



# Para entender la CORRUPCIÓN mexicana

Iván Gidi Blanchet

Yered Figueroa Oliva

Juan José Llanes Gil Del Ángel

Sistema de clasificación Melvil Dewey DGME

320

F475

2020 Figueroa Oliva, Yered; Gidi Blanchet, Iván; Llanes  
Gil Del Ángel, Juan José

*Para entender la corrupción mexicana* de Yered Figueroa Oliva,  
Iván Gidi Blanchet, Juan José Llanes Gil Del Ángel: Instituto  
Literario de Veracruz S.C.

México: Instituto Literario de Veracruz S.C.

152 pp.

ISBN: 978-607-7536-97-0

*Para entender la corrupción mexicana*

Primera edición, 2020

D.R. © Yered Figueroa Oliva, Iván Gidi Blanchet, Juan José Llanes Gil Del  
Ángel, autores

D.R. © Rafael Antúnez; coordinación editorial

D.R.© 2020, Instituto Literario de Veracruz, S.C.

Dirección: Cuauhtémoc No. 2 (altos), Col. 21 de marzo

Xalapa, Ver., C.P. 91010

(228) 3186283 y 8401434

direcciongeneral@ilv.mx

ilv.mx

Imagen de portada: *Don Juan Tenorio* de José Clemente Orozco

© Herederos de José Clemente Orozco, 2020.

Cortesía del Museo Carrillo Gil/INBA/Secretaría de Cultura.

Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura,  
2020.

Fotografía: Javier Hinojosa

ISBN: 978-607-7536-97-0 Instituto Literario de Veracruz, S.C.

Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial  
de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y  
el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización  
por escrito de los editores.

Impreso en México - Printed in Mexico

# Para entender la corrupción mexicana



Yered Figueroa Oliva

Iván Gidi Blanchet

Juan José Llanes Gil Del Ángel



**A**

*Hugo Figueroa Carréon*

*Emilio Gidi Villareal †*

*Juan José Llanes Gil †*

*In memoriam*



# Agradecimientos

---

**L**a realización de este libro fue, sin duda alguna, motivada por la convicción personal que compartimos sus tres autores: resistir ante los embates de la corrupción desde la ciudadanía, pues sólo así es posible lograr un cambio significativo. No se trata sólo de impulsos personales, pues la experiencia que hemos tenido nos presenta como un hecho contundente que la corrupción, presentándose al grado que lo hace en la actualidad, es un fenómeno que dispersa sus afectaciones de manera generalizada. Al ser así, no solo nos mueve nuestra convicción, pues también nos ha impulsado la solidaridad con quienes padecen cualquier tipo de injusticia, carencia, rezago, discriminación o maltrato a causa de algún acto de corrupción. Les agradecemos haber alzado la voz.

De igual forma, merece ser reconocido el equipo que le da forma a ONEA México. Con apenas cinco años de existencia, su esfuerzo y perseverancia han permitido que nuestro alcance no pare de avanzar al pasar el tiempo. De no contar con su labor, difícilmente podríamos hacer partícipe a la ciudadanía de la lucha anticorrup-

ción que decidimos emprender. Es por ello y por todas las facilidades que nos han brindado a los autores, que merecen toda nuestra gratitud Carla, Dula, Esperanza, José Luis y María José, junto a las demás personas que han aportado su tiempo y dedicación a cumplir con esta tarea, como es el caso de Rodolfo Mendoza. Sus valiosos aportes fueron cruciales para la culminación de este libro.

Por último, es de menester dar las gracias a nuestras familias, pues su apoyo ha sido clave para forjar nuestras identidades y el rumbo de nuestras vidas, que de no haber convergido en este momento y en este lugar, habría sido imposible la realización de esta obra. Por esta razón y muchas más, gracias.



# Presentación

---

**I**dentificar y sancionar hechos de corrupción en México ha ameritado un proceso difuso, plagado de controversias, intereses políticos y, sin duda, forzado desde la sociedad civil. No puede dudarse, entonces, que las medidas tomadas por el Estado mexicano, tendentes a prevenir y combatir la corrupción, empezando por los cambios habidos en la propia Constitución Federal y la promulgación de normas en la materia, son fruto de las demandas de los ciudadanos.

El Estado mexicano ha sido secularmente reticente a admitir la corrupción como un fenómeno constante y normalizado en el servicio público que contamina todos los órdenes del gobierno y todos los niveles del poder. En particular, los gobiernos posrevolucionarios pretendieron legitimarse, entre otras cosas, a partir de la afirmación de que representaban la ruptura con el pasado porfirista, caracterizado por el ejercicio abusivo del poder público en beneficio de un sector de privilegiados por las prácticas corruptas habidas en las décadas en que gobernó Díaz.

Así, el ideólogo más conspicuo del priismo, Jesús Reyes Heróles, arengaba: «Luchemos contra la corrupción vieja, contra las prácticas que hoy nos parecen elementales, infantiles y primitivas, y combatamos la corrupción actual, aparentemente sutil, más elaborada; una y otra, antisociales y, en esencia, iguales...»<sup>1</sup>; también advertía: «Debemos luchar, a la par, en contra de quienes quieren aprovechar los buenos negocios para escalar posiciones políticas, y de quienes quieren escalar posiciones políticas para llegar a los buenos negocios»<sup>2</sup>.

Sin embargo, en ese momento de la Historia de México, la corrupción no estaba correctamente identificada como un fenómeno social, jurídico, económico y político, definible y medible.

Enfáticamente lo indicaba, en el año 2013, Miguel Alejandro López Olvera:

«La corrupción no existe en México. En efecto, jurídicamente, el término “corrupción” no está contemplado en ninguna norma jurídica. La CPEUM y las normas legales y reglamentarias señalan que los servidores públicos que incurran en conductas ilegales serán responsables, pero no corruptos»<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que las deficiencias normativas invisibilizaban el fenómeno de la corrupción (o lo intentaban, al menos), también lo es que la sociedad a partir de los años setenta del siglo XX, poco a poco comenzó a desacralizar al poder público, y ya no tan fácilmente hizo suya la idea que los miembros de la clase política y gobernante pretendían que se prohiciera: aquella que insinuaba que cada Presidente de México, cada Gobernador, cada Presidente Municipal y, en general, cada funcionario de elección popular, era un prócer y debía ser tratado como tal, y

---

<sup>1</sup> REYES HERÓLES, Jesús, “Discurso pronunciado en la Convención Estatal Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, San Luis Potosí, 28 de enero de 1973”, en Discursos Políticos, p.176, (la obra no indica editorial, año o lugar de edición). El énfasis es propio.

<sup>2</sup> *Ibid.* “Discurso pronunciado en el Primer Consejo Nacional Reglamentario del Partido Revolucionario Institucional, 12 de enero de 1974”, p. 381.

<sup>3</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, UNAM, México, 2013, p. 44. El énfasis es propio.

que su condición de incorruptible era inmanente a su origen (el partido político hegemónico), ante lo cual las dudas en torno de la probidad de cualquiera que ostentara un cargo público eran, per se, inadmisibles, en el contexto de un ejercicio del poder que no admitía preguntas ni ofrecía respuestas de ninguna clase. La palabra “transparencia” y la frase “rendición de cuentas” no figuraban en el vocabulario de una sociedad que, no obstante, comenzaba también a preguntarse por qué y cómo era posible que coexistieran gobiernos “pobres” (que limitaban el acceso a servicios públicos o los prestaban deficientemente) y gobernantes ricos...

Al comenzar la década de los ochenta del siglo pasado, el binomio PRI-Gobierno no pudo seguir sosteniendo la falacia de la incorruptibilidad, y se vio forzado a llamar a una “renovación moral” impulsada por el entonces candidato a la presidencia de México, Miguel De La Madrid Hurtado quien, en la reunión del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, en la ciudad de Mérida, el domingo 7 de marzo de 1982, advirtió que “Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae”; aceptó que “la corrupción en el sector gubernamental es la forma más intolerable de inmoralidad social”, y se comprometió a reformar “leyes y sistemas”:

“Vamos a reformarlos para prohibir que los funcionarios responsables aprovechen su posición para promover, directa o indirectamente, a través de funcionarios, de amigos o de parientes, negocios en obras públicas, compras o aprovechamiento de plusvalías de obras públicas o acciones de gobierno”<sup>4</sup>.

La “renovación moral” del sexenio 1982-1988, significó -a la postre- una gran simulación, pero resulta altamente significativo el que la sociedad forzó al régimen a colocar el tema de la corrupción en su agenda, por vez primera, y a enunciar el despliegue de políticas públicas para combatirla.

---

<sup>4</sup> El discurso completo es visible en: <https://www.proceso.com.mx/133015/la-renovacion-moral-que-propone-de-la-madrid>

Tan infructuosa resultó la “renovación” de aquellos años que el régimen colapsó en 1988, dando lugar al proceso electoral más cuestionado de la historia posrevolucionaria (al menos hasta ese momento). No obstante, y para lo que atañe a estas líneas, podemos decir que la semilla de la lucha anticorrupción -se insiste, sembrada desde la sociedad civil- estaba ya germinando.

Los regímenes subsecuentes (el de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón), pese a que concretaron la deseada “alternancia”, no ofrecieron mayores resultados en materia de combate a la corrupción, pese a que ninguno de ellos pudo prescindir de colocar el tema como parte medular de su agenda de gobierno.

La victoria en la contienda presidencial de 2012 del candidato del Partido Revolucionario Institucional (que implicó el retorno de esta fuerza político-partidista al poder, tras doce años de gobiernos emanados del Partido Acción Nacional), reposicionó el tema de la corrupción como punto central del debate público. No sin razón, la administración de Enrique Peña Nieto concluyó en medio de severos señalamientos de corrupción.

Las acciones tomadas por el Ejecutivo Federal en el periodo 2012-2018 para combatir el fenómeno, incluyeron la propuesta de diversas reformas constitucionales; éstas, a fin de cuentas, representaron un claro ejemplo de lo asentado en líneas precedentes: desde la sociedad civil se forzó el reconocimiento de la corrupción y ello se tradujo en modificaciones al andamiaje constitucional.

Así, por vez primera, la palabra «corrupción» (citada *ad nauseam* en todos los discursos políticos), se incluyó al fin en el texto constitucional.

La tarea de explicar la corrupción (sus orígenes, sus formas, sus consecuencias, etcétera) representa un ejercicio inacabable; no obstante, la misión de combatirla en donde quiera que se presente y ante cualquiera que la practique, resulta impostergable.

La Organización Nacional Anticorrupción (ONEA), desde hace poco más de cinco años ha coordinado el esfuerzo de múltiples actores de la sociedad civil, en aras de visibilizar, denunciar y combatir el fenómeno de la corrupción, sin condescendencias y sin filias o fobias políticas, con el único propósito de contribuir al

## Para entender la corrupción mexicana

esfuerzo que muchas otras organizaciones y sectores despliegan en pro de construir un país en el que impere la legalidad.

El presente texto no pretende de manera alguna constituir una obra “definitiva” en relación con el tema de la corrupción, aunque -estamos seguros- coadyuvará a que los ciudadanos interesados en este fenómeno cuenten con más y mejores herramientas que les permitan sumarse proactivamente en su combate.

*Carlos Emilio Gidi Blanchet*  
*Presidente y fundador de ONEA México*  
*Enero de 2020.*



# Capítulo I:

## ¿Qué es la corrupción?

### Introducción

**E**s posible que una amplia proporción de la población tenga alguna idea de lo que implica la corrupción o, por lo menos, la contemple como algo negativo. Se le menciona en noticiarios, libros, películas, incluso en conversaciones casuales, pero difícilmente todos los que lo hacen se refieren al mismo fenómeno. Es claro que la corrupción, incluso para políticos que frecuentemente la citan en sus discursos, no es un concepto fácil de definir. La dificultad para hacerlo radica, principalmente, en su intangibilidad, pues no podemos encontrarla dentro del mundo material. Pero tampoco se trata de algo imaginario, pues es evidente que existe tanto en México como en otras sociedades.

Comúnmente se le asocia con delitos, aunque su constante adaptación a las nuevas circunstancias sociales hace que no siempre se encuentre tipificada como tal. Otras más, parece ser un problema que se sitúa en el terreno de la moral, con la subjetividad que esto conlleva. En otro aspecto, suele ser utilizada como una herramienta mediática, aunque no se encuentra restringida a dicho ámbito. Mu-

cho menos podríamos dejarla como un asunto propio de la retórica, ya que verdaderamente tiene causas y consecuencias. Visto así, parecería la corrupción no pertenece a ningún lugar; sin embargo, tal vez sea lo contrario y la corrupción exista en todo lugar y en todo momento, en los cuales la codicia individual se superpone al deber público.

Delimitarla de esta forma podría llegar a parecer una exageración, pero gran parte de las definiciones que se han acuñado rondan en este sentido. Es precisamente en estas que, a nuestro criterio, es necesario fijar la atención, en primera instancia, para entender el sentido en el que, posteriormente, será aquí utilizado. Así pues, tomaremos en cuenta definiciones desde distintas perspectivas, que nos permitan apreciar distintos aspectos de la corrupción.

Posteriormente, se hará una revisión de los instrumentos de medición utilizados para dimensionar la corrupción, con el propósito de abordarla más allá de lo enunciativo y, por tanto, apreciarla como un problema presente y, en consecuencia, mensurable. Esto es de suma importancia para la comprensión de la corrupción, debido a que nos puede dar una primer idea sobre su amplitud.

## Definiciones

Las sociedades contemporáneas son el crisol en donde se funden y decantan las distintas visiones sobre lo que representa la realidad. Cada una de ellas, en razón de experiencias anteriores o actuales, tiene una apreciación distinta de fenómenos que pueden ser similares. Si de esta forma visualizamos lo que sucede con la corrupción, cobra sentido el que sea conceptualizada de forma diametralmente distinta de un país a otro, e incluso de un momento de la Historia a otro. A guisa de ejemplo, observamos el contraste existente entre Estados Unidos y México. En el país vecino, el cumplimiento de la ley y de las normas cívicas básicas es común entre los visitantes mexicanos. Por otro lado, esos mismos visitantes en su país de origen pueden cometer violaciones a la ley sin reparo alguno, pues saben que hay “alternativas” para evitar un proceso judicial.



Hasta hace apenas algunos años, la corrupción era vista popularmente como una práctica natural y cotidiana entre el gobierno y la sociedad. La posibilidad del soborno era latente ante un agente de policía o de tránsito, a manera de garantía extralegal que facilita la vida del sobornante y del sobornado. Pero los límites de la corrupción no se circunscribían al soborno, -fenómeno relativamente fácil de detectar-, sino que se adentró a, prácticamente, todos los espacios de la vida pública y privada. Actualmente, gracias al avance tecnológico, la corrupción ha comenzado a visibilizarse entre la sociedad, consolidando así una imagen negativa de la problemática.

A pesar de haber progresado significativamente en la difusión de las consecuencias originadas por la corrupción, todavía resulta sumamente difícil precisar a qué nos referimos cuando hablamos de esta. Puede haber consenso en algunas ideas generales, como la de que se trata de un delito –aunque no siempre esté bien tipificado–, o que es una práctica proveniente del servicio público –aunque no únicamente–. Pero de eso a que por lo menos los ciudadanos logremos diferenciar entre lo que es o no es corrupción, hay mucha distancia todavía.

Una de las definiciones más conocidas -considerando la difusión de su uso- es la acuñada por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, que nos resume la idea general de lo que representa la corrupción: “el uso del poder público para el beneficio privado”<sup>5</sup>, que ha sido adoptada, íntegra o con variantes menores, lo mismo por organismos internacionales (como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y el Fondo Monetario Internacional), que por académicos y gobiernos nacionales. Por su relevancia la podemos contemplar como la principal definición existente, sin embargo, contiene significativas limitantes.

---

<sup>5</sup> Presente en: Transparency International. (1997). Transparency International publishes 1997 Corruption Perception Index. Press Release. TI. La definición original se traduce literalmente como “el mal uso del poder público para el beneficio privado”. En interacciones posteriores se dieron algunas variantes, más de estilo que de contenido, traduciéndose en general como se encuentra plasmado en este texto.

En primer lugar, podemos mencionar la ambigüedad de “poder público”. ¿El término alude a cualquier facultad legal, extralegal o ambas proveniente de un cargo público? Siendo cualquiera de estas, el espectro de lo que supone la corrupción se amplía notablemente. En cuanto a la parte del “beneficio privado”, ¿incluye sólo al que no contempla la ley?, ¿al obtenido fuera del ámbito público?, o ¿sólo contempla a quienes desempeñan funciones ajenas al servicio público? Analizando la frase completa, ¿evadir los procedimientos para acelerar una obra pública que sirva a la postre como propaganda política no es corrupción? Porque, a fin de cuentas, se podría argumentar que el beneficio original no es para quien la utiliza de estandarte, sino para quienes hacen uso de la infraestructura construida...

La consultora PwC, por otro lado, ha acuñado una definición propia, en el mismo sentido pero más completa<sup>6</sup>. No obstante, mientras la primera parte comparte la subjetividad de las definiciones mostradas anteriormente, la segunda se mantiene únicamente centrada en el soborno:

El uso ilegal de una posición oficial para ganar ventaja en contravención del deber. Esto puede comprometer la promesa de un beneficio económico u otro favor, el uso de intimidación o chantaje. También se puede referir a la aceptación de tales incentivos.

La complejidad de la problemática nos obliga a seguir explorando. Como nos lo enuncia Holmes (2019, p.20), hasta ahora no contamos con una definición exacta procedente de medios oficiales, lo cual genera confusión sobre lo que puede significar corrupción. El contraste en las culturas, procedente de su legado histórico, acentúa las diferencias existentes, lo cual termina por hacer sumamente complicado lograr una definición homologada de carácter internacional:

---

<sup>6</sup> La cita mencionada puede encontrarse en la página 21 de la publicación: The global economic crime survey (2009). Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/global-economic-crime-survey-2009.pdf>

## Para entender la corrupción mexicana

La confusión de las definiciones se puede demostrar mediante dos ejemplos significativos: Primero, no se define corrupción de manera unívoca en lo que las Naciones Unidas consideran como “el único instrumento universal anticorrupción legalmente vinculante”: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). [...] Segundo, la principal organización no gubernamental anticorrupción, Transparencia Internacional, ha utilizado durante la mayor parte de este siglo dos definiciones, pero no se decanta por ninguna.

La mencionada segunda definición de *Transparencia Internacional*, mayormente utilizada en años recientes, tiene un contenido más amplio. A diferencia de la anterior, esta no se restringe a la existencia de la corrupción en el sector público, sino que expande su horizonte de influencia: “el abuso del poder encomendado para el beneficio privado”<sup>7</sup>. Con apelar a un “poder confiado”, se abre la posibilidad de reconocer como corrupción el actuar de cualquier persona en una posición que le permita tomar decisiones, sin importar el sector en el que se desempeñe. Pero la ambigüedad sigue presente, debido a que la palabra “abuso” puede suponer distintas cosas, dependiendo en absoluto de una apreciación moral.

Algunas culturas consideran como una “falta a la moral” recompensar a quien debe hacer cualquier labor desde una posición de poder; para otras, dicha compensación es algo indispensable. También existen casos en los que las libertades empresariales son mucho más amplias que en otros, tanto, que lindarían con la corrupción, si bien existe un marco normativo internacional aplicable, leyes específicas de cada país que delimitan, de manera variante, lo que respectivamente consideran o no como un acto de corrupción.

---

<sup>7</sup> Obtenida de la página oficial de Transparencia Oficial, en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Ha sido utilizada en sus reportes oficiales, como en las últimas ediciones del Índice de Percepción de la Corrupción, en años recientes.

Aun teniendo presentes las particularidades normativas de los distintos países, hay quienes han emprendido la labor de definir la corrupción en el sentido más general posible, sin caer en la vaguedad del término. Para Robert Klitgaard (1998), la corrupción es el “mal uso de un cargo o función con fines no oficiales” (p.4), definición parecida a la empleada por Transparencia Internacional. Sin embargo, su principal aporte en la materia radica en una ecuación desde la que se explica su composición:  $C=M+D-R$ . Esta fórmula encuentra como los factores determinantes para la existencia de corrupción a un monopolio en la toma de decisiones –toma de decisiones vertical–, sumado a discrecionalidad, y ausencia de rendición de cuentas. Conocer el ambiente propicio para la aparición de la corrupción no la define directamente, pero nos permite comprender de mejor manera su naturaleza.

Susan Rose-Ackerman, académica de la Universidad de Yale y una de las principales especialistas en el tema, desde el enfoque de la economía política, nos otorga dos definiciones más, centradas en su dimensión monetaria: “pago ilegal a un agente público para obtener un beneficio que puede o no ser merecido en la ausencia de pagos” (2002, p.356), y “Los pagos realizados a servidores (públicos y privados) que los llevan a ignorar los intereses de sus representados y en su lugar favorecer los intereses privados de quienes los sobornan” (2009, pp. 23-24). La única diferencia de fondo entre estas es en cuanto al sector de inferencia, pues en la primera se refiere a la corrupción dentro del servicio público, aunque en la segunda incluye ambos sectores. Sin embargo, las dos definiciones comparten la deficiencia de contemplar únicamente al soborno, cuando hay más actos de corrupción en los que no hay un beneficio económico directo.

Otra definición de carácter similar, centrado en los sobornos, es la que nos expresa Baltasar Garzón (1997). Introduce el concepto de decisores, para no hacer distingo del sector en el que se desempeña el implicado, así como señalar su facultad de tomar decisiones:

## Para entender la corrupción mexicana

La corrupción consiste en la violación limitada de uno o más decisores con el objetivo de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que sobornan o a quien extorsionan, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago del servicio extorsionado (p.52)

Además, en el mismo tenor que la primera definición de Rose-Ackerman, apunta hacia una de las principales características de la corrupción: el beneficio obtenido traspassa el que normativamente está indicado, es decir, se vuelve ilegal al no estar merecido dentro de lo contemplado por ley.

Por otro lado, podemos encontrarnos con otro tipo de enfoques destinados a analizar las características de la corrupción, como aquellos basados en los Derechos Humanos.

La literatura pertinente en este aspecto es vasta, sin embargo, no plantea una definición precisa que vincule a la corrupción con la violación de los Derechos Humanos de manera directa. Para el Consejo Internacional para las Políticas de Derechos Humanos (CIPDH), “es necesaria una definición legal de la corrupción para vincularla con violaciones a los derechos humanos” (2009, p.21), por lo que, de acuerdo con el marco normativo de cada país, los Derechos Humanos se verán violentados por la corrupción de distinta manera. Por ejemplo, para aquellos que no tienen plenamente reconocido el derecho a la salud gratuitamente, la negación de atender un paciente sin una recompensa a cambio no podría ser un indicio de corrupción legalmente.

El vínculo entre los dos conceptos –corrupción y Derechos Humanos– es innegable, pero debe quedar claro que no se trata de dos factores dependientes entre sí, pues cada uno tiene un determinado espectro de acción, que no siempre se cruza. Como nos lo indica Rajagopal (1999, p.498):

En el nivel de las diferencias, resaltaré que el discurso de derechos humanos no es concerniente acerca del abuso del poder público para beneficio privado, *per se*.

## Para entender la corrupción mexicana

En cambio es concerniente a la violación de derechos privados por el poder público.

Se ha propuesto, por lo menos desde finales del siglo pasado, adoptar un enfoque de Derechos Humanos para tratar el fenómeno de la corrupción. Este interés responde a la necesidad de asociar su combate a un marco legal pertinente, como se expondrá posteriormente. Sin embargo, también son reconocidas las limitantes que esto conlleva, iniciando con la indefinición, la falta de inclusión en su objetivo (excluyendo a agentes privados) y la poca operatividad jurídica en busca de castigo, con respecto a otros enfoques (Rose, 2016).

De los análisis revisados hasta ahora en la materia, podemos rescatar lo dicho por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2009, pp. 32-33). Para el Consejo, la corrupción se vincula con las violaciones a los DDHH de tres maneras distintas: causa violaciones directas, indirectamente conduce a su violación, o lo hace de manera remota –donde la corrupción es un factor entre varios–. De manera directa puede ejemplificarse en una desaparición forzada. Para el segundo de los casos cuando una vivienda es afectada, al permitir ser construida en una zona de riesgo tras el pago de un soborno.

En el último caso, la relación puede parecer no causal, aunque de cierta forma se terminan conectando ambos factores. El vínculo entre corrupción y violaciones a los Derechos Humanos es tan estrecho que, a falta de circunstancias puntuales que nos indiquen lo contrario, podemos aseverar que la primera en cuestión provoca la segunda. Entender tal relación no nos brinda una definición exacta, pero nos acerca más a esta.

Tratando el caso mexicano, y en busca de encontrar una definición precisa sobre corrupción, lo ideal sería remitirnos al marco legal, pero hacerlo sería una salida fácil (o falsa) a muchos de los problemas que esta genera; sin embargo, aun esta opción es incierta, pues ni nuestra Constitución ni otras legislaciones contienen una sola línea que la defina. Lo que sí podemos encontrar son algunas ideas que nos pueden ayudar a caracterizarla, quizás para, posteriormente, definirla.

Hasta el año 2015, en nuestro país no contaba con una legislación explícita sobre esta materia. Dentro del Código Penal Federal se tipificaban delitos y se establecían sanciones a funcionarios públicos, tales conductas no se definían explícitamente como corrupción. De igual forma, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abrogada en 2017, se señalaban las faltas que podían cometer los servidores públicos, pero se omitía por completo el término corrupción. Con las llamadas reformas anticorrupción, el término fue contemplado en siete documentos normativos, así como en la Constitución. No obstante, ni en la norma suprema, ni en la Leyes Generales del Sistema Nacional Anticorrupción, y de Responsabilidades Administrativas, ni en las Leyes Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Administración Pública Federal, ni en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Código Penal Federal o la Ley de la Fiscalía General de la República, se ofrece un concepto, por lo menos básico, sobre lo que debe entenderse por corrupción.

La forma más clara en la que podemos obtener una idea de lo que podríamos definir como corrupción de acuerdo con la normatividad mexicana (tomando en cuenta la ya mencionada indefinición existente), es haciendo un recuento de los hechos de corrupción reconocidos legalmente. Estos se encuentran plasmados en dos documentos: el Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En el primero, podemos encontrar explícitamente el término dentro del Título Décimo del Segundo Libro, denominado “Delitos por hechos de corrupción”. Por otro lado, las faltas administrativas graves se equiparan a hechos de corrupción dentro del Título Cuarto de la Constitución Federal, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, y como tal se retoman en la LGRA.

En ambas leyes podemos encontrar algunos puntos de coincidencia entre los distintos hechos de corrupción, como el cohecho (Art. 52 LGRA, Art. 222 CPF), el peculado (Art. 53 LGRA, Art.

223 CPF), el abuso de funciones (Art. 57 LGRA, Art. 220 CPF), el enriquecimiento oculto o ilícito (Art. 60 LGRA, Art. 224 CPF), y el tráfico de influencias (Art. 61 LGRA, Art. 221 CPF). Además de estos, en la LGRA se sancionan el desvío de recursos, la utilización indebida de información, el conflicto de interés, la contratación indebida, el encubrimiento, el desacato y la obstrucción de la justicia. A la par, en el CPF figuran el ejercicio ilícito del servicio público, el abuso de autoridad, la coalición de servidores públicos, el uso ilícito de atribuciones y facultades, la concusión, y la intimidación.

Para el sector público y de acuerdo con las leyes mexicanas, la corrupción se trata de un conjunto de hechos realizados por los servidores públicos que buscan obtener beneficios de los recursos que tienen a su disposición, sea esto en términos monetarios, legales, de influencia o autoridad. Pero, en otro sentido, también son reconocidos hechos de corrupción en los que se ven involucrados particulares, tanto aisladamente como en complicidad con servidores públicos.

En la Ley General de Responsabilidades Administrativas los hechos de corrupción no se restringen al sector público, pues existe un apartado exclusivo sobre la participación de sujetos privados en esta clase de actos. Para tal caso, el Capítulo III de esta ley, denominado “De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves” contempla al soborno, a la participación ilícita en procedimientos administrativos, al tráfico de influencias para inducir a la autoridad, a la utilización de información falsa, a la colusión, al uso indebido de recursos públicos, y a la contratación indebida de ex Servidores Públicos. Pero, tal y como lo indica el nombre del capítulo, únicamente son contemplados aquellos particulares vinculados a servidores públicos. Otros arreglos extralegales –de particular a particular– no son considerados como actos de corrupción.

Así pues, a pesar de que el término corrupción está presente en el marco normativo mexicano desde 2015, no por ello podemos asumir que está adecuadamente definido. La ausencia de un solo enunciado donde se caracterice la palabra dificulta



nuestra comprensión, pues abre una puerta a la manipulación y al mal empleo de esta palabra. Pero, aunque no tenga una validez jurídica, podemos encontrar con una definición original procedente de una instancia oficial. Efectivamente, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en su publicación “Información estadística de gobierno, seguridad y justicia: Corrupción en México. Un vistazo estadístico” (2018) la define en estos términos:

Corrupción es el mal uso, para beneficio personal, de un cargo, posición o responsabilidad en una organización pública, privada o sin fines de lucro. Consiste en solicitar, aceptar, ofrecer o dar un bien, servicio o actuación ilegal, producto de un intercambio entre dos o más agentes para generar una ventaja, acción o acuerdo ilícito o irregular.

Esta parecería ser una de las definiciones más completas dado que contempla los espacios de incidencia –organización pública, privada o sin fines de lucro–, así como su forma de operación. Sin embargo, más allá de la mención de la palabra “ilegal”, el concepto descrito no parece ser jurídicamente operable debido a que aludir a un “mal uso” precipita un juicio de valor. Por ejemplo, de acuerdo con lo enunciado, hacer un “buen uso” de un cargo, aún siendo para beneficio personal, no representaría un acto de corrupción.

Sin embargo, las definiciones que han sido expuestas, incluyendo la proveniente del INEGI, parecen insuficientes para los propósitos de este libro. Podríamos seguir indagando entre otras existentes -que las hay en cientos-, pero al no diferir significativamente unas de otras, optamos por conservar las ideas que de estas se desprenden, como lo son la condición amoral que supone la corrupción, la participación de múltiples partes, así como su vinculación con el poder. Sosteniéndonos en estos lineamientos, es posible desarrollar otra definición que resulte pertinente tanto para abordar el caso mexicano, como para ayudar a quienes nos leen a entender a la corrupción de mejor manera.

## Nuestra definición

Al no existir un concepto definitivo de corrupción dado que, incluso los más comúnmente utilizados, son insuficientes u omisos en ciertos aspectos de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento de las expectativas del autor, el decantarnos por un solo concepto de entre los ya existentes puede generar un resultado insatisfactorio. Para cumplir con el principal fin de este libro (explicar la corrupción mexicana), hemos optado por generar una definición propia del fenómeno, que tome en cuenta las limitantes ya señaladas, los rasgos usualmente ignorados, así como las particularidades que el contexto mexicano actual nos brinda. En este sentido, a continuación se enunciarán algunos puntos que presentan, de manera concisa, las conjeturas a las que hasta ahora podemos llegar:

- La corrupción es un fenómeno social, en tanto que ocurre de manera dependiente de voluntades unipersonales, pero no surge al azar.
- Es imposible arribar a una definición universal, porque las particularidades culturales influyen en el sentido en que se utiliza el término.
- La corrupción puede ser analizada desde distintos ángulos, sean estos económicos, morales, culturales o legales.
- Su prevalencia depende de la impunidad, es decir, se finca en la carencia de un real Estado de Derecho.
- Es una problemática que vincula al sector público con el privado (sean individuos o colectivos)
- No es un término propiamente legal, sin embargo, está ligado con la ilegalidad.

Habiendo mencionado lo anterior, buscando definir la corrupción de la manera más precisa posible y en aras de resarcir las carencias y excesos de las mencionadas previamente, una primera definición amplia y detallada que proponemos en ONEA es la siguiente:

## Para entender la corrupción mexicana

La corrupción es la práctica de violar la ley o manipularla en contra de la integridad ética, desde una posición de poder, usando el sujeto activo los recursos a su disposición (financieros, materiales, humanos) de manera opaca para beneficiarse de ello, afectando a los derechos humanos de las personas.

Así pues, nuestra definición contempla los distintos elementos que identificamos como determinantes para la existencia de la corrupción. En primer lugar, tal como se enuncia, hacemos mención a la violación a la ley. Con esto buscamos dejar en claro que la corrupción puede traducirse en delitos, que si bien su existencia se encuentra condicionada por la legislación al respecto, es un hecho que se presenta en formas plenamente identificadas como antisociales. En segundo lugar, y tomando en consideración lo anterior, se debe asumir un componente ético. Recordemos que toda norma tiene un precedente de esta naturaleza y, en este sentido, podemos aludir que pueden existir actos válidamente definibles como actos de corrupción no tipificados como delito, pero que sí contravienen principios éticos.

Como ya lo hemos mencionado, no podemos restringir la existencia de la corrupción al sector público, debido a que —en muchas de sus formas— involucra directamente al privado e, incluso sólo entre agentes privados también se llevan a cabo actos de corrupción. En cambio, podemos encontrar un factor común que se mantiene presente en todo acto de corrupción: posición de poder. Hablamos de poder no en su dimensión coercitiva (en donde el poder radica en quien puede someter las voluntades ajenas mediante el uso de la fuerza), sino en un sentido más amplio, donde tiene poder quien es capaz de tomar una decisión, para influir en el comportamiento de alguien más.

Mario Stoppino (2005), ilustra tal relación de poder en las siguientes líneas: “[...] se puede por ello afirmar que en un ejercicio de poder, el comportamiento de a es la causa determinante, pragmáticamente decisiva, del comportamiento b”. De esta forma, todo funcionario, por modesto que sea su rango dentro de una estructura, será proclive a corromperse siempre y cuando, dadas sus fun-

ciones, tenga la capacidad de tomar una decisión determinante en un acto de corrupción. Así, sea el poder adquirido por la letalidad del delincuente, la capacidad económica del empresario, el acceso a la información del oficinista, o el cargo público del servidor, cualquiera de estos puede poseer la capacidad de utilizar el poder en su provecho y en perjuicio de terceros.

El aspecto económico es de suma importancia para identificar la existencia de la corrupción, se trate monetariamente o, como se verá posteriormente, para la medición de sus efectos. El dinero (junto con la influencia) es visto por el agente corrupto como el principal incentivo para cometer un ilícito. Se ha justificado, por ejemplo, la comisión de actos de corrupción como una consecuencia directa de los bajos salarios que obtiene la mayor parte de los servidores públicos en México. Las lujosas prestaciones que se disfrutaban en puestos clave de la administración pública (jueces, magistrados, legisladores, secretarios de estado y presidentes y gobernadores), se han intentado justificar en el supuesto riesgo que éstos tienen de corromperse, aunque la historia (particularmente, la reciente) nos indique que la bonanza no deviene en honestidad, y que como medida preventiva ha sido ineficaz. Sin embargo, debe admitirse que los bajos salarios de los puestos laborales más modestos abren una posibilidad de riesgo para que quienes los ostentan busquen fuentes de ingreso alternas, ante lo cual, corromperse se presente como una opción ineludible.

El uso personal de recursos públicos o privados ajenos, sin embargo, no se restringe a la esfera del dinero. Retomando las acepciones más generales sobre corrupción, en tanto se pretenda un beneficio privado a través del uso de tales recursos, el individuo en cuestión se estará corrompiendo. La misma lógica aplica tanto para el enriquecimiento ilícito producto del peculado, como para la apropiación de infraestructura o la disposición de empleados para hacer funciones que no les competen con el fin de obtener con esto un beneficio. Siendo así, podemos aseverar que la corrupción encuentra una de sus notas distintivas en la indebida, ilegítima o ilegal disponibilidad de recursos de cualquier clase.

Vinculado a esto debemos enfatizar que se hace indispensable la opacidad para el manejo de dichos recursos: hacerlo no sería posible si el agente corrupto tuviera que dar a sus superiores una explicación pormenorizada de su desempeño laboral, para lo cual sería necesario dar cuenta del uso de los recursos a su disposición. Cuando no se rinden cuentas, podemos hablar de opacidad. Si bien han existido multitud de casos en los que la rendición de cuentas no parece ser un obstáculo para las malas prácticas en la administración pública, el prescindir de esta haría todavía más factible la aparición de estas.

El beneficio personal del que se habla en nuestra definición parte de la base de que todo acto de corrupción busca obtener ventaja de lo legalmente convenido. Quien practica dichos actos se niega a aceptar las condiciones preestablecidas de un contrato social, para lo cual crea sus propias condiciones al margen de la ley, en donde el beneficio puede no presentarse de inmediato, pues el acto de corrupción puede estar motivado por una promesa o la expectativa unipersonal de beneficio futuro. Por otro lado, en los casos en los que únicamente un tercero obtiene un beneficio, bien puede tratarse de casos en los que se pretende estabilidad laboral, exhibir lealtad o, incluso, preservar la integridad personal y familiar, caso en el que el agente corrupto actúa coaccionado.

Por último, buscamos otorgarle nuestra definición de corrupción un enfoque desde la óptica de los Derechos Humanos. Esto es debido a que, como ha sido expuesto, todo acto de corrupción de una u otra forma afecta a terceros en la realización de su vida plena. Tal aseveración es posible debido a que, por sí misma, la corrupción supone la interrupción o desviación de los propósitos originales del Estado, entre los cuales, por supuesto, se encuentra la protección a los Derechos Humanos.

Dicho lo anterior a manera de justificación, para términos prácticos y de manera concisa, en adelante entenderemos la corrupción como: “la violación o manipulación de la ley desde una posición de poder, buscando el propio beneficio, en agravio de los Derechos Humanos”. Así, mantendremos tres de los elementos princi-

pales mencionados, haciendo aún evidente la dinámica con la que se maneja la corrupción. Cabe advertir que nuestra definición no pretende descalificar o desplazar a otras, sino complementarlas y, principalmente, coadyuvar con la sociedad en su tarea de comprender la problemática que nos aqueja.

## Indicadores e instrumentos de medición

En el mundo desde hace apenas un par de décadas, se ha tenido acceso a mediciones sobre corrupción. Como ya se ha dicho, anteriormente se desestimaban los efectos de esta sobre el bienestar de la población, e incluso se justificaban. Samuel Huntington, en su libro *El orden político de las sociedades en cambio* (1968), expresa claramente la tolerancia que, en su momento, llegó a tener esta problemática, viéndola como una consecuencia natural de la modernización(p.64):

Como política general de camarillas o de clientela, la corrupción proporciona beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad. Así puede resultar funcional para el mantenimiento de un sistema político, del mismo modo que la reforma, además de sustituir a ésta, o bien unírsele y reemplazar entre ambas a una revolución.

Pero a medida en que se tecnificó la labor de la administración pública, y con ello aumentaron los datos disponibles para ser analizados, comenzaron a aparecer las primeras estimaciones sobre la extensión de la problemática que buscamos explicar en este libro. Si bien es cierto, el interés de llevar a cabo esta labor podría remontarse hasta 1975, cuando la Organización de las Naciones Unidas colocó el tema en la agenda internacional, durante esta época los esfuerzos solamente podían llevarse a cabo en un nivel más local. El motivo de esto era la relativa facilidad de disponer de datos locales, en contraposición a lo inaccesible que eran los macro datos homologados, como comenzarían a aparecer algunos

años después. La organización no gubernamental, Transparencia Internacional, fue pionera en realizar mediciones sobre el alcance de la corrupción, ya no en un nivel local difícilmente comparable, sino llevando esta labor hasta el ámbito internacional.

El Índice Global de Percepción de la Corrupción<sup>8</sup> –su publicación estandarizada debido al amplio y positivo recibimiento que ha logrado mantener a través de los años–, es una clara muestra de ello. Aunque ha sufrido modificaciones con el paso del tiempo, esta ha tendido a perfeccionar la metodología para hacerla más confiable. Por ello, en su publicación anual es posible distinguir dos periodos distintos: el primero, desde su lanzamiento en 1995 hasta el año 2011, basada en una escala del 1 al 10; el segundo, en una escala centesimal que comenzó en 2012 y que ha persistido. Además de la metodología, el número de países rankeados ha aumentado constantemente, habiendo iniciado con 41 hasta llegar a los 180 en la edición más reciente.

El IGPC se basa, como su nombre lo indica, en la percepción sobre el fenómeno en cuestión, aunque está sostenido en la ponderación de distintos indicadores, encuestas y opiniones de profesionales en el ámbito, buscando de esta forma brindarle mayor legitimidad a los resultados que se obtienen. Debido a que no existe una disponibilidad de datos que contemple a todos y cada uno de los países que forman parte del ranking, los valores disponibles se convierten a una escala comparable, y los faltantes se calculan mediante el uso del software STATA, consiguiendo así una base de datos sólida y capaz de ser empleada para la comparación entre los entes tratados.

La confiabilidad del Índice Global de Percepción de la Corrupción ha logrado a ser tal, que se ha convertido en la referencia mundial para evaluar el avance o retroceso de la corrupción en prácticamente cualquier país o región. Pero no es el único instrumento proveniente de Transparency International enfocado en el

---

<sup>8</sup> Toda la información relativa al Índice Global de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción se obtuvo del sitio oficial de Transparencia Internacional: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

fenómeno de la corrupción. El Barómetro Global de la Corrupción es un estudio que parte de una encuesta –la mayor del mundo, de acuerdo a la propia TI– centrada en conocer la percepción ciudadana de la corrupción en el sector público, el acercamiento que se tiene a esta y sus implicaciones. Su publicación es bianual y, en general, arroja resultados similares al IGPC, pero sin contar con el respaldo metodológico de este.

A su vez, para la elaboración del IGPC se toman en cuenta, tal como se mencionó, otros índices tanto sectoriales y regionales, como globales. Para la edición 2018, se tomaron en cuenta trece fuentes de datos: la Evaluación Institucional y de Políticas Nacionales del Banco Africano de Desarrollo, los Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible de Bertelsmann Stiftung, el Índice de Transformación de Bertelsmann Stiftung, el Servicio de Riesgo País de Economist Intelligence Unit, Naciones en Transición de Freedom House, las Condiciones Comerciales e Indicadores de Riesgo de Global Insight, la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Anuario de Competitividad Mundial del IMD World Competitiveness Center, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, la Guía Internacional sobre Riesgo País de PRS Group International, la Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales del Banco Mundial, la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial, la Encuesta a expertos para el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, y las Variedades de Democracia (V-Dem).

Las trece fuentes que fueron enunciadas varían en su enfoque, pero las podemos agrupar en tres categorías: evaluación de expertos, encuesta de expertos y evaluaciones de riesgo. Con algunas variables y cruce de enfoques es como Transparencia Internacional clasifica los indicadores de corrupción. Por otro lado, para la investigadora de la Liverpool University, Debora V. Malito (2014), se distinguen tres clasificaciones diferentes: encuestas basadas en corrupción, índices de gobernanza, e índices de capacidad estatal. Entre estas agrupa a treinta y seis índices e indicadores para medir a la corrupción, provenientes de veintiocho instituciones públicas y privadas. Sin embargo, entre la multitud de referencias existen-



tes, centra su atención en el ya mencionado IGPC, así como en el indicador de Control de la Corrupción, del Banco Mundial.

Este fue el segundo gran estudio llevado a cabo a nivel mundial para medir la corrupción, iniciando en el año de 1996. Forma parte del Worldwide Governance Indicators (Kaufmann et al, 2010), un conjunto de indicadores obtenidos por datos de treinta y un fuentes alrededor del mundo que desagregan a los distintos componentes de la gobernanza para esta organización: Voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción. Centrándonos en este último indicador, podemos encontrarnos con el concentrado de datos estandarizados sobre corrupción más abarcativo del mundo, llegando hasta 212 países a la fecha. Contempla principalmente a la llamada “pequeña corrupción”, es decir, aquellos actos donde agentes individuales cometen actos de corrupción aislados, como el soborno. Pero algunas de las fuentes en las que se basa también contemplan actos de “gran corrupción”, como la llamada captura del Estado.

Los datos que nos arrojan el Índice Global de Percepción de la Corrupción y el Índice de Control de la Corrupción son sumamente valiosos, debido a que su complejidad metodológica nos acercan a una muestra precisa de la realidad. La autoridad de las instituciones de las que provienen hace posible que sus datos sean usados en el diagnóstico, implementación de políticas e incluso acompañamiento de estas por todo el mundo. Sin embargo, como todo estudio sobre percepción, sus resultados se encuentran condicionados por el contexto de sus entrevistados, la difusión mediática que en estos casos puede tener la corrupción, la apreciación cultural que se tiene sobre ésta, así como la disposición de los entrevistados o encuestados para responder objetivamente. El ponderar varias fuentes de datos es, sin duda, una medida eficaz para aminorar dichos sesgos, pero no es una acción definitiva para lograr tal cometido.

También concerniente al ámbito internacional, pero focalizado en la región de Latinoamérica está el Latinobarómetro (2018). Se trata de un estudio estadístico sobre el estado de la democracia y la economía de dieciocho países latinoamericanos, evaluado a tra-

vés de entrevistas a sus pobladores. Entre los ámbitos que aborda podemos encontrarnos con la corrupción, problemática constante en la región y que durante años, según los propios resultados publicados hasta ahora, se ha mantenido como una de las principales preocupaciones para la ciudadanía de los países evaluados. Más allá de reconocerla de esta forma, de la más reciente edición del estudio podemos conocer la percepción sobre su avance, la proclividad a caer en ella o encubrirla, su grado de tolerancia, así como la apreciación que se tiene sobre los funcionarios que se involucran en actos de corrupción.

Otro tipo de recursos para medir la corrupción son los indicadores locales. En teoría, la obtención de datos a escala local no debería suponer mayor problema, debido a que no existe la necesidad de equiparar muestras, homologar criterios interinstitucionales o estandarizar resultados de distintas fuentes. Pero esto no significa que sea una tarea fácil, pues más allá de los estudios de percepción -con los inconvenientes que estos suponen-, por lo menos en México no existe a la fecha un indicador de corrupción confiable. Aún siendo conscientes de la relativa novedad que suponen este tipo de indicadores, así como lo reciente que es la legislación en materia de corrupción en nuestro país, sigue existiendo tal vaguedad en la definición, que el término puede llegar a significar cualquier cosa.

Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la que es, quizás, la mejor herramienta que tenemos para evaluar el fenómeno dentro de nuestras fronteras. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática (INEGI), publica de manera bianual la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), cuyo propósito es conocer la opinión ciudadana sobre la calidad de los servicios públicos a nivel nacional. Dentro de su estructura aborda los apartados de Servicios Públicos Básicos; Servicios Públicos Bajo Demanda; Nivel de Satisfacción General con los Servicios Públicos Básicos y Bajo Demanda; Experiencias con Pagos, Trámites y Solicitudes de Servicios Públicos; Experiencias de Corrupción; y Confianza en Instituciones. Acercándonos a nuestro propósito, fijaremos nuestra atención en el apartado de Experiencias de Co-

rupción, del cual podemos obtener importantes datos sobre la percepción de esta problemática.

La ENCIG compila datos de las 32 entidades federativas, así como a nivel nacional, respecto a la frecuencia, prevalencia e incidencia de la corrupción, los tipos de trámites en donde son más frecuentes los actos de corrupción, y calcula, además, el costo que supone esta anualmente. En conjunto, nos muestra un panorama en el que, claramente, y en concordancia con otras mediciones, apreciamos el alto grado de corrupción existente en México. Si bien la encuesta se basa completamente en la corrupción dentro del servicio público, no es la única existente sobre este tema por parte de INEGI. El Instituto, además, elabora las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Victimización de Empresas, Población Privada de la Libertad, y de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas. Todas estas abordan a la corrupción en sus respectivos ámbitos, ampliando de forma integral la información con la que contamos.

Los indicadores de percepción de la corrupción, aunque son los más usuales, no son el único instrumento del que nos podemos valer para conocer más sobre el fenómeno. Si bien cumplen con tal función en términos cualitativos, en la actualidad podemos contar con datos duros sobre el número de casos existentes.

Los valores estadísticos de los procesos penales están condicionados por la proclividad que existe para iniciarlos presentando una denuncia. Realizar dicha acción depende de varios factores, entre los que se pueden mencionar a la propia corrupción, la legitimidad, el tiempo de atención, la accesibilidad para realizar los trámites, entre muchos más, de los cuales no podemos tener certeza dada la escasez de datos al respecto. Por ello, no pueden tomarse como valores absolutos para medir un fenómeno como la corrupción. Sin embargo, comparar la proporción que tienen entre sí, nos brinda indicios para saber de qué forma se están llevando a cabo los procesos penales en cuestión.

A la fecha se siguen perfeccionando los instrumentos de medición, a fin de mejorar su precisión y con ello otorgarnos una mirada

## Para entender la corrupción mexicana

más certera de la problemática. Pero este desarrollo no tiene fines únicamente ilustrativos, pues la información que se genera puede ser utilizada por gobiernos y organizaciones no gubernamentales en el diseño de mejores políticas anticorrupción o para mejorar la calidad de los servicios públicos, por poner algunos ejemplos. Mientras la cifra que arrojen siga siendo distinta a cero, será pertinente continuar midiendo a la corrupción.

# Capítulo II:

## ¿En dónde está la corrupción?

### Introducción

**P**odremos tener un poco más claro lo que significa el término corrupción, los enfoques con los que ha sido considerado el fenómeno e, incluso, algunas características que la componen. Pero, más allá de eso, para entender mejor la corrupción, es necesario conocer el entorno en el que se desarrolla. Lo anterior representa un gran reto, debido a que no es un fenómeno exclusivo de un solo ámbito, sino que se ha logrado manifestar en una multitud de lugares y, dentro de ellos, en más de una forma.

El escenario que tenemos nos presenta un sinnúmero de particularidades sobre cómo se desarrolla la corrupción, que dependen de la capacidad de acción de la autoridad. Cabe recordar que, para la aparición de la corrupción, es necesaria la participación de una persona en posición de poder, pues es ésta la que posee la capacidad de utilizar los recursos con los que cuenta para su beneficio personal o el de un tercero. Es por ello que, prácticamente en todo ámbito en donde exista la facultad de tomar una decisión, la corrupción tendrá cabida.

Con el ánimo de hacer más sencillo, tanto a los autores de este libro como a los lectores, la asimilación de este amplio espectro de posibilidades, optamos por categorizar de una manera taxonómica los ámbitos donde se puede desenvolver la corrupción. Con esto queremos referirnos a que, de cada categoría, buscamos desagregar sus componentes más importantes, a modo de apoyarnos de la especificidad para ordenar el contenido del presente capítulo. Sabemos que lo plasmado aquí será insuficiente para la labor que emprendimos: dar a entender la corrupción mexicana. Sin embargo, basta dejar en claro como idea general, la amplitud del fenómeno para poder dar por cumplido el propósito de esta parte de la obra.

## Sector público

Podemos decir que el sector público es todo aquello concerniente a la propiedad del Estado. Sus límites se encuentran donde la propiedad privada inicia. El sector público es el conjunto de los poderes y órdenes de gobierno, junto a las demás instituciones que presupuestalmente dependen de este. En un país como México, el gasto en el sector público viene a representar más de 4.132 billones de pesos, es decir, una cifra cercana al 22% del PIB<sup>9</sup>. Tomando en cuenta el tamaño del sector y todos los intereses que se mueven en torno de este, vale la pena analizarlo cuidadosamente para así entender mejor cómo la corrupción se adentra en este.

Recordemos que nuestro país es una República Federal, por lo que cuenta con tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal—, así como una división tripartita de poderes (tanto en la Federación como en las entidades federativas) —ejecutivo, legislativo y judicial— poderes que guardan autonomía entre sí. El or-

---

<sup>9</sup> El gasto total fue de 4,132,331.4 millones de pesos. Para conocer su proporción respecto al Producto Interno Bruto se utilizó la presentada por INEGI al tercer trimestre de 2019, 18,552,130 millones de pesos. Cifra del gasto obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019, disponible en: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i09.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/tomo_1/tomo_1_i09.pdf). Cifra del PIB obtenida de la página oficial de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>

den entre estos, así como su funcionamiento se sostiene gracias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>. Para abordar la problemática que aquí nos compete, vale reconocer que parte de las razones por las que la corrupción ha logrado expandirse al grado actual es gracias a que se han encontrado vacíos de poder en toda la estructura del sector público, donde esta se ha logrado desarrollar plenamente. A continuación haremos una breve revisión sobre las distintas partes que componen la estructura estatal, el funcionamiento y la razón de ser de éstas, así como los riesgos de corrupción, la manera en la que ésta se ha presentado y las acciones que desde estas instancias se han tomado para combatirla.

## Poder Ejecutivo<sup>11</sup>

Encabezado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de proclamar y ejecutar las leyes, nombrar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios de menor rango, postular a miembros del Poder Judicial y de los órganos autónomos, y en general dirigir la política del país en los rubros correspondientes a las instituciones existentes dependientes de este poder. Debido a sus facultades y al legado histórico que su investidura ha tenido, es la principal fuerza política del país. Por la misma razón, su papel es protagónico y se le considera popularmente como corresponsable de toda decisión mayor que se toma.

Las tareas contempladas por la ley y que competen a este poder están a cargo de las Secretarías de Estado. En la actualidad existen 19 de estas: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Natura-

---

<sup>10</sup> En busca de apearnos a la información oficial, parte del contenido de este capítulo está sostenida por lo enunciado en la Constitución. Información adicional de otras leyes y reglamentos será especificada. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf).

<sup>11</sup> Regida con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf)

les, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura, y Turismo. Todas éstas, junto con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforman las dependencias del Poder Ejecutivo.

En el orden estatal, la titularidad del Poder Ejecutivo en cada entidad corresponde a un Gobernador. Algunas de sus atribuciones son símiles del orden federal, con la restricción territorial que le compete, además de las previstas en la Constitución local a la que se encuentre sujeto. Su labor no se lleva a cabo en un esquema de supra-subordinación en relación con el Presidente, sino acotada por la Constitución Federal. Dentro de los municipios, este poder puede personificarse en quien desempeña el cargo de Presidente Municipal, con la particularidad de que la mayoría de las decisiones en este orden no son tomadas exclusivamente por dicho funcionario, sino que se deciden de manera colegiada en el Cabildo que, en su conjunto, da forma al Ayuntamiento.

Llevar a cabo las labores del Poder Ejecutivo hace necesaria la participación de una multitud de funcionarios públicos. Es justo en este entramado burocrático en donde muchos de los actos de corrupción toman lugar. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI indica que, de los diez principales trámites donde la ciudadanía experimenta corrupción, seis de estos son servicios provistos por el Poder Ejecutivo en sus distintos órdenes —sin tomar en cuenta los del Ministerio Público, órganos autónomos y paraestatales, con los cuales sumarían nueve—.

Se podría decir que la mayor parte de los actos de corrupción que ocurren en México acaecen dentro de los distintos órganos que componen al Poder Ejecutivo. Ya sea que se trate de corrupción en el desarrollo de los distintos trámites, sobornos para evitar multas, o la asignación de obras públicas. Ser responsable de tantas y variadas atribuciones provoca que en este poder de la Unión se reúnan las características necesarias para hacer de este problema algo evidente. Y aunque se han tomado medidas correctivas, los avances al respecto no parecen ser significativos dada la vigencia de estas prácticas.



Un punto destacable es el protagonismo que suelen desplegar los titulares de este Poder (presidentes de la República o gobernadores) cuando se trata de escándalos de corrupción. Y es que, por estar al frente de estructuras tan amplias, es natural que se les involucre en cualquier caso de corrupción que se presente durante sus administraciones. Sin embargo, no han sido pocos los gobernantes señalados directamente de estar a la cabeza de redes de corrupción. Si bien en nuestro país, a la fecha no han existido casos de expresidentes de la República que hayan sido enjuiciados por corrupción, prácticamente a todos los mandatarios federales en la historia reciente de México se les ha acusado popularmente de ello.

Mención aparte merecen los gobernadores y presidentes municipales. Cada año, los órganos de fiscalización locales y la Auditoría Superior de la Federación detectan faltantes de miles de millones de pesos fruto de irregularidades provenientes de los Estados y Municipios; de varias de estas anomalías, es bastante probable que hayan estado quienes han encabezado las administraciones estatales o municipales. Es común escuchar de alcaldes que se enriquecen desproporcionadamente durante su periodo de gobierno, y sus gobernados lo asumen con total naturalidad, debido a la frecuencia con la que este fenómeno ocurre. Durante los últimos años, además, varios gobernantes han denunciados y han sido objeto de señalamientos serios sobre su participación en grandes actos de corrupción.

Y es que su influencia y estatus dentro de la clase política les permitió tejer las redes en las que se apoyaron para delinquir (Hernández, 2017). Existen a la fecha diecisiete casos de exgobernadores a los que se les ha iniciado un proceso penal por corrupción<sup>12</sup>, como resultado de la presión por parte de los partidos de oposición, investigaciones periodísticas y el activismo de la sociedad civil. Sin embargo, han sido muchos más los que se las han arreglado para

---

<sup>12</sup> Más información en: [https://elpais.com/internacional/2017/04/11/mexico/1491939865\\_555849.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/11/mexico/1491939865_555849.html)

evadir el castigo judicial que sus acciones y omisiones merecían. Por si fuera poco, la corrupción liderada por gobernadores involucra a muchos más funcionarios subordinados a estos, quienes -sea por encubrimiento o complicidad directa- resultan corresponsables de las prácticas ilegales cometidas.

## Organismos Descentralizados<sup>13</sup>

Se trata de instituciones creadas para apoyar en funciones específicas a las Secretarías de Estado, siendo dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dependen parcialmente o indirectamente de la Secretaría a la cual se encuentran sectorizadas, en un marco de autonomía de dirección y gestión que les permite operar por sí mismas. Hasta ahora, se cuenta con más de 200 organismos descentralizados, creados para cumplir con tareas tan diversas como lo son los servicios de salud o educativos, de logística, investigación científica, regulación de servicios públicos, conservación del patrimonio, y atención a grupos vulnerables, entre tantos otros.

Aunque, por su razón primordial de cumplir con fines específicos no manejan el volumen presupuestal de las Secretarías de Estado, ello no les vuelve inmunes a las prácticas ilegales. La prestación de servicios públicos, en un país como el nuestro donde la corrupción está normalizada, siempre hay espacio para el cohecho. La posición de autoridad con la que cuentan los prestadores de servicios, insertada en un ambiente de complicidad y con la justificación de un bajo salario, puede hacer posible el condicionamiento de un servicio o un trato de excepción a cambio de un soborno, como ha ocurrido en algunos de estos órganos, tales como los del ramo educativo, el IMSS y el ISSSTE.

Sin embargo aunque son recurrentes los casos de corrupción al algunos entes públicos descentralizados, estimamos que no es viable etiquetarlos a todos como corruptos. Por el contrario, va-

---

<sup>13</sup> Tomados del listado presente en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5568027&fecha=15/08/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5568027&fecha=15/08/2019)

rios de ellos funcionan como una barrera de contención al abuso de autoridad y otros actos de corrupción, al tratarse de órganos reguladores y de defensoría. Tenemos, por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Comisión para la Regulación de Tenencia de la Tierra, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de la Mujer, entre otros; no obstante, aunque algunas de las funciones sustantivas de cada uno de éstos puedan vincularse con la visibilización y el combate a la corrupción, tampoco sería acertado afirmar que el fenómeno se encuentra ausente en ellos.

## Empresas de Participación Estatal

El legado que nos dejó el Estado centralista se sigue percibiendo hasta ahora en algunos rubros. Durante la mayor parte del siglo pasado, el modelo de desarrollo se basó en la inversión en el sector público a través de empresas productivas del Estado. Financiadas con recursos públicos, dichas empresas fueron creadas para satisfacer las necesidades ciudadanas que el sector privado no había resuelto. Por ello, con el paso de los años se acumularon las empresas públicas, restringiendo las posibilidades presupuestales en otros rubros. Con el inicio del denominado modelo económico neoliberal, a partir de 1982, cambió el paradigma de desarrollo del país, por privatizaciones en lugar de fomentar la industria estatal (Valverde, 1998).

Este cambio de la política económica del país supuso, en seis años, que se privatizaran 155 empresas y otras 294 fueran liquidadas. Posteriormente, en el siguiente sexenio (1988-1994) se privatizaron otras más, entre las cuales destacan Teléfonos de México y, parcialmente, Ferrocarriles Nacionales de México. Si bien el argumento toral para justificar las privatizaciones de empresas de participación estatal se centró en una supuesta insolvencia del Estado para mantener su financiamiento, no en todos los casos se

trató de movimientos justificados por el bajo rendimiento de estas (Sacristán, 2006). A la fecha, no se conoce a detalle si las privatizaciones realizadas fueron del todo benéficas o perjudiciales para la economía mexicana.

Actualmente, solo quedan sesenta y cuatro empresas de participación estatal mayoritaria, en variados rubros, como lo son los centros de investigación científica, las empresas operadoras de puertos marítimos, la agencia mexicana de noticias Notimex, entre otras. Debido a que no tienen el mismo objeto ni cumplen con funciones similares, resultaría complicado aplicar en ellas controles contra corrupción con un marco legal único, pues los riesgos de caer en prácticas indebidas varían entre una y otra. Por ejemplo, tenemos el caso de las Administraciones Portuarias Integrales, organismos encargados de administrar los puertos marítimos del país<sup>14</sup>.

También tenemos, por otro lado, a las Empresas Productivas del Estado, pertenecientes al sector energético, encargadas de sostener la supuesta soberanía energética del país bajo el principio de rentabilidad. Nos referimos, por supuesto, a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad. Hasta el año 2013, dichas paraestatales se encontraban sujetas al marco legal aplicable para las empresas paraestatales, pero sostenido en una estrategia para optimizar su funcionamiento al aminorar la carga burocrática y tributaria, se dio paso a la modificación de su régimen dentro de las adecuaciones legales que le dieron forma a la llamada “reforma energética”.

Con su nueva denominación de Empresas Productivas del Estado, se les otorgó un carácter similar a las empresas privadas, obteniendo autonomía presupuestaria y un gobierno corporativo para la toma de decisiones. Cuentan ahora con un régimen jurídico especial que permite aplicarles el derecho comercial y mercantil, quedaron sujetas a principios de máxima transparencia, y su par-

---

<sup>14</sup> Podemos encontrar notas periodísticas señalando corrupción en varios puertos del país, así como los recientes señalamientos de la SFP al respecto: <https://www.milenio.com/politica/hallan-desvios-en-contratos-de-cinco-puertos-del-pais>

ticularidad principal es que el Estado es su accionista mayoritario (Miranda, 2015). No obstante, como nos lo indica la organización México Evalúa (2019), la transparencia corporativa de ambas empresas es insuficiente, y no ha sido útil en el propósito de generar certidumbre en los mercados, a más de tener nula difusión de sus políticas de integridad y de controles anticorrupción.

Lo anterior podría explicar la extendida corrupción que se ha registrado en ambas empresas. Como ejemplos de ello, están los escándalos de corrupción en los que PEMEX se ha visto involucrado. Dejando a un lado el evidente poderío económico y político que mantiene la cúpula del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana - tema aparte tratándose de la corrupción mexicana-, dentro de la empresa se han registrado varios casos que ponen en duda cada decisión que han tomado para su manejo durante los últimos años.

El nuevo esquema de administración corporativa no resultó un impedimento para que PEMEX fuera, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, una ventana para la corrupción. Esta sucedió al menos en dos ejes: por un lado, utilizando los recursos financieros de la petrolera para realizar negocios ilícitos en paralelo relacionados con sobornos y desvíos de recursos<sup>15</sup> y, por otro lado, a través del tráfico ilegal de combustible. Acciones dañinas para las finanzas de la institución fueron legitimadas bajo la dirección de Emilio Lozoya Austin, quien llegó a ese puesto respaldado por su prestigio entre el sector financiero internacional.

Cuando estas líneas se escriben, Lozoya Austin se encuentra prófugo de la justicia, luego de acusaciones de cohecho que lo vinculan con el caso Odebrecht<sup>16</sup>, y la operación de esquemas financieros de triangulación de recursos con los que resultó beneficiado. Durante su gestión (2012-2016) y los años posteriores en el mismo sexenio, PEMEX aumentó su endeudamiento en 147%, lo que co-

---

<sup>15</sup> Información disponible en: <https://www.proceso.com.mx/573072/pemex-re-compro-chatarra-y-a-sobreprecio-la-historia-de-agronitrogenados-y-fertinal>

<sup>16</sup> Información disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/08/sobornos-lozoya-expediente-odebrecht/>

locó a esta paraestatal en una aguda crisis financiera<sup>17</sup>. A pesar de su vulnerable situación, se permitió el crecimiento del tráfico ilegal de combustible, conocido como huachicoleo, en complicidad con altos funcionarios de Petróleos Mexicanos.

También dentro de la otra Empresa Productiva del Estado (la CFE) se han experimentado actos de corrupción que nos hacen dudar otra vez de la efectividad con la que se promovió este esquema organizacional. Con la apertura a la participación de empresas del sector privado, la Comisión Federal de Electricidad otorgó contratos en los que existía un conflicto de interés, debido a la presencia de exfuncionarios mexicanos en dichas empresas<sup>18</sup>. Esta práctica, conocida como “puerta giratoria”, es considerada a nivel internacional como un acto de corrupción, dado de que los exfuncionarios pueden contar con información privilegiada que les permite aventajar a la empresa en cuestión, poniéndola en mejores controles anticorrupción.

## Poder Legislativo

Otro de los Poderes federales, con la función de generar y modificar las leyes que rigen la vida pública es el Legislativo. Nuestra Carta Magna nos dice sobre éste, en su Título III, Capítulo II, que este poder se encuentra depositado en un Congreso de la Unión, dividido en una Cámara de diputados y un Senado. La primera es integrada por 500 diputados. El conjunto de ambas cámaras, en representación de todo el país y con distintas procedencias partidistas, le da forma al Congreso de la Unión. Además, en el orden estatal, existen 32 congresos locales, encargados de modificar todo el marco normativo de cada entidad federativa.

Así pues, la función sustantiva del Poder Legislativo se centra en emitir las leyes, reglamentos y demás legislación necesaria para

---

<sup>17</sup> Información disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/elevo-el-sexenio-anterior-la-deuda-de-pemex-147/1312656>

<sup>18</sup> Información disponible en: <https://www.proceso.com.mx/571462/energia-y-corrupcion-en-mexico>

sostener y regular a las instituciones que le dan forma al Estado. También es de su competencia discutir, modificar y aprobar el presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo, someter a votación las ternas que se les envían para definir algunos nombramientos, y fungir como órgano de control político. Debido a esto, en el Legislativo se concentran las suficientes facultades para fungir como un contrapeso del Ejecutivo, para evitar así la concentración del poder por parte de este último.

Para que la función de contrapeso sea una realidad, es necesario que la conformación de ambas cámaras sea pluripartidista, es decir, que esté integrada por miembros de distintos partidos políticos, a fin de que exista entre los representantes populares una deliberación al momento de legislar. Si bien es cierto cada legislador puede emitir su voto libremente, también lo es que este suele darse de acuerdo con la postura tomada por su partido de procedencia. De ahí la importancia de la representación pluripartidista, pues permite la existencia de contrapesos dentro de la cámara. Prescindir de dichos contrapesos facilitaría que una fuerza política consiga dos terceras partes de legisladores, obteniendo mayoría calificada, lo que le permite hacer reformas constitucionales sin la necesidad de consultar o tener el apoyo de otros grupos parlamentarios.

La representación pluripartidista y la necesidad de mayorías calificadas para aprobar ciertas leyes o nombramientos, le permite al Poder Legislativo mantener su autonomía. Si se prescindiera de ésta, el titular del Poder Ejecutivo contaría con un poder prácticamente omnímodo, lo cual no fracturaría el espíritu de la Constitución, sino también vulneraría a la democracia misma. En cambio, mantener autónomo el funcionamiento del Poder Legislativo le permite a la maquinaria estatal avanzar más fluidamente, y que la toma de decisiones y el aprovechamiento de los recursos se gué por la racionalidad y la justicia, dado que se torna indispensable construir consensos.

La autonomía del Poder Legislativo, aunque está garantizada por la Constitución al igual que la de los otros dos poderes, en los hechos no siempre se traduce de esta forma. La tradición política de un Legislativo prácticamente unipartidista al servicio del Pre-

sidente puede ser la razón de esto. Aunque las mayorías absolutas desaparecieron en los años más recientes, la influencia presidencial sigue teniendo un peso determinante, al igual que ocurre con los gobernadores y los congresos locales. Esta disciplina partidista o simple lealtad al Poder Ejecutivo, no necesariamente puede considerarse como corrupción. En cambio, legislar para que el titular del Ejecutivo u otros altos funcionarios obtengan beneficios, debe interpretarse como un acto de corrupción.

Otra de las formas de complicidad y corrupción que nos podemos encontrar en los congresos, acaece en el proceso de aprobación de los presupuestos. Bajo mandato constitucional, a los diputados federales y locales compete la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos cada año, mientras que en el caso de la federación, los senadores deben realizarles las modificaciones necesarias y dar su visto bueno, para que regrese a la Cámara de Diputados y en última instancia puedan aprobar el proyecto. Sin embargo, por lealtad al titular del Poder Ejecutivo y en posible detrimento de la ciudadanía en general, los legisladores pueden pasar por alto gastos excesivos o innecesarios. Además, prácticamente podrían replicarse estas prácticas en nombramientos, reformas constitucionales y toda actividad en la que el Legislativo pueda validar la voluntad del Presidente o el Gobernador en cuestión.

Los riesgos de corrupción dentro del Poder Legislativo no solo dependen de la complicidad con otros funcionarios, pues también existe la posibilidad de colusión con grupos de interés pertenecientes al sector privado. El cabildeo, el *lobbying* es, por definición<sup>19</sup>, “la actividad de intentar persuadir a una autoridad, usualmente un miembro electo de un gobierno, para apoyar leyes o normas que le dan a su organización o industria una ventaja”. Esta es una figura muy común en los Estados Unidos, pues generalmente se le considera como miembros adjuntos del personal o proveedores de información, además de que se desestima su

---

<sup>19</sup> Información disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Consideran-83-que-legisladores-son-corruptos-20160208-0053.html>



capacidad para influir en la agenda de los legisladores (Deardorff y Hall, 2006).

Los cabilderos, personal operativo de las empresas u organizaciones privadas encargadas de negociar con los legisladores, no existen únicamente en los países anglosajones, pues aunque no se les reconozca oficialmente, también tienen presencia en nuestro país. Podríamos decir que tienen su origen en los acuerdos extraoficiales a los que los grupos de interés lograban llegar con funcionarios de alto nivel, desde tiempos pasados sin determinar. A finales del siglo XX, especialmente para las negociaciones con Estados Unidos para el TLCAN y acuerdos posteriores, el gobierno mexicano contrató a empresas norteamericanas para asistir las reuniones. Pero la consolidación de esta práctica se identifica luego de que, en el proceso electoral de 1997, ningún partido obtuviera la mayoría en el congreso (Gómez, 2008). Esto llevó a que los grupos de interés buscaran métodos para promover sus objetivos e influir en la toma de decisiones.

En la actualidad, se ha hablado de la necesidad de regular esta práctica (González, 2005). Es reconocida por algunos actores como algo natural y benéfico para nuestro sistema político, pero para otros representa el riesgo de que las élites económicas puedan formalizar su influencia en la toma de decisiones pública. No obstante, parece innegable que el acercamiento de grupos religiosos de índole conservadora a los representantes populares ha obstruido la legalización del matrimonio igualitario y la despenalización del aborto, entre otros temas reconocidos internacionalmente identificados con los Derechos Humanos.

Este tema, junto a la existencia del fuero, las altas prestaciones salariales, la indisciplina y otros vicios del legislativo, han mermado su legitimidad ante la opinión pública. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, el 83% de los mexicanos piensa que los legisladores son corruptos<sup>20</sup>. Se trata de una percepción difícil de eludir, al conocerse casos de funcionarios corruptos a quienes se les premia

---

<sup>20</sup> Información disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Consideran-83-que-legisladores-son-corruptos-20160208-0053.html>

con una diputación, y la complicidad de grupos parlamentarios que aprueban presupuestos sin cuestionar el destino de millonarios recursos, entre tantas irregularidades más.

## Poder Judicial<sup>21</sup>

El tercero y último de los Poderes de la Unión que analizaremos, es crucial para la existencia de un Estado de Derecho, es decir, para garantizar el apego al cumplimiento de las normas. Lo anterior nos conduce a cuestionarnos sobre la eficiencia de este, dado que padecemos niveles de impunidad extremadamente altos. Si bien, tenemos claro que no todo dentro del Poder Judicial se trata de castigar a quien tiene una denuncia en contra, es innegable que existen fallas en las autoridades encargadas de la impartición de justicia en México. Para comprender mejor el tema, comencemos analizando la conformación de este Poder.

El artículo 94 de la Constitución Política, en su capítulo IV, señala que el Poder Judicial reside en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Electorales, Colegiados y Unitarios de Circuito, así como en Juzgados de Distrito. A su vez, estos son vigilados y administrados por el Consejo de la Judicatura Federal. Sumemos a los auxiliares, personal administrativo y todos los trabajadores que hacen posible el funcionamiento de este poder. En conjunto, todo este entramado institucional vela por el cumplimiento del mandato constitucional, de acuerdo a sus atribuciones específicas.

La Suprema Corte representa al Tribunal Supremo en nuestro país, siendo así el máximo órgano del Poder Judicial. Por esa razón, cuenta con atribuciones de control constitucional, fungiendo como garante del cumplimiento de lo dictado por la Constitución. Para que así sea, se vale de cinco recursos<sup>22</sup>: declaratoria general de inconstitucionalidad, control de convencionalidad, juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitu-

---

<sup>21</sup> Con información de la Ley Orgánica del Poder Judicial, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf)

<sup>22</sup> Tal como fue expresado por Juan Luis Hernández Macías en Nexos. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3923>

cionalidad. Como lo explica el exministro de la Suprema Corte, Ramón Cossío (2001):

Si analizamos en su conjunto la evolución histórica del órgano y damos cuenta de sus competencias, resulta que él debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales), y proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad). Atendiendo a sus funciones, la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional y, por ende, desde esa “posición” darle un significado a la Constitución y coadyuvar en el proceso de determinación de la teoría constitucional.

A los enunciados anteriormente por el Ministro en retiro, cabe agregar a los medios introducidos tras la creación de la Nueva Ley de Amparo del año 2011: el control de convencionalidad y la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Debido a su papel fundamental para el funcionamiento del Estado mexicano, el Poder Judicial Federal necesita contar con los cuadros más capaces en la materia. Para asegurar tal conformación, los 11 Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia, además de cumplir con una trayectoria proba, habilidad, y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, deben provenir de una terna propuesta por el presidente México al Senado, comparecer ante éste, y resultar electos por mayoría calificada del pleno. Sin embargo, esto no ha sido garantía para el justo desempeño de sus funciones.

No hay duda alguna de la necesidad de contar con una institución como ésta, a fin de mantener un sólido contrapeso en el Poder Judicial, pero no toda su labor se ha mantenido impoluta. Para Magaloni (2007), la Suprema Corte de Justicia falló en el antiguo paradigma con el cuál se regía, al buscar imitar el modelo europeo de un Tribunal Constitucional, en lugar de abocarse a generar ju-

risprudencia constitucional al estilo del Tribunal Supremo norteamericano. Con esto, su labor se centraría en defender los Derechos Fundamentales en lugar de negarlos. Otros cuestionamientos que podrían hacerse sobre la verdadera autonomía de la SCJN es la elección de los ministros, al recaer en último término a la preferencia del Presidente de la República. Si bien es el procedimiento que marca la Constitución, la elección por terna cerrada limita las posibilidades de elegir, tomando en cuenta que de no llegar a un acuerdo entre las opciones presentadas en dos oportunidades, el Presidente deberá decantarse por una de sus propuestas.

Tenemos por otro lado al Tribunal Electoral, órgano que carga con la pesada responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley en un ámbito que ha sido pisoteado durante años por los partidos y su militancia. Su labor consiste en resolver las controversias originadas antes, durante y después de los procesos electorales, tales como impugnaciones a los resultados, conflictos entre actores y quejas por malas prácticas. Dada la delicadeza de los temas que se tocan en este Tribunal, no han sido pocos los señalamientos de complicidad o corrupción de los que han sido partícipes los magistrados que lo componen. A la fecha, no ha habido una acusación formal sobre ello, sin embargo, la permanencia de este tipo de sospechas y el hecho de que el mismo TEPJF no las haya logrado disipar con éxito, así como el que los delitos electorales sigan ocurriendo y quedando impunes, no solo mancha el nombre de la institución, pues además vulnera a nuestra calidad democrática y la confianza de la ciudadanía.

Los Tribunales Colegiados son entidades especializadas facultadas para conocer juicios de amparo, sentencias y recursos, entre otros asuntos. Trabajan de acuerdo a las distintas vertientes del derecho mexicano: civil, administrativo, penal y de trabajo. Los Tribunales Colegiados están integrados por tres magistrados cada uno. Se encargan de resolver los asuntos que no han llegado a término en otras instancias, como lo son los juicios de amparo, recursos de resolución y revisión, entre otras funciones de acuerdo a sus competencias. En general, su labor busca la protección a las garantías individuales de quienes toman parte en un proceso judicial. Los

Tribunales Unitarios de Circuito complementan a los Tribunales Colegiados, en el sentido de ser los encargados de resolver sentencias no definitivas en materia de amparo, recursos de apelación, calificación de impedimentos y controversias entre jueces de distrito. Tienen la particularidad de contar con un solo magistrado.

En último lugar, la primera instancia jurisdiccional en México son los Juzgados de Distrito. Son encabezados por un Juez, quien tiene la facultad de resolver los juicios promovidos por la comisión de algún delito previsto en el Código Penal Federal, además de resolver los juicios de amparo. Existen también Juzgados especializados en materia civil, administrativa, penal, y de trabajo. Pese a ser la autoridad del Poder Judicial más próxima a la ciudadanía, los Jueces de Distrito son constantemente cuestionados por su labor, bajo el supuesto de que la corrupción de la que toman parte determina sus sentencias.

Para garantizar que el funcionamiento del Poder Judicial se dé apegado al derecho, existe el Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano mantiene la vigilancia sobre todas las instancias, excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. Su conformación consta de siete consejeros, entre ellos el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a su vez preside este órgano. De los seis restantes, uno es designado por el Presidente de la República, dos por el Senado y tres por la Suprema Corte. El Pleno formado por los siete consejeros está encargado de designar, remover y sancionar a jueces y magistrados. Además, de determinar la organización y administración de las instancias del Poder Judicial bajo su autoridad.

La compleja conformación del Poder Judicial contempla diversos pesos y contrapesos para salvaguardar al Estado de Derecho. Sin embargo, la corrupción ha encontrado los mecanismos y espacios para colarse dentro de su estructura, como lo pueden constatar la percepción ciudadana y las sanciones que han ocurrido dentro de sus distintos órganos. La presunta complicidad de jueces y magistrados con funcionarios corruptos, o incluso con el crimen organizado, pone en riesgo al mismo sistema de impartición de justicia, dejándonos un ambiente de impunidad y de injusticia.

Además, dada su frecuencia es indispensable tomar en cuenta al nepotismo a lo largo y ancho del poder judicial. Si bien, no se trata de un acto de corrupción legalmente reconocido en la legislación mexicana, el nepotismo representa corrupción, en tanto aventaja a ciertas personas para su contratación, por el simple hecho de compartir un lazo familiar o de amistad con alguna autoridad, sin contar con las calificaciones necesarias para ostentar el puesto que se adquiere. A su vez, el nepotismo violenta el derecho humano al trabajo de las personas rechazadas para el mismo puesto, luego de haberles negado las garantías de igualdad y no discriminación.

El nepotismo dentro del PJJ ha sido ampliamente documentado, tanto por académicos<sup>23</sup> como por el Consejo de la Judicatura Federal<sup>24</sup>, mostrando las dimensiones a las que ha llegado. De acuerdo a la información del académico Julio Ríos, el 51% de los Magistrados y Jueces de distrito tienen por lo menos a un familiar dentro del Poder Judicial. Existen casos en los que la contratación de los familiares se da en el órgano de su propia jurisdicción, mientras otros realizan una contratación cruzada, beneficiando a otra familia para que en otra jurisdicción se beneficie a la propia. Se reconoce a estas prácticas como el resultado de una deficiente e incompleta carrera judicial, al basarse en concursos de oposición cerrados y sin ser contemplados la mayoría de los puestos.

Algunas problemáticas del Poder Judicial ya se han buscado atender en el pasado, tal vez una de las razones principales de la Reforma Judicial de 1994 (Rodríguez, 1997). En la elaboración de dicha reforma, que contempló la modificación de 27 artículos de la Constitución, se subsanaron algunas deficiencias del máximo órgano del Poder Judicial, para transformarlo en un tribunal

---

<sup>23</sup> El académico del CIDE, Julio Ríos Figueroa, realizó la investigación “El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación”, donde plasma la problemática mencionada. Disponible en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=524>

<sup>24</sup> El Consejero de la Judicatura Federal, Felipe Borrego Estrada publicó un documento titulado “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, el primero sobre el nepotismo en el Poder Judicial. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/12316/13952>

constitucional. Se creó el Consejo de la Judicatura como órgano de administración y vigilancia, aunado a la delimitación de atribuciones de los mencionados para evitar cotos de poder. Por último, se implementó la carrera judicial, a modo de perseguir la profesionalización del personal que integra al poder judicial.

Sin embargo, luego de 25 años de la Reforma Judicial y las reformas menores subsiguientes, parecen más claros algunos de los pendientes que aún se tienen por cumplir. Entre ellos hay algunas medidas que podrían contribuir a combatir la corrupción en este Poder, a la vez de volver más eficiente su funcionamiento. Por volver a mencionar algunas, está la ampliación de los puestos a los que se puede aspirar a través de la carrera judicial y ampliar la autonomía de la suprema corte al mejorar el método de selección de los ministros que la conforman. Podría parecer irrelevante, pero es necesario seguir con tales esfuerzos, a modo de hacer valer la ley para todas las personas, y así lograr frenar la impunidad.

Debemos recordar que la existencia de impunidad hace posible la prevalencia de la corrupción. Si las autoridades encargadas de la impartición de justicia no son capaces de procesar debidamente a aquellas personas que cometen actos de corrupción, estas prácticas seguirán siendo ejercidas y replicadas por otros funcionarios. Al mismo tiempo, el que miembros del Poder Judicial sigan abriéndole paso a la corrupción hará que la impunidad mantenga su vigencia. Para que esta dinámica se mantenga, la apertura hacia el cohecho, el tráfico de influencias y el nepotismo, han sido factores cruciales.

## Entes Autónomos y OPDs

Sin subvertir la noción republicana de una división tripartita del gobierno en tres poderes, surgen los entes autónomos, para actuar sin subordinación directa al Ejecutivo, Legislativo o Judicial (sino en coordinación), y respondiendo tanto a una necesidad de modernización de la administración pública, como a una exigencia social: efectivamente, tareas que estaban encomendadas en un pri-

mer momento al presidente de la República (o gobernadores), o a los Poderes Legislativo o Judicial tanto de la Federación como de las entidades federativas, fueron extraídas de tales esferas por el constituyente.

Así, la función estatal de organizar y regular los procesos electorales, originalmente confiada al Poder Ejecutivo, se encomendó a un ente autónomo: el Instituto Federal Electoral (IFE) y símiles en los Estados, ahora a un Instituto Nacional Electoral; la función de tutelar Derechos Humanos a través de un procedimiento cuasi-jurisdiccional, confiada a un organismo descentralizado (las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos), se trasladó a entes autónomos. En el mismo tenor, la fiscalización de la cuenta pública, originalmente función del Poder Legislativo, la impartición de justicia en materia administrativa y, más recientemente, la procuración de justicia.

Como su nombre lo indica, los entes autónomos poseen la capacidad de regirse bajo sus propias normas, proponer su presupuesto y actuar por autodeterminación de sus máximas autoridades. Pero esto no los exenta de operar con apego a la Constitución y las leyes que de ella emanan. De la misma forma que la existencia de tres Poderes de la Unión buscan un balance entre sí, la existencia de Organismos Autónomos ayuda a equilibrar el poder en áreas cruciales de la vida pública.

## Fiscalías<sup>25</sup>

Con el tránsito de la Procuraduría General de la República (PGR), hasta entonces dependiente del Poder Ejecutivo, hacia la Fiscalía General de la República, surgió un nuevo Organismo Autónomo que funge ahora como una suerte de intermediario entre las fuerzas del orden bajo el mando del Ejecutivo y el Poder Judicial. Desprendiéndose de su estructura anterior, la Fiscalía se encuentra a cargo de un Fiscal General autónomo, elegido por el Congreso con

---

<sup>25</sup> Con información de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR\\_201218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf)



base en una terna propuesta por el Presidente. No obstante, mantiene sus funciones de Ministerio Público, como lo son la investigación y persecución de los delitos, el ejercicio de la acción penal, la protección a víctimas y testigos, y su papel de parte acusadora en los procesos, entre otras.

La Fiscalía General cuenta con la capacidad de formar fiscalías especializadas en los rubros que la situación lo amerite. De inicio, la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales (FEPADE) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dos instancias súmamente importantes para la lucha anticorrupción en México, acompañaron a la FGR desde el momento de su creación. La primera de éstas, con existencia previa como parte de la PGR desde 1994, y que y tal como su nombre lo indica fija su atención a los delitos electorales, encargándose de la vigilancia, investigación, persecución y sanción de estos. La Fiscalía anticorrupción, junto con las Fiscalías especializadas en Asuntos Internos y en Materia de Derechos Humanos, iniciaron funciones a la par de la FGR.

La Procuraduría General le dejó a la Fiscalía un legado de desconfianza luego de años en los que no logró contener desde su trinchera a la impunidad, fortaleciendo así a la delincuencia. Funcionó también como el aparato de persecución política del Presidente, mientras simulaba el cumplimiento de sus funciones y en la realidad dejaba, prácticamente, el 99% de los delitos impunes<sup>26</sup>. Todo esto, y el hartazgo social que concitó, motivó la reforma constitucional que da vida al órgano autónomo que opera actualmente. Para el cumplimiento del Estado de Derecho, es fundamental que el desarrollo de las funciones de la FGR se mantenga ajeno a las prácticas corruptas que fueron comunes en su antecesora.

La ocupación de la que se encarga la Fiscalía General no es exclusiva de ésta, pues a nivel local se replica el modelo con Fiscalías o Procuradurías Estatales, encargadas de investigar y perseguir los delitos del fuero común. Se trata de 32 de estos órganos,

---

<sup>26</sup> Con información de: [https://elpais.com/elpais/2018/08/26/opinion/1535306204\\_490947.html](https://elpais.com/elpais/2018/08/26/opinion/1535306204_490947.html)

uno por cada Entidad Federativa, los cuales al igual que su homóloga federal mantienen un régimen de autonomía con respecto al Gobierno Estatal correspondiente. Sin embargo, la designación de los fiscales estatales se vio manchada de origen, en varios casos, por la descarada intromisión del Gobernador en turno.

Aún con una vida reciente, tanto la Fiscalía General de la República como las Fiscalías Estatales deben evitar convertirse en instancias de persecución política, tal como en su momento lo fue la PGR. Llegar a replicar este modo de hacer las cosas no originará más que un deterioro de la seguridad aún más profundo, así como continuar con un incremento de la corrupción, como consecuencia de vivir en un sistema donde la justicia se puede burlar.

En el futuro, también debe revisarse el procedimiento por medio del cual se designa a los titulares de esos entes autónomos: si la intención de los constituyentes (federal y de los Estados), fue arrancar de la esfera de influencia del Poder Ejecutivo al Ministerio Público —lo que posibilitaría que, entonces, incluso un presidente o un gobernador en funciones fuese investigado y procesado—, lo cierto es que mientras el titular del Ejecutivo sea quien decide quienes conforman las “ternas” definitivas de entre los que deberá surgir el titular del ente autónomo, es claro que la designación de este funcionario puede estar empañada por una deuda de gratitud que conduzca a un desempeño en un contexto de clara subordinación.

## Organismos Electorales<sup>27</sup>

Nuestro país tiene una larga trayectoria en cuanto a la organización de procesos electorales, pero una bastante reciente, ejecutada, de manera autónoma. Como bien sabemos, previo al actual Instituto Nacional Electoral operó el Instituto Federal Electoral. En un inicio, este no se trató de un órgano electoral autónomo, debido

---

<sup>27</sup> Con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGI-PE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGI-PE_270117.pdf)

a que fue presidido por quien desempeñara la titularidad de la Secretaría de Gobernación, entre 1990 y 1996. Durante el periodo comprendido entre ambas fechas, se produjeron varias reformas que, paulatinamente, le dieron un carácter ciudadano al Instituto, culminando con la instauración de un Consejero Presidente ciudadano, en el ya mencionado 1996.

Las funciones del IFE como Órgano Autónomo duraron de manera ininterrumpida hasta el 2014, tras 18 años en este régimen y 24 de existencia. Durante esta etapa logró la consolidación de elecciones libres, haciendo posible la desaparición de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados en 1997 y la alternancia partidista en la Presidencia de la República, en el 2000. Se encargó, además, de la organización de elecciones federales, en acompañamiento a nivel local de los órganos electorales locales. Sin embargo, el deficiente rendimiento de estos fue el motivo que justificó la reforma en materia electoral del 2014.

Los Órganos Electorales Locales sufrieron, con el paso del tiempo, la pérdida de autonomía con respecto a los gobiernos estatales, a los cuales se les acusó de intervenir en los procesos electorales a principios de este siglo. Se permitió la realización de prácticas ilegales al partido del gobernador (cualquiera que éste fuese) habida cuenta de que la normatividad vigente hasta entonces, no permitía que la autoridad a nivel Federal evitara el fenómeno. Con el cambio de IFE a INE, los órganos locales perdieron facultades directas, quedando su permanencia o delegación en manos del Instituto Nacional. Entre estas, la organización de elecciones locales, destitución de consejeros electorales, entre otras medidas pensadas para evitar que los poderes locales se apropiaran de los órganos.

El nuevo periodo del Instituto Electoral, ahora con carácter nacional debido a sus nuevas atribuciones de centralización de facultades locales, buscó la consolidación democrática mediante el reforzamiento a la certidumbre de los resultados. Para lograrlo, sumado a sus funciones preexistentes de organizar las elecciones, realizar labores de educación cívica y capacitación profesional, así como acciones sancionatorias, se implementaron medidas de fiscalización a los gastos de campaña, pautas de difusión para los par-

tidos y mayor transparencia. Pero esto no impidió que, durante el proceso electoral del 2017 no se registraran irregularidades, como la presunta compra de votos por parte del candidato priista al gobierno del Estado de México, quien finalmente resultó ganador. A pesar de esto, un año después se logró un proceso cuyos resultados fueron reconocidos por todos los actores involucrados por primera vez en la historia democrática de México.

Los órganos electorales continúan manteniéndose en una situación delicada, no propiamente por su labor, sino por el papel que siguen jugando los partidos políticos en la vida electoral de México. La injerencia de éstos en los órganos locales, la prevalencia de prácticas ilegales para aventajar las votaciones, así como los embates directos entre partidos sin un sustento basado en hechos, siguen siendo prácticas que vulneran a la democracia, y que parecen sobrepasar la capacidad regulatoria del INE (Serra, 2016). Para combatir la corrupción deben reforzarse los controles en el sistema electoral, pero debe hacerse sin que los órganos electorales pierdan autonomía y evitando vulnerar la competitividad entre los partidos políticos.

## Órganos de control

Otra vertiente de los organismos autónomos y desconcentrados no busca asignarles funciones institucionales que abarquen varios rubros, sino conferirles únicamente un carácter regulador para un segmento específico. En nuestro país tenemos a la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Los primeros dos, en su carácter de órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, cuentan con autonomía técnica, operativa y de gestión, de acuerdo a la ley que los rige. En cambio, los dos últimos órganos reguladores mencionados han sido instaurados con autonomía por la vía constitucional, a través de su artículo 28. Este dispositivo, por ser el referente constitucional de la prohibición de los monopolios, le da sentido al papel de dichos organismos: actuar en contra

de la formación de fuerzas monopólicas en sectores estratégicos para la Nación.

Las Comisiones Reguladora de Energía y Nacional de Hidrocarburos se encuentran normadas en la Ley Orgánica de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética<sup>28</sup>. Además, junto a la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, dependiente de la SEMARNAT, conforman el Sistema de Reguladores Energéticos. Como su nombre lo indica, han sido creados para ejercer un papel regulador de los nuevos actores que despliegan actividades dentro del sector energético, luego de la apertura de este al sector privado fruto de la llamada Reforma Energética. Aunado a esto, se encargan de realizar supervisiones, otorgar permisos y verificar lineamientos de calidad en el sector.

El papel de la CRE y la CNH, aunque se justifica con la nueva dinámica en materia energética, ha demostrado ser insuficiente para frenar las malas prácticas realizadas por PEMEX y la CFE. Como se ha probado en fechas recientes, estos órganos tuvieron conocimiento de los malos manejos dentro de la petrolera estatal, fueron negligentes con ciertos controles -que permitieron el tráfico ilegal de combustible-, y solaparon contratos que, a la fecha, no han logrado resultar productivos para el país. Esta ineficacia ha provocado que, ante el cambio de administración, su presupuesto y responsabilidades se vean mermados, y la integración de sus órganos de gobierno se vea cuestionada por sus decisiones.

El siguiente órgano regulador surgió de la mano de la Reforma en Telecomunicaciones<sup>29</sup>. Se trata del Instituto Federal de Telecomunicaciones que, como lo señala su denominación, tiene bajo su responsabilidad la vigilancia de los actores que intervienen en el sector de las telecomunicaciones. En específico, tiene la atribución de regular, supervisar y sancionar a los proveedores de servicios en telecomunicaciones y el uso que estos le dan a la in-

---

<sup>28</sup> Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf)

<sup>29</sup> La reforma dio origen a la Ley Federal de Telecomunicaciones, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_020419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_020419.pdf)

fraestructura existente, a fin de mejorar la calidad de los servicios prestados a los consumidores. También se encarga de marcar las pautas técnicas necesarias para el funcionamiento y la provisión de dichos servicios.

Este fue un sector dominado por monopolios privados, surgidos de presuntos arreglos con las autoridades en los que la corrupción se vio involucrada, lo que dejaba poco margen de acción a sus competidores. Desde la creación del IFT el terreno de juego se encuentra más nivelado para las partes involucradas, al restringir la acción de los principales proveedores y fortalecer las capacidades de los menores. Desde la creación del Instituto se han ampliado los servicios de telefonía e internet ofrecidos, así como la cobertura de este servicio a nivel nacional.

Tenemos, por otro lado, a la Comisión Federal de Competencia Económica<sup>30</sup>, el órgano autónomo antimonopolios de México. Se encarga de promover la competencia económica, combatir la formación de monopolios y sancionarlos, a fin de contribuir al bienestar de los consumidores. De igual forma, mantiene vigilancia sobre la situación de los mercados para evitar, de manera oportuna, las prácticas de competencia desleal. En el cumplimiento de su labor, ha logrado sancionar a agentes económicos de presencia transnacional que, por su poderío, pretendían obtener ventaja sobre sus competidores. También ha emitido observaciones al gobierno por irregularidades en sus contrataciones.

Contar con un organismo con tales capacidades hace más viable la lucha anticorrupción, pues en sí misma esta puede ser el producto de la monopolización de atribuciones por una autoridad, cuando ésta se aprovecha de tales atribuciones para beneficio propio, trátese de un servidor público o un agente privado. En la actualidad, mantiene una estrecha colaboración con distintos órganos que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Como podemos apreciarlo, los órganos reguladores no siempre garantizan mejores condiciones de competencia que puedan reper-

---

<sup>30</sup> Con origen en la Ley Federal de Competencia Económica, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf)

cutir en beneficios para los consumidores. El caso de la CRE y la CNH son un claro ejemplo de esto, pues además de la subida de precios en energía eléctrica y combustible, así como la disminución de ingresos y el endeudamiento de las empresas estatales encargadas, los órganos reguladores no pudieron frenar las prácticas de corrupción, las cuales supusieron pérdidas millonarias para el Estado. Por el contrario, el IFT y la COFECE han garantizado una mejoría en distintos servicios, el abaratamiento de estos productos de la justa competencia, e incluso combatir la corrupción en uso de sus facultades.

## Otros entes

Compartiendo con los anteriores su fundamento en el artículo 28 constitucional, el Banco de México<sup>31</sup> es el banco central de nuestro país, cuya labor central es regular la política monetaria. La Junta de Gobierno que lo dirige, de manera colegiada toma las decisiones en cuanto a emisión de divisas, tasas de interés y demás medidas que contribuyan a controlar la inflación de México. La importancia de su autonomía radica en que el manejo de la política monetaria limita la disposición de recursos del gobierno, lo cual permite un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, a la vez que evita la irresponsable emisión de divisas que puede traducirse en inflación.

Apreciándolo en términos generales, la labor del Banco de México puede parecer sencilla. Sin embargo, esta requiere una alta especialidad técnica, que le permita a su personal mantener un monitoreo constante a los indicadores macroeconómicos nacionales, a fin de entender con precisión el desempeño de las finanzas públicas, el sector financiero, las distintas actividades económicas productivas, y la economía de los hogares mexicanos. De esta forma, la Junta puede tomar, de manera oportuna, las decisiones necesarias para salvaguardar la estabilidad macroeconómica de México.

---

<sup>31</sup> Con base en la Ley del Banco de México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

Si bien el respaldo en datos en el manejo de la política monetaria le da a BANXICO una alta certidumbre, la interpretación ortodoxa de estos ha sido determinante para llegar a la situación económica actual. Con el argumento de evitar un crecimiento desmedido de la inflación, durante años la Junta de Gobierno promovió que el salario mínimo no aumentara de manera significativa, a pesar del amplio porcentaje de la población mexicana que se sitúa por debajo del umbral de pobreza. A falta de evidencias que indiquen lo contrario, esta postura pudo ser parte de la política económica que, desde el Gobierno Federal, promovió los salarios bajos para atraer a la inversión extranjera. Fue hasta el año 2019 cuando se optó por respaldar un incremento del 16% —el mayor hasta la fecha—, sin que esto tuviera efectos negativos en el valor de la moneda y en la inflación.

Más allá de las controversiales decisiones como la mencionada contención del aumento al salario mínimo, aunado a que la percepción de que los salarios y prestaciones de sus funcionarios raya en el exceso, BANXICO se ha mantenido como una institución íntegra y ajena a los escándalos de corrupción. En cambio, han sostenido que la presencia de esta inhibe el crecimiento económico del país, lo que hace necesario combatirla.

Otra institución fundamental para el desarrollo del país es el INEGI. En el caso de ésta, su importancia radica en su papel como generadora de información confiable, para el uso de esta en la elaboración de mejores políticas públicas. Aunque sus primeros antecedentes datan del siglo XIX y se erigió con las siglas que lo conocemos por decreto presidencial en 1983, su personalidad jurídica como un organismo con autonomía técnica y de gestión es bastante reciente, pues se consiguió con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía<sup>32</sup> (LSNIEG), en el año 2008. Desde entonces, al igual que otros Autónomos de carácter similar, se dirige por medio de una Junta de Gobierno, proveniente de una terna del Presidente avalada por el Senado.

---

<sup>32</sup> Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_250618.pdf)



El Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene como función principal hacerse cargo del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, conformado por cuatro subsistemas que componen el compendio de información que genera y administra el INEGI: de información demográfica y social; económica; geográfica y del medio ambiente; y de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia. Para cumplir con su encomienda, se vale de censos, encuestas y estudios periódicos, que garantizan la obtención de información imparcial y objetiva. La cooperación que mantiene con las Secretarías de Estado y otros Organismos Autónomos permite que sus datos contribuyan a un certero diagnóstico de la realidad del país, lo que a su vez posibilita implementar las políticas necesarias para resolver las problemáticas existentes.

Una de las mayores contribuciones que nos ha dejado el INEGI, la cual es de especial interés para el tema que estamos explorando, es la información relacionada con el fenómeno de la corrupción. Cuenta en la actualidad con cinco Encuestas Nacionales que abordan el tema desde distintas vertientes, que en conjunto nos delinean un panorama más claro sobre la corrupción y su naturaleza. Estas son la de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, de Victimización de Empresas, de Población Privada de la Libertad, de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, y la de Calidad e Impacto Gubernamental.

La anterior no se trata de la única institución que, como parte de sus funciones, colabora para combatir la corrupción. De hecho, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fue creado exclusivamente para realizar esta labor. Este viene a sustituir al ahora extinto Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, luego de expedir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>33</sup>, en el año 2016. Forma parte esencial del Sistema Nacional Anticorrupción, en donde participa el Presidente

---

<sup>33</sup> Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf)

del INAI como miembro del Comité Coordinador del SNA. Con él a la cabeza, el Pleno del instituto está conformado por seis consejeros más.

El INAI mantiene el ejercicio de las funciones que tuvo su antecesor, el IFAI, aunque con algunas adiciones producto de la nueva legislación. Entre ellas, está el resolver los recursos de revisión o inconformidad ante la negativa de los sujetos obligados por publicar información solicitada, sancionar a quienes se nieguen a acatar sus ordenamientos en la materia, promover y difundir la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, así como tomar las medidas necesarias para que la información pública sea accesible para el público en general. De esta forma, podemos apreciar al INAI como un intermediario entre la ciudadanía y el gobierno, facultado para obligar a éste a mantener informados a sus gobernados.

Gracias a la existencia de este organismo y del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, del que forman parte los institutos locales de transparencia, la opacidad dentro del ejercicio público es menos probable que en el pasado. Recordemos que, uno de los elementos principales para la existencia de corrupción es la opacidad, y que la forma de combatirla es a través de la transparencia. Esta práctica elimina las barreras de la discrecionalidad, al volver más accesible la información de interés colectivo. De tal forma, el INAI nos ayuda a combatir la corrupción al evitar que la opacidad siga proliferando.

También con una estrecha relación respecto al tema de este libro, se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>34</sup>. Esta tiene su origen en el año de 1989, cuando se creó como una dirección de la Secretaría de Gobernación. Un año después fue convertida en un organismo descentralizado, y en 1999 obtuvo su autonomía constitucional. Tal como lo indica su nombre, es la

---

<sup>34</sup> Con base en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_250618.pdf)

institución encargada de procurar la protección a los Derechos Humanos, habiéndose creado organismos análogos en las Entidades Federativas. La Comisión cuenta con un Presidente, quien es electo por la votación de una mayoría calificada en el Senado, luego de contender entre figuras notables en la protección a los Derechos Humanos provenientes de la sociedad civil.

La CNDH se encarga, de manera general, de proteger y promover la defensa de los Derechos Humanos. Aunque de esta forma puede parecer una labor sencilla, tras de sí lleva multitud de implicaciones. Para empezar, debe recibir las quejas por presuntas violaciones a los DDHH, indagar en éstas y llegar a su resolución, para después emitir las respectivas recomendaciones o denuncias, según sea el caso. Además de esto, se encarga de coordinar, supervisar y acompañar a las instancias y organizaciones encargadas de la promoción de los Derechos Humanos. También recae en ésta la labor de procurar el seguimiento de los tratados internacionales en la materia a los que México se encuentra adherido.

Debido a que las violaciones a los Derechos Humanos suponen, como lo establece el artículo 3 de la Ley Reglamentaria de la Comisión, la trasgresión de estos por parte de servidores públicos, su vinculación con actos de corrupción suele ser directa. Esto es así porque en un acto de corrupción, el servidor público que lo comete deja de ejercer sus funciones reglamentadas o hace uso de ellas en busca de un provecho personal, lo cual puede repercutir directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía. Por ello cobra mayor relevancia la existencia de una institución capaz de proteger los Derechos Humanos.

Tras la reforma constitucional de 2011, el Poder Judicial Federal fue habilitado para tutelar (a través del juicio de amparo), Derechos Humanos contenidos en Tratados Internacional suscritos por el Estado mexicano. Esto podría suponer que la tarea inicialmente encomendada a los Ombudspersons estaría subsumida por jueces de Distrito, Magistrados Unitarios y de Circuito, y Ministros de la SCJN. Sin embargo, hacia el futuro, puede redimensionarse la labor de las Comisiones de Derechos Humanos en el combate a la corrupción a partir de que pueden configurarse como “puertas de

entrada” a otras instancias, en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Otro aspecto destacable, que podría valorarse como un avance en materia de combate a la corrupción, deriva de la citada reforma a la Constitución de 10 de junio de 2011, que estableció la obligación de los servidores públicos de acatar las recomendaciones emitidas por los Ombudspersons, las cuales -sin ser vinculatorias- encuentran mayor probabilidad de cumplimiento ante la posibilidad de que los funcionarios infractores sean llamados a cuentas por el Poder Legislativo.

Por último, en este repaso del sector público, incluiremos a la Auditoría Superior de la Federación. Su figura como ente autónomo es un tanto distinta a los que hemos presentado anteriormente, debido a mantenerse sujeta parcialmente al Poder Legislativo —relación que lleva en el nombre, “Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados”—. La razón de tal autonomía parcial radica en su origen, pues fue antecedida en funciones por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico enteramente dependiente de la Cámara de diputados. Luego, al ser sustituida por la ASF, pese a adquirir autonomía técnica y de gestión, se mantuvo vinculada a la Cámara mediante su Comisión de Vigilancia, encargada de supervisar el desempeño del órgano fiscalizador.

La existencia de la Auditoría Superior ha sido provechosa para el combate a la corrupción, al estar encargada de la revisión de la Cuenta Pública, documento que contiene los pormenores del gasto ejercido por el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, el Judicial, Autónomos, así como organismos desconcentrados de la Administración Pública Federal, e incluso de particulares en uso de recursos públicos. En su labor, ha encontrado innumerables irregularidades en el ejercicio de los recursos, lo que ha llevado a procesos penales de funcionarios de alto nivel, a la vez de haber respaldado con información confiable a investigaciones en proceso.

De manera similar, pero en el orden estatal, existen los Órganos de Fiscalización Superior. Cada Entidad Federativa cuenta con uno, mismo que se encarga de la revisión de la Cuenta Pública estatal, remitida por el respectivo Congreso Local. Su función equi-

para en importancia, aunque a menor escala, a la de la Auditoría Superior por ser también capaces de encontrar irregularidades en el ejercicio del presupuesto, para ejercer acción penal si tales irregularidades no fuesen resarcidas. Pero, al contrario de su homólogo federal, sus investigaciones raramente han trascendido a la detención de algún funcionario público de alto rango.

La disciplina fiscal a la que someten a los entes fiscalizables, tanto la ASF como los Órganos de Fiscalización locales, ha funcionado para atajar varios actos de corrupción. Únicamente, podría presentarse como una deficiencia el que los actos de corrupción que producen las irregularidades, al momento de que son descubiertos, ya han sido cometidos y sus afectaciones las han padecido quienes debieron beneficiarse con esos recursos.

## Sector privado

Luego de hacer un repaso superficial pero abarcativo del sector público, su funcionamiento, los riesgos de corrupción y las medidas que se toman ante esto, es el turno de abordar lo concerniente al sector privado. Excluirlo sería equivalente a pensar que la corrupción es exclusiva del servicio público, y que los intercambios extralegales que le dan forma sólo ocurren entre sus mismos empleados. También existen intercambios intersectoriales —entre servidores públicos y privados—, así como entre agentes privados únicamente. Debido a la naturaleza de la corrupción, su práctica no excluye a ningún actor, siempre que puedan obtener beneficios propios en oposición a las normas y el deber que les fue encomendado.

Al abordar este fenómeno desde la óptica de los agentes privados, debemos ser muy cuidadosos al delimitar sus alcances. Si consideramos que dentro del sector público suele confundirse el comportamiento autoritario, la posesión de riqueza, la lejanía con la ciudadanía o la simple desatención, con prácticas corruptas -aunque no siempre se trate de esto-, en un marco normativo más abierto, como lo es el aplicable al sector privado, esta línea se vuelve aún más difusa. Se puede tener una percepción errada en el aspecto de confundir cierto estatus económico con tales prácticas, cuando

cierto es que la riqueza pudo obtenerse por medios completamente lícitos. Por otro lado, la percepción podría apuntar a un nivel menor por el simple hecho de ser ajenos al gobierno, pero automáticamente se ignora la posibilidad de que la riqueza tenga una procedencia ilícita, incluso en connivencia con servidores públicos.

En búsqueda de no incurrir en tal error, es necesario precisar el significado de sector privado, así como sus alcances y límites, la relación que guarda con el sector público, y el papel que juega la ciudadanía y el empresariado en su conformación.

El sector privado es definido de manera sencilla por el diccionario Oxford como “La parte de la economía nacional que no está bajo el control directo del Estado”. Traza claramente los límites del dominio privado, definiéndolo por exclusión: por tanto, es sector privado todo lo que no abarca el sector público. Pero tal diferenciación entre ambos puede resultar insuficiente, tomando en cuenta, por ejemplo, la existencia de una porción de la economía que mantiene un control indirecto estatal, tal como las asociaciones público-privadas, las adquisiciones y contrataciones públicas, así como las condonaciones tributarias y los créditos para el desarrollo empresarial.

En busca de una diferenciación entre ambos sectores, nos podemos topar con la distinción que hace Nora Rabotnikof (1998, pp. 4-5):

En primer lugar, el criterio para el trazado de la distinción es la referencia al colectivo o a la dimensión individual. Así, público alude a lo que es de utilidad o interés común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido como aquello que refiere a la utilidad e interés individuales. [...] El segundo criterio se refiere a la visibilidad vs. el ocultamiento, a lo que es ostensible y manifiesto vs. lo secreto. [...] El tercer criterio es el de la apertura-clausura. En este caso, público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros.

Por tanto, podemos decir que el sector privado comprende a todo aquello ajeno al control estatal, que busca la utilidad individual, manteniéndose reservado y cerrado ante lo colectivo. Tomando en cuenta lo dicho anteriormente, el sector privado no debe verse como un colectivo uniforme, sino como la conjunción de actores individuales e independientes entre sí, con fines propios y medios propios para alcanzarlos. En esta definición se contemplan dos formas que adquiere el sector privado: particulares —es decir, actores individuales— y empresas —individuos que laboran en conjunto para el cumplimiento de los fines lucrativos de una organización—.

## Particulares

La población mexicana es la gran cómplice para que la corrupción pueda proliferar de la manera en que lo hace en la actualidad. Son los pequeños actos de corrupción con los que, día con día, se ha normalizado esta práctica entre la sociedad. Está claro que muchas veces las propias autoridades motivan la comisión de actos de corrupción, pero siempre está disponible la opción de rechazarla. Al momento en el que la persona accede a participar en un acto de corrupción, deviene igualmente corresponsable de que suceda. Entonces, tenemos que la propagación de la corrupción como una práctica cotidiana depende en gran medida de lo dispuesta que está la población para que esto se mantenga así.

Es probable que la mayor parte de estas situaciones se presenten cuando los individuos realizan trámites gubernamentales de cualquier tipo, en busca de conseguir una ventaja en el proceso de dicho trámite. Puede buscarse la condonación de una multa, la aceleración del trámite en cuestión, e incluso la omisión de un pago que, por norma, se deba realizar. De acuerdo con datos del INEGI, la tasa de prevalencia de la corrupción al realizar un trámite gubernamental personalmente es de 14,635 por cada 100,000 habitantes. Esto nos aproxima a una cifra mayor a 19 millones de personas que se han visto involucradas en dichos actos. Y podemos presumir que la cifra asciende al tomar en cuenta a aquellas perso-

nas que no consideraron que sus acciones pudiesen ser calificadas como actos de corrupción.

## Empresas

En un país como México, la clase empresarial es altamente influyente en la toma de decisiones políticas, lo cual se suma a su poderío económico que, por lo menos en los estratos superiores, le permite actuar arbitraria o discrecionalmente, a diferencia del grueso poblacional. Los ingresos que perciben llegan a ser muy superiores a los disponibles dentro del servicio público, y el escarnio social que pueden recibir a consecuencia de sus actos suele ser mucho menor. El estatus que mantienen dentro de la sociedad mexicana haría pensar que no necesitan de más privilegios que los ya poseídos, sin embargo, la ambición humana ha orillado a muchos empresarios a corromperse para seguir multiplicando su poder, su dinero o su influencia.

Una de las formas en las que se presenta la corrupción en el ámbito empresarial es mediante la existencia del llamado “capitalismo de cuates/compadres” (Vélez y Monroy, 2017; Carbajo, 2011). Su existencia requiere del tráfico de influencias entre los agentes privados y los servidores públicos. En esta relación de dependencia, los privados reciben ganancias extraordinarias debido a la cercanía que mantienen con el poder político, siendo beneficiados con concesiones, condonaciones de impuestos, subastas, expediciones de permisos, entre otros medios con los que cuenta el gobierno para otorgar privilegios y ventajas a los particulares de su preferencia.

Este modelo económico no se sostiene de la libre competencia empresarial, pues debido a las asimetrías de poder existentes, traducidas para este caso como la desigualdad en la influencia que se puede ejercer sobre las autoridades, no todos los actores empresariales tienen la oportunidad de desarrollarse de manera óptima. En cambio, quienes reciben estos privilegios suelen ser ya actores aventajados en su poderío económico, lo que les permite otorgar regalos, sobornos o cualquier otra medida que les garantice mantener con el gobierno la relación expuesta. La prolongación de este modelo ha



permitido la permanencia de las élites económicas y políticas en el país, lo cual a su vez bloquea la movilidad social intergeneracional.

El capitalismo de cuates no es un modelo practicado únicamente en nuestro país, pues los casos de empresas transnacionales involucradas con actos de corrupción en varios países han llegado a trascender a la visión pública (el caso de Odebrecht, a guisa de ejemplo). En éste, los directivos de la empresa organizaron un laberinto financiero con el que lograron sobornar a las autoridades de varios países para conseguir permisos y concesiones de obra, lo cual les permitió extender su presencia por toda la región, hasta que se conoció su *modus operandi* y se comenzó a procesar a los responsables.

Otra de sus manifestaciones, como ya se mencionó, es la condonación tributaria. Para el caso mexicano, esta es una práctica bastante común, con la que se le permite a empresas o individuos contar con el beneficio de no pagar sus impuestos. Esta medida se sostuvo originalmente en el supuesto de que serviría para incentivar la tributación, apoyaría a las empresas con poca solvencia y a su vez fomentaría su desarrollo. Sin embargo, la medida se aplicó de manera discrecional, sin aparente justificación para la mayoría de los casos, a favor de aquellos contribuyentes con mayores ganancias, quienes —por ende— habrían debido aportar más a las arcas públicas. A falta de conclusiones sobre el caso, queda la sospecha de que varias de estas condonaciones fueron producto del tráfico de influencias.

De igual forma, el tráfico de influencias podría explicar la vinculación entre medios de comunicación y gobiernos, cuando los primeros son beneficiados por los segundos mediante recursos destinados a la publicidad oficial. Antes de exponer el caso, cabe aclarar que se reconoce la necesidad de todo gobierno a contar con difusión sobre sus acciones y acontecer, siendo concerniente al interés público y dadas las limitaciones de infraestructura para brindar tal información solo por sus propios medios. Siendo así, las partidas presupuestales destinadas a la publicidad oficial son necesarias, a fin de ampliar el alcance de la información gubernamental. No obstante, hay claros indicios de que su asignación no persigue tales fines, sino que parecen haber sido aplicados en

repetidas ocasiones para el beneficio de agentes privados, afines o vinculados directamente con la autoridad.

Reforzando el argumento anterior, basta con conocer algunos estudios al respecto<sup>35</sup>, en donde se muestra un constante sobreejercicio en dicho rubro con respecto al monto presupuestado durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el cuál oscila entre 2,129 millones y 6,875 millones de pesos. Si la tendencia de sobreejercicio fue constante durante la primera mitad del sexenio, cabe preguntarse ¿por qué no presupuestar un monto superior, cercano al ejercicio estimado? La respuesta puede estar relacionada con la opacidad en las asignaciones. Se especula que la publicidad oficial, por lo menos en el sexenio anterior, pudo servir para garantizar que algunos medios mantuvieran una línea editorial a favor del gobierno.

De tal forma, agentes privados del ámbito de los medios de comunicación pueden obtener provecho del presupuesto público, condicionando silencios y verdades a modo, a cambio de ser beneficiados con recursos públicos destinados a publicidad oficial.

Han sido tan diversas las formas en las que el sector privado incurre en actos de corrupción, que sería necesaria otra publicación para abordarlos a mayor detalle. Debemos tener presente que no existe únicamente la corrupción privada en colusión con el sector público. También, tal vez con menor afectación al interés público pero aún constante, existe la corrupción exclusiva entre agentes privados. Consideremos en primer lugar que, dentro de los organigramas empresariales también figuran autoridades de distintos rangos, con la capacidad de tomar decisiones. Luego, las empresas se rigen por leyes y reglamentos internos que delimitan el actuar de su personal. Entonces, cuando una figura de autoridad manipula la normatividad aplicable para obtener un beneficio personal, indudablemente incurre en un acto de corrupción.

---

<sup>35</sup> Información sobre algunos de los estudios mencionados puede encontrarse en los siguientes enlaces: <https://fundar.org.mx/cada-ano-se-gasta-mas-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-por-que/> <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/publicidad-oficial-la-regulacion-pendiente/> <https://imco.org.mx/temas/publicidad-oficial-cuanto-cuesta-des-informar/>

# Capítulo III:

## ¿Qué provoca la corrupción?

### Introducción

**P**odremos saber un poco más sobre lo que es la corrupción, conociendo su definición y cómo se mide, así como la forma en la que se desarrolla dentro de múltiples ámbitos, pero entenderla integralmente requiere, por lo menos, estar consciente de los estragos que deja a nuestro entorno.

Entre todas las posibles consecuencias negativas que la corrupción puede acarrear, podemos identificar tres grandes conjuntos: las económicas, las sociales y las políticas, rubros interconectadas, que mantienen particularidades que solo pueden comprenderse desde dichos ámbitos en específico. La política podrá abarcarlo todo, en tanto es la responsable de toda toma de decisiones desde el poder, pero no se verá afectada directamente por el daño a las finanzas públicas, que por ejemplo, el desvío de recursos ocasiona.

De la misma forma podríamos enunciar una multitud de factores que nos permiten agrupar las consecuencias de la corrupción, tal como se presentará a continuación, pero el propósito de este

capítulo no es justificar el estilo, sino exponer de manera puntual las consecuencias negativas que la corrupción deja a su paso. Se enfatiza que se trata de consecuencias negativas porque, como ya lo hemos mencionado, han existido momentos en los que la corrupción cumplió funciones aparentemente necesarias para sobrellevar las condiciones de vida de la población, y ha sido así, partiendo de la premisa de que un sistema, en principio inequitativo, puede equilibrar la balanza mediante ciertas prácticas ilícitas. Empero, debemos insistir en que nada justifica este fenómeno.

Tampoco se pretende justificar a los autoritarismos, que por su propia naturaleza transgreden los derechos humanos de las personas, lo cual —en el contexto global actual— resulta inadmisibile; lo verdaderamente notable en esto es que se puede intuir que la corrupción causa alteraciones en el funcionamiento de todo sistema donde aparece y lo obstaculiza. Pero, si tal alteración en un sistema autoritario logra abrir espacios para ejercer libertades individuales, ¿cómo puede incidir en una joven democracia como la nuestra? Seguramente, repercute a la inversa: esto es, en menoscabo de derechos fundamentales.

Entre las múltiples consecuencias que puede causar la existencia de corrupción, de entre las cuales seguramente pudieron ser omitidas varias y otras más están por descubrirse, optamos por agruparlas en tres vertientes: En primer lugar están las consecuencias económicas, luego las sociales, y por último las políticas. De esta forma, pretendemos hacer más sencillo comprender una idea general: un acto de corrupción no queda solo entre las personas que hacen “el trato”, sino que las trasciende y termina por impactar al sistema entero.

En cuanto a las consecuencias económicas, podemos reconocerlas fácilmente, pues a través de ejercicios de fiscalización pueden detectarse las irregularidades financieras que causan. El dinero no desaparece mágicamente; ante ello, sólo caben dos opciones: o se emplea en el rubro para el que fue presupuestado, o se desvía para darle un uso distinto al determinado por la ley. En este segundo caso podríamos hablar de dinero que se pierde a causa de la corrupción. Por tanto, para conocer las pérdidas que ocurren de esta

forma, algunas organizaciones y académicos, han emprendido la labor de determinar un monto total del costo de la corrupción. Pero no es, de ninguna forma, una tarea sencilla, dada la amplitud del fenómeno, además de los costos agregados como son los que surgen del combate a esta problemática.

Tratándose de las consecuencias sociales, las cosas se tornan aún más complicadas. Esto sucede así porque, en primer lugar, la sociedad sufre los daños colaterales que dejan los actos de corrupción. Lo anterior no ocurre explícitamente, sino que de manera gradual van apareciendo las afectaciones. Entre estas, por ejemplo, destaca la vulneración a los Derechos Humanos. Al restringir el correcto funcionamiento del Estado, la corrupción impide que cumpla con solventar las necesidades ciudadanas básicas, entre las cuales se encuentran sus derechos fundamentales. Asimismo, la pobreza es un producto más de los daños colaterales que causa, siendo que este sector de la población es el que debiese recibir la mejor atención de los gobiernos.

Una particularidad que distinguimos en el caso de las consecuencias políticas, es que parecen no ser del todo negativas. Esto se debe a que los antecedentes de la corrupción en este rubro (el fraude electoral, destacadamente) son los que, en apariencia, han permitido el desarrollo democrático, al posibilitar la alternancia cuando hay –en contraste– elecciones libres y justas. A su vez, la alternancia trae consigo el cambio de los principales actores políticos que puede figurar como algo positivo, aunque solo sería así de ser útil para que la corrupción disminuya. Pero, con la evidencia existente en nuestro país, parece que no siempre suceden de tal forma las cosas.

Es indispensable estar al tanto lo mencionado anteriormente, y si es posible, seguir explorando las consecuencias que nos deja la corrupción. A medida que se vuelve más compleja, encontrando vacíos en la ley y pasando sobre encima de ella conforme se presenta la oportunidad, es seguro que seguirán apareciendo nuevas consecuencias. Pero no por ello debemos dejar de atenderlas, sino seguirlas conociendo para poder combatir las con mayor eficacia.

## Consecuencias económicas

Teniendo presente que uno de los principales motivos de los agentes corruptos es obtener beneficios económicos, queda claro que las afectaciones económicas son inevitables. Quien se niega a aceptar esto o le resta importancia, pasa por alto uno de los principios básicos de la economía: “Las cosas son escasas porque las necesidades son ilimitadas y los recursos limitados. Entonces, el problema de la economía es cómo asignar recursos limitados a necesidades ilimitadas” (García, 2000, p. 16). Es, entonces, en dicho contexto de recursos limitados, en donde la corrupción, por menor que sea, comienza a generar consecuencias.

La programación del gasto en el sector público tiene la función de satisfacer las necesidades de la población de una manera ordenada, por lo cual debe tratarse de un ejercicio minucioso, a modo de que la existencia de cualquier monto o partida presupuestal se encuentre justificada de acuerdo con sus fines concretos. Ese es el método utilizado por un Estado para entrar en el juego económico, es decir, administrar los recursos limitados con los que se cuenta para satisfacer las necesidades de la población. En teoría, que las cosas operen así, garantiza el bienestar de la población, pero su alteración rompe con esta dinámica, por lo que las necesidades previstas dejan de estar en posibilidad de ser solventadas.

Con una óptica a menor escala, esto podría parecer una exageración, pues es verdad que contratar a un funcionario que no realiza su trabajo (los así llamados “aviadores”) no hará que el sistema entero se detenga. No obstante, también es verdad que éste y otros hechos de corrupción no se presentan de manera aislada, sino que han llegado a ser hasta generalizados. Es así como la suma de varias prácticas corruptas llegan a sustraer una parte significativa de los recursos públicos, evitando que estos puedan ser ejercidos en otras cosas verdaderamente necesarias.

La Auditoría Superior de la Federación, organismo autónomo descentralizado de la administración pública federal, está encargado de velar por el correcto ejercicio del presupuesto, para que éste pueda darse de manera “legal, eficaz, eficiente y transparente”,

como la misma institución lo expresa en la Primera Entrega de Informes Individuales de la Cuenta Pública 2018. En otras palabras, se encarga de verificar que el gobierno cumpla con las funciones a las que por ley se ve obligado y, en especial, que aplique los recursos financieros a los objetos a los que están destinados.

En la última Cuenta Pública elaborada y mencionada con anterioridad, fueron observados tan solo en el Fondo de Aportaciones Múltiples, destinado a seguridad social e infraestructura educativa, irregularidades en la aplicación de un total de \$1,640 millones de pesos. Es decir, lo que podría ser una retención presupuestal para construir nuevas aulas en un jardín de niños, por ejemplo, en conjunto con muchas más prácticas irregulares nos costaron más que el presupuesto destinado a algunas universidades públicas.

Pero los costos económicos originados por la persistencia de la corrupción no se restringen únicamente a los ejercicios irregulares del presupuesto. Cabe recordar que no estamos abordando una problemática exclusiva del sector público, pues ésta tiene presencia por igual en el sector privado. Siendo así, y al observar el conjunto, podremos entender de mejor manera el grave impacto que genera en la economía de México. Para hacerlo, analizaremos una de las vertientes más estudiadas del fenómeno de la corrupción: su costo en el Producto Interno Bruto.

## Costo del PIB

La economía de un país, constituida por, literalmente, millones de agentes diversos, es extremadamente difícil de cuantificar. Pero en la actualidad, esta labor es realizada con probada cabalidad por diversos entes que clasifican e integran la información disponible a nivel nacional en lo que conocemos como Producto Interno Bruto, que representa el indicador macroeconómico más recurrente para medir el crecimiento económico. Podemos definirlo como la suma del valor final de todos los bienes, servicios e inversiones que se llevan a cabo dentro de un país, o como nos lo explica el economista del FMI, Tim Callen (2008):

## Para entender la corrupción mexicana

El PIB mide el valor monetario de los bienes y servicios finales —es decir, los que adquiere el consumidor final— producidos por un país en un período determinado (por ejemplo, un trimestre o un año), y cuenta todo el producto generado dentro de las fronteras.

Tal como se menciona, para la medición del PIB no se toma en cuenta la totalidad de los bienes y servicios, sino solo los finales. Pero, además, su cálculo incluye algunas otras restricciones, al no incluir el trabajo informal (abundante en nuestro país) o el mercado negro, por no contar con datos oficiales confiables para su cálculo. Es en este espectro en el que se ubica la riqueza producida por la corrupción. Pondremos un ejemplo claro: si en un territorio determinado, el conjunto de sus trabajadores formales produce 5 millones de pesos, los trabajadores informales producen 3 millones, y el gobierno invierte 4 millones más de los 5 que tenía presupuestados, perdiendo ese último millón en diversos actos de corrupción, el PIB del territorio será de 9 millones. Un ejemplo sobresimplificado, pero que deja clara la idea de que el dinero sustraído del Estado por la corrupción, es dinero perdido.

Podríamos resumirlo de esta forma; sin embargo, el tema es mucho más complejo. Como hasta ahora hemos visto, la corrupción no se reduce a simplemente desaparecer el dinero. Tiene multitud de formas, entre las cuales no siempre existe un intercambio monetario directamente: entre estas otras maneras de ejercer la corrupción, encontramos el nepotismo, el tráfico de influencias o el abuso de autoridad, que no necesariamente se traducen en dinero. Si existe un intercambio monetario, este puede venir de recursos extraídos de las arcas públicas como ocurre en la malversación de fondos, o cuando un privado soborna a un servidor público. O pueden ocurrir situaciones más complejas, en las que el intercambio económico es indirecto o posterior, como en una licitación pública en la que existe conflicto de interés, o se asigna una obra o servicio público de manera directa, cuando debiese ser licitado.

Podemos tomar como un hecho que la prevalencia de la corrupción afecta al crecimiento económico. Aunque hay análisis en los que se demuestra que ocurre justo lo contrario (como el realizado



por Bonnett y Rock, 2004)<sup>36</sup>, estos no dejan de ser casos muy puntuales y, por tanto, se quedan lejos de llegar a ser la generalidad. Lo que sí podemos tomar como generalidad por el amplio consenso que tiene, es el impacto negativo de la corrupción sobre la economía. Esto lo podemos corroborar con lo sostenido por Palacios (2014):

La evidencia empírica obtenida corrobora que en el nivel agregado son mayores las pérdidas que las ganancias obtenidas a través de la corrupción. Pérdidas reflejadas en el detrimento del bienestar social por el aumento en la desigualdad y ganancias concentradas en pocas manos. (p.123)

Otros estudios realizados de cierta forma conjugan ambas posturas, como el de Ebben y de Vaal (2009), quienes a través de un modelo teórico sugieren una correlación entre el grado de desarrollo institucional y el crecimiento económico ante la existencia de corrupción. Los autores sostienen que, en países donde las instituciones son débiles, la corrupción incentiva el crecimiento económico. En contrapartida, aquellos países con mayor desarrollo institucional ven detenido el crecimiento económico por la corrupción. Sin embargo, esta teoría no puede ser corroborada en el caso mexicano, como nos lo muestran Álvarez, Cabrera y Payán (2013). Los autores llegan a tal conclusión al reconocer el lento desarrollo económico de México durante las últimas décadas, pero sin encontrar una conexión con el grado de corrupción existente.

El Foro Económico Mundial hizo un estimado sobre el costo mundial de la corrupción, llegando a cifras impensables para cualquier nación. De acuerdo con sus datos, la corrupción costaría \$3.6 trillones de dólares<sup>37</sup>, o lo que es lo mismo, cerca de \$70 billones

---

<sup>36</sup> En su artículo “The comparative politics of corruption: Accounting for the East asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment”, llegan a la conclusión de que los países en desarrollo o con economías débiles son afectados negativamente por la corrupción. En cambio, otros más grandes o con economías más fuertes como los del Este de Asia, ven acelerada su economía como efecto positivo de la corrupción.

<sup>37</sup> Información obtenida de la nota “Corruption is costing the global economy

de pesos<sup>38</sup>. Para la ONU, la cifra ascendería hasta representar por lo menos el 5% del producto interno bruto mundial<sup>39</sup>. Es decir, aproximadamente se pierden a causa de la corrupción \$5 de cada \$100 dólares alrededor del mundo. Claro está, hay territorios en donde la corrupción tiene un impacto menor, pero a su vez hay otros donde es superior, como parece ser el caso de México.

Debemos recordar que nuestro país aparece posicionado en rankings como el del Índice Global de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, entre los más corruptos del mundo. En la última edición, por ejemplo, obtuvo el lugar 138 de 180, lo que nos deja entre los 50 peores en cuanto a corrupción. Por tanto, podríamos suponer que las pérdidas económicas ocasionadas por conducto de la corrupción son mayores a la media en nuestro caso. Para corroborarlo, fijaremos la lupa sobre algunos datos.

El primer indicio que tenemos sobre ello podemos encontrarlo desde fuentes de una institución oficial nacional. El INEGI, a través de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, obtuvo una aproximación al costo de la corrupción a nivel nacional en su apartado “Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios”. En el total obtenido al sumar los agregados contacto con autoridades de seguridad pública, trámites vehiculares, trámites de Educación Pública, pago de tenencia o impuesto vehicular, y trámites en el Registro Civil, se alcanza la cantidad de \$7,217,848,391, dejándole en promedio a cada mexicano una carga de \$2,273.

---

\$3.6 trillion dollars every year”, disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>

<sup>38</sup> La cifra de 3.6 trillones de dólares aparece en escala numérica corta, la usual en países anglosajones. Misma cantidad, trasladada a la escala numérica larga, usada en México y la mayoría de países del mundo, equivale a 3.6 billones (3.6). Entonces, de acuerdo al tipo de cambio actual, fluctuante entre \$18 y \$20 pesos por dólar, la equivalencia se redondeó a \$70 billones de pesos.

<sup>39</sup> Información obtenida de la nota “Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data”, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>

Sin duda las presentadas por el INEGI son cifras alarmantes, pero no podemos tomarlas como definitivas. El mismo Instituto aclara que esta cifra no representa el total a nivel nacional, al incluir sólo los rubros con representatividad estadística. Asimismo, solamente se contemplan “actividades relacionadas con la vida cotidiana de los hogares y no de las actividades que permiten el desarrollo de las actividades económicas o de servidores públicos a servidores públicos”<sup>40</sup>. Con lo anterior podemos dar por hecho que el costo de la corrupción sobrepasa los 7 mil millones de pesos, pues como hemos visto, se trata de un fenómeno presente también en el sector privado y cuya práctica suele reservarse debido a sus implicaciones legales y éticas.

Por otro lado, suele tomarse como un hecho la cifra entre el 9 y 10% de nuestro Producto Interno Bruto refiriéndose al costo de la corrupción en México. Lo anterior supondría perder anualmente un aproximado de \$122 billones de dólares —2.3 billones de pesos—, basándonos en los datos del Banco Mundial<sup>41</sup>. Esta aproximación se menciona en renombradas publicaciones como “México: Anatomía de la Corrupción”, la revista Time y Forbes, atribuyéndose a estimaciones del Banco Mundial. Sin embargo, como la iniciativa Verificado.mx lo demuestra<sup>42</sup>, tan solo se trata de una confusión y no se ha realizado hasta ahora un estudio que se aproxime a tales cifras.

Además de la supuesta cifra del 10%, existen estimaciones que aterrizan a una cantidad específica el costo de la corrupción en México. Un ejemplo de ello es la presentada por Jaime Vázquez Repizo (2010), quien arroja la cantidad de \$146,628 millones de pesos, para el año 2010. Para llegar a dicho número, se basó en el crecimiento económico que han logrado países como Costa Rica al mejorar su posición en el IPC de Transparencia Internacional.

---

<sup>40</sup> Notas aclaratorias incluidas en la página 138 del documento “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales Resultados. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)

<sup>41</sup> La décima parte de los 1,224 billones de dólares registrados en el año 2018, desde el sitio: <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>

<sup>42</sup> Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/04/verificado-mx-la-corrupcion-cuesta-9-del-pib-en-mexico/>

En el supuesto del autor, México debería lograr un aumento de 6.7 puntos en la escala de 10 de TI para lograr erradicar la corrupción, y así, lograr un ingreso extra por la cantidad encontrada.

Existen otras estimaciones en cuanto a la dimensión de inversión. El economista chino Shang-Jin Wei (1997), haciendo proyecciones económicas para Singapur y comparándolo con los casos de México y Colombia, encuentra que el factor de corrupción hace que nuestro país aumente los impuestos a la inversión en 32%. Esto es, si Singapur tuviera un nivel de corrupción similar al nuestro, sería un 32% más costoso invertir en ese país. Sin duda, aunque no exista una estimación homologada, la corrupción obstaculiza nuestro potencial económico.

## Gasto en combate

Como ya lo hemos observado, el costo económico originado por la corrupción es tan amplio, que parece ser indeterminable, de acuerdo con la variedad de montos que las estimaciones han realizado. Pero el producto total que arrojan los sobornos y las extorsiones, los malos manejos, los desvíos de recursos, los daños colaterales que puedan surgir, o el impacto negativo que adquieren los bienes y salarios por la existencia del factor corrupción no son las únicas consecuencias económicas que esta problemática deja. Al igual que cualquier otro problema al que un Estado se enfrenta, el combate directo a la corrupción termina por generar un gasto de recursos públicos.

Combatir la corrupción hasta el grado de disminuir significativamente sus efectos negativos representaría, por tanto, una inversión positiva, ante la cual no puede haber voces en contra. Sin embargo, ¿qué pasa cuando no podemos saber si los recursos públicos que se invierten en el combate a la corrupción están siendo correctamente empleados, o se están perdiendo, mientras no haya resultados tangibles sobre una disminución en los costos que el fenómeno genera? Con el tamaño de la burocracia surgida con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, más vale que veamos resultados pronto.

El gasto en combate a la corrupción, visto en retrospectiva, es difícil de determinar, debido a que no era una función implícita de las institucionales. Si bien las contralorías y los demás órganos de control interno hacían las veces de instancias anticorrupción, no es posible definir hasta dónde se ejercía el gasto en tal rubro y hasta donde en otras funciones, Pero, a partir de la puesta en marcha del SNA, esta tarea comienza a simplificarse. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en el Presupuesto de Egresos 2018, en el cual es posible identificar el monto total asignado para dicha tarea.

De acuerdo a la plataforma Transparencia Presupuestaria<sup>43</sup> de la Secretaría de Hacienda, se destinó un total de \$10,399.2 millones de pesos en “Recursos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos”, repartidos en 53 rubros distintos, en su mayoría compuestos por las partidas denominadas “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno” de cada secretaría y cada organismo público autónomo, lo que en conjunto suma \$6,417.5 millones de pesos. El monto restante, \$3,961.6 millones de pesos, corresponden a “Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (Auditoría Superior de la Federación, Procuraduría General de la República, Función Pública, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Si el presupuesto destinado hasta ahora puede parecer cuantioso, debemos tomar en cuenta, primero, que fue el programado para el año 2018, para un inacabado Sistema Nacional Anticorrupción. En ese momento aún no existía una Fiscalía General de la República, y puestos clave del SNA se encontraban vacantes, como

---

<sup>43</sup> Disponible en:

[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/transversal\\_anticorrupcion.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/transversal_anticorrupcion.pdf). Una versión pormenorizada en: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/anticorrupcion\\_ppef2018.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/anticorrupcion_ppef2018.xlsx)

## Para entender la corrupción mexicana

el del Fiscal Anticorrupción y los Magistrados Anticorrupción. Habiendo cubierto estas deficiencias y haciendo operante todo el sistema, lo ideal sería que el gasto continúe aumentando. No obstante, de acuerdo con las más recientes tendencias políticas, la política de austeridad del Gobierno Federal ha provocado que se hagan drásticos recortes presupuestales a los distintos componentes del Sistema.

El Sistema Nacional Anticorrupción está compuesto por siete instituciones que, coordinadas entre sí, buscan atajar desde sus ámbitos específicos el problema de la corrupción. Se trata de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Tribunal de Justicia Administrativa, y el Comité de Participación Ciudadana. Salvo este último, las demás instituciones no enfocan todos sus recursos en el combate a la corrupción, sino que esta es una más entre sus múltiples funciones. Pero buscando hacer un sencilla comparativo, a falta de datos desagregados específicamente, podemos tomar sus presupuestos como referencia para apreciar la magnitud de los recursos que se les destinan (tabla 1):

Tabla 1: Presupuesto destinado a componentes del SNA y su variación*, entre 2018 y 2019			
Institución	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019	Diferencia
SFP	\$1,191,905,203	\$901,819,393	-24.3%
ASF	\$2,230,116,964	\$2,304,444,027	+3.3%
FA	\$37,476,097	\$32,116,188	-14.3%
CJF	\$67,738,081,896	\$57,968,000,000	-14.4%
INAI	\$1,098,478,640	\$937,151,692	-14.6%
TFJA	\$3,029,044,741	\$2,973,053,467	-1.8%
SE SNA	\$172,090,567	\$132,188,933	-23.1%
Total	\$75,497,194,117	\$65,248,773,700	-13.5%
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP. * Cifras en pesos mexicanos.			

La estructura administrativa que integra al Sistema Nacional Anticorrupción superó en el año 2018 los \$75 mil millones de pesos,

cifra incluso superior al estimado daño al erario público causado durante la administración de Javier Duarte de Ochoa al frente del Gobierno del Estado de Veracruz (unos \$74,936 millones de pesos)<sup>44</sup>. Cabe aclarar que una amplia proporción del gasto, el 89.7% del total, corresponde únicamente al presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal, órgano esencial para el funcionamiento del Poder Judicial, aunque con una presencia mínima en la integración del SNA.

Más allá de los montos totales, resulta interesante la disminución presupuestal en dos áreas clave del sistema. Por un lado está la Secretaría de la Función Pública, con 24.3% menor presupuesto de 2018 a 2019. Sin embargo, su papel en el SNA ha sido protagónico hasta ahora. Una reducción presupuestal y un aumento en la productividad de esta Secretaría serían claros indicios de una mejora en su eficiencia. Pero si su productividad disminuyera, se comprobaría el impacto negativo que los recortes presupuestales están teniendo en la lucha anticorrupción. Podríamos llegar a una situación similar al conocer las consecuencias que deja la reducción del 23% en el presupuesto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción.

El gasto público en el combate a la corrupción se nos presenta como un tema delicado, pues a falta de resultados visibles –recordemos, nuestro país no ha dejado de descender en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional– pareciera que los recursos que se están invirtiendo en el ámbito se están sumando al dinero que perdemos a causa de la corrupción. Es todavía pronto para darlo por hecho, pues el Sistema Nacional Anticorrupción sigue siendo de reciente creación. Mientras reunimos evidencia suficiente para poder evaluarlo, por lo menos en términos monetarios, debemos seguir velando por su correcto funcionamiento.

---

<sup>44</sup> Se trata del monto total observado por irregularidades detectadas entre 2011 y 2016 para la cuenta pública del Estado de Veracruz, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación. Información disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/256\\_Informes\\_Especiales/Informe\\_Especial\\_Veracruz.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Veracruz.pdf)

## Consecuencias sociales

Hasta ahora podemos tener claro el letargo que representa la corrupción para el desarrollo económico, al interponerse en el correcto ejercicio del gasto público y desincentivar la inversión, además de la cifra negra que incrementa las afectaciones a las documentadas y reconocidas incluso en el plano internacional. El poder calcular la magnitud de las consecuencias económicas que tiene la corrupción nos facilita la tarea de aceptar su impacto negativo, pero en otros ámbitos de la vida, las cosas no se aprecian tan claramente.

La corrupción se interpone en el pleno desarrollo de la vida de la población. Esta aseveración hace que contravenga directamente a los Derechos Humanos de las personas, garantías mínimas y derechos fundamentales que todo Estado debe proteger en tanto se encuentre adherido a un tratado internacional en la materia, como México lo está en diversas materias. Sin embargo, como hasta ahora hemos visto, la corrupción no parece tener freno en nuestro país.

Como lo hemos dicho en reiteradas ocasiones hasta ahora, no podemos cerrarnos a una única idea sobre corrupción, como muchas veces suele ocurrir con el soborno. En cambio, vale tomar en cuenta que la corrupción puede aparecer en cualquier momento y el lugar siempre que la autoridad tenga la oportunidad de sacar un provecho mediante el abuso de su posición. Con dicha visión, resulta más comprensible que la corrupción aparezca en la violación a los Derechos Humanos de las personas. No es necesario que el policía reciba un soborno para corromperse, si mediante actos violatorios de la integridad física de la persona, como el uso de violencia innecesaria, puede verse beneficiado.

El negar o ser negligente con la provisión de servicios públicos a la ciudadanía tras dejar de recibir una recompensa extralegal, por ejemplo, también vincula directamente a la corrupción desde el servicio público con violaciones a los Derechos Humanos, al dejar de cumplir el Estado con sus obligaciones primordiales deliberadamente. Y es que, como nos lo dice Anne Peters (p.61):



## Para entender la corrupción mexicana

(...) los intereses del individuo son los que sustentan al Estado y al servicio público protegidos por la criminalización del cohecho. El derecho penal sobre la corrupción tiene que ver con “proteger la confianza en el interés ciudadano individual”. La protección “del público” y la protección de los derechos humanos de todas las personas en un Estado dado no son, por ende, categorías opuestas o diferentes. El interés público en la legitimidad del Estado es también lo que sustenta la protección de los derechos humanos. El Estado moderno liberal es legítimo sólo si protege los derechos humanos y según el grado en que los protegeja.

Es poniendo la mirada sobre los Derechos Humanos que el combate a la corrupción cobra aún más sentido. La misión de un Estado sigue estando incompleta al mantener los Derechos Humanos de su ciudadanía desatendidos. Si eliminando el factor de la corrupción es posible que la calidad de vida mejore de manera significativa, tal como se sugiere, vale completamente la pena emprender la lucha. En cambio, si se da por descontado esta, no quedará más que ver la integridad humana de la población en detrimento.

## Pobreza

Uno de los males con mayor persistencia en el desarrollo histórico de México ha sido la pobreza. Se trata de la condición en la cual no se cuenta con recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. En otras palabras, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>45</sup>:

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acce-

---

<sup>45</sup> Definición obtenida del Glosario de CONEVAL, disponible en la página: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

## Para entender la corrupción mexicana

so a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Es tan radical la desigualdad que existe entre la población que se encuentra dentro del umbral de la pobreza, que es necesario clasificarla de acuerdo a algunos criterios sociodemográficos, como lo muestra la clasificación de CONEVAL. Y, de acuerdo a los indicadores contemplados, se estratifica la situación de pobreza en extrema y moderada, con respecto a la cantidad de carencias que se tiene. Es tal el volumen de personas en situación de pobreza que más que un problema, en muchos contextos parece ser la norma. Estamos hablando del 41.9% de la población total del país al año 2018, más de 50 millones de personas.

Pero la extensión que tiene no es causada precisamente porque no se le haya atendido. Por el contrario, el Estado mexicano ha hecho año con año inversiones multimillonarias para el combate a la pobreza. En promedio, cerca del 58% del presupuesto programable se destinó cada año al desarrollo social, entre 2006 y 2016<sup>46</sup>. Sin embargo, entre 2008 y 2018 creció el número de personas en situación de pobreza en 2.9 millones, aunque se redujo la población en pobreza extrema en 3 millones durante el mismo periodo de tiempo<sup>47</sup>. Como podemos apreciarlo, esta inversión apenas y ha surtido efecto en disminuir el margen de población en situación de pobreza.

Otros datos son más reveladores aún, al mostrarnos que prácticamente, quien nace en pobreza muere en la misma situación. Esto quiere decir que la movilidad social, la capacidad que tiene la población para cambiar su estatus de vida, es prácticamente nula. El informe Movilidad Social en México 2019, del Centro de Estu-

---

<sup>46</sup> De acuerdo a datos obtenidos de la publicación “La pobreza y el gasto social en México”, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf>

<sup>47</sup> De acuerdo a datos del CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

dios Espinosa Yglesias nos brinda la información para conocer esta realidad. Según el estudio, 74 de cada 100 mexicanos que nacen en un hogar en situación de pobreza, no logran salir de dicha posición. Esto se explica por la desigualdad en las oportunidades para progresar, pues la población menos favorecida suele ser discriminada por su origen socioeconómico, étnico o por su educación.

Más allá de estos factores, otra de las barreras para que exista movilidad social es la corrupción. No se trata de culpar a esta de todos los desperfectos de nuestra sociedad, sino que debemos reconocer la importancia de procesos justos y transparentes para impulsar al desarrollo social. Mientras dichos procesos sean injustos y opacos, o corruptos en términos llanos, es seguro que no se alcanzará el desarrollo planteado. Nos encontramos con cuatro condiciones que relacionan a la corrupción con la persistencia de la pobreza: 1) segrega a la población en situación de pobreza. 2) desvía el destino de los programas sociales. 3) inhibe el emprendimiento. 4) desincentiva el crecimiento de la economía familiar.

En primer lugar, los procesos corruptos en los que hay forzosamente una transacción económica extralegal de por medio, restringen el acceso a estos a las personas con un menor nivel adquisitivo. Quienes no pueden costear un soborno, por ejemplo, ven limitadas sus posibilidades debido a que no pueden sortear esta imposición. Por tanto, se ven forzadas a vivir en la informalidad o a prescindir de los servicios que por la corrupción no pudieron adquirir. Pero no se trata solo de los sobornos para la provisión de un servicio o trámite, pues también existen oportunidades a las que no pueden acceder por su incapacidad de dar un “moche” a los intermediarios. Así, los más desventajados quedan segregados.

Segundo, como ya se dijo, desde hace años se han hecho en México cuantiosas inversiones destinadas al desarrollo social, pero la población en situación de pobreza sigue aumentando. Esta paradoja tiene una explicación sencilla: los programas no están diseñados para combatir efectivamente la pobreza, y los recursos no llegan a quienes tienen que llegar. Nos centraremos en este punto, pues es el más estrechamente vinculado a la corrupción.

En nuestro país se ha documentado la existencia de programas sociales que cuestan millones al erario, pero que no cumplen con los objetivos que se plantean, y ni siquiera pueden ser medidos por la inexistencia de datos al respecto. Desde el reparto de materiales para construcción con criterios de selección discrecional, hasta programas nacionales como la reciente Cruzada contra el Hambre, siguen la misma dinámica de fungir como una fachada para el desvío de recursos. Lamentablemente, los afectados son la población más vulnerable.

Tercero. Una de las posibles soluciones para salir de una situación de pobreza es mediante el emprendimiento. La población en esta situación debería poder optar por autoemplearse para dejar la desocupación laboral o conseguir un segundo ingreso. Sin embargo, las condiciones necesarias para emprender chocan con las limitantes que genera la pobreza. Los programas públicos para otorgar créditos al emprendimiento no se manejan con reglas claras de asignación, lo cual facilita que no sean asignados a personas en situación de pobreza. Y regularizar un negocio no siempre puede llevarse a cabo de manera íntegra, por las trabas existentes en las direcciones de comercio locales.

Por último, la corrupción desincentiva el crecimiento de la economía familiar. Muchas veces, esto puede suceder por conducto de la inseguridad. Cuando las fuerzas de seguridad se coluden con grupos delincuenciales, las víctimas de robos o asaltos simplemente no pueden recuperar su patrimonio ni encontrar justicia en contra de sus agresores. Y las personas con mayores dificultades económicas son quienes más difícilmente pueden sobreponerse a sus pérdidas, además de ser más vulnerables a robos por carecer de medidas de seguridad privada.

Es así, en resumidas cuentas, como la pobreza se convierte en otra consecuencia más de la corrupción. En un país como México, donde casi la mitad de nuestra población se encuentra en tal condición, y que a su vez experimentamos niveles tan altos de corrupción, la relación parece evidente. Asimismo, esta coincide con estudios que prueban a nivel internacional que a mayor corrupción, más pobreza y desigualdad (Alcaide y Larrú, 2007). Pero la

población en situación de pobreza no es la única afectada por la corrupción, sino la ciudadanía en general.

Analizando el fenómeno desde una perspectiva de Derechos Humanos, podemos caer en cuenta de que no se trata únicamente de una cuestión de precarización de los ingresos, lo cual podría llegarse a defender por la disparidad en el costo de vida en las distintas regiones del país. En cambio, hablando sobre un nivel de vida adecuado, un derecho reconocido por México al adherirse a diversos tratados internacionales, ampliamos la condición a otras dimensiones más allá de los ingresos bajos, parámetro no universal, y por tanto difícil de comparar.

El derecho a un nivel de vida adecuado figura en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la siguiente forma:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

El derecho fundamental presentado persigue el cumplimiento de las condiciones de vida mínimas para que esta se disfrute dignamente, las cuales contrario a la pobreza, son de aplicabilidad universal, en el entendido de que toda persona necesita tener las garantías que menciona el texto del artículo citado, que no propiamente pueden ser obtenidos con la posesión de riqueza, directo antónimo de pobreza. Apreciar el derecho a un nivel de vida adecuado, además, nos permite profundizar en las afectaciones de la corrupción. Siendo funciones primordiales del Estado la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, las

omisiones en la provisión y cobertura de servicios públicos, desatención a grupos vulnerables y demás condiciones que de manera determinada inhiban el cumplimiento de este derecho, sin lugar a dudas se tratan de actos de corrupción.

## Deficiencia de servicios públicos

Veamos ahora el panorama de una manera más amplia. Hasta ahora deberíamos tener claro que la corrupción provoca que recursos públicos se pierdan, y que la gente que los necesita también no obtenga esa potencial ayuda. Pero esto causa más estragos todavía, pues la población en general no está exenta de experimentar las consecuencias de la corrupción. De hecho, cada día los vivimos, a través de la forma en la que interactuamos con nuestro entorno. ¿Se han dado cuenta de la carente infraestructura que tenemos? Hay fallos evidentes en este aspecto, que con un buen ejercicio de recursos públicos y un correcto funcionamiento en la administración de estos, pudieron haberse evitado.

Para una correcta provisión de servicios públicos es necesario llevar a cabo todo un procedimiento sistematizado, que incluya diagnóstico de la situación a atender, planificación de la solución, estimación de costos, acercamiento con la ciudadanía para consultar e informar, para en último término proveer el servicio. Un proceso tan minucioso nos podría parecer ajeno, pero esto es así debido a la laxitud con la que muchos de nuestros servicios se llevan a cabo. Los criterios sistematizados son sustituidos por tomas de decisión discrecionales, lo que no hace equitativo o siquiera justo el proceso.

Cuando la selectividad se encuentra viciada de origen, no nos podemos esperar que el servicio nos sea provisto de la mejor manera posible. Debemos recordar que un servicio público parte de una necesidad de la ciudadanía, que de no ser por el conducto del Estado, sería inaccesible para buena parte de la población. El investigador Rodolfo Ortiz (2015) nos da la siguiente definición:

Una primera noción es satisfacer las necesidades de la colectividad por un servicio correspondiente que

## Para entender la corrupción mexicana

en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos a cambio de una contraprestación, también es considerado como una labor específica que compete exclusivamente al Estado en su carácter de administrador público.

Desde esta óptica, si bien los servicios públicos no siempre deben provenir del sector público, el Estado está obligado a garantizar su provisión, actuando como agente regulador cuando no se trata del provisor. Sea en cualquiera de las dos vertientes, asume como labor propia el velar para que la necesidad determinada pueda ser satisfecha. Entonces, con la existencia del factor corrupción como obstáculo para la realización de los fines del Estado, los servicios públicos también se ven obstaculizados, sea en su misma existencia, en su provisión universal o en su calidad. La insatisfacción con los servicios públicos es evidente en todo México. Con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, un 54.5% de la población está insatisfecha con la calidad de éstos, llegando a nivel estatal a cifras tan altas como el 65.1% de insatisfacción en Chiapas.

En nuestro país, los servicios públicos son provistos por los tres órdenes de gobierno, según se trate de cada uno, pues no tienen una distribución homologada. Por ejemplo, hay municipios que se hacen cargo de los servicios de agua potable y saneamiento por contar con los recursos e infraestructura suficiente para hacerlo. Otros lo hacen a través de un organismo de carácter metropolitano, cuya toma de decisiones es consensuada entre representantes de los municipios que reciben el servicio. Por último, los gobiernos estatales también pueden hacerse cargo de los servicios de agua potable de otros municipios más, y las tres vertientes pueden coexistir en la misma entidad. Esta disparidad complica la labor de establecer controles contra la corrupción, lo que por tanto facilita la aparición de esta.

De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios están encargados de proveer los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y

disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública por policía preventiva y tránsito; y los demás que las legislaturas locales establezcan. Como podemos ver, se tratan de los servicios que implican un trato directo con la ciudadanía. Pero esta cercanía también tiene sus implicaciones negativas, pues posibilita la llegada a un acuerdo extralegal para obtener beneficios, es decir, a caer en actos de corrupción.

La reiterada práctica de ilícitos por parte de las autoridades encargadas de administrar los servicios públicos repercute en la eficiencia del mismo servicio. Notamos, por ejemplo, atención a los reportes y quejas ciudadanas condicionada al pago de un soborno; uso de materiales de baja calidad para aminorar costos de un presupuesto ya asignado, lo que posibilita el desvío de recursos y repercute en una obra poco duradera. También se experimenta colusión y complicidad de las policías municipales con grupos delincuenciales, consecuencia de sus bajos salarios, coartando la garantía de seguridad a la ciudadanía. En general, la eficiencia de los servicios públicos municipales se ve mermada por la existencia de corrupción.

Un ámbito dentro de los servicios públicos que traspasa las barreras de lo local, y que parece tener los mismos vicios en los tres órdenes de gobierno es la construcción de infraestructura y obra pública. Mediante el tráfico de influencias, desde el gobierno se ha beneficiado por vía de la adjudicación directa a constructoras con estrecha relación con funcionarios públicos. Este tipo de contratación excluye la selección meritocrática, al descartar de inicio a otras opciones que pueden resultar más rentables y en cambio se presta a los negocios ilícitos entre funcionarios y empresarios. Estos arreglos le han costado al erario público una cifra indefinida históricamente, pero que conocemos asciende a los miles de millones de pesos en casos específicos.

Sin embargo, las grandes obras de infraestructura no son las únicas en donde se presentan estas prácticas. No es raro encontrarse con pavimentaciones sencillas que terminan costándole millones de pesos a municipios que de inicio cuentan con recursos públicos



escasos. Con estas prácticas, no solo se brinda a la ciudadanía infraestructura deficiente con dudosa calidad y que en ocasiones les pone en riesgo, sino que también se pierde el potencial que puede tener un presupuesto público para resolver las necesidades colectivas, misión principal de los servicios públicos.

Como ya se dijo, el Estado no es el único capaz de brindarle los servicios públicos a la ciudadanía. Por intuición, luego de lo dicho anteriormente, se podría pensar que la ruta para evitar la corrupción en estos es otorgarle su concesión a un particular. De esta forma, el gobierno no necesita absorber los gastos que ocasiona la provisión de servicios, con la desventaja de perder parcial o totalmente los ingresos que pueden obtenerse tras el pago de éstos. Este modo de ver las cosas llevó a que se privatizaran a finales del siglo pasado buena parte de las empresas estatales. Pero, como fue cuestionado desde entonces, esto no necesariamente resultó benéfico para el gobierno en todos sus casos.

Tenemos de igual forma el caso de la subrogación de obligaciones. Funcionando a modo de una privatización parcial sobre la provisión de un servicio público, la subrogación ha funcionado en el país para crear nuevos espacios en donde la corrupción pueda aparecer. Un claro ejemplo es el trágico acontecimiento en la guardería ABC, en Hermosillo, Sonora. Los hechos ocurrieron en una guardería privada, subrogada por el IMSS, carente de las medidas de seguridad y protección civil mínimas para operar, pero activa probablemente por los lazos políticos de su propietaria. El que haya operado en tales condiciones, ante la omisión de las autoridades, repercutió en la muerte de 49 menores. Es así como la subrogación se ha convertido en una fuente de corrupción, desatendiendo sus responsabilidades en detrimento de la calidad de servicios, con el beneficio privado mediante.

Con la misma lógica, las concesiones han permitido la asociación público-privada, para ahorrar costos al presupuesto público a cambio de que el privado reciba una ganancia. Existen casos en los que esto se justifica plenamente, porque el gobierno en cuestión no cuenta con la infraestructura, el equipamiento o el personal necesario para brindar el servicio, sin embargo, también es posible la exis-

tencia de colusión con privados y tráfico de influencias para que esto suceda. Si bien esto posibilita varios actos de corrupción que se han descrito previamente, también posibilitan lo que se llama “captura”, una forma de corrupción que consiste en apoderarse extralegalmente de la toma de decisiones, por encima de la autoridad, para favorecer a un grupo o sector en específico. La presencia de captura, por sí misma, es contraria a los principios en los que se sostienen los servicios públicos. Como nos lo dice Frédéric Boehm (2005):

La captura tiene efectos negativos sobre cada uno de estos objetivos. Primero, la captura significa que las reglas de la regulación se distorsionan a favor de la empresa, a expensas de los usuarios o de la sociedad: no se garantiza la eficiencia asignativa. Segundo, no se logra la eficiencia productiva, porque la corrupción y las actividades de lobby tienen costos que se incluyen en el precio y elevan el costo marginal. El mecanismo de la competencia no funciona, y las empresas del sector no son automáticamente las más eficientes, sino las que tienen mejores conexiones o mejor *savoir faire* en el arte de la búsqueda de rentas. Tercero, la economía pierde recursos, puesto que la adaptación y utilización de los mecanismos para prevenir la corrupción y la captura también cuestan, y absorben recursos que dejan de estar disponibles para fines redistributivos.

Los servicios públicos son indispensables para el progreso de toda sociedad, ya que funcionan para compensar las desigualdades, resolviendo las necesidades ciudadanas de forma accesible para los usuarios que así lo necesitan, evitando que aumente el costo de vida. Pero, al necesitar de recursos para funcionar, son un objetivo para quienes tienen como objetivo principal el sacar provecho personal de los recursos del Estado. En la realidad que vivimos, con recursos limitados y necesidades ilimitadas, existiendo corrupción en los servicios públicos, los usuarios son los más perjudicados de todos.

## Consecuencias políticas: Cambio de actores

A fin de cuentas, la corrupción no solo termina causando daños colaterales hacia la ciudadanía, donde usualmente centramos la atención debido a la afectación de inocentes. Pero también, quienes cometen actos de corrupción, quienes los encubren o quienes se relacionan con funcionarios corruptos, terminan por ser afectados. En este punto hay que reconocer la existencia de la democracia en México, pues nos permite elegir a quien para la mayoría es la mejor opción para gobernar. Gracias a la certidumbre de los procesos electorales, ha sido posible la alternancia política, el que se sustituya al partido que se encuentra en el poder.

En las elecciones federales de 1997 se dio una muestra de ello. Por primera vez, el partido mayoritario no contó con mayoría absoluta en la Cámara de diputados, pues PAN y PRD, ambos de oposición en ese entonces, sumaron 246 legisladores, contra los 239 que obtuvo el PRI. Este resultado, inédito hasta entonces, se explica entre muchas razones como el resultado de las reformas electorales y la reciente crisis económica del país, por el hartazgo ciudadano por el partido gobernante. Esta última razón se refuerza al ver el resultado electoral acontecido tres años después. En el 2000 se hizo posible la alternancia partidista en la Presidencia de la República, desterrando al PRI de una posición que había mantenido hasta entonces durante 70 años, moviendo a la ciudadanía a través de un discurso anticorrupción .

Aunque el partido tradicional perdió la Presidencia, mantuvo la mayoría en las cámaras y en los ejecutivos estatales, por lo que buena parte de sus principales cuadros siguieron en activo. Sin embargo, la alternancia permitió la aparición de nuevos actores que hasta entonces no habían ostentado tales posiciones en el Gobierno Federal. El cambio de los principales actores políticos, luego de un proceso de alternancia en el que uno de los motivos centrales fue la corrupción, podría verse como una consecuencia positiva de la existencia de esta. Pero únicamente sería así de dejar de existir

corrupción luego de la alternancia, o por lo menos reducir su nivel. No así en el caso experimentado luego del 2000, al no ser evidente una mejoría al respecto (Nieto, 2013).

Durante el sexenio iniciado aquel año los llamados “peces gordos” no fueron detenidos y procesados, aunque funcionarios menores involucrados en escándalos de corrupción. Algunos líderes gremiales se fortalecieron, como Elba Esther Gordillo, dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y Carlos Romero Deschamps, dirigente del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, ambos acusados reiteradamente de corrupción<sup>48</sup>. Además, el presidente y su esposa se vieron involucrados en actos de corrupción ligados con los hijos de ella y amistades de él<sup>49</sup>. Sumado a esto, se establecieron sólidamente cotos de poder en los estados de la república gobernados por el PRI, donde la impunidad y el autoritarismo floreció (Campos, 2012).

Dentro de los Estados de la República, de igual forma, se han podido apreciar procesos de alternancia motivados por terminar con el orden preestablecido. En estos casos, los hechos de corrupción han brillado por ser los principales móviles para la decisión electoral, al ser públicos y popularmente conocidos. A su vez, la difusión de la idea de corrupción representó los principales temas de las respectivas campañas de la oposición. Las alternancias locales propiciaron la renovación de los principales cuadros, pero por otro lado, ayudaron a que nuevas élites desplazaran a las anteriores.

Es en el nivel subnacional, es decir, en las entidades federativas y los municipios, donde los caciques encontraron luego de la alternan-

---

<sup>48</sup> Gordillo y Romero tuvieron un estrecho acercamiento con Vicente Fox y Felipe Calderón durante los sexenios de estos, pese a pertenecer a distintos partidos a los expresidentes. Artículos periodísticos los documentan, como los disponibles en los siguientes sitios: <https://www.proceso.com.mx/548196/elba-esther-la-amada-cacique-de-fox-y-calderon> <https://www.sinembargo.mx/23-03-2013/566539>

<sup>49</sup> Sobre el llamado “Pemexgate” y “los amigos de Fox”, consultar: <https://www.nexos.com.mx/?p=11863>

Sobre los delitos por los que se señala a los hijos de Marta Sahagún, consultar: <https://aristeginoticias.com/0303/mexico/oceanografia-los-hijos-de-marta-y-sus-contratos-con-pemex-que-investigaron-los-diputados/>

cia del año 2000 un refugio para ejercer el poder. Se trata de líderes locales con la capacidad de movilizar para fines electorales o coactivos a grupos multitudinarios. En palabras de Ismael Solís (2016):

Es posible definir al cacique como un actor político, económico y social, que dentro de un sistema de relaciones clientelares monopoliza la intermediación política entre diferentes niveles o ámbitos de acción, y de los canales de acceso a cada uno de estos niveles. El cacique controla recursos estratégicos del medio en el que opera y su estilo de mando se caracteriza por el ejercicio del poder paternalista, informal, autocrático, muchas veces arbitrario y en ocasiones con tintes carismáticos.

Pero los caciques regionales no representan a la máxima autoridad del territorio donde aparecen, sino que se encargan de negociar con ésta. Para el caso tratado aquí, los gobernadores, para garantizar la gobernabilidad de su territorio ante los cuestionamientos de corrupción, se valen de estas figuras de autoridad popular. Esto ha permitido la persistencia de prácticas ilegales en los comicios electorales, como la compra de votos, el acarreo y el financiamiento ilegal. Para Serra (2016), esto es un claro ejemplo de un retroceso democrático, pues la legislación y la justicia mexicana descuidaron el control de estos actos.

La corrupción encontró cabida —no solo— en el nivel subnacional, pero a su vez causó una significativa pérdida de legitimidad para los gobiernos que la alojaron, al grado de que en muchos de éstos se experimentó por primera vez la alternancia. Tenemos todavía presentes los casos del llamado “Nuevo PRI”, una generación de mandatarios procedentes de dicho partido que ocuparon casi simultáneamente posiciones de poder, caracterizados por ser todos ellos menores de 50 años de edad. El entonces candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto, nombró así en una entrevista a los ahora exgobernadores Javier Duarte de Ochoa, de Veracruz; Roberto Borge Angulo, de Quintana Roo; y César Duarte Jáquez, de Chihuahua, aludiendo con ello a una renovación de su partido.

Justamente, los dos primeros se encuentran ahora tras las rejas por millonarios desvíos de recursos y el tercero es prófugo de la justicia por la misma razón. Luego de los escándalos en los que se vieron involucrados, hubo alternancia partidista en sus entidades.

Un segundo momento de proporciones similares al año 2000, en el que pudimos experimentar una alternancia, sostenida en la idea generalizada de desplazar a la corrupción existente, fue durante el proceso electoral de 2018. Los casos que acabamos de mencionar, junto a otros más provenientes del Gobierno Federal, fueron restándole legitimidad al PRI para seguir gobernando. A pesar de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y demás reformas estructurales que prometían traer el progreso al país, la ciudadanía no encontró una mejoría palpable en la situación que se vivía.

Tras un periodo electoral en el que las demás alternativas partidistas y el candidato independiente no lograron presentar una oferta política que satisficiera las necesidades ciudadanas, Andrés Manuel López Obrador se alzó con el triunfo electoral, y junto a él las que serían nuevas mayorías en ambas cámaras, así como cinco nuevas gubernaturas para el partido que fundó, MORENA. Este fue un cambio súbito, debido a que el partido tenía tan solo cuatro años de creación, y tras la elección se convirtió en la primer fuerza política a nivel nacional.

Éste se considera un triunfo impulsado por un único factor, el llamado “efecto AMLO”, llamado así debido a que la participación de López Obrador en las campañas de sus compañeros de partido o coalición provocaron lo que se conoce como voto de arrastre, que el electorado votase por el mismo partido que eligió para la presidencia en las demás boletas. Además, el ahora presidente logró convencer a la ciudadanía utilizando un claro discurso anticorrupción. Tuvieron presencia frases como “erradicar la corrupción y la impunidad será la misión principal del nuevo gobierno” o “la corrupción no es un fenómeno cultural, sino el resultado de un régimen político en decadencia”<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Obtenidas de: <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/las-mejores-frases-de-amlo-por-triunfo>

## Para entender la corrupción mexicana

De esta forma, una vez más, el antecedente de la corrupción permite que, por lo menos en una democracia, exista un cambio de los principales actores políticos. Está por verse aún si, como en el caso del 2000, el cambio de actores no se traduce en una disminución de la corrupción, sino en el reforzamiento de ésta. De ser así, habrá sido una consecuencia negativa, pero en caso contrario, será positiva la renovación de actores al atenuarse la corrupción.





## Capítulo IV: ¿Cómo combatir la corrupción?

**T**ras conocer las principales características de la corrupción a través de sus distintas definiciones, de visibilizar su presencia en gran parte de los ámbitos que componen a los sectores público y privado, y de entender la magnitud de las consecuencias que ésta le deja a la sociedad, para bien del ánimo del lector, es momento de explorar el combate a la corrupción. Hasta ahora, dicho tema se ha tratado superficialmente, pues son innegables los esfuerzos que a la fecha se han emprendido al respecto, sin embargo, su combate no es algo intrínseco a la corrupción misma, sino que es necesaria la aparición de varios factores para llegar a este punto de manera sólida y contundente.

Pretender erradicar la corrupción es una utopía. Erradicarla por decreto es más una declaración que persigue la rentabilidad política que un reconocimiento de la realidad tal cual es. La prevalencia del complejo fenómeno de la corrupción puede ser mayor o menor, pero nunca ser igual a cero. Es un mal que nos acompaña como especie, y, al parecer, siempre nos acompañará. El anhelo es reducir-

la a su mínima expresión, que se vuelva la excepción y no la regla, y que cuando no se pueda prevenir sea sancionada ejemplarmente para desincentivarla.

La corrupción desde el sector público es un sinsentido; los que se quieren dedicar a la política deben estar motivados por el servicio y no por la ambición. Sin embargo, al persistir el apego a estas ambiciones y con ello oponerse a un ideal deber ser, no queda más que corregir esta conducta, con la ley mediante. Si lo que se quiere es hacer dinero, el gobierno no puede seguir siendo visto como la respuesta. Para encontrar el lucro fácil, mejor dedicarse a otros oficios.

El drama de la corrupción entraña un daño por partida doble; por un lado, provoca un uso indebido de los recursos públicos, y por el otro, lastima profundamente a los sistemas democráticos al resquebrajar la confianza de la población en sus gobiernos. En ambos casos, tiene un efecto negativo al obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos. Aquí radica la valía de la lucha anticorrupción, porque no existe nada más importante que nuestros derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha dejado claro cómo la corrupción perjudica la democracia y el acceso al goce de los derechos humanos, al debilitar la gobernabilidad y profundizar la desigualdad.

Establecida la relación estrecha entre corrupción y violación a los derechos humanos, es oportuno agregar otro componente a la ecuación, que pudiera encerrar la respuesta y, posiblemente, la solución: la calidad democrática. Parece existir una relación inversamente proporcional entre democracia y corrupción. ¿Por qué los países considerados plenamente democráticos tienen menor prevalencia de la corrupción en comparación con las naciones menos comprometidas con los valores democráticos?

La calidad democrática está dada por una combinación de factores, entre los que se encuentran la fortaleza institucional, elecciones libres y respeto al voto, cultura cívica, participación social, baja desigualdad y libertad de expresión. Ningún país está exento de corrupción, pero aquellos mejor calificados tienen gobiernos abiertos, ciudadanos participativos, libertad de prensa, cultura de la legalidad y sistemas judiciales independientes.

La corrupción afecta todos los estándares internacionales que pautan la forma en la que se debe facilitar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Condicionan la disponibilidad de los servicios públicos al limitar su calidad y su cantidad; afectan la accesibilidad, tanto física como económica, al no estar al alcance de todas las personas; muchas veces carecen de aceptabilidad, al no respetar valores y culturas locales, ni presentan adaptabilidad a las necesidades de los ciudadanos.

La corrupción afecta particularmente a los grupos más vulnerables. La negación y el déficit de servicios públicos afecta más a los más pobres. La exigencia de sobornos para los que menos tienen supone un duro golpe a su economía; la extorsión a grupos estigmatizados y marginados, que difícilmente son visibilizados, es cosa de todos los días. Más que un fenómeno generalizado a todos los sectores y estratos de la población, pareciera que la corrupción está arraigada donde más daño puede hacer: en las esferas cupulares de la sociedad. Se trata, pues, del daño que unos cuantos infligen a las mayorías.

En resumen, el fomento de los derechos humanos afecta a la corrupción y la lucha contra la corrupción incide en los derechos humanos. Necesitamos construir una sociedad bien informada, capaz de rechazar la corrupción en todas sus formas y en cualquier circunstancia. Hasta ahora, podríamos pensar que la lucha contra la corrupción está perdida, viendo las injusticias que su práctica ha generado. Pero no podemos negar todos los avances logrados hasta ahora para lograr contenerla y eventualmente superarla. En este último capítulo, expondremos algunos de los recursos con los que contamos en México para combatirla, de tal manera que nos quede clara la capacidad que tenemos para dejar a la corrupción en el pasado.

## Marco legal

La mejor forma de combatir las injusticias es a través de la ley. La existencia de un marco normativo que, definiendo tanto delitos como faltas administrativas y tipifique a aquellas prácticas que terminen

por perjudicar a la población, posibilite a las instancias oficiales intervenir de manera precisa para evitar que tales prácticas se continúen replicando. Ejerciendo la ley, mientras tenga un diseño objetivo y sin vaguedades, podríamos sentirnos seguros de que se proteja a los inocentes y se castigue a los culpables. Sin embargo, como hasta ahora lo hemos visto, en México impera la impunidad, tomando en cuenta la proporción de delitos en los que se logra procesar a los culpables, frente a aquellos que se mantienen sin resolver.

No por ello podríamos descontar la posibilidad de haya justicia, pero debido a la dificultad en su ejercicio debemos redoblar los esfuerzos para que esta llegue a término. Si bien desde la ciudadanía podemos actuar al respecto con una constante exigencia a las autoridades, estas mismas tienen entre sus potestades las herramientas suficientes para hacer más estrictas las medidas en contra de la delincuencia. De igual forma, específicamente para aquellos delitos relacionados con el ya expuesto fenómeno de la corrupción, aunque por instantes pareciera que los esfuerzos llevados hasta ahora han sido vanos, hemos de reconocer que tienen una valía especial cimentando las bases del aún largo camino que nos queda por recorrer como Nación.

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El combate a la corrupción, instaurado a nivel constitucional, no deja de ser materia reciente para nuestro país. Es así debido a su integración en el año 2015, a casi 100 años de que se promulgó la Constitución Política vigente. Por un lado, el que así sea nos garantiza que la problemática sea abordada de manera puntual, como lo requiere de acuerdo a la evolución que ha tenido con el paso del tiempo. Por el otro lado, eso nos indica que llevamos varias décadas de rezago en la lucha contra esta. No obstante, ello no significa que la impunidad en los actos de corrupción estuviera garantizada, sino que el término como tal no había sido definido legalmente.

Podemos localizar como un primer antecedente, sin retroceder más de un siglo en nuestra historia, a las instancias de Justicia Administrativa. Esta se relaciona con el combate a la corrupción, como se verá más adelante, centrándose únicamente en las prácticas indebidas que acaecen dentro del sector público, y calificando solo como actos de corrupción aquellas acciones administrativas en las funcionarios públicos incurren en un ilícito. Anteriormente hemos señalado que no existe una equivalencia entre delito y acto de corrupción, pues no todos los delitos implican corrupción, y no están tipificadas como delitos todas las acciones que califican como corrupción.

Acotándonos a los límites que mantiene esta relación, podemos encontrar tales antecedentes en la aparición de tribunales administrativos, en 1946<sup>51</sup>. Sin embargo, la controversia en cuanto a sus atribuciones frente a la Suprema Corte de Justicia no cesó sino hasta 1968, cuando se reconoció constitucionalmente la autonomía de estos. En términos de justicia administrativa esta fue la principal referencia dentro de nuestra Carta Magna (Chaín, 2007). Pero en cuanto a combate a la corrupción no es el único antecedente existente.

Tenemos, por ejemplo, a la figura del Juicio Político, cuya inclusión en la Constitución data desde la promulgación de esta, en 1917, aunque cuenta con antecedentes datados en la constitución de 1824 (González, 2000). Insertada para aquel entonces en un marco jurídico muy distante al actual, pero desde entonces conservando su vigencia, el Juicio Político ha representado el máximo recurso con el que se cuenta para destituir a un mandatario si es que este llegase a incurrir en alguna de las irregularidades contempladas en la ley. Específicamente, como originalmente se contempló, apareció mediante la figura de juicio desde lo que era llamado Gran Jurado.

---

<sup>51</sup> El artículo 104 constitucional fue, desde el año señalado, el espacio donde se plasmaron estas modificaciones, al señalar la competencia de los tribunales administrativos para conocer las resoluciones y recursos provenientes de tribunales administrativos.

Para aquella época, los delitos se distinguían entre comunes, graves y oficiales, siendo estos últimos, al ser cometidos por altos funcionarios de la federación mediante el uso de sus funciones. Siendo así, para los delitos comunes los funcionarios sólo debían separarse del cargo para ser juzgados por los ciudadanos. En cambio, el Gran Jurado determinaría esto al tratarse de delitos graves u oficiales. Dicho modelo, cuya función primordial era asegurar un contrapeso al poder emanado de los mismos representantes populares, se mantuvo hasta convertirse, en el año 1982, en el actual modelo de Juicio Político que ahora conocemos (Danés, 2018).

Al igual que su antecesor, el Gran Jurado, el Juicio Político consiste en una audiencia del acusado frente al Senado de la República, luego de que la Cámara de Diputados —o el congreso local correspondiente, de ser éste el que busca juzgar a un funcionario local— dé procedencia a la acusación. Para que pueda proceder, el funcionario público en cuestión debe ser señalado por incurrir en “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”<sup>52</sup>. La pena a la que se le someterá, si así lo consideran los votantes, serán la sanción y destitución del cargo. Esta medida es aplicable a funcionarios de alta jerarquía de los tres Poderes de la Unión.

Con esto, tenemos que nuestra Constitución contó durante 98 años de su existencia con herramientas que permitían el combate a la corrupción, pero prescindió de incluir el término hasta años recientes. Fue en el año 2014, con la adición al artículo 102, fracción VI que se introdujo por primera vez, apelando a la necesidad de que la Fiscalía General de la República contase con una Fiscalía especial para el combate a la corrupción. Posteriormente, con la puesta en marcha de los trabajos para crear al Sistema Nacional Anticorrupción, en 2015 se reformó un compendio de artículos incluidos en el Título Cuarto constitucional, el cual pasó a llamarse “De las responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

---

<sup>52</sup> Tal como se señala en el Art. 109, Fracción I. de la Constitución.

Dicho Título constitucional, aunque anteriormente ya abordaba las responsabilidades de los Servidores Públicos, con las adiciones que tuvo integró en su texto la existencia del SNA como el compendio de aparatos del Estado mexicano con la finalidad de combatir la corrupción. Antes de ello, el Título ya funcionaba para sentar las bases del proceso por el que deben sancionarse las faltas cometidas desde el servicio público, las instancias encargadas de ello según fuera el caso, así como las condiciones para dar pie al Juicio Político. Además, funcionó para sustentar a la extinta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como sustentar a la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## Ley General de Responsabilidades Administrativas

Continuando con la línea marcada anteriormente, es el turno de abordar la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional. Esta profundiza tanto en las responsabilidades de los servidores públicos, como en las sanciones que estos deben obtener si es que incurren en alguna falta. La Ley General de Responsabilidades Administrativas releva a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adicionando a esta los instrumentos que otorga el Sistema Nacional Anticorrupción. Con ello, la mencionada se convierte en tal vez el principal referente sobre corrupción entre la normatividad mexicana.

El principal aporte de la nueva ley fue su carácter general. Como lo explica Pérez Esquer (2019), este tipo de leyes se convierte en una extensión de la Constitución, al distribuir sus atribuciones entre los órdenes de gobierno y los tres poderes, lo cual para el caso de la LGRA, permite uniformar a las responsabilidades y sanciones de los funcionarios públicos. Tener un marco normativo uniforme ayuda a que la aplicación de la ley sea más estricta, pues en el caso contrario, como ocurría anteriormente, los parámetros para sancionar y regir el comportamiento de los servidores públicos difería diametralmente dependiendo de la procedencia de la persona.

Aunado a lo anterior, también se agrega la inclusión de sujetos privados como posibles partícipes en faltas administrativas. Esto entra en consonancia con la definición de corrupción que hemos presentado, así como con la aceptada por organismos internacionales y expertos en el tema. La corrupción no se trata únicamente de un fenómeno presente dentro del sector público, pues en la comisión de actos de corrupción pueden verse involucrados agentes privados. La estrecha vinculación entre ambos sectores, como se vive actualmente, exigía que no se restringiera la inclusión de la corrupción al ámbito gubernamental. En cambio, esto abre la puerta a que se lleven a cabo investigaciones más minuciosas, se detecten riesgos de corrupción, y se sancione a privados que han utilizado al gobierno de manera desleal para aventajar su situación económica.

Dentro de la ley se hace la distinción de tres tipos de faltas administrativas: no graves, graves y de particulares. Para el caso de las primeras, se tratan en general de las relativas al mal desempeño del cargo que se posee, de acuerdo al incumplimiento en alguna de las obligaciones que la misma ley pauta, quedando su sanción a los órganos de control interno de la institución donde se labora. Las faltas administrativas graves, equiparadas por la Constitución con los actos de corrupción, constituyen por sí mismas delitos cuyas penas trascienden las capacidades internas. Estas se trasladan al Tribunal de Justicia Administrativa Federal o Local, según sea el caso, para proceder con la investigación y su pertinente sanción. Por último, los actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves contemplan a aquellos casos en los que, a causa de la colusión con servidores públicos, un particular incurre en alguno de los delitos contemplados por la ley. Al tratarse de igual forma de faltas administrativas graves, son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa.

La LGRA detalla además los mecanismos de rendición de cuentas y de prevención de las faltas administrativas, así como las sanciones que pueden imputarse a aquellos servidores públicos o particulares que incurran en alguna de las faltas previstas por la ley. Por otra parte, en su Libro Segundo, nos brinda detalles sobre el debido proceso a seguir según se trate de alguno de los casos, tanto de parte de las instancias de impartición de justicia como de



los acusados. En conjunto, esta Ley sienta las bases de un nuevo enfoque para castigar los actos de corrupción en el país, abordando estos con mayor especificidad, en contraste a como se abordaban en el marco normativo anterior. Tal renovación era necesaria para garantizar que el Sistema Nacional Anticorrupción tuviera el suficiente sustento en su proceder, y que no se convirtiera en un conjunto de instituciones sin capacidad de operación.

## Leyes Locales de Responsabilidades Administrativas

Tal como lo requiere el que seamos una federación, nuestras Entidades Federativas se rigen bajo sus propias leyes a través de constituciones locales, las cuales se mantienen subordinadas a la Federal. Y de la misma forma que ésta, las constituciones locales deben tener sus leyes reglamentarias que le brinden orden y contenido detallado al texto constitucional. Es por ello que cada Entidad posee su Ley de Responsabilidades Administrativas propia, que ayuda a alinear la normatividad y el marco institucional local con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En general, entre sí comparten sus mismos lineamientos, con pocas particularidades que las distinguen. Algunos casos anómalos mantienen su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local aún vigente, tan solo con algunas modificaciones desde que fueron promulgadas. La mayoría, en cambio, la derogó con la promulgación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas local, que a comparación de sus antecesoras, incluye las atribuciones de los Sistemas Locales Anticorrupción. Gracias al carácter de la Ley General y su diseño, no ha sido forzosamente necesaria la existencia de la Ley Local, pero sin duda esto sería lo preferible a fin de homologar criterios.

## Derechos Humanos

Cada vez se hace más pertinente la protección a los Derechos Humanos. Aunque siguen siendo menospreciados por un amplio sec-

tor de la población que no conoce a profundidad el contenido y la razón de éstos, su plena aceptación y protección por parte de las autoridades puede hacer que vivamos en una sociedad más justa. Podemos definirlos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”<sup>53</sup>. Se tratan de las garantías fundamentales para que cualquier persona pueda llevar una vida digna.

En consenso internacional, ratificado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>54</sup> y los países que se suscriben a esta, el reconocimiento de los DDHH se ha encaminado para ser uno de los principales instrumentos para alejar a las sociedades de la opresión e injusticia. Nuestro país, al formar parte de varios tratados internacionales al respecto, desde finales del siglo pasado ha implementado en su marco normativo distintas medidas para la protección de estos, como su reconocimiento en la Constitución, además de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”. En este sentido, el Estado mexicano se ve obligado a combatir la corrupción en protección a los Derechos Humanos, tal como la normatividad internacional y las leyes nacionales le sujetan.

## Normas punitivas

Para completar el entramado jurídico mexicano existente para combatir la corrupción, está el Código Penal Federal. Este documento

---

<sup>53</sup> Definición presente en el sitio oficial de la CNDH. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

<sup>54</sup> Disponible en: [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

contiene los pormenores sobre aquellos actos considerados como delitos en el país, así como las penas y condiciones que cada caso requiere. Su finalidad consiste en determinar las penas a las que deben sujetarse quienes infrinjan la ley, en protección al Estado de Derecho. Su aplicación recae en la autoridad judicial, quienes dictarán las sentencias de acuerdo a la culpabilidad del imputado.

El Código Penal Federal, dentro de su contenido, incluye un título dedicado a los “Delitos por hechos de corrupción”. El Título Décimo, entre los 13 artículos que lo componen, enlista a diversos delitos relacionados con la materia que abordamos en este libro. La imputación de los delitos y aplicación de sus respectivas penas es aplicable a todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, miembros de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, Empresas Productivas del Estado, Órganos Constitucionales Autónomos, de los poderes Legislativo y Judicial, a Gobernadores y demás autoridades locales, tal como lo establece el artículo 212 del CPF. Todas las personas sujetas a estos delitos, además serán penadas con la destitución de su cargo e inhabilitación del servicio público.

Entre los delitos por actos de corrupción mencionados, podemos encontrarlos con los siguientes: ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214), abuso de autoridad (Art. 215), coalición de servidores públicos (Art. 216), uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217), pago indebido y recibo de remuneraciones (Art. 217 Ter.), concusión (Art. 218), intimidación (Art. 219), ejercicio abusivo de funciones (Art. 220), tráfico de influencia (Art. 221), cohecho (Art. 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (Art. 222 Bis.), peculado (Art. 223), y enriquecimiento ilícito (Art. 224). Además de estos, debemos agregar a aquellos derivados contemplados en el contenido de los artículos.

La destitución del cargo e inhabilitación del servicio público es el menor de los castigos contemplados para quienes cometen el acto de corrupción. Esta medida se aplicará en un periodo entre uno a 10 años, mientras la afectación sea menor a los \$16,898<sup>55</sup>. De ser

---

<sup>55</sup> La cifra corresponde a la equivalencia de 200 veces la Unidad de Medida y Actualización para el año 2019, de acuerdo a lo estipulado en la fracción I del artículo 212 del Código Penal Federal.

mayor a dicha cifra la afectación causada, el plazo de la inhabilitación será de 10 a 20 años. Salvo la destitución del cargo, la medida aplica de igual forma a particulares relacionados con el acto de corrupción. El periodo de la pena se extenderá hasta en un tercio, si quien la comete tiene un cargo de elección popular, y hasta la mitad si se trata de un miembro de alguna corporación de seguridad.

En adelante, las penas dependerán del delito cometido y las circunstancias de éste. De imputarse como pena la prisión, el periodo mínimo será de tres meses, si se trata de una afectación menor de acuerdo a lo establecido en la ley. Para el caso contrario, las penas máximas contempladas llegan hasta los 14 años de prisión. Además de esta medida, así como las mencionadas anteriormente, para ciertos delitos se impondrá una multa que puede ir desde los \$2,534.7 hasta los \$253,470, según sea el caso<sup>56</sup>.

Como podemos ver, existen recursos legales establecidos para combatir la corrupción y castigarla. Pero, a pesar de contar con estos desde hace varios años, no hemos visto todavía una ola de sanciones contra funcionarios corruptos, mientras los principales indicadores nos señalan que la tendencia a la alza del fenómeno continúa. Siendo así, podemos entender que no basta con que exista un marco legal aplicable, si es que las instituciones no toman la iniciativa por emprender la lucha contra la corrupción.

## Instancias

En la actualidad contamos con un entramado institucional con funciones especiales para oponerse a la corrupción. Anteriormente señalamos que no bastaba contar con un marco legal, si las instituciones no tomaban la iniciativa. Siendo así, a continuación haremos un repaso de las instancias existentes en nuestro país para combatir la corrupción desde distintos frentes, en busca de comprender cuál es el elemento faltante para superar a la corrupción imperante.

---

<sup>56</sup> La cifra menor corresponde a la equivalencia de 30 veces la UMA para el año 2019. La mayor, a 3000 veces.

## Sistema Nacional Anticorrupción

Históricamente, México había carecido con un sistema formado por distintas instituciones para que, de manera coordinada, tomaran parte en la lucha anticorrupción. Esto provocaba que los esfuerzos individuales no lograran trascender y por tanto los logros obtenidos fueran mínimos. Sin mayor capacidad de operación interinstitucional, las acciones tomadas contra supuestos funcionarios corruptos eran utilizadas como revancha política o como mera simulación de justicia. Esta carencia permitió la escalada del fenómeno y su normalización por parte de la sociedad, interpretándose como un elemento necesario para que las cosas pudieran funcionar dentro de los gobiernos.

Pero en este periodo, el descontento también fue aumentando. La disponibilidad de evidencia sobre los efectos negativos de la corrupción justificó la búsqueda de una reforma institucional para lograr actuar en contra de esta. Pero al mismo tiempo, el combate a la corrupción se convirtió en un discurso recurrente entre la clase política en épocas electorales. La conjunción de ambos elementos orilló a que, en el año 2012, el candidato del Partido Revolucionario Institucional propusiera la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción<sup>57</sup>. Esta fue planteada para ser un Órgano Constitucional Autónomo capaz de atraer los casos de corrupción y delitos en materia administrativa de todo el país. Esto suponía la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, la incompetencia de la autoridad ministerial en la materia, así como la pérdida de facultades de los tribunales en lo contencioso administrativo.

Fue por el activismo de las organizaciones de la sociedad civil y de actores políticos de oposición que la propuesta no rindió frutos. De haber prosperado, el expresidente Peña Nieto pudo tener la oportunidad de nombrar a funcionarios de confianza con la ca-

---

<sup>57</sup> Información sobre la iniciativa, disponible en: [http://200.33.232.134/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini\\_Comision\\_Nacional\\_Anticorrupcion.pdf](http://200.33.232.134/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/Ini_Comision_Nacional_Anticorrupcion.pdf)

pacidad de determinar quién sí y quién no resultaría culpable de algún acto de corrupción. Ahora que conocemos varios de los casos acontecidos tan solo durante su sexenio, hubiera sido posible que todos estos quedaran en la absoluta impunidad.

En cambio, después de años de negociación y constante activismo, fue creado en el año 2015 el Sistema Nacional Anticorrupción. Con fundamento en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, este se diseñó como una instancia de coordinación interinstitucional, para darle sentido a las atribuciones de las instituciones preexistentes, sin la necesidad de que estas desaparecieran. El SNA reúne en su estructura a titulares o representantes de aquellos órganos facultados para la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción. Asimismo, incluye a representantes de la academia y de la sociedad civil.

Al Sistema lo componen el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción, tal como lo señala su sitio oficial<sup>58</sup>. Además, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva. En el primero de los órganos mencionados se encuentran representadas las principales instancias que contribuyen en la lucha anticorrupción del país —algunos de los cuales se abordarán a mayor detalle más adelante—.

Componen al Comité Coordinador las personas titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema. Dicho Comité se encarga de vincular a todo el sistema con la academia y las organizaciones de la sociedad civil, al ser sus miembros expertos en la materia anticorrupción provenientes de estos ámbitos.

La coordinación interinstitucional del Sistema le permite atajar la problemática desde distintos ámbitos de acción, como lo son la

---

<sup>58</sup> Disponible en: <http://sna.org.mx/nosotros/#quienes>

educación cívica y cultura de la prevención, disciplina administrativa, control interno, fiscalización de recursos públicos, sanciones administrativas, procesos penales, entre otras medidas necesarias que desde sus instancias especializadas pueden brindarnos mejores resultados. Pero aunque en la teoría, esto debería resultar en una significativa reducción de la corrupción, luego de lograr cubrir vacíos de poder que antes permitían su práctica, la puesta en marcha del Sistema en su conjunto es aún reciente para poder apreciar sus virtudes o limitaciones.

Frente a las posibles alternativas, tomando en cuenta la extensión que tiene el problema de la corrupción en México, la creación del SNA parece ser la opción más viable. En palabras de Eduardo Bohórquez (Marván, 2017)<sup>59</sup>: “Los sistemas anticorrupción o de integridad parten de una concepción más democrática, pues evitan altas concentraciones de poder y buscan que diversas instituciones de manera coordinada enfrenten inteligentemente un problema sistémico”.

## Sistemas Estatales Anticorrupción

Como ya se mencionó, los Sistemas Estatales Anticorrupción forman parte del Sistema Nacional, aunque mantienen su independencia con respecto a este. Se tratan de 32 entramados institucionales que, al igual que su homólogo nacional, están conformados por un conjunto de instituciones con las facultades necesarias para combatir la corrupción. También comparten su vocación coordinadora, mas no rectora, de los esfuerzos que se puedan emprender al respecto. El Capítulo V del Título II de la Ley General del Sistema, establece que los Sistemas locales deben replicar la estructura del Nacional, así como plasmarla en Leyes locales del Sistema.

Debido a la complejidad de la problemática que se busca corregir, sería insuficiente la existencia del SNA. Para poder atender a los casos de corrupción a nivel subnacional, tendría que aumentar la carga burocrática y por ende su gasto. En cambio, con

---

<sup>59</sup> Parte de un conversatorio moderado por María Marván, quien es la responsable de su publicación. La cita corresponde a una intervención de Eduardo Bohórquez.

la existencia de Sistemas locales es posible atender de manera puntual a los casos de corrupción de la manera específica que se desarrollan en cada latitud de la República Mexicana. Está claro que existen Entidades donde la corrupción ha tenido una mayor prevalencia con respecto a otras, como lo puede ser Veracruz con respecto a Yucatán, por ejemplo. De esta forma, el Sistema Estatal podría concentrar sus esfuerzos en las áreas más críticas de acuerdo a su caso.

## Fiscalías Especializadas

La procuración de justicia centralizada fue la norma en nuestro país durante varios años. Esta consistía en la existencia de una Procuraduría General de la República como el órgano encargado de investigar los delitos del país, pero su modelo dependía de la Administración Pública Federal. Por su carente independencia, se prestó a la parcialidad política, lo cual en la suma de los años hizo que la delincuencia no parara de fortalecerse. De igual forma, en este periodo se mantuvo al alza la impunidad, factor que deteriora el Estado de Derecho y permite la prevalencia de la corrupción.

Para superar esta situación, se fijó como meta la creación de una Fiscalía General de la República, contando ésta con plena autonomía en su dirección. El nuevo paradigma fue además pensado como una agencia central con órganos dependientes propios, los cuales se llamarían Fiscalías Especializadas, y tal como su nombre lo indica, tenderían a la especialización en determinados rubros para garantizar así un abordaje profesional, imparcial y objetivo de los delitos atendidos.

Tal como la Constitución lo determina, en su artículo 102, la Fiscalía General deberá contar, por lo menos, con Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales y Combate a la Corrupción. La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República contempla en su estructura la existencia de las dos antes mencionadas, así como la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Fiscalía Especializada en Asuntos Internos. La existencia de estas cuatro no solo refuerzan las capacidades operativas de la FGR al



centrar su labor en cuatro áreas sumamente importantes, sino que las cuatro resultan fundamentales para castigar a los actos de corrupción en distintas vertientes.

Haciendo una revisión de las Fiscalías Especializadas, por su directa relación al tema de este libro, comenzaremos con la de Combate a la Corrupción. Con la Unidad Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la PGR como antecedente directo, la también conocida como Fiscalía Anticorrupción tiene por encargo atender las denuncias de aquellos delitos contemplados en el Código Penal Federal referentes a su Título Décimo: “Delitos por hechos de corrupción”. Por ello, su labor resulta fundamental para evitar que queden en la impunidad estos delitos. Su responsabilidad se ve a su vez reflejada en la inclusión que su titular tiene dentro del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

No menos importantes, e igualmente vinculadas con la lucha anticorrupción, las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales, Derechos Humanos y Asuntos Internos, desde sus propias vertientes, cumplen llenando espacios que impiden la impunidad de otros actos de corrupción. La primera, centrándose en aquellos que, como su nombre lo indica, se relacionen con delitos electorales. En la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 73, podemos encontrarnos con las que fueron denominadas “faltas de particulares en situación especial”, donde se contemplan a personas que cometen ilícitos formando parte de campañas electorales. Al sancionar a estos, también se combate a la corrupción.

De igual forma, también abona la de Derechos Humanos. Como ya lo hemos dicho, y lo seguimos reiterando, todo acto de corrupción supone la violación, sea directa o indirecta, de derechos humanos de terceros. Contar con una instancia para investigar y sancionar directamente a estos, procediendo a la labor que realiza la CNDH, es una barrera más para la corrupción. Por último, la Especializada en Asuntos Internos, funge como un blindaje a la FGR para evitar que su propia estructura termine corrompiéndose. El funcionamiento de la Fiscalía General sigue siendo muy reciente, al no sumar siquiera un año de labores al momento de escribir estas líneas, para hacer una evaluación sobre su eficacia en la lucha anticorrupción. Sin

embargo, es pertinente reconocer que tiene el potencial de ser uno de los factores decisivos para mermar a la problemática que exponemos. Tiene la estructura y atribuciones para lograrlo.

## Secretaría de la Función Pública

No menos importante en el entramado del Sistema Nacional Anticorrupción es la Secretaría de la Función Pública. Esta Secretaría de Estado cumple con la encomienda de fungir como una instancia de contraloría interna del Gobierno Federal. Fundamentado en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, más allá de sus funciones de contraloría —supervisión, coordinación y capacitación—, a la SFP le corresponde la evaluación del desempeño de las distintas instancias que componen a la Administración Pública Federal, así como de los funcionarios públicos. También coordinar la implementación de los lineamientos en materia de archivos, así como del Servicio Profesional de Carrera.

Dado el historial de corrupción que arrastra nuestro país, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de llevar el seguimiento de la situación patrimonial, fiscal y de intereses de los servidores públicos. Surgida como un reclamo desde la sociedad civil, la entonces promovida como #Ley3de3 busca, conociendo estos datos, generar certidumbre sobre el correcto aprovechamiento de los recursos públicos para las necesidades ciudadanas, y que estos no terminen por enriquecer a los funcionarios. Con su implementación, la SFP no solo cuenta con las atribuciones y herramientas para detectar anomalías en la gestión de los funcionarios, sino también para, en caso de ameritarlo, denunciar a estos por delitos como enriquecimiento ilícito y desvío de recursos.

No solo puede valerse de la coordinación interinstitucional que le brinda ser parte del Sistema para combatir la corrupción, pues al coordinar a los órganos de control interno y fungir como una contraloría interna del Ejecutivo Federal, puede atraer la revisión de aquellos casos relacionados con las faltas administrativas, señaladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Lue-

go de realizar las indagatorias correspondientes, tiene la facultad de sancionar con la destitución e inhabilitación del cargo a aquellos funcionarios públicos que hayan cometido alguna de estas faltas.

Podemos ver a esta Secretaría como la primer gran barrera con la que contamos para detener a la corrupción del sector público. Cuenta con las capacidades para detectar anomalías que pudieran devenir de actos de corrupción, así como para indagar en éstas. También para, a través de la prevención, evitar que estos actos se sigan propagando a través de la Administración Pública Federal. Siendo así, su integración en el Sistema Nacional Anticorrupción es básica para que éste logre rendir frutos.

## Contralorías estatales

Siendo las símiles locales de manera parcial de la SFP, las Contralorías estatales tienen la encomienda de realizar las tareas de control interno entre las instancias de la Entidad Federativa a la que pertenecen. Junto a esto, también se encargan de la supervisión y control de los Órganos de Control Interno de cada ente público a nivel estatal y municipal. En prácticamente todos los casos tienen representación a través de su titular en el Sistema Estatal Anticorrupción que les corresponda.

El enfoque de las contralorías estatales, al mantener su dependencia del Gobierno del Estado, es la de optimizar el funcionamiento de este, a través de la promoción de buenas prácticas, la investigación de faltas administrativas y mal uso de los recursos públicos. Sin embargo, esta misma dependencia hace forzoso complementar su actuar mediante la existencia de entes autónomos como los órganos de fiscalización superior y el propio SEA, evitando así que la controlaría sirva únicamente para justificar y encubrir las anomalías del gobierno.

## Consejo de la Judicatura Federal

Más allá del pleno de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura Federal es la instancia de mayor importancia dentro de la estruc-

tura del Poder Judicial de la Federación. Es así no solo porque su función primordial es la de mantener una disciplina apegada al Derecho entre los miembros y órganos de este Poder. Podemos entender al Consejo de la Judicatura como un equivalente de la Secretaría de la Función Pública, con la potestad de ejercer su autoridad exclusivamente dentro del Poder Judicial.

El CJF se considera un órgano constitucional garante de la independencia judicial, especializado y de conformación colegiada. Por un lado, cuenta con funciones administrativas, como lo son la preparación, selección y sanción de jueces y magistrados. Por el otro lado, también tiene funciones gubernativas, como determinar políticas judiciales y las competencias de los tribunales (Gutiérrez, 2018). Su creación marcó la pauta para la profesionalización del Poder Judicial, lo cual suma a la profesionalización de la administración pública en general.

Su existencia en la actualidad resulta crítica para la lucha anticorrupción, pues se trata de la única instancia con las facultades necesarias para garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho por parte de jueces y magistrados. La corrupción en el Poder Judicial se reconoce como uno de los principales obstáculos que tenemos para erradicar la impunidad, y el CJF tiene la capacidad para mitigar estas prácticas mediante mejores lineamientos de actuación, designación justificada de Magistrados, seguimiento y cuidado de la Carrera Judicial, así como acciones sancionatorias, tales como la suspensión del cargo a Jueces y Magistrados cuando estos son imputados por un delito. Si se garantiza la integridad de quienes imparten justicia, habrá justicia.

Podemos ver algunas muestras de lo que es capaz de hacer el Consejo de la Judicatura en contra de la corrupción, en las acciones que ha emprendido en contra del nepotismo, que por sí mismo no se trata de una falta administrativa reconocida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas ni como un hecho de corrupción en el Código Penal, pero que sin lugar a dudas se trata de un acto de corrupción. En primera instancia, en el año 2006 abordaron el tema en el acuerdo emitido con fecha

09/08/2006<sup>60</sup>. En su artículo 38, señala a los lazos familiares como uno de los motivos para hacer readscripción a algún funcionario del PJJ, para evitar conflictos de interés. De igual forma, al persistir la problemática en años posteriores, recientemente se emitió el llamado “Plan Integral de Combate al Nepotismo en el PJJ”<sup>61</sup>, donde se delinearán las estrategias a seguir para terminar con dicha problemática:

- Fortalecer las reglas para la carrera judicial y fundarla en un enfoque meritocrático.
- Establecer un padrón de relaciones familiares.
- Definir los supuestos de contrataciones que generan responsabilidad administrativa.
- Crear un Comité de Integridad para evaluar la idoneidad de las contrataciones.
- Buzón de denuncias específico para casos de nepotismo.
- Vincular los puntos anteriores con la política de adscripciones.

Aún está por verse la eficacia de tal medida, y si repercute en un mejor desempeño de los funcionarios del Poder Judicial. Por otro lado, resulta sorprendente que, luego del primer acuerdo, hayan pasado 13 años en los que no se tomó medida alguna para combatir el nepotismo. Si estas medidas surten efecto, deberán de considerarse como posibles soluciones a replicarse en otros espacios de la Administración Pública Federal.

## Consejos de las Judicaturas Estatales

Para mantener un balance en el ámbito local, también existen 32 Consejos de la Judicatura estatales. Dada la amplitud del Poder

---

<sup>60</sup> Acuerdo del CJF, disponible en: [https://w3.cjf.gob.mx/sevie\\_page/normativa/ResultadoBusquedaIndex.asp?tipoConsulta=8&numero=61&anio=2006&Prefijo=AC&Adicional=2&sinNumero=S/N](https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/ResultadoBusquedaIndex.asp?tipoConsulta=8&numero=61&anio=2006&Prefijo=AC&Adicional=2&sinNumero=S/N)

<sup>61</sup> Comunicado disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado44.pdf>

Judicial, prescindir de estos haría casi imposible para el CJF mantener control de toda su estructura administrativa para evitar que estos salgan de los lineamientos que les rigen. Los Consejos de la Judicatura buscan impulsar la disciplina judicial en los ámbitos locales, donde los jueces y magistrados pueden ser más vulnerables a caer en las redes de corrupción debido a su cercanía con quienes hacen uso de estas para sus propósitos personales.

## Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Para continuar con el proceso de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en los casos de aquellas personas denunciadas por la comisión de un delito por hechos de corrupción, contemplados en el Código Penal Federal dentro de su Título Décimo de su Libro Segundo, la instancia encargada de determinar la culpabilidad de estos corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, este puede atraer aquellos casos promovidos por la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control y la Hacienda Pública, por la vinculación a faltas administrativas graves, de las contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El TFJA tuvo su origen en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, complementando a la labor de las demás instituciones involucradas con el proceso judicial de los casos provenientes de otras instancias. Sin embargo, tiene antecedentes previos, como la existencia de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la normatividad penal referente a la materia de lo contencioso administrativo. De esta forma, insertado en el marco normativo vigente, su enfoque especializado busca garantizar la impartición de justicia para aquellos casos relacionados con actos de corrupción.

El Presidente del Tribunal tiene presencia en el Sistema Nacional Anticorrupción a través de su Comité Coordinador, lo cual tiene como propósito evitar que las instituciones actúen de manera aisla-

da, y por el contrario asegurar el cumplimiento del debido proceso de los implicados con casos de corrupción.

## Tribunales Locales de Justicia Administrativa

Para atender a aquellos casos surgidos a nivel municipal y estatal relativos a las faltas administrativas graves, también se crearon 32 Tribunales Locales de Justicia Administrativa, los cuales cuentan con su respectiva representación en el Sistema Estatal Anticorrupción correspondiente. Funcionan de la misma manera que el Tribunal Federal, con la única distinción de que su jurisdicción es en el nivel local. Además de atenerse a la normatividad federal, también lo hacen a las leyes locales en materia contencioso administrativo y fiscal.

## Comisión Nacional de Derechos Humanos

La labor y el funcionamiento de esta última se encuentra sustentado a través de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>62</sup>. Promulgada desde 1992, con varias reformas desde entonces, la ley en cuestión establece la creación de un organismo autónomo cuya función principal es la defensoría de los Derechos Humanos. Resulta fundamental para este su independencia con respecto a las Secretarías de Estado o el Poder Judicial, debido a que le permite cumplir con sus funciones para garantizarle a aquellos ciudadanos que acudan a sus instancias el respeto que como personas se merecen de parte de las autoridades.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de la Comisión, los efectos de esta contemplan a todo aquel funcionario público, excepto los pertenecientes al Poder Judicial, cuando en el uso de sus funciones atenten contra los Derechos Humanos de las personas. Aquí radica

su vinculación con la lucha anticorrupción, pues todo abuso de la autoridad, como lo es cualquier acto de corrupción, termina por vulnerar los derechos y libertades de terceros. Si bien la norma contempla únicamente a los funcionarios públicos a nivel federal, para casos en los que se involucran autoridades locales existen las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Éstas mantienen estrecha colaboración con la Comisión Nacional, para garantizar una protección integral a la ciudadanía.

Las atribuciones de la Comisión y las Comisiones Estatales contemplan la atención a las denuncias por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, la indagatoria a las quejas recibidas, su resolución y en caso de ser necesario la imposición de penas. Sin embargo, no se trata de una instancia judicial, así que únicamente puede promover los casos ante las autoridades judiciales competentes.

## **Comisiones Estatales de Derechos Humanos**

Una institución centralizada para atender las quejas por violaciones a Derechos Humanos, tomando en cuenta el historial de injusticias que ha aquejado a nuestro país, sería algo imposible de llevar. Es por eso, y en concordancia de nuestro modelo Federal, que cada Entidad Federativa cuenta con su propia Comisión de Derechos Humanos a nivel local. Éstas se encargan de atender a las quejas que presentan las personas, en contra de servidores públicos, por la presunta violación por parte de estos a sus Derechos Humanos. Al igual que la Comisión Nacional, las locales no tienen capacidad sancionatoria, sino que se encargan de tareas de indagatoria y promoción de los casos.

## **Organizaciones de la Sociedad Civil**

Tomando en cuenta las instancias gubernamentales existentes, enunciadas anteriormente, y sin haberlas abordado a fondo sino de una manera general, no podríamos negar que en México contamos con las instituciones suficientes para combatir la corrupción. Y es



que, visto formalmente, nuestro entramado institucional es de lo más completo. Sin embargo, la lógica nos dice que no es suficiente para erradicar la corrupción. Sería un error pensar en el caso contrario, es decir, que el sector público mexicano tiene lo suficiente para dejar en el pasado a la corrupción imperante, pues, como los datos nos lo indican, este sigue siendo un problema latente al día de hoy.

Aunque la información más reciente nos indica que la percepción ciudadana de la corrupción ha disminuido<sup>63</sup>, eso no quiere decir que esté comenzando a desaparecer. Podemos interpretar esto como un indicio de confianza, pero no es momento aún para cantar victoria en esta cruzada. Las prácticas corruptas se mantienen vigentes, como ha trascendido a través de medios de comunicación, en la voz de la oposición política, e incluso desde instancias oficialistas. Y, por si fuera poco, la sociedad misma se mantiene alzando la voz en contra de los atropellos desde el poder que vive.

Dejarle únicamente al gobierno la responsabilidad de combatir la corrupción sería pecar de confianza, pues cuando así ha sido no ha pasado más que un aumento de ésta. Entonces, sin el afán de librar de esta invaluable responsabilidad al gobierno, para evitar que la corrupción se perpetúe, la sociedad debe oponérsele. Ya hemos hablado sobre la responsabilidad individual para evitar caer en estas prácticas, aunque sea visto su camino como la solución más práctica a muchos problemas. Pero en este caso, buscamos abordar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, como uno de los pilares fundamentales para que la lucha contra la corrupción logre ser efectiva.

Las OSC han sido pioneras en nuestro país luchando por las injusticias, volviéndose así protagonistas de los grandes cambios de

---

<sup>63</sup> El Barómetro Global de la Corrupción, estudio de opinión popular de la organización Transparencia Internacional, para su edición 2019, obtuvo para el caso mexicano resultados coincidentes a una reducción en la percepción de la corrupción. Se pasó del 61% en 2017 al 44% en cuanto al porcentaje de la población que piensa que la corrupción ha aumentado. Junto a esto, el 61% de los encuestados consideran que el gobierno actúa de manera correcta en contra de la problemática.

México. Entre éstos, por enlistar algunos, podemos mencionar a la defensa de los Derechos Humanos, de la ampliación de los canales de participación política, por una mejor educación, etc. Todos estos movimientos han antecedido reformas legales y creación de instituciones que, bien o mal, han contribuido a mermar las injusticias que aquejan a nuestra sociedad. De la misma forma, la sociedad civil se ha manifestado en contra de los actos de corrupción que colateralmente nos terminan afectando a todos.

Las manifestaciones y demás protestas públicas han evidenciado la problemática, además de haber forzado a las autoridades a reconocerla en su momento, pero estas no han sido las únicas vías que la sociedad civil ha encontrado para luchar contra la corrupción. Por ejemplo, las investigaciones periodísticas promovidas y respaldadas por organizaciones de la sociedad civil han tenido un impacto significativo en la vida pública nacional, haciendo evidente una crisis que los gobiernos únicamente buscaban cubrir, sin atenderla a fondo. Con evidencia en mano, poco se podía hacer para negar las redes de corrupción tejidas desde el poder, por lo que varios de estos casos lograron proceder hasta la responsabilidad penal, mientras que otros se mantienen en proceso.

Sumado a esto, las OSC han contribuido en gran manera a la educación cívica a nivel nacional, mostrando los efectos negativos que nos dejan los actos de corrupción. Desde la organización de foros académicos y ciudadanos, pasando por jornadas educativas, así como una constante difusión mediática sobre el proceder de los actos que día a día van saliendo a la luz, la sociedad civil en nuestro país ha logrado posicionarse en un nicho con suficiente alcance para tener un impacto certero en las acciones del gobierno, la organización de movimientos masivos, y la asimilación popular de ideas que antes eran diametralmente contrarias, como el que la corrupción existe y nos afecta a todos.

En ONEA México tenemos el honor de formar parte de esta cruzada desde hace más de cinco años. Puede parecer poco tiempo, así como el que ha tenido desarrollo las acciones del gobierno encaminadas a contener la corrupción, pero reconocemos la existencia de estas y buscamos que se aprovechen al máximo. No podemos

## Para entender la corrupción mexicana

delegarles toda la responsabilidad, pues nosotros junto a demás organizaciones de la sociedad civil podemos hacernos presentes para mantener una exigencia constante, a fin de que cada vez sea menor la ocurrencia de actos de corrupción.



# Conclusión

Cualquiera diría que lo cotidiano debe aceptarse, pues con tal carácter pasa a formar parte de nuestro día a día, es decir, deja de ser algo ajeno a nosotros. Podemos reconocer que la corrupción suele ser vista de dicha forma, luego de haber sido asimilada con total normalidad entre la ciudadanía. Hay lugares donde puede ser rechazada, al conocerse algunas de sus implicaciones, pero sería ingenuo de nuestra parte suponer que en la realidad que vivimos funciona así. Por el contrario, la aceptación de la corrupción, aunque muchas veces no asociada con el término, es tal que se mantiene intrincada en la vida diaria de millones de mexicanos.

Ver a la corrupción de esta forma, contrario a una apreciación global, es acertar en el entendido que todas las sociedades funcionamos de maneras significativamente distintas. En otras latitudes, los delitos puede parecerle a la población en general como actos inimaginables, contrarios a todo principio que se les ha inculcado. Pero, desgraciadamente para nuestro caso, por lo menos los delitos relacionados con actos de corrupción parecen ser apreciados como

una salida alterna a los inconvenientes que supone el formalismo. Nuestra identidad nacional, forjada a lo largo de los años por varias generaciones, hace que el desarrollo de algunos fenómenos sociales como la corrupción sean diferentes a otros entornos que bajo una mirada superficial podrían parecer cercanos. Es por todas nuestras particularidades que ha resultado pertinente centrarnos en el caso mexicano.

La realización de este libro no solo fijó como propósito la identificación de la corrupción o su exposición como una problemática, sino que aspiramos a algo todavía más ambicioso: acercar al lector a su comprensión. El que esto sea así implica ir más allá de conocer algunas de sus características, al profundizar el conocimiento sobre estas. Creemos firmemente que, para resolver una problemática, primero es necesario entenderla. Y al ser un problema colectivo, la corrupción deberá entenderse de manera colectiva, por una buena parte de la ciudadanía. Solo de esta forma se romperá la tradición de normalizarla y en cambio, en el mejor de los casos, se le llegará a estigmatizar como el camino erróneo, para que las próximas generaciones terminen por descartarla de sus vidas.

Una parte importante en la tarea que nos fijamos recae en el significado que se le da al propio término de corrupción. Es quizá aquí en donde surgen la mayor parte de los malos entendidos sobre el tema, pues como pudimos mostrar, algunas de las definiciones existentes difieren entre sí de manera importante. Existen unas que la reducen puntualmente al soborno, mientras que otras la amplían tanto que la vuelven casi imposible de identificar. Por ello, para complementar los aportes que se han hecho previamente por expertos, y sosteniéndonos de una manera importante en sus labores, elaboramos una definición propia de nuestra Organización, que puede enunciarse de manera contenida así: “la violación o manipulación de la ley por una autoridad buscando su beneficio, en agravio de los derechos humanos”.

Entendiéndola así, la corrupción no es cualquier delito o falta a la moral. Tampoco se trata de una acción fija por sí misma, sino que está conformada por una multitud de actos, cuyo factor común es el agravio a los derechos humanos de terceros. Cada uno de los actos

o hechos de corrupción difiere entre sí en cuanto a su ocurrencia, siendo tal vez los más comunes el soborno y el tráfico de influencias. Aunque no todos estén tipificados como delitos, los actos de corrupción comparten entre sí una desviación a los principios de imparcialidad y honestidad, debido a mantenerse ocultos y aventajar injustificadamente a las partes que los cometen.

Parece fundamental tener claro el significado del término, pues de no ser así existe tanto el riesgo de restarle importancia, como el de acusar de corrupción a situaciones ajenas a la problemática, sean estas justas o injustas. En cualquiera de los casos, esto puede terminar por desviar la atención de la población sobre las verdaderas implicaciones que su práctica tiene, lo cual no haría más que perpetuar su existencia. Por otro lado, brindándole a la ciudadanía la capacidad de identificar los actos de corrupción a través de su comprensión, ésta se convertirá en una aliada permanente en la lucha anticorrupción.

Pero no solo es necesario tener presente el significado de corrupción. Éste no dejará de ser vacío si no existe un referente con el cual se pueda contrastar. A fin de cuentas, para dimensionar correctamente cualquier cosa, es necesario contar con escalas de medición que nos ayuden a saber la amplitud que nuestro objeto tiene. Para el caso de la corrupción, no es distinto. A pesar de tratarse de un fenómeno social, a lo largo de los años se han diseñado y precisado instrumentos de medición capaces de indicarnos, por ejemplo, el nivel de corrupción de un país entero. Es así como podemos saber que México es uno de los países más corruptos del mundo, y el más corrupto entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Si saber esto no es una llamada de atención para actuar contra la corrupción, no sabemos qué podría lograrlo.

Si nos ponemos a analizarlo, tales resultados no parecen anormales. Podemos sostenerlo debido a que la corrupción está presente, de una u otra forma, en todo rincón de nuestro país. Esta realidad, a su vez, dificulta su comprensión, debido a la amplitud que guarda en sí. Claramente, la corrupción presente en una escuela no será la misma que la presente en el Congreso. Por ello, en busca de

seguir profundizando en su entendimiento, es pertinente estudiarla de manera particular en los distintos ámbitos donde aparece. De esta forma, podemos identificar dos grandes grupos que componen la vida en nuestro país y donde la corrupción tiene cabida: los sectores público y privado.

Para el caso del primero, los actos llevados a cabo en este se identifican como corrupción pública o política. Por lo menos popularmente es la más reconocida, debido a ser realizada por cualquier tipo de funcionarios públicos o particulares que dependen del presupuesto público, como militantes de algún partido o proveedores. Por ser parte del gobierno quienes participan en los actos de corrupción, y a su vez el gobierno es el encargado de perseguir a estos, se tratan de delitos tan difundidos. Además, por esta misma razón, la corrupción pública es la principal causante de la profunda impunidad que aqueja al país. Se mantiene presente en buena parte del sector, con apenas unos cuantos espacios que parecen continuar exentos de corrupción. Pero la frecuencia de arreglos extralegales en todo nivel jerárquico nos obliga a mantenernos escépticos ante el actuar de cualquier funcionario.

Otro es el caso de la corrupción privada. Perteneciente al sector más grande en nuestro país, concerniente a todo aquello ajeno al control gubernamental, podría ser sin saberlo donde más se extiende la corrupción. Aquí se ven involucradas todas aquellas personas que en su día a día deciden, por conveniencia propia, llevar a cabo acuerdos más allá del orden legal. Siempre y cuando una de las partes involucradas tenga la posibilidad de tomar una decisión, y se opte por esta a razón del provecho, se comete un acto de corrupción privada. Estos suelen desestimarse al no formar parte en ellos el gobierno, pero el que sea así no los exime de los inconvenientes que pueden causar. Pero la corrupción privada no solo es llevada en pequeña escala por individuos, pues empresas privadas toman parte en ella, agravando la problemática al interponerse en el correcto funcionamiento de los mercados.

El amplio espectro que abarca la corrupción la convierte en un mal colectivo, y en una sociedad como la nuestra nos debería importar aún más. Aquellos actos cometidos, por muy insignificantes



que nos parezcan, de una u otra forma tuvieron repercusiones que pudieron evitarse. Tales repercusiones no solo afectan a quienes forman parte del acto de corrupción, sino también a las personas que, por ejemplo, hayan dejado de recibir un servicio luego de que el correcto funcionamiento de los procesos fuese interrumpido por el ilícito. De tal forma, desentendernos del asunto solo terminaría por avalar las malas prácticas y resignarnos a las consecuencias que estas causan.

El que así sea, de ninguna forma debe subestimarse. No todas las consecuencias aparecen de manera automática, ni afectan directamente a quienes cometen el acto de corrupción. Sin embargo, está claro que dejan en el entorno distintos tipos de perjuicios que terminan por afectar colateralmente a la población en general. Lamentablemente, los actos de corrupción no siempre tienen consecuencias punitivas, es decir, quedan en la impunidad. Pero a su vez dejan graves afectaciones al Estado de Derecho y a las libertades colectivas.

La comisión de actos de corrupción, por mínimos que parezcan, dejan consecuencias económicas; sean directamente a las finanzas públicas, a las personas extorsionadas o al funcionamiento de la economía en general. En el primero de los casos, las finanzas públicas pueden ser golpeadas con la extracción de fondos, como ocurre en el desvío de recursos o malversación. En el segundo, cuando la extorsión se presenta como forzosa y la persona en busca de recursos debe hacer un pago extralegal a fin de recibir el bien o servicio que busca. En el tercero, como consecuencia indirecta, se desincentiva la inversión y se restringe la capacidad de gasto, permeando en un crecimiento económico más lento. Aunque estos casos son solo una pequeña muestra, en realidad las consecuencias económicas terminan por ser mucho más, en un entorno donde la corrupción se vuelve cotidiana y casi permanente.

Pero la corrupción no es solo un asunto económico, pues también sus consecuencias pueden apreciarse entre la sociedad. Por ejemplo, la corrupción es una de las principales causantes del rezago social. Esto sucede luego de que las funciones del Estado, pensadas precisamente a combatir la pobreza y las inequidades, se ven

entorpecidas con prácticas corruptas. Sea porque los recursos no llegan a sus beneficiarios, los programas no terminan de ejecutarse tal como se establece o benefician a personas que no lo necesitan. También, el que la sociedad no tenga acceso a espacios de representación social debido al acto de corrupción conocido como Captura del Estado, por el que se cooptan a las instituciones para servir a intereses privados, restringe las posibilidades de participación de las personas más capaces, a la vez de degradar la calidad de los servicios. Estas y otras razones terminan por lastimar a la cohesión social, generando otros problemas colaterales.

Por si fuera poco, aunado a las consecuencias que ya se han mencionado, el ámbito político también sale perjudicado con la prevalencia de la corrupción. Es así porque aquellos gobernantes que son sorprendidos cayendo en prácticas corruptas suelen ser rechazados por la ciudadanía, siempre y cuando las instituciones sean suficientemente fuertes para que su voluntad se vea reflejada en las urnas. Pero el descontento popular ante una injusticia plasmado en una elección no es la única salida, pues también sufre deterioro la gobernabilidad, capacidad que tiene un gobierno para dirigir a su ciudadanía. Ambos factores terminan por vulnerar a la democracia, al perder legitimidad las instituciones en general y empoderar a políticos que, aún siguiendo las mismas prácticas, pueden ser impulsados como alternativas.

La corrupción tiene costos económicos, sociales y políticos, cuyo cargo termina por afectar a la calidad de vida de la población en general. En un país como el nuestro, lleno de carencias y pendientes, esto se vuelve evidente. No obstante, esta condición producto de una constante práctica de la corrupción no debe traducirse como la única alternativa existente. Por el contrario, debemos reconocer que la situación tiene remedio. Tal vez no se le pueda erradicar por completo, pero sí podemos mermar a la problemática que nos aqueja, haciendo con esto que sus efectos cada vez nos afecten menos.

Está claro que, en el afán de lograrlo, no podemos caer en otros ilícitos, pues esto no haría más que volvernos parte del problema. En cambio, esto puede llevarse a cabo utilizando los recursos legales e institucionales que, con el paso del tiempo, se han ido for-

jando en la búsqueda de hacer frente a la corrupción. Actualmente figuran dentro del Código Penal mexicano los llamados “delitos por hechos de corrupción”, donde se contemplan a varios de los diversos actos de esta índole que se han identificando, con lo cual la corrupción, en varias de sus formas, puede reconocerse oficialmente como delito. Aunado a esto, también se incluyen algunos de estos y otros más en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, permitiendo con ello que se sancione administrativamente a quienes incurren en tales faltas.

Asimismo, tenemos instituciones con la capacidad de atender los actos de corrupción desde distintos frentes. Estas se mantienen unidas en torno al Sistema Nacional Anticorrupción, un entramado institucional cuyo propósito es el de contener a la corrupción mediante la coordinación de aquellas instituciones que cuenten con las atribuciones necesarias para investigar, perseguir y procesar a quienes se relacionan con hechos de corrupción. Entre estas están la Secretaría de la Función Pública; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; entre otros.

Para combatir efectivamente a la corrupción, hay que castigarla. Así eliminamos de la ecuación que posibilita su prevalencia a la impunidad, lo cual debería evitar que los funcionarios y demás personas que se corrompen puedan seguir actuando en la misma senda. Pero el castigo no es una solución única, pues el Estado no tiene la capacidad para hacerse cargo de cada uno de los casos. Es por ello esencial mantener de manera permanente campañas de prevención y educación cívica, así como contar con instituciones que protejan los derechos humanos, como lo hace la CNDH.

Como hemos podido ver, en nuestro país contamos con el andamiaje necesario para combatir a la corrupción. Pero estamos aún lejos de que esta sea una tarea acabada. Por el contrario, cada día trascienden nuevos actos de corrupción, se encuentran vacíos de poder por donde ésta se puede colar, y se identifican más riesgos que ponen en duda si la corrupción verdaderamente se puede contener. Esta es la razón por la que los ciudadanos debemos

## Para entender la corrupción mexicana

mantenernos alerta y ser proactivos ante la problemática: sigamos informándonos, opinando, cuestionando y denunciando si nos es posible, todo aquel acto en el que se viole la ley en busca de provecho; sigamos oponiéndonos a todo acto de corrupción.

# Bibliografía

Ahmad, E. Ullah, M. y Arfeen, M. (2012). Does corruption affect economic growth? *Latin American Journal of Economics*. 49 (2). Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Akçay, S. (2006). Corruption and human development. *Cato Journal*. 26 (1). Cato Institute, Estados Unidos.

Albisu, I. (2018). *Best practices in business integrity provided by investment promotion agencies*. Transparency International, Alemania.

Alcaide, L. y Larrú, J. (2007). Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano. *Boletín económico de ICE*. 2917. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, España.

Anechiarico, F. (2010). La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. *Gestión y política pública*. XIX (2). CIDE, México.

Arellano, D. (2018). La corrupción política y administrativa como obstáculo para la gobernabilidad y el desarrollo. México 2018. *La responsabilidad del porvenir*, tomo II. IJJ-UNAM, México.

Arellano, D., Medina, A. y Rodríguez, R. (2012). Instrumentar una política de informantes internos: ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción? *Foro Internacional*. LII (207). COLMEX, México.

## Para entender la corrupción mexicana

ASF. (2019). *Marco de referencia sobre la fiscalización superior*. Primera entrega de informes individuales. Cuenta pública 2018. Auditoría Superior de la Federación, México.

Bacio, J. (2008). *Corruption as a violation of human rights*. International Council of Human Rights Policy, Suiza.

Bartra, R. (2015). La corrupción corroe la democracia. *Letras libres*. 193. Letras Libres, México.

Bennett, H. y Rock, M. (2004). The comparative politics of corruption: Accounting for the East asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. *World development*. 32 (6). Elsevier, Gran Bretaña.

Betanzos, E. (2017). *Reforma en materia de combate a la corrupción*. FCE, México.

Boehm, F. (2005). La corrupción y la captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*. 7 (13). Universidad Externado de Colombia, Colombia.

Bohara, Mitchell, Nepal, Raheem. (2008). Human rights violations, corruption and the policy of repression. *Policy Studies Journal*. 36 (1). Wiley-Blackwell, Estados Unidos.

Callen, T. (2008). ¿Qué es el Producto Interno Bruto? *Finanzas & Desarrollo*. 45 (4). Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos.

Calleros, A. y Escribano, B. (2014). Corrupción y capital social. Sostenible?. 15. UPC, España.

Calvo, P. (2014) Ética empresarial, Responsabilidad social y bienes comunicativos. Tópicos, revista de filosofía. 47. Universidad Panamericana, México.

Campos, S. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Estudios políticos*. 9, (27). UNAM, México.

Cárdenas, S. (2006). La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestoicos. *Historia Mexicana*. 55 (3). COLMEX, México.

Carbajo, F. (2012). Corrupción en el sector privado (I). La

corrupción privada y el derecho privado patrimonial. *Iustitia*. 10. Universidad Santo Tomás, Colombia.

Cázar, M. A. (2016). *México: Anatomía de la corrupción*. Segunda edición. IMCO, México.

CEEY. (2019). *Informe Movilidad Social en México 2019*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.

Chaín, G. (2007). La justicia administrativa en México. En: Cisneros, Fernández y López (Coords.) *Justicia Administrativa*. UNAM, México.

CIEDH. (2009). La corrupción y los derechos humanos: estableciendo un vínculo. CIEDH-ITESM, México.

Cortez, W. (2015). *Ensayos sobre victimización, percepción de la inseguridad y corrupción*. UdG, México.

Cossío, R. (2001). La Suprema Corte y la teoría constitucional. *Política y Gobierno*. VIII (1). CIDE, México.

Cruz, C. (coord.) (2008). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. Grupo parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México

Danés, E. (2018). La reforma constitucional en materia de Juicio Político. En: Ferrer, Magaña y Roa (Coords.) *Derecho Procesal Constitucional en perspectiva histórica*. UNAM, México.

De la Peña, G. (1996). Corrupción e informalidad. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*. III (7). UdG, México.

De Vaal, A. y Wouter, E. (2011). Institutions and the relation between corruption and economic growth. *Review of Development Economics*, 15 (1). John Wiley & Sons, Estados Unidos.

Deardorff, A. y Hall, R. (2006). Lobbying as a legislative subsidy. *American Political Science Review*. 100 (1). Cambridge University Press. Estados Unidos.

Ferreira, H. y Oliveira, A. (2012). Corruption, income, and rule of law: empirical evidence from developing and developed

economies. *Brazilian Journal of Political Economy*. Editora 34, Brasil.

Gómez, C. (2008). Corrupción en el sector privado: ¿competencia desleal y/o administración desleal? *Icade*. 74. Universidad Pontificia, España.

Gómez, F. (2018). El fenómeno de la impunidad: luces y sombras de América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*. 2. AECID, España.

González, E. (2005). *La corrupción: patología colectiva*. INAP-CNDH, México.

González, M. (2000). El juicio político en sus orígenes. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. 7. Consejo de la Judicatura Federal, México.

Gutiérrez, M. (2018). *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México*. IIJ-UNAM, México.

Heidenheimer, A. y Johnston, M. (2002). *Political Corruption. Concept and context*. Transaction Publishers, Estados Unidos.

Hernández, S. (2017). La corrupción y los grupos de poder en México. *Revista Internacional Transparencia e integridad*. 4. Transparencia Internacional España, España.

Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*. 18 (10). Universidad Externado de Colombia, Colombia.

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (Coords.) (2018). *Índice global de impunidad México 2018*. UDLAP, México.

INEGI. (2018). *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad o Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. INEGI, México.

Intélite. (2018). *El ABC de la corrupción*. Intélite, México.

ITESM. (2009). *La corrupción y los derechos humanos: estableciendo el vínculo*. ITESM, México.

Jenkins, M. (2017). *Interagency coordination mechanism*. Transparency International, Alemania.



## Para entender la corrupción mexicana

Kauffman, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2006). *Measuring Corruption: Myths and Realities*. World Bank, Estados Unidos.

Kauffman, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank, Estados Unidos.

Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & development*. International Monetary Fund, Estados Unidos.

Laporta, F. (ed.) (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial, España.

Larmour, P. y Wolanin, N. (eds.) (2001). *Corruption and anti-corruption*. Asia Pacific Press, Australia.

Le Clercq, J., Cháidez, A. y Rodríguez, G. (2016). Midiendo la impunidad en América Latina: Retos conceptuales y metodológicos. *Íconos*. 55. FLACSO, Ecuador.

Lomnitz, C. (1996). Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México. *Revista mexicana de sociología*, 58 (2). UNAM, México.

Malito, D. (2014). *Measuring Corruption Indicators and Indices*. EUI Working Papers - Robert Schuman Center for Advanced Studies, Italia.

Marván, M. (2017). Conversatorio sobre la construcción institucional del Sistema Nacional Anticorrupción. En: Adato, V., García, S. e Islas de González, O. (coords.). *Seguridad Pública y Justicia Penal... ¿A dónde vamos?* IIJ-UNAM, México.

Merino, M. (2015). México: *La batalla contra la corrupción*. Wilson Center, Estados Unidos.

México Evalúa. (2019). *Índice de transparencia corporativa para Empresas Productivas del Estado*. México Evalúa, México.

Miranda, M. (2015). Las empresas productivas del Estado, análisis de su régimen jurídico y comparativo con las sociedades anónimas. *Amicus Curiae*. 1 (3). UNAM, México.

## Para entender la corrupción mexicana

Morris, S. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI, México.

Nieto, N. (2011). La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción. *Análisis político*. 24 (71). Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Nieto, N. (2013). La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*. 8 (1). Universidad de Alicante, España.

OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: aspectos clave*. OCDE, México.

OECD. (2012). *International drivers of corruption: a tool for analysis*. OECD Publishing, Francia.

OECD. (2018). *OECD Strategic approach to combating corruption and promoting integrity*. OECD, Reino Unido.

Oldfield, J. (2017). *Anti-corruption helpdesk*. Transparency International, Alemania.

ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Estados Unidos.

Palacios, J. M. (2014). Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico. Un análisis empírico internacional. *En-contexto: Revista de investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*. 2 (2). Tecnológico de Antioquía, Colombia.

Pearson, Z. (2013). An international human rights approach on corruption. *Corruption and anti-corruption*. En: Larmour, P. y Wolanin, N. (eds.). *Corruption and anti-corruption*. ANU Press, Australia.

Peters, A. (2018). Corruption as a violation of international human rights. *European Journal of International Law*. 29 (4). Oxford University Press, Italia.

PwC. (2009). *The Global Economic Crime Survey*. PricewaterhouseCoopers, Reino Unido.

## Para entender la corrupción mexicana

- Rabotnikof, N. (1998). Público-privado. *Debate feminista*. 18. UNAM, México.
- Rajagopal, B. (1999). Corruption, legitimacy and human rights: the dialectic of the relationship. *Connecticut Journal of International Law*. 2 (14). UCONN, Estados Unidos
- Ramírez, L. y Sánchez, I. (2012). Crecimiento económico, corrupción e instituciones en México. *Nóesis: Revista de ciencias sociales y humanidades*. 22 (43). UACJ, México.
- Rodríguez, A. (1997). La reforma judicial de 1994: una visión general. En: *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*. IJ-UNAM, México.
- Rodríguez-Sánchez, J. (2018). *Measuring corruption in Mexico*. Mexico Center, Rice University's Research Center for Public Policy, Estados Unidos.
- Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. En: Elliot, K. (Ed.) *Corruption and the global economy*. Peterson Institute for International Economics, Estados Unidos.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI, España.
- Rose-Ackerman, S. (2011). *Desarrollo y Corrupción. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 21. INAP, España.
- Rose, C. (2016). The limitations of a Human Rights approach on corruption. *International and Comparative Law Quarterly*. 65 (2). BIICL, Reino Unido.
- Sandoval, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*. 78 (1). UNAM, México.
- Sandoval, I. E. y Rose-Ackerman, S. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. UNAM, México.
- Serra, G. (2016). Clientelismo y corrupción electoral en México: Persistencia a pesar de los avances legislativos. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. 1 (17). Sociedad

Mexicana de Estudios Electorales, México.

Solís, I. (2016). El caciquismo en México: La otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México. *Estudios Políticos*. 9 (37). UNAM, México.

Stoppino, M. (2005). Poder. En: Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. *Diccionario de Política*. Vol. 2. Siglo XXI, México.

Tablante, C. y Morales, M. (Eds.) (2018). *Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos*. IECEQ, México.

Valverde, K. (1998). El desmantelamiento del Estado interventor en México. *Estudios Políticos*. 4 (18). UNAM, México.

Vázquez, C. y Altamirano, J. (coord.) (2018). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción*. Universidad de Xalapa, México.

Vázquez, J. (2010). El Impacto Económico de la Corrupción en México. *Pluralidad y Consenso*. 3 (12). Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México.

Vélez, R. y Monroy, L. (2017). Capitalismo y corrupción: un enfoque institucional en el contexto de la (in)movilidad social en México. *Clivajes: Revista de ciencias sociales*. IV (7). UV, México.

Wei, S. (1997). Why is corruption so much more taxing than a tax? NBER *Working Paper Series*. 6255. *National Bureau of Economic Research*, Estados Unidos.

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Presentación</b>	9
<b>Capítulo I: ¿Qué es la corrupción?</b>	15
Introducción	15
Definiciones	16
Nuestra definición	26
Indicadores e instrumentos de medición	30
<b>Capítulo II: ¿En dónde está la corrupción?</b>	37
Introducción	37
Sector público	38
Poder ejecutivo	39
Organismos Descentralizados	42
Empresas de Participación Estatal	43
Poder Legislativo	46
Poder Judicial	50
Entes Autónomos y OPDs	55
Fiscalías	56
Organismos Electorales	58
Órganos de control	60
Otros entes	63
Sector privado	69

## Para entender la corrupción mexicana

Particulares	71
Empresas	72
<b>Capítulo III: ¿Qué provoca la corrupción?</b>	75
Introducción	75
Consecuencias económicas	78
Costo del PIB	79
Gasto en combate	84
Consecuencias sociales	88
Pobreza	89
Deficiencia de servicios públicos	94
Consecuencias políticas: cambios de actores	99
<b>Capítulo IV: ¿Cómo combatir la corrupción?</b>	105
Marco legal	107
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	108
Ley General de Responsabilidades Administrativas	111
Leyes Locales de Responsabilidades Administrativas	113
Derechos Humanos	113
Normas punitivas	114
Instancias	116
Sistema Nacional Anticorrupción	117
Sistemas Estatales Anticorrupción	119
Fiscalías Especializadas	120
Secretaría de la Función Pública	122
Contralorías estatales	123
Consejo de la Judicatura Federal	123
Consejos de las Judicaturas Estatales	125
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	126
Tribunales Locales de Justicia Administrativa	127
Comisión Nacional de Derechos Humanos	127
Comisiones Estatales de Derechos Humanos	128
Organizaciones de la Sociedad Civil	128
<b>Conclusión</b>	133
<b>Bibliografía</b>	141



*Para entender la corrupción mexicana*  
de Yered Figueroa Oliva, Iván Gidi  
Blanchet, Juan José Llanes Gil Del Ángel,  
se terminó de imprimir en Xalapa, Ver., en  
el año de 2020.