

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

**“Combate a la corrupción
Un paralelismo de sinergias
para su atención integral”**

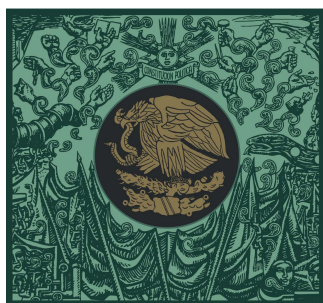
(Segunda parte)

Documento de trabajo núm. 330



Mayo 2020

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

**“Combate a la corrupción
Un paralelismo de sinergias para su atención integral”
(Segunda parte)**

Omar Cortés Macías¹

Preámbulo

Este documento es la continuación de un trabajo que inició en agosto de 2018. En la primera parte expuse 13 puntos que, bajo el rigor del análisis debido, podrían contribuir en la construcción de políticas públicas para mejorar las prácticas y esfuerzos en el combate a la corrupción. La segunda entrega expone los contextos de percepción de corrupción y de impunidad de México a nivel internacional, del periodo 2000 a 2018, así como la percepción de la corrupción en el ámbito local. Se exponen datos de algunas labores de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Finalmente, se refuerzan algunas de las propuestas a tomarse en cuenta para la creación de políticas públicas.

1. Índice de percepción de la corrupción y la impunidad en México

El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado desde 1995 por Transparencia Internacional es un indicador que clasifica a 180 países y territorios según sus niveles percibidos de corrupción en el sector público, conforme a expertos y empresarios. Estos reportes anuales revelan los avances o retrocesos de cada país. El último reporte (2019) publicado en 2020 revela que un gran número de países están mostrando poca o ninguna mejora en la lucha contra la corrupción; dentro de estos países resalta México, pues la percepción de la corrupción se ha incrementado en nuestro país. Bajo este contexto, Transparencia Internacional destaca la importancia de reducir la cantidad de dinero que se destina a la política, y subraya la importancia de promover la toma de decisiones sobre políticas inclusivas como una estrategia esencial para frenar la corrupción.

Cuando se habla de corrupción usualmente no se dimensionan sus alcances y orígenes, por lo general se hace referencia a la descomposición que afecta todos los ámbitos de la vida cotidiana: no obstante, es importante tener en cuenta los

¹ Internacionalista por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción, equidad de género, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo: omar.cortes@diputados.gob.mx

momentos en que este fenómeno comenzó a agravarse en México, convirtiéndose en un problema de suma importancia, ya que la corrupción se transformó en un fenómeno que afecta todas las estructuras del Estado.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo del periodo 2000-2019, de los lugares que ha ocupado México respecto a la percepción de la corrupción, elaborado con datos históricos de los informes de Transparencia Internacional.²

Cuadro 1. Histórico del ranking de percepción de la corrupción en México 2000-2019

Año de evaluación	Ranking de México	Diez países o territorios con ranking superior a México	Diez países o territorios con ranking inferior a México
2000	59	Zambia 57, Letonia 57, República Eslovaca 52, Senegal 52, Ghana 52, Bulgaria 52, Argentina 52, Croacia 51, Turquía 50, Brasil 49	Colombia 60, Etiopía 60, Tailandia 60, China 63, Egipto 63, Burkina Faso 65, Kazajistán 65, Zimbabue 65, Rumanía 68, India 69
2001	51	Colombia 50, República Checa 47, Croacia 47, Bulgaria 47, Brasil 46, Polonia 44, Perú 44, Corea del Sur 42, Grecia 42, Mauritius 40	Egipto 54, El Salvador 54, Turquía 54, Argentina 57, China 57, Ghana 59, Letonia 59, Malawi 61, Tailandia 61, República Dominicana 63
2002	57	Sri Lanka 52, República Eslovaca 52, Marruecos 52, Letonia 52, República Checa 52, Croacia 51, Ghana 50, Polonia 45, Perú 45, Jamaica 45	China 59, República Dominicana 59, Etiopía 59, Egipto 62, El Salvador 62, Tailandia 64, Turquía 64, Senegal 66, Panamá 67, Malawi 68
2003	64	Eslovaquia 59, Perú 59, El Salvador 59, Croacia 59, Colombia 59, Letonia 57, Jamaica 57, República Checa 54, Bulgaria 54, Brasil 54	China 66, Panamá 66, Sri Lanka 66, Siria 66, Bosnia y Herzegovina 70, República Dominicana 70, Egipto 70, Ghana 70, Marruecos 70, Tailandia 70
2004	64	Panamá 62, Cuba 62, Colombia 60, Belice 60, Brasil 59, Eslovaquia 57, Letonia 57, Namibia 54, Mauritius 54, Bulgaria 54	Croacia 67, Perú 67, Polonia 67, Sri Lanka 67, China 71, Arabia Saudita 71, Siria 71, Bielorrusia 74, Gabón 74, Jamaica 74
2005	65	Jamaica 64, Brasil 62, Belice 62, Trinidad y Tobago 59, Tailandia 59, Cuba 59, Seychelles 55, Fiji 55, Colombia 55, Bulgaria 55	Burkina Faso 70, Croacia 70, Egipto 70, Lesoto 70, Polonia 70, Arabia Saudita 70, Siria 70, Laos 77, China 78, Marruecos 78
2006	70	Croacia 69, Granada 66, Cuba 66, Belice 66, Tailandia 63, Seychelles 63, Líbano 63, Polonia 61, Jamaica 61, Turquía 60	Burkina Faso 79, Lesoto 79, Moldavia 79, Marruecos 79, Trinidad y Tobago 79, Argelia 84, Madagascar 84, Mauritania 84, Panamá 84, Rumanía 84
2007	72	Senegal 71, Rumanía 69, Ghana 69, Colombia 68, El Salvador 67, Turquía 64, Croacia 64, Bulgaria 64, Túnez 61, Polonia 61.	Georgia 79, Granada 79, Arabia Saudita 79, Serbia 79, Bosnia y Herzegovina 84, Gabón 84, Jamaica 84, Kiribati 84, Lesoto 84
2008	72	Bulgaria 72, Rumanía 70, Colombia 70, Ghana 67, Georgia 67, El	Brasil 80, Burkina Faso 80, Marruecos 80, Arabia Saudita 80, Tailandia 80,

² Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional, en https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0 (consulta: 21 de abril de 2020).

		Salvador 67, Kuwait 65, Cuba 65, Túnez 62, Samoa 62	Albania 85, India 85, Madagascar 85, Montenegro 85, Panamá 85
2009	89	Tailandia 84, Panamá 84, India 84, Guatemala 84, El Salvador 84, Serbia 83, Trinidad y Tobago 79, Suazilandia 79, China 79, Burkina Faso 79	Albania 95, Vanuatu 95, Liberia 97, Sri Lanka 97, Bosnia y Herzegovina 99, República Dominicana 99, Jamaica 99, Madagascar 99, Senegal 99, Tonga 99
2010	96	Suazilandia 91, Sri Lanka 91, Kiribati 91, Guatemala 91, Gambia 91, Djibouti 91, Bosnia y Herzegovina 91, Liberia	República Dominicana 101, Sao Tomé y Príncipe 101, Tonga 101, Zambia 101, Argelia 105, Argentina 105, Kazajstán 105, Moldavia 105, Senegal 105, Benin 110
2011	100	Tonga 95, Suazilandia 95, Kiribati 95, India 95, Albania 95, Zambia 91, Trinidad y Tobago 91, Liberia 91, Bosnia Herzegovina 91, Sri Lanka 86	Argelia 112, Egipto 112, Kosovo 112, Moldavia 112, Senegal 112, Vietnam 112, Bolivia 118, Mali 118, Bangladesh 120, Ecuador 120
2012	105	Gabón 102, Argentina 102, Senegal 94, Mongolia 94, Moldavia 94, India 94, Grecia 94, Djibouti 94, Colombia 94, Benin 94.	Albania 113, Etiopía 113, Guatemala 113, Nigeria 113, Timor Oriental 113, República Dominicana 118, Ecuador 118, Egipto 118, Indonesia 118, Madagascar 118.
2013	106	Tailandia 102, Panamá 102, Moldavia 102, Ecuador 102, Surinam 94, Filipinas 94, India 94, Djibouti 94, Colombia 94, Benin 94.	Etiopía 111, Kosovo 111, Tanzania 111, Egipto 114, Indonesia 114, Albania 116, Nepal 116, Vietnam 116, Mauritania 119, Mozambique 119
2014	103	Suriname 100, China 100, Argelia 100, Panamá 94, Liberia 94, Egipto 94, Colombia 94, Armenia 94, Zambia 85	Argentina 107, Djibouti 107, Indonesia 107, Albania 110, Ecuador 110, Etiopía 110, Kosovo 110, Malawi 110, Costa de Marfil 115, República Dominicana 115.
2015	95	Suriname 88, Perú 88 Marruecos 88, Indonesia 88, Egipto 88, Argelia 88, Albania 88, Sri Lanka 83, Liberia 83, Colombia 83	Bolivia 99, Djibouti 99, Gabón 99, Nigeria 99, Etiopía 103, Kosovo 103, Moldavia 103, República Dominicana 103, Argentina 107, Bielorrusia 107.
2016	123	Malawi 120, Ecuador 120, República Dominicana 120, Togo 116, Tanzania 116, Pakistán 116, Mali 116, Vietnam 113, Bolivia 113, Armenia 113.	Irán 131, Kazajstán 131, Nepal 131, Rusia 131, Ucrania 131, Guatemala 136, Kirguistán 136, Líbano 136, Myanmar 136, Nigeria 136.
2017	135	Ucrania 130, Sierra Leona 130, Myanmar 130, Irán 130, Gambia 130, Nepal 122, Moldavia 122, Mali 122, Malawi 122, Liberia 122	Bangladesh 143, Guatemala 143, Kenia 143, Líbano 143, Mauritania 143, Comoras 148, Guinea 148, Nigeria 148, Nicaragua 151, Uganda 151.
2018	138	Paraguay 132, Myanmar 132, Laos 132, Kirguistán 132, Honduras 132, Bolivia 132, Togo 129, Sierra Leona 129, República Dominicana 129, Nepal 124	Comoras 144, Guatemala 144, Kenia 144, Mauritania 144, Nigeria 144, Bangladesh 149, República Centroafricana 149, Uganda 149, Azerbaiyán 152, Camerún 152.
2019	130	Kirguistán 101, Yibuti 101, Azerbaiyán 101 Malawi 101, Gabón 101, Bolivia 96, Pakistán 96, Nigeria 96, Moldavia 96, Sierra Leona 96	República Dominicana 137, Kenia 137, Líbano 137, Liberia 137, Mauritania 137, Papúa Nueva Guinea 137, Paraguay 137, Rusia 137, Uganda 137

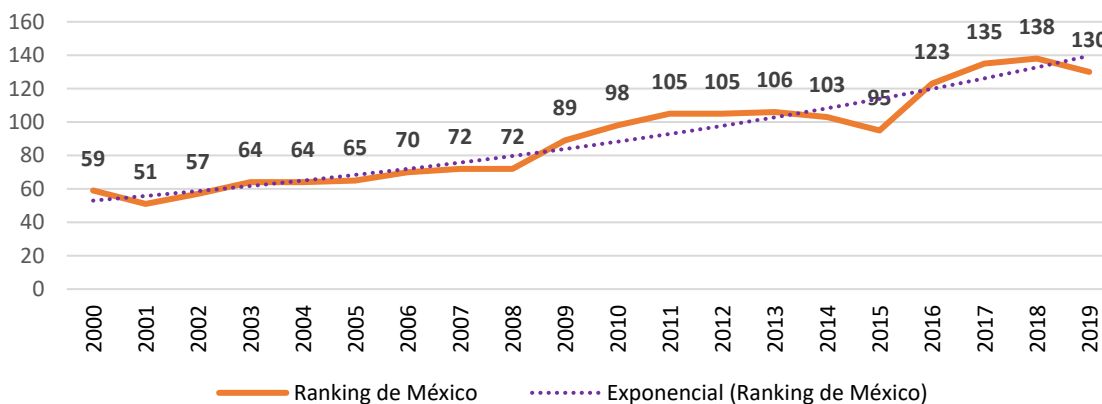
Nota: Este cuadro no incluye a los países que en su evaluación anual se encontraban en la misma posición que México.

Fuente: Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*.

México obtuvo en 2018 el peor lugar en la clasificación, al ocupar la posición 138 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional; no obstante, ya fuese por omisión o conveniencia durante 18 años (periodo que se expone en el Cuadro 1) los gobiernos no atendieron con seriedad el problema de la corrupción, y como resultado del 2000 al 2018 México cayó más del doble en el Índice de Percepción de la Corrupción al pasar de la posición 59 a la 138.

Gráfica 1.

**Percepción de la corrupción en México
Ranking histórico 2000-2019**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los informes del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Al observar las evaluaciones de Transparencia Internacional es claro que uno de los mayores problemas que debe enfrentar México es el de la corrupción; sin embargo, es evidente que los esfuerzos para afrontar este fenómeno han fallado o sencillamente no han sido suficientes.

Desde otra perspectiva, si el agravamiento de este fenómeno se analiza por periodo presidencial, esto adquiere diferentes dimensiones, ya que durante el año en que comenzó ese gobierno en México (2000) y hasta la conclusión del mismo (2006) para la opinión pública —particularmente los ciudadanos que habían votado por un cambio de partido— esa transición democrática representaba la esperanza de un buen y mejor gobierno, pues las expectativas influyeron en que durante el año 2000 México recuperara ocho posiciones en la clasificación de percepción de la corrupción al pasar del lugar 59 al 51. Lamentablemente **al cierre de ese sexenio México no sólo perdió los lugares que había recuperado, sino que nuestro**

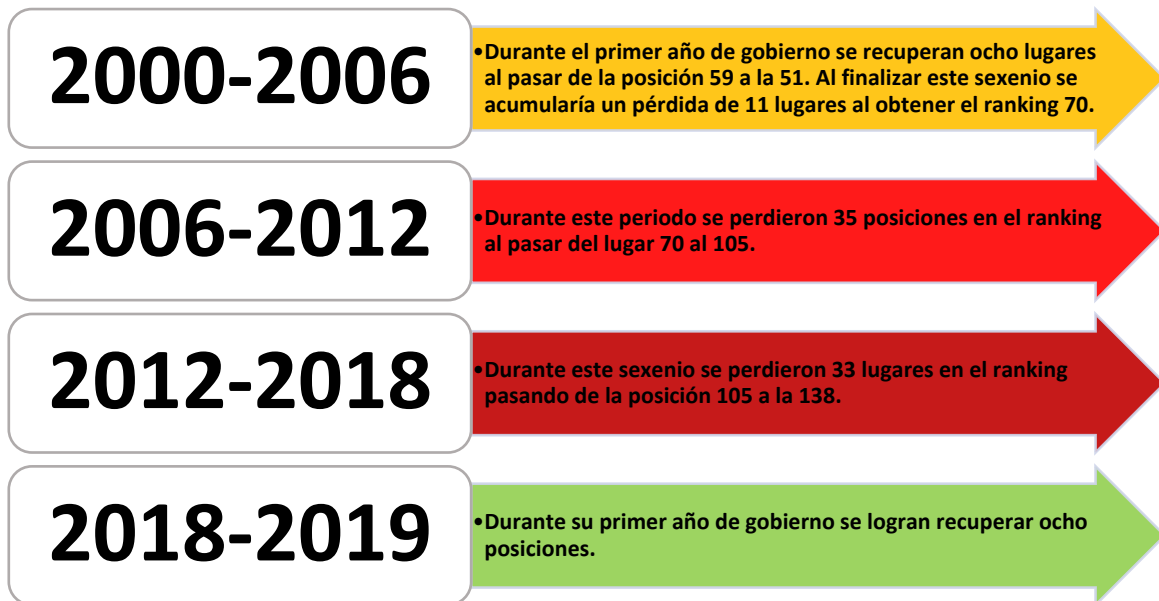
país se colocó en la posición 70, es decir, 11 lugares menos que al inicio del sexenio.

De esta manera, es indudable que **durante los últimos 19 años el periodo con mayor deterioro en la percepción de la corrupción fue el sexenio comprendido del 2006-2012, ya que durante este periodo México cayó 35 posiciones en la clasificación de percepción de la corrupción, al pasar del lugar 70 al 105 de 180 países evaluados.**

Posteriormente, **durante el periodo presidencial comprendido de 2012 a 2018** los resultados para México no fueron muy alentadores, pues durante ese sexenio **México perdió 33 posiciones en la clasificación de percepción de la corrupción al pasar del lugar 105 al 138.** Es preciso señalar que, en 2015, el anuncio de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción creó expectativas para la atención de este fenómeno, la evidencia es que tras una tendencia de pérdida de posiciones en la clasificación de percepción de la corrupción de ese año, nuestro país logró retomar ocho lugares al pasar del lugar 103 al 95.

No obstante, en tan sólo unos meses, al publicarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 y dejar sin presupuesto operativo al Sistema Nacional Anticorrupción, fue palpable que en el plano político las intenciones de combatir la corrupción no eran reales, por tal situación México perdió en un solo año 28 posiciones, la caída más pronunciada de la que se tenga registro.

Imagen 1. Índice de Percepción de la Corrupción en México por periodo presidencial 2000-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los informes del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Los datos históricos del Índice de Percepción de la Corrupción muestran que **en 18 años México perdió 79 lugares en la clasificación de Transparencia Internacional. Tan sólo en los sexenios comprendidos de 2006-2012 y 2012-2018 nuestro país perdió casi 100% de lugares en la clasificación.** En este sentido, del 2000 al 2018, anualmente en el país se perdieron: 1.8 lugares; durante el sexenio del 2006 al 2012, se perdían anualmente 3.75 escaños, y del 2012 al 2018 se perdieron posiciones a un ritmo de 2.75 anual.

El Índice Global de Impunidad (IGI 2018)³ señala que **México empeoró en los índices** de impunidad global como en el ámbito de los estados de la república. A continuación, se muestran los principales datos de impunidad en el país con base en el IGI:

México ocupó el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI 2017) con 69.21 puntos (Croacia es el país con el menor índice con 36.01 y Filipinas el peor con 75.6). Se destaca que México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad.

³IGI-MEX, *Índice Global de Impunidad 2018*, Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf (consulta: 15 de mayo de 2020).

El IGI mostró que los estados que aumentaron cinco puntos o más su índice de impunidad fueron: Aguascalientes (+7.48 puntos), Tlaxcala (+7.37 puntos), Nayarit (+6.65 puntos), Puebla (+6.4 puntos), Chiapas (+5.68 puntos), Guanajuato (+5.66 puntos), Tamaulipas (+5.49 puntos) y Coahuila (+4.95 puntos).

Entre los estados con mayor índice de impunidad se encontraron: Estado de México (80.06), Tamaulipas (78.88), Baja California (78.08), Coahuila (77.88), Quintana Roo (77.33), Guerrero (76.08), Aguascalientes (75.85), Veracruz (75.62), Puebla (75.59) y Oaxaca (75.12).

Mientras que los estados que redujeron en más de dos puntos su índice de impunidad fueron: Morelos (-5.84 puntos) y Campeche (-2.16 puntos). Las siguientes entidades disminuyeron su puntaje de impunidad, pero lamentablemente continúan con niveles de impunidad alta o muy alta, entre ellas destacaron Colima (-1.72 puntos), Michoacán (-1.46), Querétaro (-1.02 puntos) y Yucatán (-1.19).

Vale la pena destacar que el IGI señaló que las entidades que contaron con menos jueces y magistrados que el promedio nacional (3.9 contra 16 por cada 100 mil habitantes) fueron: Aguascalientes (3.34), Baja California (2.73), Coahuila (2.74), Hidalgo (2.5), Estado de México (2.32), Michoacán (3.2), Nuevo León (2.56), Puebla (1.5), Sonora (3.31), Tamaulipas (3.08), Tlaxcala (2.82) y Yucatán (2.97).

En medio del grave contexto de violencia que se vivió en México, el porcentaje de encarcelados por homicidio en averiguaciones previas bajó de 27.5 a 17.09%. La disminución de casi 10 puntos porcentuales de este indicador es resultado de los problemas estructurales de las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal, el IGI advierte que **las entidades no tienen agencias de investigación profesional, independiente y con capacidades suficientes para atender el delito de homicidio.**

Entre los estados con mayor impunidad por homicidio se encontraron: Tamaulipas (0.15), Tabasco (2.24), Michoacán (4.64), Puebla (5.21), Guerrero (5.39), Tlaxcala (5.56), Quintana Roo (7.81), Sinaloa (8.28), Oaxaca (8.94), Morelos (9.90), Guanajuato (10.53), Estado de México (11.77), Hidalgo (12.97), Nuevo León (12.18), Colima (14.59), Chiapas (14.79), Aguascalientes (15.79), Coahuila (16.17), Zacatecas (17.27) y Ciudad de México (17.44).

La cifra negra, es decir los delitos no denunciados, se mantuvieron en un nivel muy alto, inclusive aumentó casi un punto porcentual en dos años al pasar de 92.8 a 93.7%. Lo que confirma que **los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar sobre los delitos de los cuales fueron víctimas.**

Los ministerios públicos estatales sufrieron un deterioro estructural y de sus capacidades humanas frente al aumento de los delitos y de la población en el país. Cuatro indicadores así lo mostraron. El número de agencias para atención era de tan sólo 3.53 agencias por cien mil habitantes. El personal de los MP cayó de 33.9 a 31.19 al igual que los agentes de 7.6 a 6.27(ambos por 100 mil habitantes). También descendió la tasa de agentes para la atención de los delitos, para cada 1,000 mil delitos registrados la proporción de agentes disminuyó de 5.31 a 4.97.

Los estados en los que disminuyeron más el número de agencias de los ministerios públicos con los que contaban para atender a cada mil de sus habitantes fueron: Durango (12.1 a 8.05), Guanajuato (5.1 a 1.82), Nayarit (6.4 a 5.23), Quintana Roo (2.8 a 2.03) y San Luis Potosí (8.2 a 7.15).

Un indicador que demostró que el sistema de impartición de justicia empezaba a colapsarse en algunos estados era el de las causas penales en primera instancia entre número de jueces. Veamos como en los siguientes estados se incrementó de manera considerable esta variable del IGI-MEX: Aguascalientes (62.1 a 213.41), Baja California Sur (30.4 a 76.89), Durango (32.6 a 51.19), Estado de México (38.3 a 48.60), Michoacán (46.1 a 58.41), Morelos (17.4 a 26.48), Nuevo León (51.5 a 103.97) y Zacatecas (10.7 a 20.85). El incremento de la carga de trabajo de los impartidores de justicia pudo generar incentivos perversos como impunidad procesal y corrupción.

Aunque la mayoría de los datos son de imperante atención, el Índice Global de Impunidad 2018 señala que existen algunos resultados positivos que se han implementado para combatir la exención; sin embargo, es marginal, pero que vale la pena mencionarlos:

- 1) La cifra de reclusos sin sentencia se redujo de 35.7 a 27.71 por ciento.
- 2) El porcentaje nacional de sentencias condenatorias aumentó nueve puntos porcentuales al pasar de 74.89% en 2015 a 83% en 2017.
- 3) Aumentó el número de los peritos del ministerio público estatales con relación a los delitos registrados. La cifra pasó de 1.73 a 2.85 peritos por cada mil delitos registrados.
- 4) **Incremento marginal** del número de magistrados y jueces estatales por cada 100 mil habitantes de 3.5 a 3.59. Esta cifra siguió siendo muy inferior a la que se registró en el ámbito global que fue de 16 por 100 mil habitantes.

2. Algunos datos de los Órganos de Fiscalización: Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación

Los informes sobre el número de sanciones administrativas impuestas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) por año y tipo de sanción mostraron que durante el periodo de gobierno 2006-2012 el número total de sanciones administrativas se incrementó más de 80 por ciento.

En la etapa que va de 2012-2018 fue cuando se registró el mayor número de sanciones, lo cual es coincidente con una de las fases donde se registró el mayor incremento en la percepción de la corrupción en México. Vale la pena destacar que para 2018 en los informes disponibles en la SFP, sólo se visualiza información hasta septiembre de ese año. Con esos datos, es posible observar que el año con más sanciones (2014), respecto al 2018, se registra una disminución de más de 500 por ciento en sanciones.

De la misma manera, durante el ejercicio 2019 fue factible examinar que en el informe de la Secretaría de la Función Pública se reportaron 2,434 sanciones, lo que contrastaba con las cifras de los periodos anteriores, es decir, la cifra más baja desde 2006.

Año	Amonestación privada	Amonestación pública	Destitución	Inhabilitación	Suspensión	Sanción económica	Total
2006	554	1112	226	866	1214	689	4,661
2007	820	1437	230	689	1404	595	5,175
2008	3495	3517	230	824	1318	466	9,850
2009	2383	2047	155	780	1634	510	7,509
2010	1862	1381	236	917	2475	485	7,356
2011	2244	1404	332	1237	2644	725	8,586
2012	3040	1908	387	2198	3520	692	11,745
2013	2475	2449	317	1733	3040	585	10,599
2014	4520	4433	304	2888	3890	708	16,743
2015	2386	2045	285	2356	2364	596	10,032
2016	1573	1445	293	2085	2432	641	8,469
2017	1133	1092	344	2417	2531	793	8,310
2018*	523	461	190	846	1025	315	3,360
2019	859		135	732	491	217	2,434

*enero - septiembre.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los informes de Sanciones Administrativas a Servidores Públicos, Secretaría de la Función Pública.

Los datos de los procesos judiciales realizados por la Auditoría Superior de la Federación son un excelente referente de los indicadores de corrupción expuestos

en páginas anteriores, pero también sirven como referente de los esfuerzos con los que ha contribuido esta institución frente al combate a la corrupción y la impunidad.

Es de llamar la atención la baja cantidad de denuncias penales presentadas durante el periodo 2000-2006, tan sólo 18; no obstante, durante este lapso México perdió 11 posiciones en la clasificación de percepción de la corrupción.

Denuncias penales presentadas por la ASF 2000-2019	
Correspondientes a la cuenta pública	Número de denuncias
2000	2
2001	1
2002	3
2003	1
2004	4
2005	3
2006	4
2007	2
2008	11
2009	88
2010	140
2011	147
2012	221
2013	103
2014	92
2015	50
2016	12
2017	27
2018	1
2019	-
Sin año específico de cuenta pública	203

Nota: Las denuncias que se muestran en el cuadro pudieron ser presentadas en un ejercicio fiscal distinto al del informe de la cuenta pública.

Fuente: elaboración propia con datos de la ASF.⁴

Otra tendencia que vale la pena resaltar es que 2012 fue el año en que más denuncias se interpusieron; sin embargo, a pesar de que los indicadores de la

⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Denuncias penales presentadas por la ASF*, en https://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales (consulta: 5 de mayo de 2020).

clasificación de percepción de la corrupción señalaron que durante el periodo 2012-2018 México cayó 31 posiciones, a partir de 2012 las denuncias fueron disminuyendo a solo 12 en 2016, 27 en 2017 y hasta el momento, solo una en 2018.

Esta tendencia a la baja no pudo ser una señal de que la corrupción había disminuido, pues todos los indicadores muestran que se generó una grave tendencia al alza. Adicionalmente, es importante señalar que en 2015 se creó, en un contexto de alta impunidad, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y valdría la pena reflexionar sobre la oportunidad y pertinencia de acciones que ha tenido el SNA, así como todos los órganos de fiscalización e impartición de justicia que conforman a este ente interinstitucional.

Cuenta pública	Iniciados	En proceso de desahogo	Con resolución de la ASF
	Número	Número	Número
2001	3	0	3
2002	14	0	14
2003	34	0	34
2004	70	0	70
2005	70	0	70
2006	90	0	90
2007	286	0	286
2008	226	0	226
2009	226	0	226
2010	414	1	413
2011	381	1	380
2012	476	4	472
2013	632	228	404
2014	758	373	385
2015	376	365	11
2016	1	1	0
TOTALES	4057	973	3084

Nota: corte al 31 de marzo de 2020.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.⁵

Si bien desde 2001 a 2009 no existieron casos pendientes por resolver en tribunales, en la tabla anterior se observa que en el sistema de justicia los casos tardaron años en resolverse, además de que también significa que los posibles

⁵ Auditoría Superior de la Federación, *Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias*, en https://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias (consulta de mayo de 2020).

culpables no recibieron un castigo aun con los elementos de prueba presentados por la ASF.

3. La corrupción y la impunidad desde la opinión pública

En esta parte se exponen datos de dos ejercicios demoscópicos: el primero corresponde a la investigación realizada en 18 países a nivel regional llamado *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe (BGCALC 2019)*.⁶ En dicho ejercicio se evalúa principalmente la percepción de los ciudadanos respecto a: qué piensan de la corrupción, cómo les afecta la corrupción, las mujeres y la corrupción, así como medidas que se pueden emplear para acabar con la corrupción.

El segundo bloque de datos estadísticos corresponde al trabajo denominado *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad*, elaborado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La información de este estudio muestra la corrupción en México desde una visión perspectiva y prospectiva; victimización y responsabilidad en la corrupción; la relación entre instituciones y corrupción, así como el combate a la corrupción e impunidad.

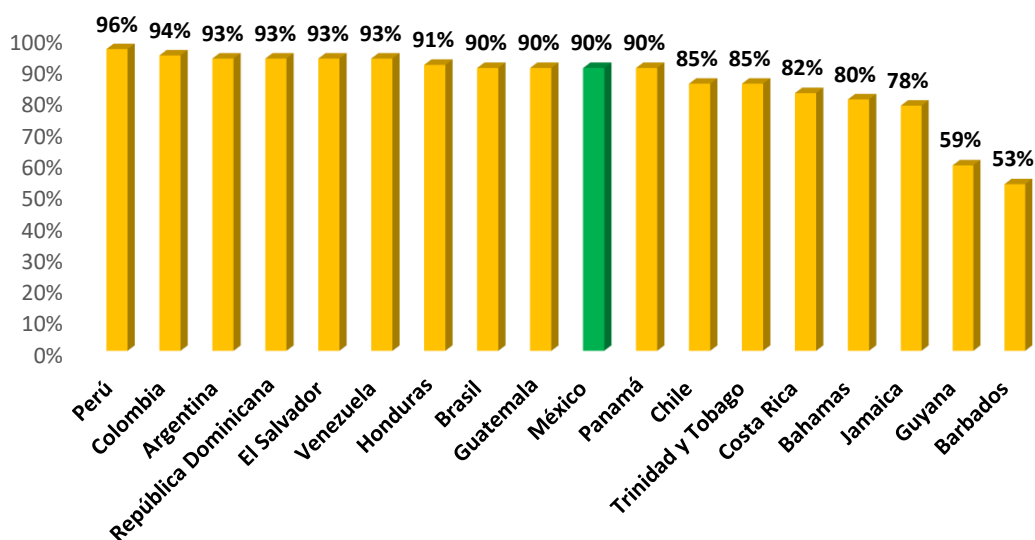
Con la exposición de estos datos se puso a disposición de la ciudadanía el panorama sobre la percepción de la corrupción en 2019 en nuestro país y que correspondió al primer año de acciones del gobierno en curso (2018-2024). Es importante señalar que la impresión de los sexenios anteriores se expuso en el primer apartado de este documento, con datos de la clasificación sobre percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

La corrupción es un problema generalizado, así lo consideraron a nivel regional los ciudadanos de cada país que fueron encuestados por el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019.⁷ Esta apreciación se observa en la Gráfica 2, la cual refleja algunos de los efectos de la corrupción en la ciudadanía.

⁶ El Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, publicado por Transparency International, presenta el mayor y más detallado conjunto de datos de opinión pública sobre corrupción, así como la experiencia directa de los ciudadanos con el soborno en América Latina y el Caribe. **Entre enero y marzo de 2019**, el Barómetro Global de la Corrupción encuestó a más de 17 mil ciudadanos que viven en 18 países de la región.

⁷ Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, en https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latin_america_and_the_caribbean_2019_ES (consulta: 7 de mayo de 2020).

Gráfica 2. Porcentaje de personas que piensan que la corrupción en el gobierno es un problema grave

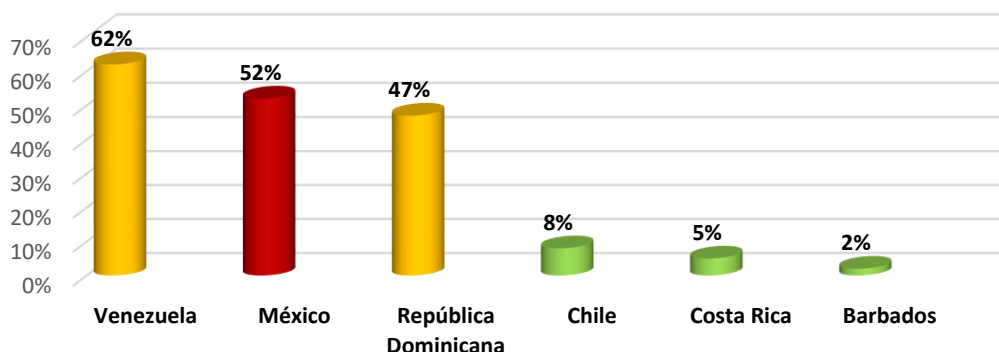


Fuente: Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*.

Respecto a la pregunta sobre las experiencias de soborno en los últimos 12 meses para recibir alguno de los seis servicios públicos esenciales en su país (policía, servicios públicos, documentos de identidad, escuelas públicas, tribunales, hospital o clínica pública) 21% de los entrevistados respondió que había pagado algún soborno para obtener servicios básicos y fue equivalente a 56 millones de personas en toda la región.

En México 34% de los entrevistados dijo que pagó algún soborno. La cifra posicionó a nuestro país en el segundo lugar regional en hacer uso de esta práctica sólo detrás de Venezuela, en donde 50% de sus encuestados fue afectado por tal situación, y de Perú, que se ubicó en tercer lugar con 30%. De forma opuesta, Costa Rica (7%), Barbados (9%) y Brasil (11%) presentaron los menores índices de cohecho.

Gráfica 2.1 Países con mayor y menor índice en pago de sobornos a la policía



Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, Transparencia Internacional.

El tema de la corrupción visto desde la perspectiva de género también presenta impactos, de acuerdo con el *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, las mujeres se vieron afectadas de manera desproporcionada: al ser el principal sostén de sus familias. Las mujeres, por lo general, dependen de los servicios públicos y algunas de ellas se vieron obligadas a prestar favores sexuales a cambio de obtener lo necesitado, lo que las hizo más vulnerables a determinados tipos de sobornos.

Los resultados revelaron que las mujeres fueron más propensas a pagar sobornos por los servicios de salud y la educación pública, mientras que los hombres pagaron sobornos a la policía, por servicios básicos y documentos de identidad.

En algunos casos, el género también incide en cómo se informaron los casos de corrupción y se actuó en consecuencia. Se preguntó si era más probable que se tomaran medidas si un hombre o una mujer hicieran la denuncia. Los ciudadanos de varios países, incluidos la República Dominicana, Honduras y Guatemala, sostuvieron que hubo más probabilidades de que se tomaran medidas si los hombres denunciaban los casos de corrupción (57, 51 y 51%, respectivamente).⁸

El estudio también indicó que una de cada cinco personas experimentó extorsión sexual o conoce a alguien que pasó por esta situación. Mientras que 71% de los entrevistados sostuvo que la extorsión sexual ocurrió al menos ocasionalmente y sólo 8% afirmó que nunca sucedió. Para el caso específico de **México, 20% de los encuestados expresó haber padecido extorsión sexual.**

⁸ Transparencia Internacional, *Barómetro..., op. cit.*

Porcentaje de personas que expresaron haber padecido extorción sexual por país (2019)

Barbados	30%	Perú	20%	Honduras	17%
Bahamas	24%	Venezuela	19%	Colombia	16%
Guatemala	23%	Trinidad y Tobago	19%	República Dominicana	16%
Guyana	22%	Argentina	19%	El Salvador	15%
Brasil	20%	Jamaica	18%	Chile	14%
México	20%	Costa Rica	18%	Panamá	14%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, Transparencia Internacional.

Otra máscara de la corrupción es la que se genera en el ámbito político, ya que a menudo los personajes de la vida pública en busca de sus propios intereses y objetivos inducen las preferencias electorales por medio de la compra de votos. De esta manera, 65% de los entrevistados mencionó que su gobierno estuvo controlado por unos pocos intereses privados, en particular en Bahamas y Brasil (79 y 75%, respectivamente).

El 54% de los ciudadanos también opinó que los políticos tomaron decisiones o votaron de un modo que favoreció a las empresas o las personas de las que obtuvieron apoyo político o donaciones.

Respecto al caso de México, se reveló que una de cada dos personas recibió un soborno a cambio de su voto, y una de cada cuatro personas fue amenazada con represalias. Bajo este mismo tenor de ideas, Transparencia Internacional señaló que la integridad de las elecciones también pudo verse comprometida por la difusión de noticias falsas.⁹ El 56% consideró que a menudo se difunden noticias falsas en época de elecciones, mientras que 30% opinó que sólo ocurrió raras veces.

Índices de compra de votos por país

México	50%	Perú	27%	El Salvador	17%
República Dominicana	46%	Venezuela	26%	Bahamas	17%
Brasil	40%	Panamá	23%	Barbados	15%
Colombia	40%	Argentina	21%	Jamaica	12%
Honduras	36%	Chile	19%	Trinidad y Tobago	6%
Guatemala	27%	Costa Rica	17%	Guyana	6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, Transparencia Internacional.

⁹ UNAM, *Además de la pandemia por COVID-19, México enfrenta propagación de noticias falsas*, “México ocupa el segundo lugar en la ‘epidemia de la desinformación’, después de Turquía”, Boletín UNAM-DGCS, núm. 318, en https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_318.html (consulta: 7 de mayo de 2020).

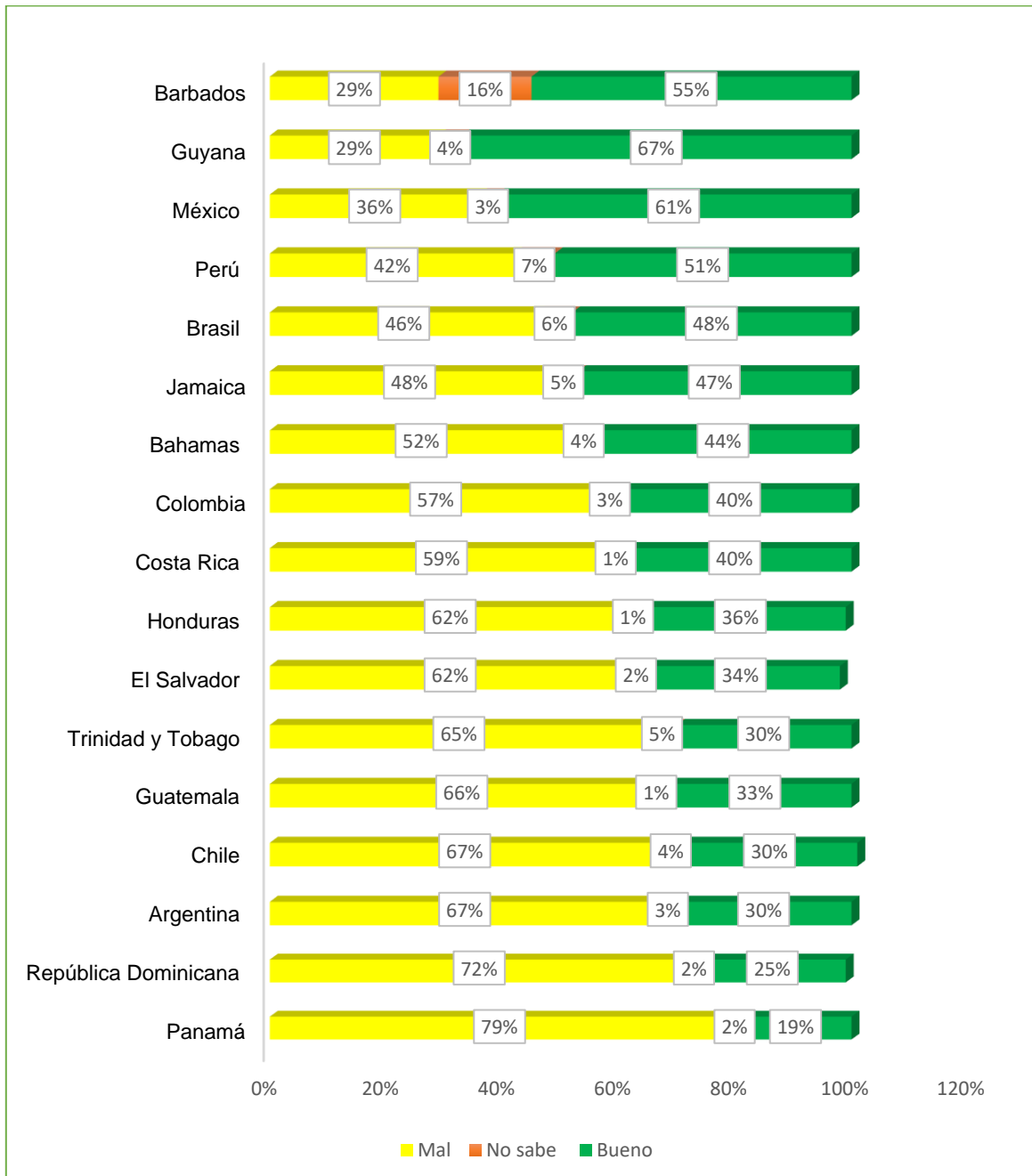
No obstante, el estudio indicó que a pesar de que hubo un severo problema de corrupción en la región, 77% de los encuestados consideró que los ciudadanos podrían marcar la diferencia contra la corrupción, frente a 17% que dijo que no se conseguiría.

Los esfuerzos para combatir la corrupción deben aspirar a su erradicación. En este sentido, el proceso de reducción de estas nocivas prácticas debe estar ligado a un mejor desempeño de las instituciones, a no poner en riesgo la seguridad del Estado, mejorar las condiciones de vida de las personas, mayor y mejor acceso a derechos sociales, fortalecer la democracia, mejorar las prácticas empresariales, entre otras. En 2019 un gran número de personas consideró que la corrupción fue un problema grave en su país: 57% sostuvo que su gobierno hizo un mal trabajo en la lucha contra la corrupción, frente a 39% que dijo que su gobierno hizo un buen trabajo.¹⁰

Bajo este contexto, vale la pena resaltar **el caso de México**, pues **al preguntársele a los ciudadanos por los esfuerzos** que realizó el gobierno **para abordar la corrupción: 61% opinó que el gobierno hizo un buen trabajo.**

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

Gráfica 2.2 Desempeño del gobierno por país



Fuente: *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, Transparencia Internacional.

La encuesta *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*,¹¹ levantada del 28 de febrero al 6 de marzo de 2019 por

¹¹ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *Los Mexicanos frente a la Corrupción y la Impunidad. Perspectivas y Prospectivas 2019*, en <https://contralacorrupcion.mx/mxfrentealacorrupcion/wp-content/uploads/2019/06/MCCI-2019-Reporte-MexicanosFrenteCorrupcion-v2-web.pdf> (consulta: 9 de mayo de 2020).

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) nos brinda un panorama de la percepción de la corrupción en México, entre los principales hallazgos se encontraron:

- **A pesar de que la corrupción se percibió como uno de los principales problemas del país, hubo una mayoría de ciudadanos sin precedentes que creyó que puede ser eliminada** y, además, tuvo altas expectativas de que así fuera: 52% de los mexicanos creyeron que la corrupción disminuirá en los próximos 12 meses.
- Se abrió una ventana de oportunidad única para incluir a la ciudadanía en una amplia cruzada para combatir la corrupción, pero **sin un planteamiento integral que no atienda de manera institucional e integral el fenómeno las altas esperanzas pueden verse defraudadas**, cerrando esta combinación afortunada de apoyo ciudadano y confianza en el gobierno.
- Aunque el gobierno se percibió como el sector más corrupto, los ciudadanos y medios de comunicación se aceptaron como parte del problema.
- Si bien el gobierno se consideró como principal responsable del combate a la corrupción, la sociedad se percibió como coadyuvante en la tarea.
- Hay un fuerte vínculo entre corrupción y la impunidad, con consecuencias principalmente económicas y en la procuración de justicia para las y los ciudadanos.
- **La solución a la corrupción requiere incrementar la probabilidad de sanción**, lo cual permita incrementar la confianza de la ciudadanía en el servicio público y disminuir la percepción de corrupción.
- Se debe socializar la necesidad de crear una coalición entre el sector privado, el gobierno, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para combatir la corrupción.
- **El costo de la corrupción, medido en términos de la pérdida de riqueza por habitante, ascendió 4% del PIB per cápita por país**, por cada punto perdido en el Índice de Percepción de la Corrupción.
- La percepción sobre la corrupción en el sector privado está ligada a la riqueza: a mayor riqueza, mayor percepción de corrupción.
- Casi la mitad de los mexicanos consideró que el trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción ha sido “bueno” o “muy bueno”.
- **La cifra negra de impunidad en casos de corrupción es de 99%. Por cada 100 actos de corrupción, 23 son denunciados, pero sólo uno tiene algún tipo de consecuencia.**
- En el contexto actual, la ineficiencia de las autoridades para procesar denuncias y perseguir conductas corruptas es abrumador; el discurso del populismo penal es sumamente atractivo para generar simpatía entre los mexicanos.
- Los mexicanos no identifican a la impunidad como un problema en sí mismo, sino como una característica de mal gobierno.

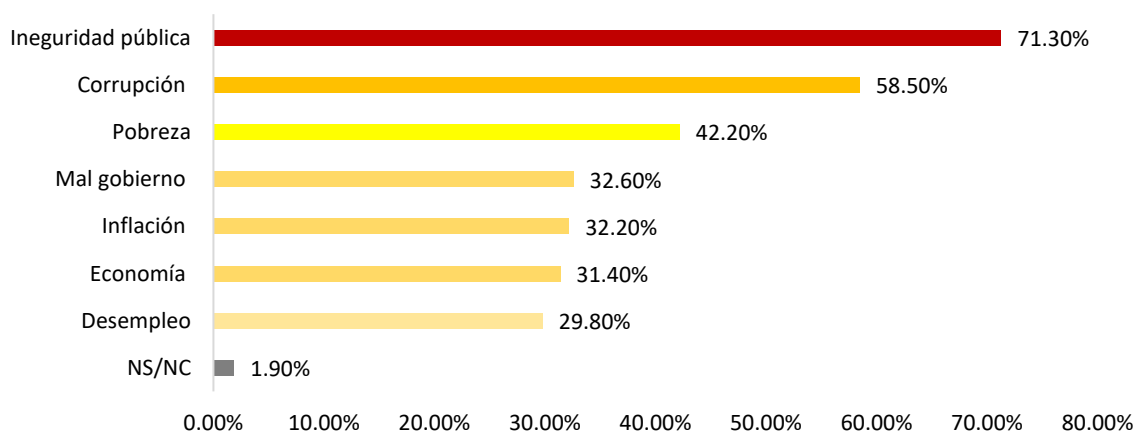
- **Los mexicanos no saben cómo denunciar un acto de corrupción ni creen que tenga alguna utilidad hacerlo.**

La encuesta realizada a principios de 2019 reveló que 46% de los encuestados consideró que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses, 27% dijo que seguía igual y 23% que había disminuido. No obstante, al preguntar ¿Cree usted que en México se puede acabar con la corrupción?, 51.2% dijo que sí, frente a 39.5% que dijo que no. Adicionalmente, 52% creía que la corrupción disminuiría en los próximos 12 meses, 22.7% consideró que aumentaría y 16.9% dijo que seguiría igual.

Respecto a preguntas relacionadas con el cambio de gobierno federal de 2018, 60.7% de las personas consideró que si el presidente es honesto, ya no habrá corrupción en el gobierno; 34.6% dijo estar en desacuerdo. En el mismo tenor de ideas, 63.2% consideró que las personas se comportarían correctamente si hubiese una Constitución moral, 29.6% dijo que no.

La corrupción, al ser un fenómeno complejo, genera impactos en todos los ámbitos de la vida nacional; de esta manera, no es casual que en la percepción de la corrupción las y los mexicanos lo ubiquen como uno de los principales problemas a resolver. A pesar de la constancia social hacia esta percepción, es importante no perder de vista los efectos coyunturales que impactan y modifican las preocupaciones e intereses de las personas.

Gráfica 2.3 Principal problema de México

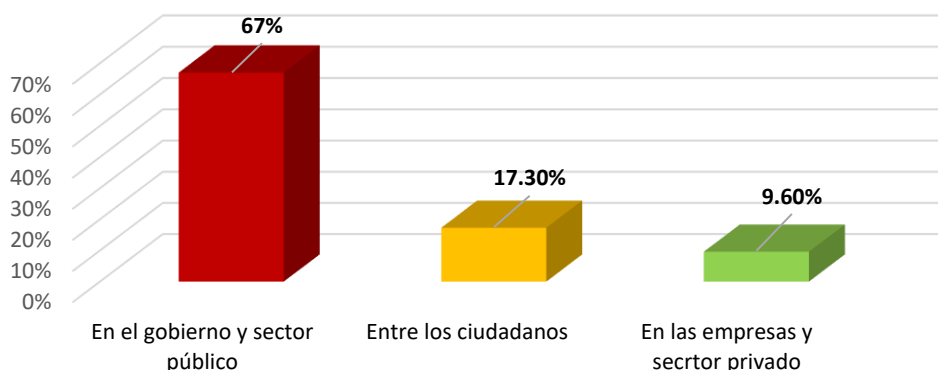


Nota: pregunta abierta, se muestran sólo las seis respuestas más frecuentes.

Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

A pesar de que la corrupción es un problema que se presenta en todos los actores del Estado, entre los ciudadanos se percibió que el principal generador de corrupción es el gobierno. Esta percepción puede tener algunas explicaciones, una de éstas es la debilidad de los mecanismos de participación ciudadana, lo que debe entenderse más allá de establecer sistemas de acceso a la información pública y de involucramiento en los temas de gobierno por medio de las instituciones, sino en la efectividad de estos mecanismos para incidir en acceder a información y en la toma de decisiones.

Gráfica 2.4 ¿Dónde hay más corrupción?

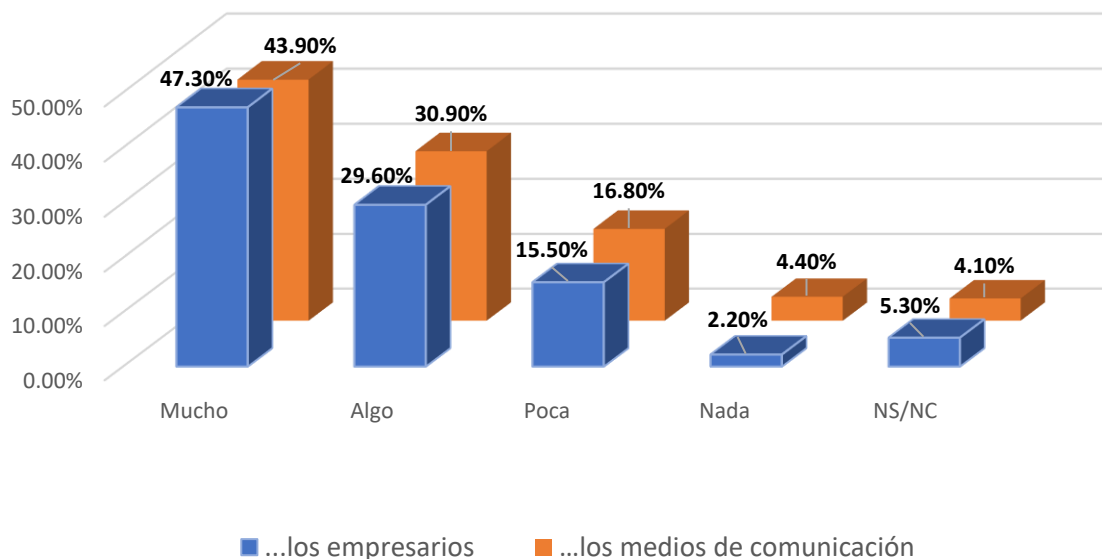


Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

De acuerdo con el análisis de corresponsabilidad respecto al origen y promoción de la corrupción realizados por MCCI, el discurso del actual presidente (2018-2024) sobre quiénes son responsables de la corrupción actual, ha puesto en la mira no sólo a los funcionarios públicos del pasado, sino también a grupos empresariales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. En su discurso, éstos han alimentado y se han servido de la corrupción. En otras palabras, este discurso ha sido una caja de resonancia de la percepción de corrupción entre el electorado, con un efecto circular que posiblemente a su vez incrementa la percepción de corrupción.¹²

¹² *Idem*.

Gráfica 2.5 ¿Cuánta corrupción cree usted que hay entre...?

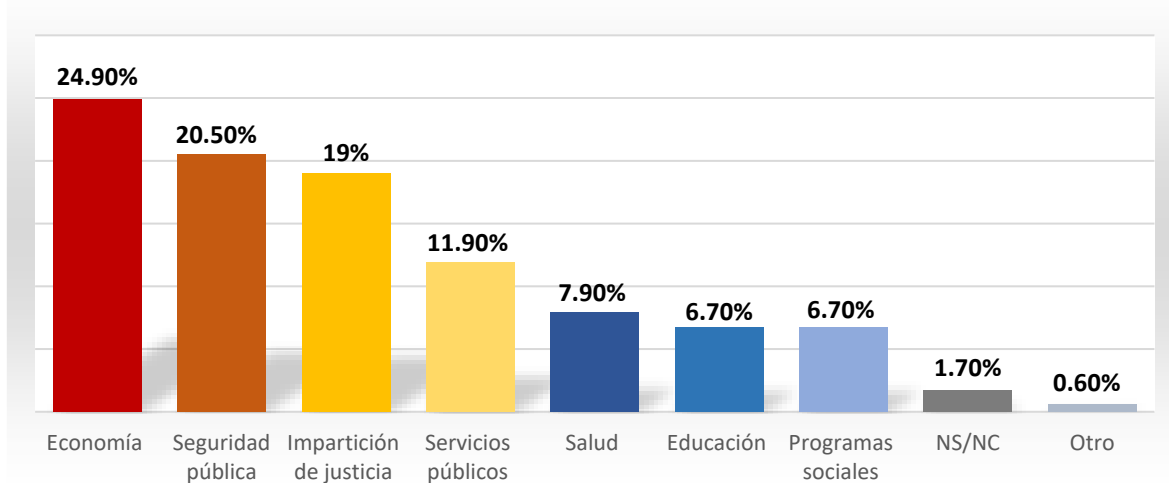


Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

A pesar de que hay una percepción generalizada respecto a si existe “mucho o algo” de corrupción en las empresas, cuando al encuestado se le preguntó si sabía de alguna empresa o si en la empresa donde trabaja había tenido que dar alguna mordida o soborno en el último año, sólo 12.3% dijo que sí, 60.8% dijo no aplica y 21.8% dijo que no. De esta manera, aunque pudo haber una fuerte percepción de corrupción en las empresas, los entrevistados no cuentan con evidencias de que esto sea real.

Con relación a **las principales causas de la corrupción**, los encuestados **consideraron que son la impunidad (50.2%), la cultura y educación (25%) y la pobreza (22.4%)**. Al respecto, MCCI señaló que “este hallazgo es consistente con el reportado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) durante la consulta de la propuesta de una política nacional sin corrupción, la cual dijo que la incapacidad para controlar la impunidad se encuentra entre las condiciones que han propiciado la permanencia de esta situación en México”.

Gráfica 2.6 Área más afectada por la corrupción



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

En contraste con los datos del estudio de Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, expuesto en páginas anteriores, 34% de los entrevistados dijo que fueron extorsionados en los últimos 12 meses; la encuesta realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, que también se realizó en 2019, indicó que 86% de los encuestados manifestó que en el último año no se les solicitó mordida, propina o favor alguno. Discordancia de datos que implica una variación de 20 por ciento.

Al respecto, se expuso que al realizar los estudios sobre comportamientos que van en contra de las opiniones socialmente aceptadas (adicciones, discriminación, sexualidad, religión o pagar una mordida), los entrevistados tienden a ocultar sus conductas u opiniones verdaderas.¹³ Posteriormente, mediante un experimento de lista, MCCI obtuvo el porcentaje aproximado de encuestados que estuvieron implicados en actos de soborno (22%), lo que resultó distante del 34% de los ciudadanos que se vieron implicados en actos de corrupción de acuerdo con el BGCLAC.

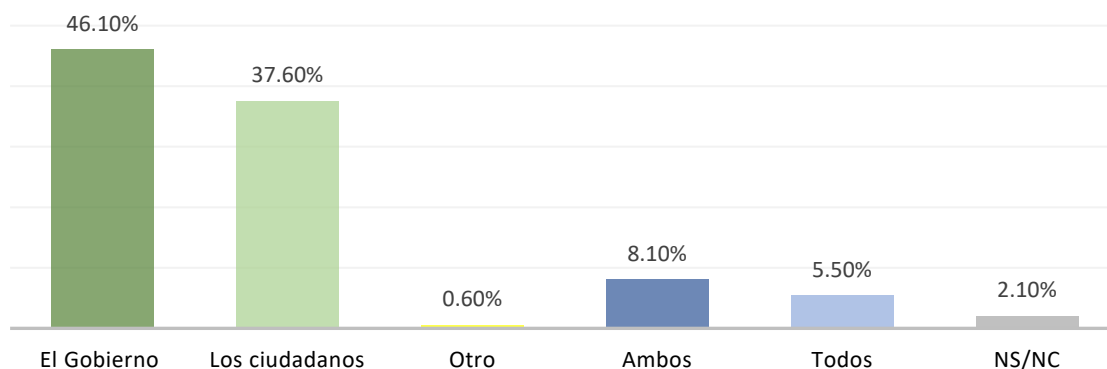
Sobre los montos implicados en los actos de soborno, MCCI encontró que en promedio un soborno o mordida costo 1,876 pesos. Resaltó que la mitad de las personas aceptaron haber pagado mil pesos aproximadamente, otras indicaron que pagaron desde 50 hasta 70,000 pesos.

Ibid., p. 25.

Los índices de corrupción están relacionados al grado de impunidad; no es casual que en México únicamente 12.5% de las personas hayan creído que se respetan las leyes, mientras **65.9% dijo que sólo algunas veces o nunca, adicionado a 21.8% que mencionó que en México nunca se respeta el estado de derecho.**

Hacer valer el estado de derecho en México es un tema de gran importancia frente a los constantes niveles de corrupción, violencia e inseguridad en el país. En este sentido, la mayor parte de los mexicanos (62.1%) no creyó que sirviera de algo denunciar un acto de corrupción, mientras 32.9% opinó que sí sirvió. Adicionalmente, de las personas que dijeron que sí servía de algo denunciar (50.4%), no sabían cómo hacerlo, frente a 47.5% que sí supo cómo hacerlo.

Gráfica 2.7 ¿Quién cree que es el responsable en el combate a la corrupción?

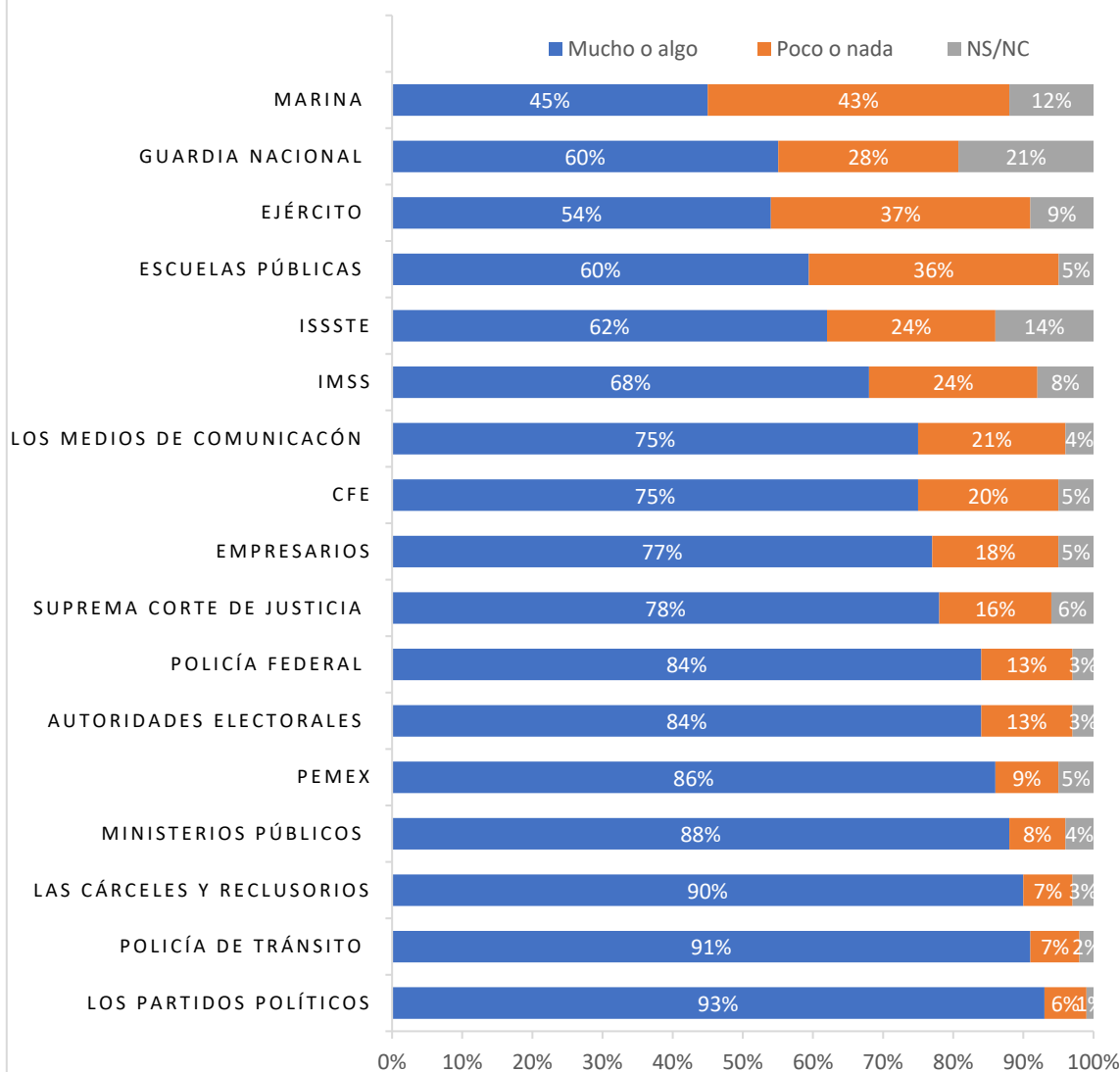


Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

Bajo este contexto, MCCI señaló que no sorprende que solamente 7.3% de los mexicanos haya denunciado algún acto de corrupción alguna vez en los 12 meses previos, opuestamente 90.6% dijo no haber denunciado. Si bien el índice de denuncia por actos de corrupción es preocupante en relación con la cantidad de hechos que padecen los ciudadanos, más grave es que del 7.3% que sí denunció algún acto de corrupción, únicamente para 20.5% tuvo algún resultado su denuncia, mientras que para 79.5% no lo tuvo.

La permanencia de la corrupción y la impunidad mermó la confianza en las autoridades; prácticamente todas las instituciones del Estado se vieron afectadas. En estas circunstancias éste enfrentó graves contextos para hacer valer el estado de derecho, lo que generó una espiral en donde corrupción, impunidad y mal funcionamiento de las instituciones derivó en pocos resultados institucionales y pésima percepción ciudadana.

Gráfica 2.8 ¿Quiénes son más corruptos (percepcion)?



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*.

Es importante señalar que en la evaluación de las instituciones realizada por MCCI, la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones fue prácticamente reprobatoria de forma generalizada. Si bien los partidos políticos son los peor evaluados, las instituciones encargadas de la seguridad apenas lograron 40 y 60% de aprobación (“mucho” o “algo”). Por tal razón es imperante mantener los esfuerzos en el combate a la corrupción, particularmente en reforzar los mecanismos de participación ciudadana, ya que además de la corrupción al establecer sistemas que no deriven en atención real a las problemáticas, lo único que se generará será desconfianza, impunidad y por ende permanencia de la impunidad.

4. Esquemas del combate a la corrupción

En la primera parte de esta investigación¹⁴ se expusieron algunas observaciones y propuestas de política pública para atender de manera integral la corrupción en México. Las ideas expuestas representaron el inicio de un trabajo que debe seguir en construcción, pues la corrupción es un fenómeno moldeable. En la misma sintonía, los sistemas y estructuras que atienden su combate deben permanecer en constante evolución para afrontar de manera integral dicho fenómeno.

De esta manera, al tomar como premisa que la corrupción —al ser un fenómeno complejo y maleable, capaz de afectar todos los aspectos del Estado— requiere atención en la misma dimensión, es necesario que se lleve a cabo por medio de una política pública transversal enfocada en generar impactos en cinco aspectos estructurales del Estado:

- Político administrativo
- Legislativo - fiscalizador
- Impartición de justicia
- Participación ciudadanía - sociedad civil
- Iniciativa privada

En este sentido, abordar el problema de la corrupción desde una visión plana y lineal —reafirmando que el gobierno es el único involucrado en actos de corrupción— es un error, ya que, si bien la corrupción es un factor determinante para el buen funcionamiento de las instituciones públicas, también es cierto que funciona como un aditivo perverso para el sistema operativo del Estado en su conjunto; de esta manera se afectan todas sus estructuras, no sólo un sector.

Bajo este contexto, como se enunció en la primera parte de esta investigación, las propuestas vertidas se realizan con la finalidad de exponer la imperante necesidad de generar sinergias paralelas y sincronizadas de acciones institucionales, de participación social y de la iniciativa privada, para lograr establecer un proceso ininterrumpido de acciones, políticas y reformas que en primera instancia eviten conductas de corrupción, que en los hechos exista y se perciba una disminución considerable de la impunidad, que los responsables de dichos actos sean

¹⁴ Omar Cortés Macías, *Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su atención integral (Parte 1)*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2018, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/Documento-de-trabajo.-Combate-a-la-corrupcion.-Un-paralelismo-de-sinergias-para-su-atencion-integral-Parte-1> (consulta: 11 de mayo de 2020).

castigados, que promuevan la participación ciudadana e involucren a la iniciativa privada.

Imagen 2. Ejes de acción para la atención integral de la corrupción



Fuente: elaboración propia.

Para hacer frente al reto de atender de manera integral este fenómeno en México, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la promulgación de la reforma constitucional con la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). A cuatro años de existencia, este organismo, que coordina actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, no ha generado un cambio radical en la percepción de los índices de corrupción en México, por lo menos así lo demuestran los datos de organismos de la sociedad civil nacional e internacional, datos que fueron expuestos en los primeros numerales de este documento.

A pesar de que en 2015 se crea el SNA, a la par —a partir de ese mismo año— se registra el mayor incremento en los indicadores de percepción de la corrupción en México. No obstante, el cambio de gobierno en diciembre de 2018 generó expectativas favorables ante la opinión pública para combatir la corrupción, lo que representó una coyuntura que pudo ser aprovechada para crear una sinergia de acciones en los cinco ejes de atención de la corrupción.

Pasar a la creación de políticas públicas que en los hechos genere cambios y acciones dirigidas en primera instancia a disminuir actos de corrupción, incrementen de manera real la participación ciudadana, involucren a la iniciativa privada, disminuyan la impunidad y sean perceptibles a la sociedad en general, debe ser el ideal de todo sistema anticorrupción; lamentablemente para México no ha sido así.

A cinco años de la reforma constitucional, con la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad publicó el documento “Carrera de tortugas”, en el cual se hace un análisis de la implementación de los sistemas estatales anticorrupción.

Para poner en marcha un Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) era necesario reformar la constitución local, crear o modificar un total de siete leyes estatales, nombrar una Comisión de Selección, un Comité de Participación Ciudadana (CPC), un secretario técnico, un fiscal especializado en combate a la corrupción y magistrados de un tribunal de justicia administrativa con nuevas facultades.¹⁵

La reforma constitucional federal obligaba a los congresos locales a implementar una modificación a la carta magna de cada estado, lo cual implicaría la creación del Sistema Estatal Anticorrupción. Al respecto, 12 estados tardaron más de dos años en realizar la reforma; finalmente se logró concretar en los 32 estados. Bajo este contexto, ya desde la implementación de la reforma constitucional, se había observado poca importancia y falta de voluntad política por parte de los partidos hacia la creación del SNA, salvo Oaxaca, Morelos y Michoacán, que aprobaron la reforma en 2015.

Paralelamente la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que sienta las bases del funcionamiento de los sistemas a nivel local, sería publicada 14 meses después de la reforma constitucional, es decir, en julio de 2016. Para 2017 los 31 estados aprobaron sus leyes estatales, con la excepción de Tlaxcala, que publicaría una primera versión hasta 2018. Es importante señalar que en el caso de la Ciudad de México la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarararía inválida la ley del sistema anticorrupción. El Congreso capitalino aprobó una nueva versión de la ley el 20 de febrero de 2020 y, a marzo del mismo año estaba aún pendiente su publicación.¹⁶

Posteriormente era necesario que una Comisión de Selección eligiera a quienes conformarían el Comité de Participación Ciudadana (CPC). De acuerdo con el análisis de MCCI, este proceso requirió en promedio ocho meses, con excepción de Chiapas y la Ciudad de México, que hasta febrero de 2020 aún no habían designado a su CPC.

¹⁵ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de tortugas*, 2020, en <https://contralacorrupcion.mx/sistemas-estatales-anticorrupcion/#instalacion> (consulta: 11 de mayo de 2020).

¹⁶ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de...*, *op. cit.*

El último acto protocolario para que el sistema estatal pueda comenzar actividades es la instalación del Comité Coordinador, en el que están representados los organismos públicos de la entidad dedicados al combate a la corrupción y un representante del CPC, que asume la presidencia del Comité Coordinador. Este acto muestra un comportamiento más homogéneo entre las entidades: en promedio pasaron dos meses entre la toma de protesta del CPC y la instalación del Comité Coordinador.¹⁷

A pesar de los avances que ya existen, a más de cinco años de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en algunos estados aún quedan pendientes nombramientos para completar su estructura orgánica:

Nombramiento del Comité Coordinador Completo

Completo	Incompleto
Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.	Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz.

Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de tortugas*.

Comité de Participación Ciudadana Completo

Completo	Incompleto
Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.

Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de tortugas*.

¹⁷ *Idem*.

Nombró Secretario Técnico

Sí	No
Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Morelos y San Luis Potosí

Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de tortugas*.

Entre las principales facultades del Comité Coordinador se encuentra emitir una recomendación que lleve al señalamiento de un hecho de corrupción. En promedio, las entidades que han reportado algún tipo de recomendación han realizado un total de siete. Atención especial merece el caso de Sinaloa, que reporta 32 recomendaciones emitidas en total.¹⁸

Finalmente, es importante destacar que el **SNA tiene tres órganos**: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Comisión Ejecutiva. **Cada uno de estos órganos puede emitir recomendaciones, pero ninguna de ellas es vinculante para las organizaciones de gobierno**. En este sentido MCCI explica que:

- 25 entidades se alinean con el texto de la ley general.
- Tres entidades no especifican si las recomendaciones son o no vinculantes: **Jalisco, Oaxaca y San Luis Potosí**. **Zacatecas** pareciera dejar ambiguas las recomendaciones de la Comisión Ejecutiva.
- La legislación de la **Ciudad de México** establece que las recomendaciones del Comité Coordinador serán “obligatorias”.
- **Baja California** es la única entidad que con toda claridad establece la posibilidad para que los tres órganos puedan emitir recomendaciones vinculantes.

¹⁸ *Idem*.

Estructura orgánica y principales funciones del Sistema Nacional Anticorrupción

Comité Coordinador	Instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.
Comité de Participación Ciudadana	Instancia que contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador; asimismo, tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia.
Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción	Responsable de diseñar, aprobar y promocionar las políticas integrales en materia de fiscalización; instrumentar los mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema e implementar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generan las instituciones competentes en la materia.
Secretaría Ejecutiva	Organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Ésta funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y es responsable de brindar los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.
Comisión Ejecutiva	Genera los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones; propone políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; plantea la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción; emite los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el secretario técnico respecto a las políticas; crea los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, entre otras.

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en la página del SNA.

El SNA cuenta con una estructura orgánica en la que se coordinan las acciones de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FGR), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal y un Comité de Participación Ciudadana.

Bajo este esquema de coordinación institucional es posible generar acciones de atención y mayores impactos para combatir la corrupción; no obstante, esta cadena de esfuerzos institucionales será más eficiente si al interior de éstas se realizan labores de reestructura institucional que eviten que intereses políticos y económicos intervengan para evitar el cumplimiento del estado de derecho.

En este sentido, uno de los principales objetivos que se deben establecer en el SNA es encontrar propuestas de soluciones viables y de aplicación práctica, que atiendan de forma estructural los vacíos o vicios que provocan la permanencia de la corrupción.

5. Propuestas para el desarrollo de política pública

Bajo el contexto del gobierno de la Cuarta Transformación, que entre sus prioridades se encuentra combatir la corrupción, durante los primeros días de gobierno se presentaron 50 puntos para hacer frente a esta problemática. De estos puntos vale la pena destacar algunos que ya se han llevado a cabo:¹⁹

- Desaparecen las partidas para vestuario o cualquier gasto de protocolo y ceremonial dedicado al presidente, a sus colaboradores cercanos y a familiares.
- Las compras del gobierno se harán de manera consolidada; mediante convocatoria, con observación ciudadana y de la oficina de transparencia de la ONU.
- Los contratos de obra del gobierno se llevarán a cabo mediante licitación pública, con la participación de ciudadanos y de observadores de la ONU.

¹⁹ Andrés Manuel López Obrador, *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*. Página oficial AMLO, página oficial, 14 de junio de 2018, en <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50-lineamientos-generales-para-el-combate-a-la-corrupcion-y-la-aplicacion-de-una-politica-de-austeridad-republicana/> (consulta 15 de mayo de 2020).

- Todo funcionario debe presentar su declaración de bienes patrimoniales, así como la de sus familiares cercanos y será pública y transparente en todos los casos.
- Se aprobó la corrupción como delito grave, de esta manera los acusados por corrupción, delitos electorales y robo de combustible ameritarán cárcel preventiva.

Si bien el resultado de los 50 puntos debe ser discutido y analizado, al caso se puede mencionar la propuesta de las compras consolidadas, que han puesto en jaque las adquisiciones de las instituciones, particularmente del sector salud. Adicionalmente muchos de los puntos están relacionados a medidas de austeridad, que si bien pueden ser considerados como un factor ético dentro del desempeño del servicio público; la austeridad por sí misma no es una estrategia para combatir la corrupción; sin embargo, será importante observar los resultados de estas acciones durante el ejercicio 2020 para realizar un análisis más crítico.

Este apartado del documento comprende la exposición de algunas ideas que se han planteado desde 2018, propuestas que formaron parte de la primera entrega de este trabajo, las cuales están relacionadas con los cinco ejes de atención a la corrupción y la impunidad propuestos en este documento y que pueden materializarse en el diseño de políticas públicas para atender de manera más eficiente la lucha contra la corrupción en México.

Fortalecer Servicio Profesional de Carrera (Eje 1)

Discutir, analizar y reflexionar la pertinencia de la instauración de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) como mecanismo único para el ingreso, colocación, renivelación y contratación de personal en la administración pública, el cual, contemple agrupar en una estructura medular las distintas modalidades de contratación, ya sea individual o colectiva. El perfeccionamiento del SPC es un reto que merece discutirse, analizarse y consensarse para lograr su óptimo funcionamiento, sobre todo para la profesionalización de la estructura operativa de las instituciones de nuestro país.

Replantear el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera (SPF) a 17 años de su implementación es muy importante, ya que la profesionalización de servidores públicos puede no haber generado resultados visibles o determinantes como para identificar un antes y un después de su funcionamiento en la operación institucional respecto a la eficacia, eficiencia, racionalidad operativa y de recursos humanos de

las instituciones públicas del país.²⁰ Por lo menos así lo demuestran los índices de percepción de la corrupción en México. En otras palabras, en buena medida se ha logrado la profesionalización del cuerpo burocrático del país, pero esto no ha impedido que se sigan cometiendo actos de corrupción en las instituciones.

Aunado a ello hay un vacío respecto a la carencia de evaluación de resultados, no sólo en relación con las funciones del puesto, sino con los objetivos institucionales: ¿Se cumplieron los objetivos? ¿En qué medida sus acciones contribuyeron a solucionar la problemática o mejorar las acciones sustantivas de la institución? Si al finalizar la evaluación de resultados, así como los contextos en que se llevó a cabo el desempeño del servidor público, se evidenciara que no hubo contribución o incluso el agravamiento de la problemática, entonces ¿el servidor público debería permanecer en su puesto?

Protección a servidores públicos honestos (Eje 1)

La primera línea de defensa con la que cuentan las instituciones públicas de cualquier país para combatir la corrupción son los servidores públicos honestos. Lamentablemente algunos servidores públicos son rebasados por el poder político, por ende, están sujetos a callar o ser omisos en acciones que puedan implicar actos de corrupción al interior de las instituciones donde laboran; el no hacerlo normalmente trae consigo represalias: los delegan a funciones menores, evitan superación profesional, cambios de área, saturación de trabajo o incluso la pérdida del empleo.

De esta manera, para mantener la cabalidad del servidor público, que debería ser una práctica institucional, podría quedar coactada por el poder político y de grupos de interés que operan en la administración pública. Para evitar esto, es necesario empoderar a los servidores públicos otorgándoles las garantías para mantener su integridad y estabilidad laboral, lo que al interrelacionarse con el Servicio Profesional de Carrera generaría certidumbre y consolidación a los servidores públicos honestos.

Bajo este contexto, en caso de identificar posibles actos de corrupción, sería más factible la denuncia ante los órganos de fiscalización para actuar de forma preventiva, correctiva o jurídica, sin que los servidores públicos sean afectados y así disminuir y/o evitar actos ilícitos en las instituciones públicas.

²⁰ Cortés Macías, “Combate a la...”, *op. cit.*

Es relevante mencionar que si bien desde 2015 fue creado un Sistema Integral de Denuncia Ciudadana (SIDECE), es de vital importancia **establecer mecanismos que garanticen** la atención de los denunciantes en tres aspectos fundamentales: **confidencialidad de quienes denuncian, investigación de hechos y cero impunidad en casos de corrupción.**

Reforma al marco normativo de adquisiciones y contratación de arrendamientos y servicios (Ejes 2 y 5)

En México abundan los ejemplos de cómo mediante mecanismos de simulación de concursos para la asignación de contratos para la compra o arrendamiento de bienes o servicios se han desfalcado las arcas públicas, desde la triangulación de recursos vía universidades a empresas,²¹ hasta la compra del arrendamiento de autos o consultorías; por esta razón, vale la pena revisar la pertinencia de realizar modificaciones a la Ley General de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LGAASSP),²² que establece en su artículo 26:

Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, por medio de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los

²¹ Periodistas de Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, nombraron la esta maestra al mecanismo a través del cual se asignaron contratos a universidades públicas, estas, a su vez entregaban contratos directamente a empresas. Consultado el 19 de mayo de 2020 en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

²² *Ibid.*, p. 20.

recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

La Ley establece que los procedimientos de adquisición, arrendamiento o contratación de servicios deben asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, entre otras; sin embargo, esto no impide que puedan adquirirse o contratarse servicios a sobreprecio.

El artículo 2 de la LGAASSP establece:

X. Investigación de mercado: la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información;

XI. **Precio no aceptable:** es aquel que derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o, en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación, y

XII. **Precio conveniente:** es aquel que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos.

De esta manera, en cualquier tipo de contratación, ya sea para la compra de bienes o servicios si se pretendiera adquirir muebles de oficina como escritorios, sillas, archiveros, etcétera, se deberán presentar licitantes, proveedores o contratistas con diversas ofertas de propuesta a los bienes que requiere la institución pública con un precio mayor, pero no iguales, ejemplo:

Simulación de estudio de mercado para adquisición de bienes

Empresa licitante 1	Empresa licitante 2	Empresa licitante 3	Precio de mercado
Silla secretarial \$1,500.00	Silla secretarial \$1,800.00	Silla secretarial \$2,100.00	Precio de mercado \$850.00
Escritorio \$5,300.00	Escritorio \$4,800.00	Escritorio \$4,500.00	Precio de mercado \$2,900.00

La simulación es clara respecto a que la forma establecida para determinar un precio conveniente no siempre puede resultar el mejor, pues la normatividad sólo toma como base el promedio de los precios presentados de los concursantes y no el precio de mercado, que tendría que ser el más conveniente. De esta manera se ejemplifica lo que puede ocurrir en la contratación en cualquiera de sus modalidades, ya sea licitación, invitación restringida o adjudicación directa, en la que se pueden adquirir o contratar servicios con sobreprecio respecto al precio del mercado, sin que esto sea ilegal.

Bajo este tenor de ideas, ¿cuál es la conveniencia para que el gobierno compre bienes o arrende servicios a un intermediario? Bueno, la pregunta resulta ingenua, pues sabemos que en la intermediación se conflagra un negocio. Por esta razón, ¿no sería más apropiado prohibir el arrendamiento o compra de bienes y servicios a intermediarios y que únicamente fuera legal a distribuidores o fabricantes?, con excepción para los casos de emergencias como catástrofes naturales, de seguridad nacional o sanitarias.

Uno de los candados que se pueden establecer para evitar que sean utilizadas empresas fantasmas en los procedimientos de contratación de servicios o adquisición de bienes sería establecer tiempos mínimos de operación en el régimen y actividad fiscal a la que se dedica un licitante. De esta manera, para que una empresa pudiese participar en los concursos tendría que comprobar que se ha mantenido activo en su régimen fiscal y ha realizado la actividad a la que pretende concursar por lo menos durante los últimos 18 meses, para lo cual, debería presentar declaraciones fiscales que acrediten su actividad continua, legal y físicamente de la actividad para la cual pretende participar como licitante y convertirse en proveedor de alguna institución pública.

Creación de una oficina de presupuesto para el análisis de la viabilidad de asignación de recursos (Ejes 2 y 5)

Uno de los mayores retos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es acabar con el manejo opaco de recursos, que en realidad representa una especie de corrupción que se genera por medio de leyes que permiten el manejo discrecional de recursos o la falta de transparencia de éstos. En este sentido, es fundamental lograr que el ejercicio del presupuesto se realice de forma eficiente, racional y con absoluta transparencia. En cuanto a ello, diversas organizaciones civiles han hecho algunas propuestas para lograr la planeación, eficacia, eficiencia y transparencia del presupuesto de egresos de la federación, como es el caso de México Evalúa y

FUNDAR,²³ que coinciden en la necesidad de crear una oficina de presupuesto dotada de autonomía funcional y operativa que garantice objetividad y que sea ajena a intereses partidarios.

Si bien en la práctica ya existen algunas instituciones que realizan estas funciones tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como en la Cámara de Diputados, las organizaciones civiles argumentan que la creación de esta oficina de presupuesto es de gran relevancia porque mediante ella se puede establecer una metodología que permita un rediseño del ciclo presupuestal, atendiendo el interés de la sociedad civil y de los ciudadanos de transparentar y generar un sistema de rendición de cuentas mediante el involucramiento ciudadano en los procesos de integración presupuestal.

Los especialistas de México Evalúa y FUNDAR han argumentado que con la creación de esta figura institucional se podría decidir u organizar el presupuesto incluso en proyectos de largo alcance, es decir, interanuales, garantizando la suficiencia presupuestal y la vigilancia estricta para el cumplimiento de objetivos, pues cada proyecto o programa deberá acompañarse del soporte técnico y metodológico que garantice su viabilidad, ya que actualmente se siguen sobreestimando los ingresos de los que se puede disponer año tras año. En este sentido la oficina podría ayudar a la proyección real del crecimiento económico para evitar endeudamiento.

Las organizaciones que realizaron esta propuesta señalan que los análisis, evaluaciones y recomendaciones que lleve a cabo la oficina de presupuesto deben ser vinculantes con las decisiones del Congreso, pero además toda la información que se genere tiene que estar disponible para la ciudadanía en general, medios de comunicación e instituciones.

La propuesta de crear una oficina de presupuesto tendría que generarse en un marco en el cual se eliminaran o fusionaran los organismos que actualmente cumplen con esa función, es decir, no podría justificarse la duplicación de funciones en la administración pública; o en todo caso se tendría que reestructurar y dotar de facultades a los organismos que ya existen dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que realizan estas funciones para que en los hechos se refleje una mejoría en cuanto a la planeación, eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto.

²³ Foro *Caucus anticorrupción*, realizado en instalaciones de la Cámara de Diputados, 5 de septiembre de 2016.

Delimitación o veda del servicio público: fiscalización y justicia o político administrativo (Ejes 1 y 2)

Un elemento adicional que debe considerarse para la reestructuración del servicio profesional de carrera es la instauración de dos ámbitos o ramas de desarrollo como servidor público: el judicial-fiscalización o político-administrativo. El fundamento de esta premisa se basa en que el cambio de un ámbito a otro puede implicar graves conflictos de interés entre grupos políticos o incluso de manera personal:²⁴

- Acciones que en mayor grado pueden ocurrir cuando un servidor público al formar parte del ramo fiscalizador puede realizar acuerdos entre grupos, que impliquen omisiones para evitar sanciones y posteriormente ser recompensado con un mayor cargo en el ámbito administrativo o incluso con un cargo de elección popular.
- Se debe considerar también que la naturaleza del desfase de un año en la fiscalización puede implicar que un servidor público del ramo administrativo al siguiente ejercicio fiscal forme parte del ramo fiscalizador, de tal manera que se encuentre involucrado en la revisión de la gestión de su grupo político o incluso de su propia gestión, lo que podría evitar ser objetivo e imparcial en la acción fiscalizadora.
- Valdría la pena considerar el hecho de que para pasar de la rama fiscalizadora a la administrativa un servidor público debiera esperar por lo menos 12 meses sin pertenecer a algún cargo, para entonces sí realizar el cambio o transición.

La implementación de la división entre el ramo fiscalizador o administrativo debe estar absolutamente relacionado al establecimiento del servicio profesional de carrera, para que de esta manera se pueda garantizar el acceso y superación de un servidor público en cualquiera de los ámbitos en que decida desarrollar su profesión.

Certificación de procesos al estilo ISO-9001 (Ejes 1, 4 y 5)

Este modelo de atención toma relevancia en tiempos del Covid-19, en los que prácticamente todo servicio público o privado tiene una vía digital para ser requerido. Desde esta premisa es indispensable tener en cuenta que bajo el esquema de la nueva realidad impuesta por la pandemia, no sólo se deben tener los canales de

²⁴ *Ibid.*, p. 8.

comunicación mediante medios tecnológicos, sino, sobre todo, garantizar la atención a los ciudadanos que realicen alguna petición. De esta manera, la certificación de procesos al estilo ISO-9001 es una gran herramienta para garantizar en tiempos establecidos respuesta y atención integral a solicitudes ciudadanas. Es importante señalar que sirve poco o nada que se cuente con líneas de atención telefónica, correos institucionales u oficinas de atención ciudadana si no hay respuesta, seguimiento y conclusión de una petición.

Una muestra de esto puede ser el servicio de emergencia 911, pues si bien es cierto que un buen porcentaje de las llamadas que reciben son falsas, el problema se agrava cuando una situación de emergencia se reporta y no es atendida en la dimensión que se requiere; por ejemplo, al solicitar servicios médicos de emergencia, en caso de un infarto, la diferencia en tiempo de atención resuelve la posibilidad de vivir o morir. Lo mismo sucede en los casos en que pudiese persuadirse cualquier otro delito con la oportuna presencia de la policía.

Contar con servicios que incluyan procesos con tiempos establecidos para la atención en tiempos determinados de forma certificada sería de gran ayuda para recuperar la confianza en las instituciones del Estado, disminuir la corrupción (mordidas o sobornos) en temas de acceso a servicios o cumplimiento de normas y leyes, así como brindar certidumbre de cumplimiento a las peticiones ciudadanas.

Es claro que lo que se mide se puede evaluar; en ese sentido el establecimiento de estos procesos implicaría la valoración obligada de la atención, seguimiento y conclusión de servicios, queja o petición realizada por un ciudadano a una institución pública.

La implementación de un sistema de evaluación con incidencia obligatoria en la mejora de procesos para lograr estándares de calidad, así como con impactos para el ascenso y permanencia de los servidores públicos es fundamental para mejorar la calidad de servicios que brinda el Estado, ya que al identificar el o los eslabones donde se genera la ineficacia de algún proceso se pueden tomar medidas correctivas, de tal manera que mediante acciones inmediatas se asegure la calidad de un servicio.²⁵

Es importante señalar que hay algunos servicios o áreas que permiten, en la medida de lo posible, que los procesos se ajusten a diferentes criterios, como podría ser el sector salud y los temas del Poder Judicial; sin embargo, habría excepciones a la regla y finalmente bajo criterios especializados sería posible lograr que estos

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

servicios se evaluarán y se generará una mejor calidad y disminución de la corrupción al solicitar un servicio.

Autonomía de los órganos de fiscalización (Ejes 2 y 4)

Otro documento publicado por el CESOP en 2016, titulado “Sistema Nacional Anticorrupción: el reto que debe transformar al sistema político en México”,²⁶ aborda la importancia de la elección de los titulares de los órganos de fiscalización como elemento central para generar su autonomía y como condición indispensable para realizar una separación entre el interés político de un gobierno y su evaluación en el desempeño del ejercicio de la administración pública, respecto al cumplimiento de los objetivos de imparcialidad, objetividad y neutralidad a la que deben apegarse los órganos encargados de la fiscalización y evaluación de las instituciones públicas.

La premisa básica para proponer nuevos mecanismos de elección para los titulares de los órganos de fiscalización encuentra fundamento, en primera instancia, en el hecho de que los mecanismos de designación actuales no han garantizado autonomía plena; esto puede ocurrir en razón de que la figura que propone al titular de la fiscalización será a quien se va a fiscalizar, es decir, si el jefe de gobierno es quien propone al contralor general que fiscalizará toda su gestión, y luego el Congreso local lo ratifica, o si el presidente de la república elige al titular de la Secretaría de la Función Pública, ¿de qué manera se evita generar un conflicto de interés entre el grupo que ejercerá el poder y quien lo fiscalizará?

En este sentido, es indispensable crear mecanismos de elección de los titulares que garanticen su autonomía para lograr un proceder imparcial, objetivo y neutral, para lo cual es necesario analizar y debatir la posibilidad de que estos cargos se decidan mediante elección popular u otras vías que eviten el conflicto de interés de gobierno y político. De esta forma, es posible reforzar los requisitos de cumplir con el perfil al ligarlo con la experiencia y mérito comprobado en el servicio profesional de carrera:

- El Senado de la República o los congresos locales podrían elegir a los perfiles con mejor desempeño en el ramo de la fiscalización y posteriormente ser electos por voto popular.

²⁶ Omar Cortés Macías, *Sistema Nacional Anticorrupción: el reto que debe transformar al sistema político en México*, 2016, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-225-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-El-reto-que-debe-transformar-al-sistema-politico-en-Mexico> (consulta: 14 de mayo de 2020).

- La terna podría ser propuesta por el Sistema Nacional Anticorrupción, ratificada por el Senado de la República o los congresos locales y electos por voto popular.

Entre las ventajas de que los titulares de los órganos de fiscalización sean electos por voto popular se encuentran:

- Generar discusión, oportunidad y competencia respecto a los proyectos que cada figura implemente durante su gestión permitiría crear debates sobre la viabilidad de proyectos y acciones.
- Durante las campañas es que la sociedad en general puede conocer abiertamente la trayectoria de quien pretende ocupar un cargo de elección popular, lo que permitiría hacer de conocimiento público los perfiles de quienes pretenden mantener estos puestos, evitando así que sujetos que hubiesen estado involucrados en actos de corrupción puedan tener una plaza tan importante como el de la fiscalización.
- El periodo de elección de los cargos de fiscalización podría llevarse a cabo en las elecciones intermedias, de tal forma que la gestión de los titulares de los órganos de fiscalización tenga la oportunidad de revisar y observar el desempeño de dos gobiernos, evitando así la conflagración de posibles conflictos de interés.

Hablar de la elección popular para diversos cargos en la administración pública puede representar una práctica nueva para nuestro sistema político y electoral; sin embargo, esta práctica es habitual en otros países como Estados Unidos, donde durante los procesos de elección o incluso anualmente los ciudadanos pueden elegir no sólo a congresistas, sino a quienes les gestionarán servicios, es decir, cargos públicos federales y estatales.

Otro elemento fundamental que contribuiría sustancialmente **para mejorar la operatividad de los órganos de fiscalización es que las recomendaciones que realizan estos entes sean vinculatorias tanto en las instituciones responsables como con el Poder Legislativo**, tanto local como federal, lo que contribuiría a la modificación de los instrumentos normativos, de tal modo que las fallas, vicios, omisiones o prácticas dañinas que estén vinculadas a la no actualización o modificación de la norma sean corregidas y adecuadas a un marco normativo que pueda contribuir de manera estructural a la implementación de las mejores prácticas administrativas.

Autonomía y reforma de los órganos de impartición de justicia (Ejes 3 y 5)

Para nadie son una sorpresa los altos índices de impunidad. México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI 2017) con 69.21 puntos, Croacia es el país con el menor índice con 36.01 y Filipinas el peor con 75.6. México encabeza la lista de países del continente americano con el mayor índice de impunidad.²⁷

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019²⁸ muestra los datos de la cifra negra en México, es decir, los delitos cometidos, pero en los cuales no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación (alcanzó 93.7%); sólo 6% de los delitos fueron denunciados y peor aún, del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público, en 51.1% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación.

Bajo este brevísimo panorama de lo que representa la impunidad en México y su relación con los órganos de impartición de justicia, es importante tener en cuenta que tal vez la reforma más urgente y de mayor envergadura para avanzar en el combate a la corrupción es la reforma al Poder Judicial. Al respecto, durante febrero del año en curso el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, presentó una reforma a dicho poder y frente a esta acción el Senado de la República convocó a todos los involucrados del sistema de justicia de nuestro país para ampliar los contenidos que se presentaron en tal iniciativa. Esta actuación representaría la esperanza de establecer las bases estructurales de la impunidad en México.

Entre algunas ideas que podrían tomarse en cuenta para el fortalecimiento de la carrera judicial se encuentran el trazar una separación estricta en el desarrollo profesional de quienes pretenden ocupar un puesto en el Poder Judicial, no sólo para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino en toda la estructura del sistema judicial, para lo cual es necesario establecer dos ámbitos o ramas de desarrollo como servidor público: Poder Judicial-fiscalización o político-administrativo. El fundamento de esta premisa se basa en que el cambio de un ramo a otro puede implicar graves conflictos de interés, ya sea de manera personal o entre grupos políticos.

²⁵ IGI-MEX, *Índice Global de...*, op. cit.

²⁸ Inegi, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2019)*, en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/> (consulta: 14 de mayo de 2020).

También sería necesario evaluar la pertinencia de extender los periodos de veda administrativa para evitar que un servidor público que proviene del ramo político-administrativo ocupe un cargo dentro del Poder Judicial, lo que podría evitar conflictos de interés y actos de corrupción, tanto en el proceso de ingreso como en los resultados de los procesos del sistema de impartición de justicia.

Ampliación de mecanismos de participación ciudadana (Ejes 4 y 5)

Ampliar los mecanismos de participación ciudadana mediante la creación de una Ley General de Participación Ciudadana que incluya una perspectiva de equidad de género, combate a la corrupción, el fortalecimiento de la democracia y el sistema institucional del Estado.

En este sentido es necesario repensar la transparencia y la participación ciudadana para que además de optimizar los mecanismos de plebiscito, iniciativa popular y referéndum, se profundice en los procesos de transparencia, particularmente en lo referente a la fiscalización, para lo cual es necesario crear la figura de observador ciudadano para participar en los procesos de inspección, de tal forma que organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general puedan registrarse para acompañar durante todo el proceso de auditoría, licitación, análisis de información, verificación, proceso electoral o incluso proponer alguna auditoría cuando se tengan sospechas fundadas de que existen actos de corrupción en una institución.

Empoderar a la ciudadanía con el propósito de que participe como observadora en los procesos de fiscalización, contratación y combate a la corrupción puede ser de gran utilidad para mantener la independencia de los organismos de verificación, pero también puede ser una herramienta con la cual los ciudadanos interesados en fortalecer la transparencia y rendición de cuentas puedan obtener reconocimiento con valor curricular con la perspectiva de concursar en el servicio profesional de carrera.

La participación ciudadana puede ser considerada como una forma de expresión de la voluntad de la sociedad, contempla desde el derecho a votar y ser elegido, participar en la dirección de asuntos públicos, libertad de expresión y pensamiento. No obstante, cuando se realiza una queja o denuncia en un servicio público, las quejas, sugerencias o denuncias que los ciudadanos realizan en un buzón, correo electrónico o teléfono de servicio casi nunca son atendidas. Para estos casos la implementación de una certificación de procesos al estilo ISO-9001 contribuiría a que en un tiempo establecido se diera respuesta, seguimiento y conclusión a una

queja o denuncia ciudadana. Al garantizar tiempo de atención desde el inicio de una petición, queja o sugerencia, se estaría incentivando la participación ciudadana.

Transparencia y acceso a la información pública (Ejes 4 y 5)

La transparencia y acceso a la información pública no puede entenderse únicamente como la creación de una plataforma digital en la cual los ciudadanos puedan consultar información que se les permita ver. El acceso a la información debe entenderse como un ejercicio pleno de derecho social, público y profesional por medio del cual las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos en general puedan observar, consultar y analizar oficios, carpetas de archivo, expedientes o instalaciones de manera presencial.

La concepción amplia del acceso a la información es posible por medio de la interrelación de las normas vigentes de acceso a la información pública y la creación de una Ley General de Participación Ciudadana, en donde se establezcan los mecanismos directos, o mediante organismos de representación permanente de participación ciudadana como los que ya existen en algunos estados (en el caso de la Ciudad de México: la Contraloría Social y/o el Consejo Ciudadano); de esta manera, un ciudadano u organización civil, mediante previo registro y cumplimiento de requisitos establecidos, pueda tener acceso a instalaciones y la consulta presencial de archivos del ejercicio fiscal anterior y no sólo de manera específica, sino de manera abierta.

Establecer mecanismos de participación ciudadana de manera presencial y de forma libre puede llevarse a cabo mediante la instauración de un sistema de gestión documental y de correspondencia digital, en el que además del ahorro en papel que se generaría, se podría contar con equipos para que, previo registro y solicitud, se pueda realizar la consulta de archivos que generan las instituciones públicas, contemplando con estricto apego la seguridad de datos personales y que los archivos no pongan en riesgo la seguridad del Estado.

Estos ejercicios de participación ciudadana pueden representar un esfuerzo al mérito cívico con validez oficial, en el que como resultado de su participación se descubran posibles actos de corrupción, se contribuya a la mejora de procesos, se encuentren fallas o vacíos legales a las normas o alguna otra aportación relevante para el buen funcionamiento del organismo público observado; de tal manera que la participación de estos ciudadanos sea tomada en cuenta como un elemento adicional para seleccionar al perfil más apto y meritorio en los concursos de plazas por medio de la instauración del servicio profesional de carrera.

Unidad de inteligencia financiera

Las actividades realizadas por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) son fundamentales para coadyuvar en el combate a la corrupción, en las que se ven implicados organismos públicos y privados, sobre todo mediante la identificación de operaciones que se realizan con dinero desde cuentas públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Complementar la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional Anticorrupción con las labores de la Unidad de Inteligencia Financiera sería de gran utilidad para fortalecer las sinergias de colaboración con los distintos entes encargados de la fiscalización mediante la observación de movimientos financieros de las cuentas bancarias de entes públicos hacia proveedores y/o de terceros a cuentas bancarias de titulares o familiares de las instituciones públicas.

Es importante señalar que establecer legal y formalmente la coordinación institucional de la Unidad de Inteligencia Financiera con el SNA es de vital importancia, ya que no basta con que el titular de la UIF tenga voluntad política de realizar las funciones desde una perspectiva de imparcialidad y objetividad, sino que tenga la obligatoriedad ante el Sistema Nacional Anticorrupción. De esta manera, en caso de que por cambios en el gobierno federal se perdiera la voluntad política de trabajar de manera imparcial y objetiva, el SNA generaría la presión suficiente para que se llevaran a cabo dichas labores.

Aparato crítico

AMLO, *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*, página oficial, en <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50-lineamientos-generales-para-el-combate-a-la-corrupcion-y-la-aplicacion-de-una-politica-de-austeridad-republicana/> (consulta: 15 de mayo de 2020).

Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Denuncias penales presentadas por la ASF*, en https://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales (consulta: 5 de mayo de 2020).

Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias*, en https://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias (consulta: 15 de mayo de 2020).

Foro *Caucus anticorrupción*, realizado en instalaciones de la Cámara de Diputados, 5 de septiembre de 2016.

IGI-MEX, *Índice Global de Impunidad 2018*, Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf (consulta: 15 de mayo de 2020).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2019)*, en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/> (consulta: 14 de mayo de 2020).

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Carrera de tortugas, 2020*, en <https://contralacorrupcion.mx/sistemas-estatales-anticorrupcion/#instalacion> (consulta: 11 de mayo de 2020).

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectiva y prospectiva 2019*, en <https://contralacorrupcion.mx/mxfrentealacorrupcion/wp-content/uploads/2019/06/MCCI-2019-Reporte-MexicanosFrenteCorrupcion-v2-web.pdf> (consulta: 9 de mayo de 2020).

Omar Cortés Macías, “Sistema Nacional Anticorrupción: el reto que debe transformar al sistema político en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2016, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de->

[Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-225-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-El-reto-que-debe-transformar-al-sistema-politico-en-Mexico](#) (consulta: 14 de mayo de 2020).

Omar Cortés Macías, “Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su atención integral (Parte 1)”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2018, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Documento-de-trabajo.-Combate-a-la-corrupcion.-Un-paralelismo-de-sinergias-para-su-atencion-integral-Parte-1> (consulta: 11 de mayo de 2020).

Secretaría de la Función Pública (SFP), *Primer Informe de labores*, 2020, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1_Informe_de_Labores_-_Secretar_a_de_la_Funci_n_P_blica.pdf (consulta: 11 de mayo de 2020).

Secretaría de la Función Pública (SFP), *Sanciones Administrativas a Servidores Públicos*, en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/sanciones-administrativas-a-servidores-publicos> (consulta: 11 de mayo de 2020).

Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019*, en https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latin_america_and_the_caribbean_2019_ES (consulta: 7 de mayo de 2020).

Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*, en https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0 (consulta: 21 de abril de 2020).

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), “Además de la pandemia por COVID-19, México enfrenta propagación de noticias falsas”, Boletín núm. 318, UNAM-DGCS, en https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_318.html (consulta: 7 de mayo de 2020).

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx