumplimiento de: Estrategia de ingreso, promoción y movilidad de los recursos humanos Estrategia de formación y desarrollo de recursos humanos Estrategia de evaluación, certificación y reconocimiento Estrategia de alta dirección en el servicio público. Institución encargada: SFP.
	Resultados 2019: 0 (corte al 31 de diciembre de 2019).			
4.3 Parámetro				
Nombre:	No existe línea base.	2020	2024	Observaciones
Índice de simplificación de procesos y normatividad interna (ISPN)	Resultados 2019: 0 (corte al 31 de diciembre de 2019).		1	Se trata de actualizar la normatividad interna en inventario y de simplificar procesos esenciales. Dicen que no hay metas anuales porque no existe una línea base (se podrían establecer, si se deseara hacerlo). Institución encargada: SFP.

Fuente: elaboración con base en la Secretaría de la Función Pública (2020).

4.5. Objetivo prioritario 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano

Finalmente, el último objetivo prioritario busca mejorar, mediante una política de regularización inmobiliaria, el registro y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles, a cargo de la APF, que permita tener un mejor control de dichos bienes y a su vez permita focalizar aquellas empresas improductivas o bien la erogación de recursos innecesarios para el Estado, al igual que otros objetivos prioritarios aquí descritos, este intenta alcanzar la meta del Gobierno en materia de austeridad, para ello se buscará administrar y dar destino, a cada uno los bienes a su disposición.

La relevancia del quinto Objetivo prioritario del programa deriva de la necesidad de contar con las herramientas de planeación suficientes para analizar el patrimonio inmobiliario de manera integral, y así, estar en posibilidad de identificar los espacios cuyo mejor aprovechamiento servirá como detonante no sólo de la actividad inmobiliaria pública, sino de los proyectos regionales de esta administración y del desarrollo económico del país (PNCCIMGP 2019-2024, 2019, p. 13).

Tabla 10
Objetivo prioritario 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano

5.1 Meta				
	2018, línea base.	2020	2024	Observaciones
Nombre: Lineamientos de superficie máxima de los inmuebles administrativos a cargo de la APF	17.11 M2			El cálculo se hizo dividiendo la superficie útil de los inmuebles administrativos de la APF entre el número total de servidores públicos de la APF. De acuerdo con este cálculo, un inmueble se considera óptimo si se encuentra en el rango de 12 a 25.5 M2. Institución encargada: SHCP.
	Resultados 2019: 17.15 M2	17.08 M2	16.3 M2	
5.2 Parámetro				
	No existe línea base.	2020	2024	Observaciones
Nombre: Padrón nacional de peritos valuadores				La meta es cuantificar y aumentar la eficacia de peritos que permita dar una atención y cobertura adecuada. Dado que no existe una línea base, no hay metas anuales (se podrían establecer, si se deseara hacerlo). Se realizará la primera medición en 2020. Institución encargada: SHCP.
	Resultados 2019: Información no disponible.			

5.2 Parámetro Bis				
Nombre: Porcentaje de avalúos emitidos con reconsideración imputable a la Dirección General de Avalúos y Obras	2019, línea base.	2020	2024	Observaciones
	1.83%			Este parámetro no se encuentra en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024, pero sí se contempla en el documento de Avance y resultados 2019 del PNCCIMGP 2019-2024.
		1.83%	1.7%	
5.3 Parámetro				
Nombre: Recepción, administración y destino de bienes muebles e inmuebles	No existe línea base.	2020	2024	Observaciones
				Se pretende medir y reducir el destino de bienes y empresas inactivas o improductivas del Estado. El documento dice que no hay metas anuales porque no existe una línea base (se podrían establecer, si se deseara hacerlo). Se realizará la primera medición en 2020. Institución encargada: SHCP.
	Resultados 2019: Información no disponible.			

Fuente: elaboración con base en la Secretaría de la Función Pública (2020).

5. Dos secretarías y una coordinación son las responsables de evaluar el programa anticorrupción del gobierno federal

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024, se establecieron 5 objetivos prioritarios, cada uno de ellos contiene una meta para el bienestar y dos parámetros, respectivamente, en este sentido le fueron encargados a la Secretaría de la Función Pública tres metas para el bienestar y 6 parámetros; por otra parte, a Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le fueron conferidas dos metas para el bienestar y 4 parámetros. Se encontró que 3 de las 5 metas y uno de los 10 parámetros, establecidos en el programa, presentan resultados negativos a los esperados y únicamente 4 parámetros muestran resultados positivos, lo anterior refleja la poca efectividad que ha tenido el programa durante 2019.

Con relación a lo anterior, se estableció que las dependencias encargadas de dar seguimiento, en sus respectivos ámbitos de competencia, a los avances de los objetivos prioritarios, serían la Oficina de la Presidencia de la República, en particular la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, la Secretaría de la

Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dichas dependencias tienen la encomienda de cumplir con los objetivos prioritarios, así como con sus respectivas metas para bienestar y parámetros; sin embargo, se encontró que únicamente a la SFP y a la SHCP les fueron encomendadas metas y parámetros, tal como se demuestra en las tablas anteriores; en cambio a la Coordinación de Estrategia Digital Nacional no le fue encomendada ninguna meta o parámetro.

Por otra parte, se estableció que dichas dependencias deberán difundir en sus páginas de internet los avances que se tengan en esta materia, al analizar cada una de las páginas web se encontró la siguiente información:

Tabla 11
Medios de comunicación y páginas electrónicas en donde se muestran los resultados del combate a la corrupción

Nombre de la dependencia	Tipo	Observaciones
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Comunicados de prensa	Número de comunicados que abordan el tema de corrupción y afines: 7 1. Comunicado No. 001-2019 (03 de enero de 2019) 2. Comunicado No. 002-2019 3. Comunicado No. 003 4. Comunicado No. 007 5. Comunicado No. 008 6. Comunicado No. 009 7. Comunicado No. 012 (01 de diciembre de 2020).
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Acciones y programas	Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción Es una Plataforma para presentar denuncias anónimas sobre actos graves de corrupción llevados a cabo por servidores públicos, no tiene datos ni cifras de cuántas denuncias se han hecho.
	Páginas externas	Se encontró al final de la página web de la SHCP, los siguientes enlaces de páginas externas: Transparencia Presupuestaria Portal de Obligaciones de Transparencia
Secretaría de la Función Pública	Comunicados de prensa	La mayoría de los comunicados de prensa están relacionados con la invitación o la reseña de conversatorios hechos por la misma Secretaría, además de que se enuncian, la firma de convenios que se han hecho, tal como: el Convenio de colaboración entre la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP y la SFP para combatir corrupción.
		Acciones y programas 1. Informe de labores de la SFP, en el documento se abordan temas como: Combate a la corrupción, Combate a la impunidad, Ciudadanizar el combate a la corrupción, etc. 2. Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción (23 de octubre 2020) Avance y resultados 2019 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (23 de noviembre 2020).

Nombre de la dependencia	Tipo	Observaciones
Coordinación de Estrategia Digital Nacional		<p>Programas</p> <p>La página web de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, en su apartado, Programas, contiene, las Políticas Digitales alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, mismas que tienen un único apartado referente a la definición del gobierno abierto, sin embargo, no presenta más información respecto del gobierno abierto, temas de corrupción, impunidad o temas afines, además de que no se presenta ninguna cifra al respecto.</p>

La tabla anterior muestra que cada una de estas dependencias cumple parcialmente con lo estipulado, aunque resulta insuficiente, si lo que se busca es mantener informada a la población de los avances en materia de corrupción e impunidad.

6. Situación de México en la opinión de 6 indicadores internacionales

Existen varias organizaciones como Transparencia Internacional, el Banco Mundial, Latinobarómetro, World Justice Project, Global Integrity, Universidad de las Américas Puebla, el IMCO y la OCDE que emiten reportes anuales o de diversa periodicidad que han publicado resultados sobre México. Pienso que sería excelente que la Secretaría de la Función Pública se propusiera revisar y comprometerse a tratar de mejorar los indicadores que esas organizaciones publican, para enviar un mensaje positivo al mundo a este respecto, para apoyar la imagen que tiene el presidente López Obrador como un estadista que realmente tiene la convicción de disminuir la corrupción que prevalece en nuestro país y que el encontró al llegar a la silla presidencial.

6.1. *Transparencia Internacional*

En el último año de la administración del presidente Enrique Peña, México había bajado de 35 puntos en 2014 a 28 en 2018, seguramente debido a los escandalosos y numerosos casos de corrupción gubernamental durante el periodo 2012-2018.

Al inicio de la gestión del presidente López Obrador, el puntaje de 28 subió a 29 en el primer año de gobierno y a 31 en el segundo año de su mandato, aunque son mejoras, de eso no hay duda, en una escala de 0-100 sigue siendo una calificación reprobatoria. Lo relevante es que siendo Transparencia Internacional una organización con reconocimiento en la mayor parte del mundo, el programa de combate a la corrupción y a la impunidad de AMLO fija pocas metas para mejorar el puntaje y el sitio que ocupamos en esa medición de Transparencia, lo

cual obliga a preguntarse ¿por qué no proponerse una meta de mejora como país en ese instrumento que consultan muchos países del mundo?

Transparencia Internacional señala que entre 2016 y 2019 (este último año ya corresponde a AMLO) ninguno de los casos de corrupción transnacional que involucran a empresarios y funcionarios de México fue sancionado en nuestro país, lo que confirma que el riesgo de impunidad sigue latente.

La organización citada emitió 4 recomendaciones al respecto:

1. **Fortalecer a las instituciones del Sistema Anticorrupción**, especialmente a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), sobre todo en el marco de la emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas.
2. Tener claro que la ASF debe **fiscalizar el gasto público en tiempo real**, con particular énfasis en el gasto en salud y los programas sociales y de reactivación económica.
3. Transparencia Internacional también enfatiza que el INAI debe **concentrarse en asegurar el principio de máxima publicidad** en las acciones de salud pública, educación y reactivación económica vinculadas con los efectos de la emergencia sanitaria.
4. Por último, señala que la **Fiscalía General de la República (FGR) y las instituciones de impartición de justicia deben concentrarse en dar resultados concretos**: sentencias a redes de corrupción, recuperación de activos desviados en grandes casos de corrupción y asegurar la reparación del daño a las víctimas de delitos vinculados con actos de corrupción (Expansión, 2021).

6.2. Banco Mundial

El Indicador global de gobernabilidad, en 2016, establecía que únicamente el 20% de la población consideraba que existía una estabilidad política y ausencia de violencia; a la par este indicador nos decía que el 23.08% de los ciudadanos creía que existía un control de la corrupción. ¿Debería el gobierno plantear metas para mejorar estas cifras? ¿La postura del presidente debería ser más “cuantitativa” y menos discursiva a este respecto?

6.3. Organización Latinobarómetro

El Latinobarómetro, durante 2017, nos decía que 47% de la población consideraba que tenía muchas posibilidades de sobornar a un policía, el 33% que tenía muchas posibilidades de sobornar a un juez y el 51% que tenía muchas

posibilidades de sobornar a un funcionario del ministerio, a la par el 59% de los mexicanos consideraba que el gobierno de Enrique Peña estaba tratando mal la lucha contra la corrupción, esto a raíz de los múltiples escándalos de corrupción e impunidad que hubo durante el mandato de Peña Nieto, mismos que llevaron a los mexicanos a un gran hartazgo social. ¿Es posible cambiar totalmente la percepción que tienen los mexicanos frente a los funcionarios públicos y al gobierno en general? ¿La figura del presidente Andrés López Obrador, por sí sola significó un cambio en la percepción de los mexicanos frente al combate de la corrupción? ¿podrá esta mantenerse?

6.4. World Justice Project

El Índice de Estado de Derecho, en 2017, nos colocó en el lugar 92 del ranking, a nivel individual, México obtuvo calificaciones reprobatorias en materia de Restricciones a los poderes del Gobierno, Ausencia de la corrupción, Derechos fundamentales, Orden y Seguridad, Aplicación de regulación, Justicia Civil, Justicia Penal, etc. ¿Podrá el gobierno fijar metas para mejorar este indicador que mide el cumplimiento del Estado de Derecho en 113 países?

6.5. Global Integrity

El Reporte de Integridad Global durante 2011 nos dio 68 puntos a nivel internacional, calificándonos como una nación débil, que de manera específica tiene un marco legal fuerte pero una implementación real, muy débil. ¿Es posible que las normas trasciendan a las costumbres? ¿Cómo y cuándo podrá el gobierno lograr este cambio institucional? Este indicador mide el marco legal anticorrupción su implementación práctica y analiza si los ciudadanos pueden utilizar las medidas anticorrupción.

6.6. Universidad de las Américas Puebla

El Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2017 calificó a México como el país con el más alto índice de impunidad del continente americano.

Para mejorar en este indicador hace falta dejar claro qué pasará con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad de AMLO y con la Política Nacional Anticorrupción del SNA, debería de existir una coordinación entre ellas, aunque se sabe que el SNA no es del agrado del presidente y no se coordina con su programa. Este indicador utiliza la información del INEGI y los censos nacionales de gobierno.

6.7. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

El Índice Legal de Obra Pública en 2017 nos dice que en materia de obra pública México tiene una calificación reprobatoria en competencia (38.8%), Tecnologías de la información (39.7%), Transparencia (50.7%) y en Responsabilidades administrativas (52.3%).

7. Conclusiones

1. Derivado de la comparación y el análisis de la PNA y del Programa Nacional Anticorrupción, podemos señalar que los documentos que se publicaron por parte del SNA y del gobierno federal, no contemplan estrategias de coordinación entre ellos. La PNA apenas insinúa que se buscaría esa vinculación con el Programa Anticorrupción del gobierno federal, pero en realidad el gobierno federal y su titular han criticado la forma en que se constituyó el SNA y han expresado su desconfianza en el trabajo y los resultados que pueda alcanzar.

Por su parte, el programa que coordina la Secretaría de la Función Pública menciona que se construirán “sinergias” con el Sistema Nacional Anticorrupción, como un aspecto importante del objetivo prioritario 1.

2. El gobierno federal ha hecho explícito su método para combatir la corrupción en su Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, en tanto que el SNA lo ha hecho en la Política Nacional Anticorrupción (PNA). Ambos documentos establecen pocos compromisos y metas a alcanzar comparados con el tamaño de los problemas de corrupción que tiene México.

Sin mencionarlo específicamente, es notorio que el gobierno federal prefiera realizar su lucha contra la corrupción, no en coordinación con el SNA, sino con el trabajo de la Secretaría de la Función Pública, de la Unidad de Inteligencia Financiera y de la Fiscalía General de la República.

3. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción tiene 5 objetivos a alcanzar, pero dos de ellos se dedican al tema de la corrupción en específico. En esos objetivos 1 y 2, se describen 11 estrategias prioritarias a llevar adelante y 91 acciones puntuales a ejecutar. Fundamentalmente se proponen disminuir el número de víctimas de corrupción en trámites públicos, la percepción sobre la frecuencia de corrupción en el gobierno federal y las experiencias de corrupción en trámites en el objetivo 1.

En tanto que en el objetivo 2, se proponen incrementar el porcentaje de servidores públicos capacitados de las áreas de control y vigilancia hasta el 100% en 2024 y el porcentaje de asesorías proporcionadas a los

Órganos Internos de Control OIC en el combate a la impunidad administrativa hasta llegar al 95% en 2024.

4. Los resultados alcanzados para las metas planteadas en los citados objetivos 1 y 2, durante 2019, tuvieron aumentos en lugar de disminuciones por lo que corresponde a víctimas de corrupción ya que subieron de 14,635 en su línea base en 2017 a 15,732 en 2019. Con relación a Percepción sobre la corrupción, descendió del 86.5% en 2017 a 66.2% en 2019 por lo que el resultado es positivo; en tanto que lo relacionado a experiencias de corrupción en trámites se incrementó de 25,541 en 2017 a 30,456 en 2019. De este modo se observan resultados negativos en dos de los tres programas estudiados del objetivo 1. El objetivo 2 no muestra avance para la capacitación durante 2019, en tanto que muestra avances importantes en asesorías y cumplimiento de términos legales en los procedimientos.

8. Índice de abreviaturas

1. AMLO: Andrés Manuel López Obrador.
2. APF: Administración Pública Federal.
3. ASF: Auditoría Superior de la Federación.
4. CDMX: Ciudad de México.
5. DOF: Diario Oficial de la Federación.
6. FGR: Fiscalía General de la República.
7. IGI-MEX: Índice Global de Impunidad México.
8. IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
9. INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
10. INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
11. ISPN: Índice de simplificación de procesos y normatividad interna.
12. OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
13. OIC: Órganos Internos de Control.
14. PNA: Política Nacional Anticorrupción.
15. PNCCIMGP: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión pública 2019-2024.
16. SESNA: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
17. SFP: Secretaría de la Función Pública.
18. SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
19. SNA: Sistema Nacional Anticorrupción.

9. Referencias

- Banco Mundial (2016). Governance Indicators. Recuperado el 27 de enero de 2021, de <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas (2017). *Taller Introductorio Sistema Nacional Anti-corrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*. Recuperado el 27 de enero de 2021, de https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf
- Expansión (2021). México sube del lugar 130 al 124 en el Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado el 28 de enero de 2021, de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/27/mexico-sube-del-lugar-130-al-124-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion>
- Global Integrity (2011). *Informe de Integridad Global*. Recuperado el 29 de enero de 2021, de <https://www.globalintegrity.org/resource/gir-2011-data/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2018). *El Índice Legal de Obra Pública*. el 13 de enero de 2021, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/ILOPReporte_18-04-2018.pdf
- Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Recuperado el 30 de enero de 2021, de <https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Política Nacional Anticorrupción (2020). Recuperado el 23 de enero de 2021, de <http://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (2019). Recuperado el 25 de enero de 2021, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528597/PNCCIMGP_2019-2024.pdf
- Secretaría de la Función Pública (2020). *Avance y resultados 2019 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019 2024*. Recuperado el 04 de diciembre de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594488/Informe_Avance_y_Resultados_2019_PNCCIMGP.PDF
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Adecuación al Marco Normativo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. Recuperado el 07 de diciembre de 2020, de <https://www.sesna.gob.mx/2020/12/18/adequacion-al-marco-normativo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/>
- Transparencia Internacional (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf
- Universidad de las Américas Puebla (2017). *Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2017*. Recuperado el 29 de diciembre de 2020, de <https://www.udlap.mx/cesij/>
- World Justice Project (2018). *Índice de Estado de Derecho 2017-2018*. Recuperado el 27 de diciembre de 2020, de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf>

Capítulo 6

EL SISTEMA ÉTICO INTEGRAL (SEI) UN MODELO PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA¹
JAIME RODRÍGUEZ ALBA²

Si el alma de un hombre está enferma o es mala, para evitar que él haga nada malo, debe ser apartado de las riquezas, del gobierno y del poder.

La autoridad y las riquezas dañaran al hombre malo, por cuanto no es capaz de hacer de ellas un uso recto; de manera que, si la presencia de estas cosas le daña, no comete contra él una injusticia quién le priva de ellas.

ARISTÓTELES, Gran ética, Libro II, Cap. III.

Es sabido que los que han sido admitidos a un cargo (público) admiten cohechos y traicionan muchos de los intereses públicos por favoritismo; de manera que sería mejor que ellos no se vieran exentos de tener que rendir cuentas de su cargo.

ARISTÓTELES, Política, 1271 a 4-8.

1. Introducción

La corrupción es un problema que, con diversos matices, arrastran diferentes gobiernos y administraciones públicas en el mundo, sean estos países considerados desarrollados o en vías de desarrollo. Cada día millones de personas

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT) nivel II. Su línea de investigación es *Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción*. En esta línea es autor de varios libros y artículos; además autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20) y de la Colección *Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción* (números 1-10). Correo: <odiegomx@yahoo.com.mx>.

² Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid. Maestro en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor e investigador en la Universidad Siglo 21, donde dirige las carreras de Administración Pública. Investigador en equipos sobre ética en los cargos públicos, CIJS (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Correo electrónico <albajaim@hotmail.com>.

en el mundo padecen del algún tipo de práctica corrupta. Muchos ciudadanos conscientes de esta problemática quisieran que sus representantes públicos actúen a fondo para detenerla. Sin embargo, los gobiernos van y vienen y las prácticas corruptas, no solo continúan, sino que en algunos países se incrementan.

Más allá de las formas tradicionales de corrupción, como: extorsión, soborno, fraude, lavado de dinero, secuestros, tráfico de personas y órganos, nuevos ilícitos de corrupción surgen en la vida contemporánea tales como: a) el comercio ilegal de recursos naturales (plantas y árboles), b) el comercio de diversas especies de animales o bien de alguna de sus partes, c) la falsificación de medicamentos, d) la extorsión a comercios por bandas criminales conocido como “derecho de piso”, e), los secuestros exprés, f) la extorsión vía telefónica, g) los “Moches”, el cual es un porcentaje económico que se da a diputados o legisladores para agilizar los recursos públicos que le corresponden a municipios o entidades federativas, h) el contrabando o tráfico de inmigrantes latinoamericanos para pasarlos a los Estados Unidos i) El robo del hidrocarburo o gasolina, a quien lo realiza se le denomina “Huachicolero”. Los hay informales y formales, estos últimos se refieren a los mismos funcionarios de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), j) La ciber-criminalidad, delitos asociados al uso de las nuevas tecnologías de la información (pornografía infantil, estafas bancarias, tráfico ilegal de datos, etcétera), k) el tráfico de *mujeres y niños* con fines de explotación sexual, l) el tráfico de órganos, entre otros. En suma, hemos llegado a la era de la globalización de la corrupción. Este fenómeno que padecen las sociedades contemporáneas es uno de los principales impedimentos para el desarrollo de los pueblos.

Pero más allá de la sola reflexión sobre el fenómeno de la corrupción, este trabajo va más allá al plantear un modelo para su resolución. De esta manera, este trabajo se estructura en dos partes, por un lado, presenta algunos elementos para comprender mejor el problema de la corrupción y, por otro, desarrollo un modelo enfocado a la prevención de la corrupción integrado por instrumentos de la Ética Pública.

2. Elementos para comprender la corrupción

2.1. *Características del acto corrupto*

Si bien no existe una única definición de corrupción, existen intentos por definir la corrupción enfocándola en el sector público. Son ejemplo las definiciones que ofrecen los Organismos Financieros Internacionales: Banco Mundial (BM) así

como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas definiciones son parciales porque dejan de lado la corrupción en el sector privado, así como aquellas de organismos sociales o asociaciones civiles.

Por lo anterior, es necesario tener una definición básica de la corrupción, para posteriormente, pasar a los tipos o lugares en los que ésta opera. Del diccionario *Webster* se retoman dos acepciones de la palabra corrupción. La primera señala que es el “deterioro de la integridad, virtud o principios éticos”; la segunda señala que consiste en: “inducir al mal mediante soborno u otros medios. Es la ausencia de integridad, de probidad de ética. Es un tipo de crimen oculto.”

De ambas acepciones se pueden retomar diversos elementos esenciales para comprender mejor este concepto. La primera nos muestra que la corrupción implica el deterioro o alteración de algo, es decir, es la modificación de algo existente. Desde el enfoque de la ética, es la alteración de la virtud, de la integridad, la desviación de principios rectos. En tanto que la segunda acepción muestra de qué manera se puede corromper al ser humano, al señalar que es mediante el “soborno” u “otros medios”. El soborno consiste en ofrecer dinero a alguien para lograr u obtener algo a cambio. Un ejemplo típico es cuando alguien da dinero a un oficial de policía para que lo deje ir cuando ha cometido alguna infracción. Cuando la segunda acepción dice “otros medios”, se refiere a que existe una serie amplia de posibilidades para la realización del acto corrupto.

Podría considerarse como definición sintética de la corrupción la “quiebra de las normas legales (concepción jurídica), o de las normas éticas no escritas (concepción ética) pero con el apoyo social generalizado (concepción sociológica)” (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, p. 239). Prestando atención en especial a la dimensión volitiva, intencional, que el acto corrupto tiene, lo que de entrada nos sitúa en el terreno de la ética. Así: “la corrupción es un modo de actuar, una herramienta social que permite alcanzar determinados objetivos de otra manera inalcanzables o más costosos” (Malem Seña, 2017, p. 41).

2.2. Tipos de corrupción

En vista de que la lista de prácticas corruptas es muy amplia, es posible establecer una clasificación de tipos de corrupción en dos grupos o bloques. La primera se vincula directamente con el dinero. Es cuando una persona obtiene beneficios económicos por vías no convencionales, es decir, de forma indebida. En este grupo el elemento en juego es el dinero. Para llevar a cabo la acción corrupta intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Son ejemplos de esta práctica el soborno y la extorsión. El primero es cuando un usuario o ciudadano de un servicio ofrece dinero para acceder a ese servicio, en sentido contrario, la extorsión, es cuando es el ejecutivo o funcionario quien, sacando provecho de su cargo o puesto de trabajo, pide dinero al ciudadano o usuario.

El segundo grupo de corrupción no tiene que ver directamente con dinero sino la realización de actos indebidos. Son ejemplos: el abuso de autoridad, el acoso psicológico, sexual y moral, el conflicto de intereses, la deshonestidad, la incompetencia, la irresponsabilidad, la deslealtad, la discriminación, la impuntualidad, la ineficiencia, la indisciplina, la injusticia, la mentira, la negligencia, la opacidad, el tráfico de influencias, entre otros. Este grupo hace referencia a la etimología de la corrupción la cual indica que es “alteración, modificación de algo existente”. Este tipo de prácticas corruptas se da siempre que una función es alterada de su cauce normal.

2.3. Permanencia y continuidad de la corrupción

Si bien, la corrupción es tan antigua y ha acompañado al hombre en su historia, es conveniente reflexionar sobre porqué sigue vigente. Existen diversas razones, entre otras: a) porque la codicia, la ambición, el anhelo de poder son vicios inherentes al ser humano; b) Porque siempre han existido personas y teorías que impulsan la corrupción; c) Porque el modelo de sociedad contemporánea se rige por principios económicos: riquezas, dinero, posesiones; d) Porque las redes de corrupción se vinculan con los altos niveles de poder;³ e) Porque hay una cultura de la corrupción muy arraigada en lo político, económico, social, cultural, electoral, etcétera; f) Porque la corrupción se camufla en múltiples formas, el pirata de ayer sucio y desaliñado, hoy es el ejecutivo de “cuello blanco” con trajes Hugo Boss, productos Armani y portafolios Gucci; g) Porque no hay herramientas sólidas para hacerle frente; h) Porque no hay interés, recursos ni voluntad política verdadero para controlar este mal; i) Porque hemos llegado a la “ceguera moral”, lo que significa que ya no percibimos los actos de corrupción. Las prácticas corruptas se han normalizado. Se nos dice “Así se hacen las cosas”; j) Porque hay una corrupción legalizada; k) Porque existe cierto desconocimiento sobre la magnitud de este fenómeno y se ignora cómo combatirla a fondo.

Los expertos en corrupción señalan que la corrupción es compleja de estudiar porque como toda inmoralidad o, por mejor decir, falta a la ética, incurre en la negación del principio de publicidad y transparencia: lo corrupto, el mal acto, se oculta por definición. Toda norma social explícita lo niega o reprime, con independencia que tácitamente las mismas normas sociales pueden tener un doble juego y, por lo mismo, apelando a una suerte de doble moral, niegan

³ En México dos ejemplos servirán de botón de muestra, el caso de Genaro García Luna ex secretario de seguridad con Felipe Calderón Hinojosa y el General Salvador Cienfuegos, Secretario de Defensa con Enrique Peña Nieto quien fue preso por la DEA en los EE. UU., posteriormente se trasladó a México y se absolvió. Esta situación generó una polémica y declaraciones entre ambos gobiernos.

en los dichos lo que ejercitan en los hechos. La corrupción tiende a ocultarse. Por eso ubicarla y medirla es complicado. Esto hace también que resulte metodológicamente complicado señalar causas de la corrupción. En cambio, podemos comprender la misma en base primero a las correlaciones estadísticas que se pueden establecer entre fenómenos. Así (Rothstein y Holmberg, 2014): a mayor corrupción, mayor contaminación; a mayor desigualdad, mayor corrupción, etc. (tablas 1 y 2).

Tabla 1
Correlatos positivos de la corrupción

<p>A mayor:</p> <ul style="list-style-type: none"> —PIB per cápita —Libertad económica —IDH —Recambio gubernamental —Igualdad de género —Efectividad del gobierno —Confianza en las instituciones —Satisfacción con la vida —Calidad democrática —Cantidad de años de escolaridad 	<p>MENOR CORRUPCIÓN</p>
---	-----------------------------

Fuente: Jaime Rodríguez con base en Rothstein y Holmberg (2014).

A mayor riqueza de las sociedades, medida no sólo en PIB (Producto Interior Bruto) sino en especial en IDH (Índice de Desarrollo Humano). Sin duda factores institucionales como la confianza en las instituciones, la cultura de la legalidad, o la calidad democrática son decisivos. Así también otras variables en las que intervienen factores socio-culturales y psicológicos como la satisfacción con la vida, también favorecen conductas de integridad, y por lo mismo son elementos que reducen la corrupción. Corrupción medida siguiendo los denominados índices de percepción de la corrupción que establecen ONG internacionales como Transparencia Internacional que, pese a todas las críticas que puedan recibir son sin duda indicadores de una situación social.

Tabla 2
Variables en las que incide la corrupción

<p>A MAYOR CORRUPCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> —Menor esperanza de vida —Mayor tasa de mortandad infantil —Mayor emisión gases efecto invernadero —Menor acceso al agua potable —Menor persistencia en secundaria —Mayor tasa de homicidio
-----------------------------------	--

Fuente: Jaime Rodríguez con base en Rothstein y Holmberg (2014).

El impacto de la corrupción es innegable, como podemos apreciar en alguna de las variables que correlacionan con la misma (tabla 2).

Autores como Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018) citan como factores que favorecen la corrupción:

- Bajo desarrollo moral (factores: diálogo familiar; escuela que fomenta autonomía; capital social positivo; democracia deliberativa)
- Desigualdad y desconfianza: a mayor desigualdad mayor corrupción
- Partidos corruptos
- Ausencia de una administración profesionalizada: a mayor ineficacia mayor corrupción
- Controles insuficientes
- Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico
- Poder monopolístico y discrecionalidad
- Régimen federal con escasa coordinación intergubernamental
- Globalización (ausencia de un capital social global, correlación identidad nacional-corrupción de las transnacionales)
- Variables culturales: a mayor desconfianza interpersonal, mayor corrupción. A más años de educación, menor corrupción

Otros autores como Malem Seña (2017) estiman que la corrupción es favorecida por contextos como los siguientes:

- Sistemas punitivos ineficaces que impiden reconocer los incentivos negativos del acto corrupto
- No tipificación de formas de corrupción como delito
- Función decorativa de las agencias anticorrupción
- Escasez de sentencias condenatorias
- Confirmación de actos jurídicos resultado de la corrupción
- No recuperación de activos por el estado
- Rehabilitación y participación política de los sospechosos
- Sistema financiero internacional opaco
- Falta de transparencia
- Puertas giratorias
- Necesidad de financiación de los partidos políticos

2.4. La magnitud de la corrupción

Como hemos señalado la corrupción resulta difícil de medir porque se oculta. Usar indicadores objetivos como los relativos a las condenas por corrupción permiten visualizar no tanto la corrupción cuanto la eficacia de la justicia (Villoria e Izquierdo, 2018).

Cuando la corrupción se ha extendido tanto, anidando en diversos actos cotidianos en una sociedad, país o región hasta convertirse en costumbre estamos ante lo que la axiología define como *ceguera moral*. Lo cual significa que el individuo ha perdido la capacidad para discernir, entre lo correcto de lo que no, la virtud del vicio. Coloquialmente se puede decir que ha perdido el norte y, por lo tanto, tampoco percibe la dimensión del problema.

Por analogía, la corrupción se asemeja a la *Hidra de Lerna* de la mitología griega. La Hidra era un antiguo y despiadado monstruo acuático con forma de serpiente policéfala, cuyo número de cabezas iba de tres, cinco o nueve hasta cien, e incluso diez mil, según la fuente consultada. La Hidra poseía el don de regenerar dos cabezas por cada una que perdía o le era amputada. Su guarida era el lago de Lerna, en el golfo de la Argólida, y bajo sus aguas había una entrada al inframundo. La corrupción actúa de manera similar a este monstruo de múltiples cabezas; cuando se logra descabezar una trama corrupta, surgen otras. No obstante, pese a ser la Hidra de Lerna un rival poderoso fue vencida por Hércules. Esto significa que, si se combate con fuerza, astucia e inteligencia a la corrupción, existe la posibilidad de que se le pueda vencer (Diego, 2015, pp. 31-32).

Cuando en un país salen a la luz casos y casos de corrupción, donde impera la impunidad en la que los corruptos, además de mofarse de las leyes, se jactan de sus actos, el desencanto de los ciudadanos y la pérdida de fe en la justicia los lleva a pensar que no existe solución al problema de la corrupción. Pese a esta desilusión generalizada es necesario decir que *sí* hay solución para el problema de la corrupción.

Un primer paso para comprender el problema es tomar distancia para poder observarlo en toda su magnitud. Decía el inventor estadounidense, Charles F. Kettering: “No es que no puedan ver la solución, es que no pueden ver el problema”. Así pues, hay que observar detenidamente ver el problema

Hay que analizar y replantear el problema una y otra vez, sumar nuevas herramientas, haciendo nuevas interpretaciones, tomar distancia, ampliar el horizonte, modificar la manera tradicional en que se ha venido combatiendo. El desafío para enfrentar a la corrupción en sociedades corruptas es grande. Implica la colaboración de gobernantes y gobernados, sumar inteligencias, estudiar el fenómeno desde diversas ópticas y, sobre todo, despertar conciencia. Se requiere ampliar la visión sobre el tema, conociendo e incorporando nuevos enfoques, como la Ética Pública y sus herramientas, las cuales requieren identificar lugares o espacios para ser institucionalizadas y operadas de manera eficaz y eficiente, generando una energía que contagie a los miembros del entorno (Diego, 2019, pp. 27-28).

Adicionalmente, es necesario señalar que la corrupción no se puede erradicar, pero sí controlar y aminorar. Quien afirme que se puede erradicar la corrupción, es un demagogo.

3. Prevenir la corrupción mediante la ética pública aplicada

3.1. *Una luz al final del túnel*

En el combate a la corrupción a lo largo de la historia se han creado diversos instrumentos para hacerle frente. Algunos ejemplos son los siguientes:

- *La creación de organismos.* Diversos países cuentan con organismos para vigilar los recursos públicos como el Tribunal de Cuentas, o bien para combatir el desvío de estos como la Oficina Anticorrupción, la Oficina antifraude. Existen también organismos como resultado de la colaboración internacional para combatir diversas prácticas corruptas, tal es el caso de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), por sus siglas en francés, de la Unión Europea.
- *Leyes anticorrupción.* En la actualidad (2021) es difícil encontrar un país que carezca de leyes para combatir la corrupción. No obstante, pese a existir leyes, incluso demasiadas, que prohíban la corrupción y esta sea considerada como un delito, el problema no solo permanece, sino que se incrementa. Ya desde la época del imperio Romano, el político e historiador, Tácito escribió: “Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene”.
- *Controles burocráticos.* Los gobiernos cuentan con mecanismos para vigilar el presupuesto y gasto, se realizan auditorías. Los resultados ofrecen inconsistencias, pero incluso cuando las cifras del ingreso-gasto cuadran lo increíble es que los recursos se desviaron. Esto sucede cuando las cifras se maquillan.
- *Sistemas de vigilancia.* Consiste en apoyarse en la tecnología con cámaras y micrófonos para vigilar al personal.
- *Denuncias en medios de comunicación.* Existen periodistas que hacen investigación en temas de corrupción. El tema es delicado pues en países donde los estados son débiles y las mafias corruptas poderosas, los profesionales de la comunicación se juegan la vida. Muchos periodistas han muerto por denunciar casos de corrupción.
- *Denuncias ciudadanas.* También existen denuncias ciudadanas, aunque en Estados corruptos estas son pocas debido a que existe miedo. En el caso de México dichas denuncias se realizan en la Secretaría de la Función Pública.

- *Observatorios ciudadanos.* Se crean con un doble propósito, por un lado, para dar seguimiento a la problemática y, por otro, para incidir en el gobierno para que este tome acciones en la materia.
- *Instrumentos jurídicos disuasorios a quienes cometen actos corruptos.* Pueden ser sanciones económicas, administrativas, penales o inhabilitaciones.
- *Pena de muerte.* En algunos países (Filipinas, China) existe la pena de muerte para quienes cometen actos corruptos.

En general podrían agruparse los instrumentos para el combate a la corrupción en dos grandes rubros. Del mismo modo que pue se pueden comprender los factores que favorecen la corrupción en externos e internos al individuo (Diego, 2009), podríamos situar los elementos a su combate en externos e internos al individuo, o, por mejor decir, aquellos que buscan la transformación de las instituciones, organizaciones, interacciones sociales, etc., y aquellos otros orientados al cultivo de una subjetividad ética, preñada de valores. Pero es importante comprender que ambos instrumentos se complementan, pues los diseños institucionales precisan no sólo abordar el combate a la corrupción desde los diseños normativo-institucionales relativos a la implementación de infraestructuras éticas (códigos, comités, auditorías, etc.) destinadas al combate a la corrupción, sino sobre todo potenciar la construcción de una cultura ética y un sujeto que actúe conforme a valores, esto es, de instituciones y servidores públicos íntegros (Rodríguez Alba, 2020b).

Pese a existir diversos instrumentos para enfrentar la corrupción, este problema permanece, es grande y es fuerte. Es de señalar que los instrumentos señalados intentan crear un escudo para que el personaje o “individuo corrupto” no lleve a cabo el “acto corrupto”. Lo grave de esta situación es que el “individuo corrupto” cuando ya medito, planeó, desarrolló y maduró la idea del “acto corrupto”, no hay escudo (salvo excepciones) que impida realizar dicho acto. En palabras del español Francisco Laporta, especialista de la corrupción:

La causa inevitable y, en último término, irreductible, de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público [...] En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, valores, etc.) que si es meramente externo (Laporta, 1997, p. 28).

De lo que se trata entonces es de ir más allá de la sola construcción de un escudo externo al individuo, hay que evitar que surja la idea del acto corrupto. Es aquí donde entra la prevención para evitar que en la mente de un individuo surja la idea corrupta. También es aquí donde entra la *Ética Pública* al ser la

disciplina del conocimiento encargada de generar conciencia y mostrar cual es la conducta idónea de un servidor público. Dicha conducta se acompaña de un conjunto de valores: integridad, honor, honestidad, justicia, veracidad, sabiduría, etcétera.

Sin embargo, el reto de la Ética Pública no se reduce a saber cuáles son los valores principales que guíen la conducta del servidor público sino cómo lograr que dichos valores se comprendan, se interioricen y se apliquen día a día en toda su vida.

Para fomentar la ética en los servidores públicos se han creado diversos modelos de Ética Pública. Un referente, sin duda, es el modelo institucional desarrollado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) conocido como modelo de Infraestructura Ética. Otro modelo es el Sistema Ético Integral (SEI).

Este modelo (SEI) empero es compatible y conciliable, como veremos, con el modelo de los marcos de integridad desarrollado por la OCDE (OCDE, 2020). El primero es más institucional y se dirigido a funcionarios, el segundo es más amplio, abarca la gama total de servidores públicos a saber: a) De *Elección*, en el que se incluyen aquellos que participaron en procesos electorales para un cargo, b) Por *Oposición*, son aquellos que hicieron examen para ingresar al servicio público y, c) Por *Designación* son aquellos que ingresan al servicio público por integrarse a un equipo, se le dice coloquialmente que entra por dedito, enchufe o palanca. Volviendo al SEI, este modelo puede ser considerado más academicista, por seguir los principios de la teoría política clásica. Como ya se menciono es más extensivo y, algo esencial, se enfoca en la interiorización de valores.

La interiorización de valores se dirige a la parte interna del individuo, con el fin de crear un sistema de autocontrol en el que el mismo individuo, gracias a que ha llegado a un nivel de conciencia, evite generar, madurar y desarrollar una acción corrupta.

Max Weber decía que hay una *Ética de la responsabilidad* en el que a las personas se les recuerda sus deberes y se les prohíbe realizar ciertas acciones, No obstante, existe otra ética, la *Ética de la convicción* en la que el individuo no necesita que se le prohíba ni que se le recuerde lo que tiene que hacer, sino que ha llegado a un nivel de madurez, por lo que, por sí mismo comprende lo que es correcto de lo que no. Y en consecuencia actúa de esa manera. Empero las convicciones tienen que ser tamizadas con la responsabilidad, de hecho Weber establece esta distinción pensando en los problemas políticos: hay políticos que dejándose llevar por las convicciones se alejan del arte del prudencia, privilegiando su propia identidad ideológica sobre la construcción de un espacio público en el que tiene cabida la pluralidad (Rodríguez Alba, 2019). Las convicciones alejadas del arte político de la prudencia y orientación al interés general

conducen a situaciones problemáticas desde el punto de vista ético, al igual que la pura responsabilidad sin convicción conduce a reducir la política y la ética a pura gestión técnica, burocrática. En este sentido uno de los problemas que aqueja, desde el punto de vista ético, la gestión pública es el problema de la desafección del servidor. Un servidor apático que no se hace cargo (en este sentido se desentiende de sus responsabilidades) de los problemas del ciudadano. Servidor que apelando a las múltiples manos (Rodríguez Alba, 2019) que están involucradas en los procesos de gestión, termina por convertir la administración pública en una máquina infernal que envuelve la vida cívica, asfixiándola y convirtiendo el trabajo del servicio público en algo hostil para la ciudadanía.

Sería muy bueno que todos los servidores públicos llegaran a la ética de la convicción, pero para llegar a ello hay un camino que recorrer. Y se empieza por el primer paso, por una ética mínima o básica. Para llegar a la interiorización de valores hay un proceso y, eso es precisamente lo que desarrolla el SEI.

El SEI es resultado del estudio de la tesis doctoral en 2007 del investigador Óscar Diego Bautista titulada: *La ética en la gestión pública: fundamentos, Estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*. Como resultado de la investigación, la tesis plantea un modelo para combatir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas. El modelo se publicó en España en la obra *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Por considerar que es fundamental para responder a la pregunta ¿Cómo salimos de aquí?, que es parte del título de este trabajo, se extraen párrafos amplios para el contenido del siguiente apartado: *El Sistema Ético Integral*.

3.2. El Sistema Ético Integral

El SEI es un modelo inspirado en la teoría política clásica, cuyos fundamentos se encuentran en los escritos de autores grecolatinos. De los primeros, se retoman los trabajos de Platón y de Aristóteles, de los segundos, se revisan obras de Cicerón, Séneca, Marco Aurelio y Epíteto. De ambas culturas se retoman conocimientos de filosofía, ética y política para ser aplicados al arte de gobernar, a los gobiernos y administraciones públicas.

Bajo este enfoque de la Ética Pública se rescatan los objetivos originales de la política a saber: a) Lograr el *bien* supremo del ser humano o bien común; b) Formar ciudadanos *virtuosos* (educar a la ciudadanía); c) Gobernar con justicia; d) Garantizar la *libertad* del ciudadano; e) Satisfacer las necesidades básicas. La suma o conjunción de estos da lugar al fin supremo que consiste en lograr la *felicidad* de cada uno de los miembros de la comunidad política.

Los factores o elementos necesarios para la integración de este modelo son los siguientes:

3.2.1. Asignación de un equipo responsable denominado Consejo Ético

Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los elegidos integrarán el “Consejo Ético”, compuesto por personas íntegras, de irreprochable conducta, con conocimiento y práctica de la disciplina ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, se sugiere que quienes integren el Consejo Ético sean pocos (entre tres y siete), siendo importante que no pertenezcan a ningún partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista. El “Consejo Ético” tiene por misión hacer *comprender* a los servidores públicos que, asumiendo la ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos, sin duda, repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y justa. Cuando se capta el interés por los valores y estos se tornan principios en el actuar de los servidores públicos, los resultados en su trabajo serán gratificantes (Diego, 2015, p. 35).

3.2.2. Un lugar de operación denominado Oficina de ética

Para poner en práctica las diversas tareas, es necesaria la creación de un área o espacio *ad hoc*. Formalmente, puede ser un departamento u Oficina de Ética en el cual se delibere y se diseñen Planes y Programas de Trabajo Ético así como las líneas a seguir en la realización de los objetivos y metas. Algunos países cuentan con una *Oficina Ética de Gobierno*, dependiente del Poder Ejecutivo, mientras que otros ubican este espacio en el Poder Legislativo. En cualquier caso, la existencia de un área de esta naturaleza es un pilar fundamental en la construcción de un dique a las prácticas corruptas. El edificio ético implica un proceso que lleva tiempo para que se asiente y madure; requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y los países que decidan asumirla como política de Estado no podrán ignorar que sus resultados serán siempre a largo plazo. La Oficina de Ética tiene la responsabilidad de *elaborar programas de formación de los agentes éticos* con el propósito de promover altos estándares de conducta. Para promover y fortalecer valores éticos es necesario contar con especialistas con amplio conocimiento. Es también responsabilidad de la oficina de ética *realizar evaluaciones anuales* de la eficiencia ética a cada servidor público. Aunado a las evaluaciones de rendimiento, se debe añadir dilemas éticos y otros componentes de la ética para verificar o apreciar si se tuvo una conducta además de eficaz y eficiente íntegra.

La oficina de ética tendrá que coordinarse con expertos de universidades, fundaciones, empresas, etcétera, para coordinar la aplicación de la ética en los diversos ámbitos e impulsar medidas que dichos espacios autónomos han de poder implementar. En esta dirección podrá encargarse, por ejemplo, a expertos en gestión ética y en la aplicación de la ética (Rodríguez Alba, 2019, 2020) determinar los diversos momentos del ciclo de aplicación de la ética —que posteriormente señalaremos— para hacer que la implementación de la ética sea lo más eficaz posible. En este marco podrá también

consolidar sistemas de evaluación de competencias éticas para potenciar la ética en instituciones, organizaciones, negocios, etc.

Otra de las tareas de la oficina ética es impulsar la cultura ética a través de la selección y promoción de textos especializados. De igual manera, esta oficina tiene que buscar *formas didácticas* para hacer transmitir valores. Adicionalmente, otra de las funciones de esta Oficina es realizar *debates sobre temas de ética pública*. Pese a que los conocimientos sobre ética pública provienen de antaño, aún hoy en día, en muchos estados y administraciones públicas, existe un desconocimiento sobre su importancia en el servicio público, así como de los instrumentos que la componen. De ahí la importancia de poner el tema a debate mediante conferencias, foros, cursos, jornadas, semana de valores, en diferentes niveles y espacios de las instituciones públicas (Diego, 2015, pp. 35-37).

3.2.3. Un marco jurídico compuesto por una Ley de ética

Un elemento fundamental para impulsar la ética en una institución es la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico, el Estado se obliga y obliga a la promoción de valores. Sin este respaldo, cualquier acción a emprender carece de fundamento. Por lo tanto, es importante rescatar, cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos, en primer lugar, en la *Constitución* del país, y seguidamente, en la *Ley de ética de Gobierno*. En esta disposición, se pueden rescatar valores éticos de leyes de servicio público que contengan legislación disciplinaria (Diego, 2015, p. 37).

3.2.4. Un marco normativo integrado por Códigos de Ética, generales y específicos

Se refiere a la existencia de códigos o documentos que hacen referencia al *deber ser* en la conducta de los servidores públicos. Marco normativo que tendrá que considerar por un lado el elemento jurídico-institucional de la infraestructura ética con el que los códigos han de coordinarse, pero también la conformación de los códigos mismos. En este sentido es importante entender (Ausin, 2018) que los códigos de ética no son normas jurídicas, sino instrumentos que tienen función pedagógica, orientativa de la acción, que permiten cristalizar conductas, seleccionar acciones en marcos deliberativos y dilemáticos, etcétera. Hay varios tipos de códigos, unos por su alcance: a) Códigos generales y b) Códigos específicos; otros se definen por su contenido: a) Códigos de ética y b) Códigos de conducta. En cualquier caso, deben estar bien redactados y bien implementados. Dichos códigos contienen los valores que la institución espera sean desarrollados por su personal. Los valores pueden variar de una institución a otra, pero indudablemente, existen valores comunes, por ejemplo: integridad, imparcialidad, respeto, capacidad, puntualidad. Una parte fundamental que debe poseer todo Código Ético es la de *sancionar a los infractores del Código*. Cuando no se sanciona a quienes se conducen con antivalores y prácticas corruptas, a quienes violan los Códigos Éticos, estos además de insolentes condenan a los códigos a ser motivo de mofa. Por otro lado, no basta con tener códigos de conducta, estos deben acompañarse de instrumentos para su comprensión, asimilación, interio-

rización y operación. Si únicamente se confeccionan y promulgan, corren el peligro de convertirse en letra muerta (Diego, 2015, pp. 37-38).

3.2.5. Profesionales en Ética Pública o agentes éticos.

Son expertos en Ética Pública, especialistas encargados de interiorizar valores en los servidores públicos.

Para poner verdaderamente en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con *profesionales en ética*, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores para su práctica dentro de la vida pública. El agente ético es el especialista en ética pública; el responsable de conocer los distintos valores éticos, el marco legal ético, la normativa ética. Es el conocedor de los códigos de ética y conducta y de los valores oficiales de la institución, el responsable autorizado para transmitir valores mediante cursos de formación y capacitación. Los agentes éticos a su vez pueden formar parte de una red de *Consejeros de integridad confidencial*. Estos consejeros son aquellas personas dedicadas a ofrecer asesoría a servidores públicos que lo soliciten para dirimir controversias o resolver dilemas éticos. Estos consejeros reciben y atienden denuncias sobre conductas basadas en antivalores, así como situaciones que conlleven a asuntos de corrupción. Ofrecen confidencialidad, lo que proporciona una sensación de seguridad y confianza a quienes acuden a ellos. Es de señalar que los agentes éticos deben mantener reuniones a fin de intercambiar experiencias, comentar casos y ofrecer soluciones sobre situaciones polémicas y difíciles (Diego, 2015, p. 38).

3.2.6. Literatura en ética (literatura especializada)

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas demuestra que sólo en las últimas décadas (siglo XXI) comienzan a surgir trabajos sobre una ética específica para ser aplicada dentro de las administraciones públicas. Por esta razón es importante acudir a los pioneros que escribieron sobre esta disciplina: los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con mayor profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Será leyendo o relejendo e interpretando obras de Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio de manera paciente y profunda, como se comprenderán categorías como honor, templanza, prudencia, libertad, sabiduría o justicia [...]. En la vida contemporánea también existen diversos autores como Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden. Entre los españoles se encuentran Victoria Camps, Adela Cortina, Agustín Izquierdo o Manuel Villoria.

William T. Gormley Jr., en los Estados Unidos, propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policíacas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos.

Este autor sostiene que las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración pública⁴ (Diego, 2019, pp. 154-155).

3.2.7. Cine en valores (audiovisuales de ficción y documentales)

Un recurso didáctico que sin duda tiene un gran impacto en la formación de valores de los individuos es la cinematografía. El cine, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas clásicas junto a obras contemporáneas, cuyo visionado de por sí es ya un placer, que acercan al espectador a un universo, tanto de valores como de dilemas éticos, que invita a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos [...] La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. El adecuado empleo de este instrumento de trabajo en los servidores públicos implica, ante todo, una cuidadosa selección de las películas, siendo esencial su vinculación con la realidad y con los problemas éticos cotidianos. Algunos ejemplos de este tipo de películas que reúnen elementos como el fomento de valores y una vinculación al campo de la política en los asuntos de gobierno y servicio público se señalan en el siguiente cuadro.

A continuación, se muestran ejemplos de películas sobre la temática.

Tabla 3
Lista de películas

TÍTULO	DIRECTOR	NACIONALIDAD
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Ciudad de esperanza	John Sayles	EE. UU., 1992
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Giménez Rico	España, 1986
Z	Constantin Costa-Gavras	Francia, 1969
Su excelencia	Miguel M. Delgado	México, 1966
La muerte de un burócrata	Tomás Gutiérrez Alea	Cuba, 1966
Tempestad sobre Washington	Otto Preminger	EE. UU., 1962
El Político	Robert Rossen	EE. UU., 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	EE. UU., 1939

Fuente: elaboración de Óscar Diego.

⁴ Ver artículo "Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)", *Public Administration Review*, March 2001, V61 i2, p. 184.

Un espectador atento puede lograr conclusiones acertadas, sobre todo si en el análisis y reflexión del filme se despejan y se aclaran dudas o dilemas. De esta manera, se reafirman e interiorizan las actitudes y los valores mostrados sirviendo de ejemplo y guía en posteriores situaciones (Diego, 2019, pp. 156-157). Desde el punto de vista de la aplicación de la ética es central el desarrollo del juicio ético, pues el mismo permite aplicar consideraciones genéricas desde las normas —jurídicas y éticas— en situaciones concretas que por definición tienen su propia peculiaridad. Las situaciones prácticas no pueden deducirse de una norma al modo como se aplica una regla matemática, por eso el adecuado ejercicio de aplicar la ética precisa el desarrollo del juicio como facultad que permite tal aplicación. Diversos estudios desde la psicología y la filosofía señalan que en la formación de ese juicio el desarrollo de una sensibilidad crítica que se apoye en el cultivo de los afectos morales y la capacidad de empatizar con situaciones problemáticas y posturas éticas es central (Rodríguez Alba, 2019). El uso del cine como herramienta de formación ética permite así desarrollar la perspectiva de un espectador que mediante el desinterés particular puede comprender la diversidad de posturas e implicaciones que las situaciones de conflictividad moral poseen (Rodríguez Alba, 2015).

Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto:

En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia pues, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes (Pereira, 2005, p. 23).⁵

3.2.8. Mecanismos de vigilancia de la conducta

Este elemento se refiere a que si gobernantes y gobernados poseedores de una cultura ética básica donde quiera que se encuentren son capaces de identificar de inmediato conductas impropias de servidores públicos en servicio, por lo que se convierten en vigilantes permanentes de la conducta de aquellos. Dos

⁵ Para una mayor profundidad en el tema del cine como instrumento pedagógico para inculcar valores, es recomendable ver el artículo de Jaime Rodríguez Alba titulado: “Visitando la caverna: el cine como instrumento ético”, en: Diego Óscar (coordinador), *ética Pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*, Toluca, IAPEM.

elementos tecnológicos que han cobrado importancia son los teléfonos móviles y las redes sociales, mediante un uso adecuado de estos se puede identificar, generar evidencia y darla a conocer cuando se encuentren ante comportamientos anómalos o basados en antivalores. Es importante considerar que la responsabilidad sobre el comportamiento de los servidores públicos es un asunto de Estado. “Así como existen instrumentos para el control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos” (Diego, 2015, p. 37).

3.2.9. Auditorías éticas

Se refiere a la realización de inspección en los organismos del sector público para verificar la conducta idónea de los servidores públicos, pero también aquellas contrarias a los valores establecidos en los códigos éticos. Al identificar conductas no éticas, es posible percibir síntomas de aquellos servidores públicos que son potenciales a la corrupción. Una buena auditoría identifica malos elementos a los cuáles es necesario poner atención fortaleciendo valores para reafirmar su espíritu de servicio.

3.3. Integración de los diferentes componentes en el modelo denominado SEI

Una vez enumerado algunos de los principales componentes del SEI, cual si fueran piezas de rompecabezas, es necesario ensamblarlos. El modelo SEI ofrece un modelo en cinco fases o etapas.

La *Primera fase* es la identificación de la ética como materia prima. Aquí es necesario deliberar, tomar conciencia y tener voluntad política. Previamente a la implantación de cualquier modelo ético es necesario argumentar sobre la importancia de esta disciplina destacando los efectos positivos que conlleva.

La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por si alguien lo había olvidado), *enseñar* (por si alguien lo desconoce) y *reafirmar* (por si no se comprende bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad, evitando conductas asociadas a los antivalores, como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados. En la medida en que se logre generar interés en todos los miembros de la comunidad política sobre los principios y valores éticos en la vida pública, es posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá mejorar la conducta y modificar las actitudes cuando no sean las adecuadas. Cuando verdaderamente se interiorizan los valores el individuo se transforma, alcanza ese *decorum* que evocaban los romanos (Diego, 2009, p. 115).

La *Segunda fase* consiste en integrar un equipo ético formado por especialistas, a quienes serán los responsables de alcanzar la misión ética institucional. Los miembros del equipo deberán poseer un perfil con conocimiento y experiencia en ética además de una trayectoria de integridad, capacidad y liderazgo. Los miembros del equipo verán en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida. Los elegidos integrarán el *Consejo Ético*. Quienes integren este consejo deben ser pocos (entre cinco y siete), el hecho de que sea un número no es casual, ya que en deliberaciones en las que se ha de votar no debe haber empate. Otro elemento en el perfil de los miembros es el hecho de no pertenecer a un partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

La tercera fase se enfoca a la preparación de los instrumentos de trabajo. Los instrumentos son los pilares para el desarrollo del SEI, sin ellos la misión ética institucional no se puede alcanzar. En esta fase estaría la lista de elementos señalados con anterioridad.

La cuarta fase. La operación del trabajo. Es el momento de actuar con estrategia, con una sincronía que integre los instrumentos señalados. Es la ejecución de todo lo planeado. Es poner en marcha la mecánica establecida para echar a andar el Sistema Ético con el propósito de lograr que cada servidor público comprenda, interiorice los valores y los practique.

La quinta fase es la supervisión, comunicación, sanción y evaluación del sistema. Es importante estar atentos para saber si se avanza correctamente conforme a los propósitos establecidos. Para ello es necesario estar atentos, observar, vigilar cada fase, medir y evaluar el sistema de forma constante. Un elemento no menos importante es hacer autocrítica. Al respecto Michel Crozier escribió: “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, p. 142).

Para una adecuada función de supervisión es necesario apoyarse en la *participación ciudadana*, la cual se convierte en testigo principal y vigilante en la conducta del servidor público.

Cuando un ciudadano recibe un servicio público, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno. Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto indebido, la legislación debe ofrecer medios de sanción y corrección. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas (Diego, 2009, p. 139).

Esta quinta fase se acompaña de tres elementos importantes: 1) Sistema de comunicación fluido con la ciudadanía, 2) Sistema (creíble) de quejas y denuncias ciudadanas y, 3) Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de elementos negativos. A continuación, se desarrolla cada uno de estos.

3.4. Sistema de comunicación fluido con la ciudadanía

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a los ciudadanos mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética, sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron. La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en Internet o creando un programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual [...] Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética (Diego, 2009, pp. 143-144).

3.5. Sistema (creíble) de quejas y denuncias ciudadanas

Es necesario crear un sistema que capte quejas y denuncias por faltas cometidas por políticos y funcionarios. Posteriormente, es importante darle seguimiento a cada caso hasta llegar a una resolución y comunicarlo a la ciudadanía.

En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivaie a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad. Sin embargo, en diversas sociedades hay miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. También en el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protección. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo, los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, puede verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio ético que dice: "Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad" (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1096a).

Ser testigo de un acto corrupto plantea cuestiones éticas importantes. Si bien cada país ofrece distintas respuestas a estas cuestiones, existe un acuerdo homogéneo según el cual delatar a un corrupto o informar sobre un acto antiético es un mecanismo importante para reducir la corrupción y mejorar la conducta de los servidores públicos. La función de denuncia es esencial, pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato: "En una encuesta dirigida

por el Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria, se puso de manifiesto que el 57 % de los encuestados defendía que era una ‘pérdida de tiempo’ denunciar los casos de corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían” (Holmes, 2001, p. 131).

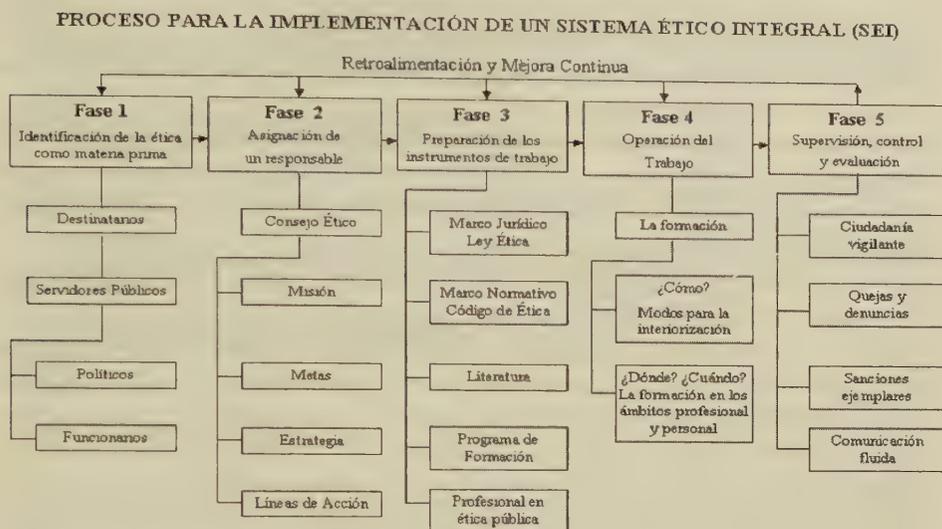
Como medida destinada a incentivar la denuncia de actos antiéticos conviene publicar casos de denuncias que han prosperado y mostrar que la justicia, objetiva y comprobable, existe. La falta de organizaciones creíbles capaces de escuchar las quejas y ejecutar las leyes es verdaderamente un punto débil de los gobiernos y administraciones públicas actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo y en economías en transición (Diego, 2009, pp. 140-141).

3.6. *Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de elementos negativos*

Por el bien de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin oportunidad de regreso, ya que infieren un daño muy grave a las instituciones. Al no corregir y castigar de manera ejemplar a personas corruptas, otros individuos repiten los mismos actos convencidos de que no les ocurrirá nada. Una política que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. Para que un organismo tenga un verdadero efecto debe contar con facultades propias para emitir sanciones a quienes practiquen conductas nocivas. Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus respetos. Para sancionar a una persona es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar, por un lado, con una lista de actos no permitidos y, por otro, con una relación de sanciones acordes a la falta cometida. Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si recordamos la lógica jurídica que señala que *lo que no está prohibido está permitido*. No hay ética sin formación, pero tampoco sin sanción. Una política adecuada de personal en materia de sanciones contempla el despido. Cuando se requiere mantener un ambiente sano en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Si la situación lo amerita es un acto de justicia (Diego, 2009, p. 143).

Las fases del SEI señaladas junto con los instrumentos éticos de aplicación práctica se integran en el siguiente cuadro.

Figura 1
Proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral (SEI)



Fuente: elaboración de Óscar Diego.

3.7. La mejora continua para el funcionamiento del SEI

En la supervisión del funcionamiento del SEI es importante estar atentos a cualquier error, equivocación o elemento imprevisto, el cual hay que analizarlo y tomarlo en cuenta para poder llevar a cabo una *mejora continua*.

La mejora continua dentro del *Sistema Ético Integral (SEI)* no es otra cosa que realizar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento de los organismos, elevar la calidad de los servicios, fomentar la transparencia y reducir la corrupción. El *Consejo Ético* o el responsable de fomentar un programa de ética, convocará con periodicidad al titular del organismo y exigirá informes y resultados de sus actividades, pero también reprenderá si así lo exige la situación. En cada sesión se hará un balance sobre las metas y se analizarán los obstáculos surgidos planteándose alternativas de solución (Diego, 2009, p. 144).

El *Sistema Ético Integral*, como se ha expuesto en este trabajo, comprende un conjunto de elementos los cuales sincronizados ponen en operación la maquinaria ética para orientar la conducta de los servidores públicos hacia lo que en la antigüedad denominaban el bien interno, que no es otra cosa que poseer un espíritu de servicio que trabaje por el bien común o bien de la comunidad política evitando las prácticas corruptas.

3.8. *La aplicación de la ética en la gestión pública*

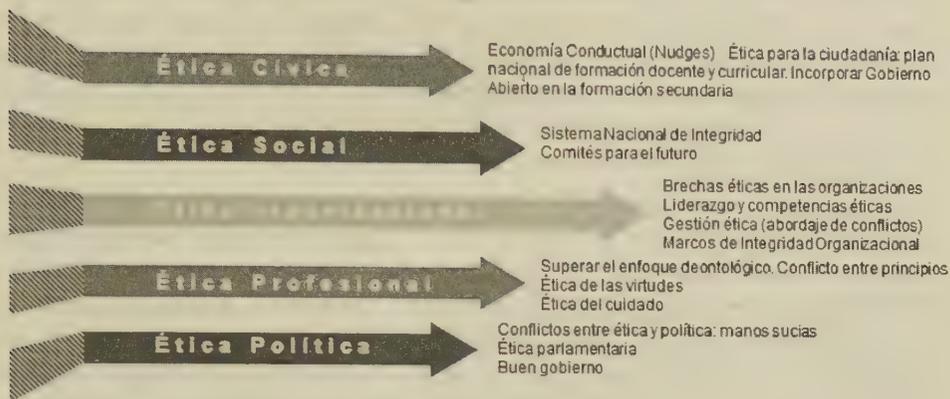
Sin duda alguna los valores en las organizaciones son decisivos para que estas, bien sean organizaciones del sector privado, del sector social o instituciones públicas, contribuyan a la creación de capital social (Etkin, 2007). El capital social se convierte en una argamasa sobre la que germinan el valor público pero también sobre el que la propia creatividad de la sociedad puede cristalizar en diversas formas de riqueza económica, social y cultural. El capital social positivo —aquel involucrado en las relaciones saludables respecto a las personas, los demás seres vivos, de cuidado del entorno material, cultural, etc.— es un capital ético, un capital que germina con valores como la equidad, la justicia, la transparencia, etc.

Máxime en entornos socio-económicos complejos y altamente cambiantes, que suponen retos importantes en los procesos de gestión de personas, recursos, etc., en cualquier tipo de organización, se hace preciso tematizar la ética para abordar los diversos dilemas de la complejidad —por ejemplo, expandir un negocio atentando contra los derechos humanos, los objetivos de desarrollo sustentable, etc., o por el contrario reducir niveles desmedidos e inequitativos de beneficios con vistas puestas a cultivar los objetivos de desarrollo sostenible— sin generar brechas éticas (Etkin, 2012). Estas brechas impactan negativamente no sólo en el entorno de las organizaciones e instituciones, sino también en el propio crecimiento, desarrollo y eficacia de la organización e institución. De tal modo la gestión ética en organizaciones e instituciones deviene uno objetivo central en la mejora continua de las mismas, apostando por la inclusión y desarrollo integral de los diversos *stakeholders* con los que la organización o institución interactúa.

Aplicar la ética es una tarea de suma importancia, pero también de elevada exigencia y cooperación entre actores sociales, instituciones, organizaciones, etc., diversos, heterogéneos, con finalidades, metas, e incluso valores distintos. Por esto se precisa comprender en primer lugar la necesidad de líneas estratégicas de aplicación de la ética en ámbitos diversos, para lo que el estado tiene una tarea central en tanto aglutinador de la creación de valor público (Rodríguez Alba, 2019).

En los últimos años se han desarrollado herramientas diversas de aplicación de la ética en los ámbitos que conforman la vida del sujeto, la comunidad y las instituciones (ver figura 1).

Figura 2
Ámbitos de aplicación de la ética



Fuente: Rodríguez Alba (Universidad Siglo 21, 3 de junio 2020).

La ética, en su diversidad de métodos, teorías, y tematizaciones (Maliandi, 2009) —meditaciones, aplicaciones, investigaciones, problematizaciones, etc.— permite el abordaje de los dilemas de la complejidad (Etkin, 2012). La tematización y el desarrollo del juicio ético posibilitan, junto con las herramientas de aplicación práctica que hemos mencionado y otras como los marcos y sistemas de integridad que desarrollaremos en breve, generar una cultura ética que prenda en los diversos ámbitos —individual, profesional, organizacional, cívico y político— involucrados. Por dar sólo unos ejemplos. Desde el punto de vista de la ética cívica, relativa al cultivo de valores y virtudes que definen las interacciones entre los ciudadanos, se pueden desarrollar planes de formación cívica orientados a cristalizar en los ciudadanos, desde los espacios educativos formales e informales, el reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos como los recogidos en los planes y programas de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, etc.) También se puede apostar por el uso de enfoques que, como el de la economía conductual (Sunstein y Thaler, 2017) incentiven buenas elecciones en las personas, sin necesidad de imponer o apelar a instrumentos coactivos. Una adecuada motivación de la conducta cívica ayudaría al desarrollo de la cultura de la legalidad y de comportamientos solidarios y responsables, más que el simple castigo o multa.

Desde el punto de vista social, mediante la cooperación entre sector académico, sector privado, sector social y sector privado, se puede arribar a la integración de instrumentos éticos en la gestión, definición de metas conforme a principios y valores compartidos, etc., como se intenta desde la visión holística propia de los sistemas de integridad. Un ejemplo de una visión ética

que antepone el bien común en la consideración de los desarrollos sociales, tecnológicos y productivos cara al futuro es el caso de los comités para el futuro en Finlandia (Diego Bautista, 2015). Definir las líneas legislativas y ejecutivas que impactarán en la vida social, productiva, cívica, etc., en el futuro exige comprender la multidisciplinariedad, la visión intersectorial, etc., para la que el Parlamento de Finlandia convoca a referentes de los diversos sectores y espacios sociales a asesorar a los legisladores.

Por lo relativo al cultivo de la ética en las organizaciones se puede apelar a incrustar la ética en los procesos de gestión de las mismas mediante, por ejemplo, la implementación de los marcos de integridad, que expondremos a continuación de modo breve. Así también el cultivo y tematización de la correspondencia entre prácticas virtuosas, bienes internos y deberes de los profesionales involucrados, en nuestro caso, en la gestión pública, resulta de especial relevancia. Toda ética profesional que no se reduzca a deontología —codificación y normativa jurídica que rige el ejercicio de las profesiones— ha de apostar por la formación de profesionales virtuosos. En este sentido es importante el reconocimiento de los bienes internos de cada profesión (MacIntyre, 1987): aquellos que justifican y legitiman el ejercicio de la misma y que se sitúan como bienes o fines a los que el ejercicio virtuoso de la profesión ha de conducir. El docente, por ejemplo, sin duda ha de recibir un salario por su trabajo (bien externo), pero lo que justifica, legitima, y otorga sentido de buen docente, no es la recompensa salarial, sino la finalidad del desarrollo integral y formativo del alumno. Del mismo modo pensar el bien interno de los involucrados en los procesos de gestión pública deviene de central relevancia en la aplicación de la ética. Y, como todo bien, para serlo, ha de coordinarse con los deberes que la normativa y codificación establece para el ejercicio de la función pública, así como con la virtud o desempeño excelente de la misma (Rodríguez Alba, 2019).

Tabla 4
Deberes, bienes y virtudes de la gestión pública

Obligaciones	Bienes internos	Virtudes
Orientadas al interés público	Bienestar ciudadano Justicia	Benevolencia Coraje Racionalidad Prudencia Imparcialidad
Respecto a procesos y procedimientos	Soberanía popular Rendición de cuentas Debido proceso	Respeto a la ley Racionalidad Honestidad Auto-disciplina Civismo

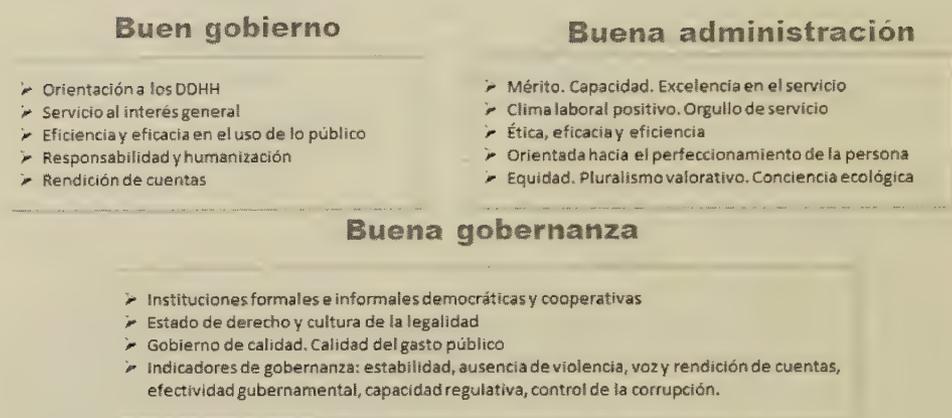
Obligaciones	Bienes internos	Virtudes
Con los compañeros	Perfeccionamiento de estándares de excelencia Contribución al logro de bienes internos	Imparcialidad Honor Respeto Responsabilidad con las prácticas Civilidad Prudencia Independencia

Fuente: adaptado de Cooper (1987, p. 324).

En la tabla 4 podemos apreciar esta coordinación entre bienes, deberes y virtudes. Así, el deber de interés público —principio reconocido en múltiples normativas que regulan la función pública— para constituirse en un bien interno que orienta la acción y conducta del servidor público precisa la orientación conforme a la virtud de la prudencia, y así sucesivamente. La prudencia permite delimitar lo que es interés público de lo que no, en especial en aquellas áreas de desempeño profesional en las que no es delimitable conforme a estándares puramente normativos.

Finalmente, y en consonancia con la centralidad y responsabilidad pública que el estado tiene en la conformación de una cultura de integridad en sus instituciones, no se puede olvidar el especial lugar que ha de tener la tematización ética de la política. Asoman aquí innumerables consideraciones. Entre las mismas destaca por su lugar en la ética política la problemática de las manos sucias (Thompson, 1999): ¿es posible legitimar éticamente una decisión política que, aún orientada hacia el buen fin o el bien de la acción incurra en uso de medios éticamente cuestionables? Un modo de tematización ética de la política cristaliza, por ejemplo, con los principios regulativos de un buen gobierno (ver figura 2). El gobierno es en nuestras sociedades gobernanza, involucrando multiplicidad de actores y perspectivas para las que la ética resulta de especial relevancia. Por eso hay principios que diversas legislaciones reconocen como centrales en la articulación entre buen gobierno, buena administración y buena gobernanza.

Figura 3
Buen gobierno y buena administración como elementos de la buena gobernanza



Fuente: Rodríguez Alba (Universidad Siglo 21, 3 de junio 2020).

Apelando al SEI (Sistema Ético Integral) consideramos que la aplicación de la ética en las instituciones públicas, y en general su extensión a la sociedad en su conjunto con sus instituciones (familia, escuela, empresa, asociación, etc.), requiere contemplar que la implementación eficaz de la ética supone: comprender el tejido moral de la organización, institución, profesión, etc. Esto es, aplicando los métodos de las ciencias sociales, en especial, relevar todo dato que permita comprender cuál es el *factum normativo* —las normas, costumbres, hábitos, valores, etc. que realmente se dan en la misma—. Esta ha de ser la tarea de una ética descriptiva (ver figura 3). Pero a su vez como la ética no tiene sólo por objetivo conocer cómo es el tejido moral de la sociedad, institución, organización, etc., sino en especial transformarlo, ha de contemplar en el ciclo de su aplicación tematizaciones de la ética normativa y de la metaética (ver figura 3). En el caso de la ética normativa, con la vista puesta a la adecuada fundamentación o anclaje de las herramientas de gestión ética en los diseños normativo-institucionales y considerando las capacidades gubernamentales e institucionales al efecto. Finalmente, la metaética podrá aportar respecto al análisis de las justificaciones morales de los actores, así como delimitar elementos relativos a las competencias éticas pertinentes para que los diseños normativos (en el papel) realmente se den en la realidad.

Figura 4
El ciclo de aplicación de la ética



Fuente: Rodríguez Alba (Universidad Siglo 21, 3 de junio 2020).

En numerosas ocasiones (Rodríguez Alba, 2020a) se acomete el diseño de infraestructuras éticas que devienen fallidas porque no se ha buscado, si quiera mínimamente, la aplicación de la ética considerando las diversas dimensiones o elementos de tematización ética que pueden ser comprendidos como una suerte de ciclo, no necesariamente sucesivo en el tiempo. De tal modo se diseñan normativas e infraestructuras éticas que no comprenden las pautas de conducta imperantes, la racionalidad dominante (Etkin, 2012), en la organización o institución. Alentando por el contrario una suerte de doble moral (Etkin, 2012) que potencia la incredulidad, la apatía y hasta el cinismo.

Aplicar la ética es así algo que requiere de una mirada global, holística, multi e interdisciplinaria (transdisciplinaria) e involucrando diversos actores sociales. En la medida que van cristalizando elementos de una visión sistemática de la aplicación de la ética, algunos organismos desarrollan concepciones, visiones, herramientas, etc., que la incorporan. Tal es el caso de los sistemas nacionales de integridad (OCDE, 2020). Lo positivo de estas visiones pragmáticas, fácilmente incorporables en los elementos normativo-institucionales de los estados, es que permiten no quedarse en una consideración puramente descriptiva del fenómeno de la corrupción, sino apostar por diseños institucionales que puedan ir poniendo un dique a la misma, no tanto por focalizarse en ella, cuanto por centrarse en el cultivo de la integridad y las buenas prácticas, de gobierno y de gestión. Descriptivamente hay variadas evidencias sobre cómo la corrupción —el lado opuesto a la integridad (Rodríguez Alba, 200b)— anida en la propia conformación psíquica de la persona (Banco Mundial, 2015): el juicio humano se distorsiona con facilidad en base a lazos de amistad, familiaridad, simpatía, etc. Un análisis desde las ciencias de la conducta humana (OCDE, 2018) puede ser así de utilidad para comprender las diversas trampas que nublan el juicio

e inhiben que se despliegue el potencial ético de las instituciones y profesiones de servicio público.

En la visión de los sistemas de integridad se parte, como en la propuesta del SEI (Sistema Ético Integral), de la necesidad del cultivo ético en diversos pilares, ver figura 4: no sólo los poderes del estado (legislativo, ejecutivo, judicial), o las instituciones del sector público, los órganos de control (auditorías, defensoría del pueblo, etc.), sino también los partidos políticos, gremios, empresas, medios de comunicación y la sociedad civil en general. Sin lugar a dudas un sistema es así un conjunto de partes que interacciona de modos complejos: la legitimación social de la corrupción, por ejemplo, es una fuente sistémica de su reproducción. Por lo mismo la construcción social de integridad será una fuente también sistémica de su combate. En el proceso de construcción sistémica de integridad devine central la ejemplaridad y orientación que desde el estado y sus instituciones se puedan desarrollar. Un sistema de integridad, como es el caso del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno (Ausin, 2020) exige comprender el carácter evolutivo y descentralizado de las partes, pero a su vez la interdependencia de las mismas. La eficacia y el buen gobierno serán así emergentes de la interacción de las partes del sistema. La aplicación de la ética es así una suerte de gobernanza ética (Jiménez Asensio, 2020). Gobernanza en la que cada parte ha de hacer lo suyo, siendo central en el sector público el ejercicio ejemplar de los principios, valores y normas éticas que han de regularlo.

Figura 5
Pilares de un sistema de integridad



Fuente: Transparencia Internacional España (2012, p. 21).

La construcción de integridad exige atender no en exclusiva al elemento normativo-institucional, al modo de los mecanismos tradicionales que subsumen la ética en la elaboración de leyes. También hay que comprender las dinámicas

morales existentes en las sociedades y sus instituciones (ética descriptiva), así como el modo como los sujetos comprenden su propia perspectiva moral (metaética). En esta dirección podemos considerar las directrices de organismos multilaterales que consideran centrales en la construcción de integridad (OCDE, 2018):

- La gestión de integridad exige complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. La simple vigilancia o la recompensa material no alcanzan.
- La responsabilidad ética es una responsabilidad hacia el futuro, como la jurídica lo es hacia el pasado
 - Ha de ser finalidad de la gestión de integridad, no sólo evitar riesgos de malas prácticas, sino especialmente fortalecer el clima ético
 - Son claves para las reformas éticas del sector público: el buen diseño de incentivos, la atención a lo formal y lo informal, y, en general, considerar los diseños institucionales desde una perspectiva holística.

En esta dirección es preciso comprender que para un eficaz sistema de integridad se precisan (OCDE, 2020):

- Compromiso de la dirección y expectativas claras para los altos niveles de gestión
- Responsabilidad diferenciada por niveles y funciones. Cooperación entre organismos y niveles de gobierno. Evitar fragmentación y superposición
- Normatividad: estándares incorporados al derecho administrativo, civil y penal, así como herramientas para controlar las prácticas indebidas (ver tabla 4)
- Implicación a la sociedad civil en la cultura de integridad. Romper normas sociales que limitan integridad y reproducen prácticas corruptas que atentan contra la cultura de la legalidad
- Participación social para evitar captura de políticas
- Reforzar el principio de mérito para garantizar transparencia y objetividad en la gestión de RRHH. Reclutamiento abierto. Mecanismos de supervisión
- Potenciar una cultura organizativa abierta. Vencer culturas jerárquicas
- Gestión de riesgos mediante adecuación de mecanismos de evaluación
- Involucrar partes interesadas (stakeholders)
- Regulación efectiva de puertas giratorias, los conflictos de interés, los grupos de presión, etc.

La construcción e integridad es asunto central de la aplicación de la ética en la gestión pública, comprendiendo los elementos profesionales, organizacionales, políticos y cívico-sociales que están involucrados en la misma. Pero como toda aplicación no puede quedarse en un nivel puramente afirmativo, enunciativo. Tiene que trascender hacia la organización de la gestión misma y de las interacciones sociales que conforman la trama sobre la que las finalidades, acciones y disposiciones prácticas accionan su ejercicio. La integridad de las instituciones permite superar la dimensión puramente cosmética de la ética y dales vida en el tejido moral de las instituciones (Jiménez Asensio, 2020).

Tabla 5
Elementos del derecho para potenciar la integridad y combatir la corrupción

Derecho penal	Derecho civil	Derecho administrativo
—Cohecho activo y pasivo	—Responsabilidad	—Normas sobre obligaciones de la función pública, información pública, cabildeo
—Tráfico de influencias	—Negligencia contributiva	—Procesos: responsabilidades, sanciones, control interno, gestión de denuncias
—Malversación, apropiación indebida, desviación de bienes	—Validez de contratos	
—Abuso de funciones	—Protección al demandante	
—Blanqueo de capitales	—Calidad de cuentas y auditorías	
—Documentación falsa, ocultamiento de bienes	—Procedimiento probatorio	
—Obstrucción a la justicia		

Fuente: adaptación con base en OCDE (2020).

La aplicación de la ética goza del beneficio de la *pars pro toto*: la aplicación de la ética, en la globalidad de su definición, se hace en las partes y elementos en los que puede ejecutarse. De tal modo una visión holística no ha de considerarse de modo utópico o desesperanzado, antes al contrario en cada institución pueden desarrollarse modalidades propias de aplicación de la ética. Cada organización e institución podrá desarrollar su propio modelo y luego el mismo ser integrado de modo —inductivo, deductivo o abductivo (mediando la creatividad en la extrapolación de elementos y modelos)— en otras instituciones y organizaciones de la sociedad.

En esta dirección desde los organismos multilaterales se ha buscado la integración de las diversas herramientas de gestión ética en una suerte de marco que puede contener diversas de sus interacciones. Tal es el caso de los marcos de integridad institucional (ver tabla 5).

Tabla 6
Elementos de los marcos de integridad institucional

MARCO DE INTEGRIDAD DE LA OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos Parlamento Sistema judicial Tribunal de cuentas Defensor del pueblo Policía Fiscalía Medios de comunicación Instituciones internacionales Sector privado, etc.
Códigos	Determinar y definir integridad	Responsables de gestión de integridad	Evaluación del sistema de RR.HH.	Procesos y medidas implantadas	Gestores de RR.HH. Interventores, etc.		
Formación ética	Guiar hacia la integridad	Comités u oficinas de ética	Procedimientos de contratación	Qué ha pasado			
Gestión de conflicto de intereses	Controlar	Inspectores internos	Gestión presupuestaria	Quién evalúa			
Consultas éticas	Sancionar e imponer		Gestión de calidad	Cómo evaluar			
Inspecciones internas	Evaluar		Control interno y externo	Cómo asegurar impacto			
Política de denuncias							

Fuente: Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018, p. 203).

En el objetivo de lograr instituciones públicas postconvencionales (Villoria, 2007) no bastan los elementos puramente normativos o los diseños institucionales anclados en procesos. Se precisa desarrollar una auténtica cultura de integridad, lo que supone el cultivo de la ética. Por lo mismo en la gestión de integridad en una institución, u organización concreta, se ha de contemplar (Villoria, 2018): la inserción de la misma en un contexto socio-cultural cuya integridad hay que también cultivar; y por supuesto la gestión del marco de integridad en el seno de la propia institución u organización.

Comprender elementos contextuales como las dinámicas políticas, las actitudes prácticas de los medios de comunicación, la cultura ética presente en las empresas, etc., es sin duda esencial. Como hemos dicho la ética descriptiva nos ayuda en esta dirección. Pero en la propia institución u organización es importante atender a la gestión de integridad usando elementos esenciales sin descargar los complementarios. Así (Villoria, 2018) entre los elementos esenciales destacan los códigos, pero también herramientas como las destinadas a evaluar los riesgos de integridad (por ejemplo, prácticas de *compliance* en organizaciones). Estos elementos no son nada si no se articulan adecuadamente con procesos y estructuras. Entre los procesos es importante generar guías de integridad, instrumentos y estándares de evaluación de riesgos, mecanismos

de sanción, etc. Y, por supuesto, todos estos elementos y procesos han de tener alguna estructura en la organización (institución) que los soporte, como puede ser el caso del comité de ética, el responsable de integridad, etcétera.

A su vez la gestión de integridad no puede tampoco obviar la presencia y articulación con otras instancias de gestión de las instituciones y organizaciones, delimitando así elementos complementarios de gestión de integridad (Villoria, 2018). La evaluación de riesgos de integridad abarca también la operación integral de la organización, así como la ética no ha de quedarse sólo en la enunciación de principios, puesto que puede ser evaluada como una competencia de desempeño de la propia profesión (Rodríguez Alba, 2017). Los sistemas de evaluación de desempeño pueden configurar instrumentos diversos para evaluar las competencias éticas —como las pruebas situacionales, los juegos de rol en procesos de formación y desarrollo de las mismas, etc. (Rodríguez Alba, 2017)—, pero se precisan procesos definidos del modo más objetivo posible en las propias dinámicas y estándares de evaluación del desempeño, así como estructuras responsables de la misma, en este caso los responsables de los recursos humanos.

3.9. *Extensión y vinculación de la ética*

Por más que se ponga énfasis en la conducta de los servidores públicos, si se descuida el sector privado y el social la corrupción continuara. Cuando ya se ha sembrado ética en el sector público, es importante hacerla extensiva a otros espacios importantes: a) en los sectores privado y social y b) en el ámbito internacional.

En el primer caso, hay una estrecha vinculación entre el sector público y el privado en materia de corrupción y la sociedad no es ajena al fenómeno. La rueda de la corrupción tiene en sus rayos a los tres sectores principales del Estado, dicho de otra forma, los tres sectores forman un círculo vicioso. En el segundo caso, sí logramos tener un Estado ético pero no tenemos aliados en el exterior, estaremos siendo atacados por otros estados corruptos, por lo tanto, es importante tener aliados e impulsar una red de ética global.

- *Vinculación ética con los ámbitos privado y social*

Los ámbitos principales de un Estado son: el público, el privado, el social y el académico. Hasta aquí se han planteado iniciativas para el sector público, sin embargo, es conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al sector privado y al sector social en virtud de que si se les ignora los antivalores seguirán en expansión.

Ámbito privado. El descenso de la corrupción será imposible si no se fomenta la ética en este campo. Dado que el sector público interactúa de manera

constante con las empresas privadas, éstas no pueden permanecer al margen de una política de fomento de la ética pública. Si se toman como fuente los informes de Transparencia Internacional, la Oficina Anticorrupción de la OCDE, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) así como los de la Oficina Anticorrupción de la Unión Europea (OLAF) es posible demostrar que existe una relación estrecha entre el sector público con el privado en lo que se refiere a la corrupción y al soborno. Esto sucede, bien cuando los gobernantes extorsionan solicitando dinero en el momento de establecer contratos de licitación pública, bien cuando miembros del sector privado ofrecen sobornos para poder obtener privilegios en dichos contratos. Por lo anterior, la importancia de la ética no se reduce al ámbito público, pues ésta se relaciona y convive de manera permanente con el sector privado.

Ámbito social. La sociedad civil tampoco está exenta del vicio de la corrupción y demás antivaleores y, por tanto, de la necesidad de ética. Si bien en los países en vías de desarrollo son más evidentes los actos de corrupción entre los miembros de la sociedad civil, también existen en países desarrollados, aunque tienen lugar con mayor discreción, o no afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Dependiendo de factores como el país de que se trate, el tipo de ciudad (urbana o rural), el nivel cultural de la población, su historia política, su situación económica, etcétera, es posible encontrar sociedades más corruptas que otras. Desafortunadamente, son muchos los países donde la corrupción es algo habitual entre los miembros de la comunidad (Diego, 2019, p. 181).

- *Integración a una Red de ética global*

En tiempos de economía globalizada, cuando el Estado nacional ha quedado pequeño para las grandes decisiones, cuando las organizaciones de todo tipo deben competir con otras extremadamente poderosas, cuando los problemas globales se incrementan: contaminación ambiental, guerras o amenazas de guerras, violencia, pobreza a niveles de hambre, epidemias, etcétera, la apuesta por la fortaleza de la ética en el ser humano se hace más perentoria. La creación y construcción o reconstrucción de un orbe ético exige una participación universal, porque involucra a todo individuo, a la dignidad humana. De ahí que quien aboga por la ética responde a un fundamento humano. La política, la economía, el comercio, los negocios globales reclaman una confianza y credibilidad que sólo puede proporcionar una ética mundial. Y este propósito no se logrará mientras haya personas empecinadas en ignorar la importancia de los valores. En el *Giorgias*, Platón escribe en boca de Sócrates, que “el hombre malo carece de habilidad para convivir” y que “una persona que actúa en contra de su naturaleza, todo en ella es detestable” dando a entender que cuanto más se aleja un individuo de la ética más reprochable es su conducta. Cuando se logre fomentar la ética en los Estados y se establezcan los mecanismos de ayuda para apoyar a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de

una ética global. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para obtener la equidad y justicia social. La intención de fomentar la ética y combatir la corrupción requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes en los diferentes países. La disminución de antivalores en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial (Diego, 2019, p. 185).

4. Reflexiones finales

Detener la corrupción es imposible sino se resuelve el problema moral en los servidores públicos. Ningún programa contra la corrupción podrá lograr el éxito si no forma en la honradez y probidad a sus miembros.

Un gobierno que verdaderamente desea hacer frente a la corrupción y diversos antivalores de la vida pública cuenta con instrumentos éticos de aplicación práctica integrados en un modelo aplicado mediante una política pública. Para gobernar, pero de manera correcta, es necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de quienes ocupan los cargos en el Estado.

Un gobierno preocupado por los fines auténticos de la política, aquellos que se acompañan de ética, estará interesado por formar ciudadanos virtuosos. Del grupo de ciudadanos virtuosos es de donde saldrán los cuadros que se incorporarán a los gobiernos y administraciones públicas. Un gobierno que se integra por personas con elevados principios éticos contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. El adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en los deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana. De esta manera, se pone freno a los círculos viciosos y, en sentido contrario, se fomentan los círculos virtuosos.

Detener la corrupción es *posible*, es algo realizable, no es una entelequia. La institucionalización de la ética mediante una política de Estado además de ser posible es *rentable y urgente*.

Como hemos expuesto en este trabajo la integración transdisciplinar e intersectorial de tematizaciones éticas es, como demuestran diversas experiencias, una estrategia central en el combate a la corrupción por la vía no sólo negativa (limitación de la corrupción) sino en especial por la vía positiva, construcción de integridad y buenas prácticas de gobierno y gestión pública. Así la ética aplicada en el diseño e instrumentalización de la gestión ética nos permite reconocer eso que desde el enfoque institucionalista de las ciencias sociales y políticas llaman el isomorfismo estructural —la tendencia de las instituciones sociales a reproducir las mismas prácticas—, permitiendo diseños holísticos para su abordaje, como es el caso del SEI (Sistema Ético Integral). Pero al mismo tiempo en las prácticas cotidianas de la gestión pública nos permite, la ética descriptiva,

comprender las lógicas de lo apropiado —la tendencia de los servidores públicos a hacer lo que funciona, aunque no sea lo correcto— o la presencia de una racionalidad dominante que puede pervertir los fines de la misma gestión pública (corrupción).

Desde las ciencias de la conducta podríamos apreciar las múltiples trampas cognitivas —la suposición de que lo habitual, lo espontáneo, lo socialmente validado, los propios marcos de pensamiento— en las que la acción de los servidores públicos acaban incurriendo, haciendo así de las decisiones en el papel algo alejado de la realidad. El análisis de la arquitectura decisional permite hacer comprender algo que está emparentado con la dimensión normativa de la aplicación de la ética: frente a las trampas de acción colectiva (se elige la mala acción porque se supone que el compañero, el ciudadano, el vecino, etc., tiende a elegir esa mala acción), potenciar elementos de reciprocidad indirecta. La simple retribución material no incentiva la ética, pero el refuerzo social de valores sí. Fundamentar un diseño institucional no ha de quedarse sólo en la articulación jurídica, ha de comprender el modo como los actores comprenden y legitiman su propia decisión (metaética). Al respecto las ciencias de la conducta recomiendan (OCDE, 2018): elevar y enfatizar los puntos de referencia moral (aquellos en los que el sujeto moral identifica lo correcto, virtuoso, bueno de su propia acción); mapear riesgos derivados de prejuicios, sesgos y justificaciones de las acciones indebidas; disminuir la distancia respecto a la víctima de la corrupción.

En síntesis, combatir la corrupción es posible no sólo desde la limitación jurídico-institucional, sino en especial desde el cultivo de la ética y los valores. Para lo mismo la tematización de la ética en sus dimensiones personal, profesional, organizacional, social y cívica, resulta central. Apostar por articular visiones institucionales como las de los marcos y sistemas de integridad, con visiones amplias y holísticas como el SEI (Sistema Ético Integral). Integración para la que la visión transdisciplinar e intersectorial devienen centrales.

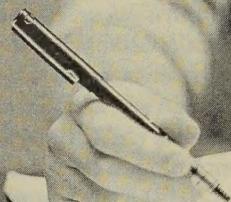
5. Referencias

- Aristóteles, “Ética Nicomaquea”, en *Obras*. Madrid, Aguilar.
- Ausin, Txetxu (2018). “Tomarse en serio los códigos de ética pública”, en J. Rodríguez Alba y G. Lariguet (comp.). *Gobierno abierto y ética*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Ausin, Txetxu (2020). “Las experiencias del País Vasco”, *Revista Tiempo de Derechos*, núm. 27, pp. 90-97. Recuperado de https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff
- Banco Mundial (2015). “World development report 2015: mind, society, and behavior” [versión PDF] *Banco Mundial*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/>

- Cooper, Terri L. (1987). "Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics", *Public Administration Review*, Washington, núm. 47, pp. 320-328.
- Crozier Michel (1996). *La crisis de la inteligencia*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Diego Bautista, Óscar (2015). *Cuaderno 19. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia*. Toluca, CICSyH / Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Óscar (2015). "Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción", en Óscar Diego, *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. Toluca, IAPEM, pp. 27-64.
- Diego Óscar (2019). *Ética y Política. Necesidad de un Sistema Ético Integral en la construcción de una democracia ética*. México, VLEX.
- Diego, Óscar (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Bilbao, Descleé de Brower.
- Diego, Óscar (2019). *Mitos de la corrupción y mecanismos para su prevención*, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, núm. 7, Toluca, Contraloría del poder legislativo del Estado de México.
- Etkin, Jorge (2007). *Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa*. Buenos Aires, Granica.
- Etkin, Jorge (2012). *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires, Cengage Learning.
- Gormley, William T. (2001). "Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)", *Public Administration Review*, March, V61 i2, p. 184.
- Holmes, Leslie (2001). "Corrupción, estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 21, mayo-agosto, pp. 35-62.
- Jiménez Asensio, Rafael (2017). "Marcos de integridad y códigos de conducta: enseñanzas conceptuales y algunas buenas prácticas", *La Administración al día*. INAP, 12 de enero. Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>
- Jiménez Asensio, Rafael (2020). "Gobernanza ética e integridad institucional". *La mirada institucional* [Blog de Rafael Jiménez Asensio], 27 de julio. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/?blogsub=confirming#subscribe-blog>
- MacIntyre, Alasdair (1987). *Tras la virtud*. Barcelona, Crítica.
- Malem Seña, Jorge (2017). *Pobreza, corrupción e (in)seguridad*. Barcelona, Marcial Pons.
- Maliandi, Ricardo (2009). *Ética: conceptos y problemas*. Buenos Aires, Biblos.
- OCDE (2018). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OECD (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers, París. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- Pereira Domínguez, Carmen (2006). "Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores", *Revista de Filosofía de Oviedo "El Catoblepas"*, núm. 48, febrero, Recuperado de www.nodulo.org/ec/2006n048p23.htm

- Rodríguez Alba, Jaime (2015). “Regresando a la caverna. El cine como herramienta de difusión ética”, en O. Diego Bautista (coord.). *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. México, IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México).
- Rodríguez Alba, Jaime (2017). “Formando en competencias éticas a los servidores públicos”, *Revista Rap (Revista de Administración Pública)*, vol. LII, núm. 3, pp. 105-125. Recuperado de <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf>
- Rodríguez Alba, Jaime (2019). *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina*, tesis doctoral, UNED.
- Rodríguez Alba, Jaime (2020a). “La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos”, en D. Vilcher (coord.). *Códigos y preceptos éticos*. México, INAP, pp. 157-190. Recuperado de <https://www.inap.mx/portal/2020/epvii.pdf>
- Rodríguez Alba, Jaime (2020b), “La ética pública desde los sistemas de integridad”. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública (AAEAP), 13 al 16 de octubre. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/RodriguezAlbaJ.pdf>
- Rothstein, Bo y Holmberg, Sören (2014). “Correlates of Corruption” [versión en PDF] *QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg*. Recuperado de <https://qog.pol.gu.se>
- Sunstein, Cass y Thaler, Richard H. (2017). *Un pequeño empujón. El impulso que necesitamos para tomar las mejores decisiones en dinero, salud y felicidad*. Madrid, Taurus.
- Thompson, Dennise E. (1999). *La ética política en el ejercicio de los cargos públicos*. Barcelona, Gedisa.
- Transparencia Internacional España (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Tiran lo Blanch, 359. Recuperado de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf
- Universidad Siglo 21 (2020). Jaime Rodríguez Alba: Ética pública y mejor estado, 3 junio. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eD8lqIT8fRI>
- Villoria Mendieta, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos.
- Villoria Mendieta, Manuel (2018). “Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno”, en Jaime Rodríguez Alba y Guillermo Lariguet (comp.). *Gobierno abierto y ética*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, Manuel, e Izquierdo Sánchez, Ignacio (2018). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid, INAP / Tecnos.
- Villoria Mendieta, Manuel (2007), “Ética posconvencional e instituciones del servicio público”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 117, pp. 109-142, Madrid. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>
- Weber, Max (1984). *El político y el científico*. Madrid, Alianza.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- * Biblioteca Virtual
- * Tirant Derechos Humanos
- * Tirant TV
- * Personalización
- * Foros y Consultoría
- * Revistas Jurídicas
- * Gestión de despachos
- * Novedades
- * Tirant Online España
- * Petición de formularios



+52 1 55 65502317/18



www.tirantonline.com.mx



atencion.tolmex@tirantonline.com.mx

La corrupción en la historia de México es un tema que ofrece mucho material para ser estudiado, analizado y discutido. Por eso, la corrupción se ha expandido, multiplicado, según lo demuestran los resultados de diversos estudios y encuestas realizadas por el Índice Nacional de corrupción y Buen Gobierno que elabora Transparencia Mexicana, la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como los índices de Percepción de la corrupción que realiza Transparencia Internacional.

Este libro indaga sobre los antecedentes históricos de la corrupción en México, el punto de partida es la conquista española sobre el pueblo de Tenochtitlan en 1521. Además, da a conocer aspectos de la corrupción en México: su origen, algunas de sus causas, consecuencias, así como algunos estudios sobre la percepción, con el fin de comprender mejor esta problemática; además, plantea estrategias para la prevención y control de la corrupción. Tras cinco siglos de corrupción en México, es importante hacer una retrospectiva para reflexionar y comprender cómo llegamos hasta aquí.

El libro ofrece un punto de vista basado en la prevención apoyado en la Ética Pública, disciplina que pone su mirada en la conducta de los servidores públicos.



tirant
lo blanch



ISBN 978-607-633-371-6



9 786076 3333

ISBN 978-84-



08411 130653