

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO:

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMPOS DE ESTUDIO



FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



LUCHA CONTRA LA **CORRUPCIÓN** Y **DESARROLLO** EN MÉXICO:

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMPOS DE ESTUDIO

Primera edición, 2022.

D.R. © 2022 Secretaría de la Función Pública
Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Alc. Álvaro Obregón,
C.P. 01020, Ciudad de México.

D.R. © 2022 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec, Alc. Miguel Hidalgo, C.P. 11000,
Ciudad de México.

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan
una posición de las instituciones coeditoras.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede
reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico,
incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de
información y sistema de recuperación, sin autorización expresa de los coeditores.

Impreso en México.

DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Sandra Sosa
Representante Residente Adjunta

Daniela Vallarino
Analista de Gestión

Carlos Cortés Zea
Oficial Nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia

CONTENIDO

Presentaciones

Lorenzo Jiménez de Luis	9
Roberto Salcedo Aquino	11

Introducción

Carlos Cortés Zea	15
-------------------	----

Parte I

Campos de estudio transversales al desarrollo

Corrupción, confianza en las instituciones y resiliencia democrática en América Latina	
Linda Maguire y Emanuele Sapienza	21

La moralidad pública, un eje para impulsar el desarrollo nacional	
Luis Miguel Martínez Anzures	30

La lucha contra la corrupción: habilitadora del desarrollo sostenible para las poblaciones más vulnerables	
Lorenzo Jiménez de Luis	37

Corrupción y género: el impacto diferenciado en las mujeres y las niñas	
Belén Sanz	47

Parte II

Políticas públicas para transformar la lucha contra la corrupción

Confianza y ética pública en la prevención de la corrupción como condición para el desarrollo	
Gloria Luz Alejandre Ramírez	57

Falta de desarrollo y corrupción: aplicación práctica en programas sociales	
Paola Palacios Brun	66

Designaciones públicas abiertas: entre la captura de las instituciones y la integración competitiva de los cargos públicos por designación	
David Gómez-Álvarez	73

La corrupción como obstáculo para el desarrollo empresarial Héctor Tirado	81
Reutilización social de los activos recuperados como un medio para prevenir la corrupción y fomentar el desarrollo Kristian Hölge	90
El <i>compliance</i> en el sector público como sistema para combatir la corrupción Rafael Martínez Puón	98
Epílogo	
Corrupción y desarrollo Miguel Manzi	117

PRESENTACIONES

PRESENTACIÓN

La corrupción reduce las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que ya están en riesgo de quedarse atrás. La corrupción aumenta las desigualdades, recrudece la pobreza, reduce el crecimiento económico, amenaza el desarrollo de países ricos en recursos naturales y alimenta el conflicto. En situaciones de crisis, la corrupción socava la entrega de la asistencia humanitaria y la asistencia para la reconstrucción. La corrupción forma parte y magnifica al crimen organizado. La corrupción promueve ambientes antidemocráticos y vulnera el acceso a los derechos humanos. Peor aún, en contextos de emergencias y recuperación social -como el reto que se sigue enfrentando ante la pandemia de la COVID-19-, la corrupción drena los recursos de por sí escasos de los países. La corrupción es, pues, un obstáculo para que las personas y, en particular, las poblaciones vulnerables accedan a los beneficios del desarrollo sostenible.

Desde su adopción en 2015 por 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantearon la importancia de consolidar la gobernanza efectiva y de construir instituciones sólidas como catalizadoras del desarrollo sostenible. Por ello, al definir el ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas, se establecieron dos metas para alcanzar este fin: la meta 16.5 para reducir la corrupción y el soborno; y la meta 16.6 para crear instituciones eficaces, transparentes y que rindan cuentas.

Por otro lado, a casi 20 años de la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003), los Estados Miembros signatarios, incluido México, han aprendido que la corrupción es un fenómeno que se presenta en todos los ámbitos: local, nacional y transnacional. Es también un problema que atañe a todas las personas y que para combatirla, la mejor forma de hacerlo es la cooperación.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideramos que la lucha contra la corrupción no está separada de otras agendas del desarrollo, como es el caso de la lucha por alcanzar la igualdad de género y el inagotable combate que debemos tener para reducir la pobreza. También, sabemos que la corrupción tiende a ser sistémica y a derivar en crimen organizado. De ahí la importancia de combatirla, para evitar el impacto directo que la corrupción tiene en la democracia, lo que resulta en la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones y, con ello, su debilitamiento.

Es en este contexto que la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el PNUD en México nos unimos para realizar la presente publicación, con el objetivo de ofrecer una serie de reflexiones sobre la transversalidad del problema de la corrupción; pero también, activar discusiones alentadoras sobre las diferentes formas de abordar el fenómeno desde la política pública, con temáticas cada vez más específicas, propias de la evolución que ha tenido este tema en México.

Enhorabuena por esta colaboración que esperamos no solo abone a la especialización en materia de combate a la corrupción, sino que nos dote de herramientas para que, en conjunto, logremos construir sociedades más justas, pacíficas y en las que las instituciones fuertes garanticen el espíritu de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en México

PRESENTACIÓN

Uno de los ejes del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, es erradicar la corrupción en México. Que este sea el primer eje que haya impulsado el presidente Andrés Manuel López Obrador, no es casualidad. La visión del titular del Poder Ejecutivo Federal es clara: no puede haber desarrollo si hay corrupción. De aquí la importancia de combatirla. Solamente así se podrán garantizar mayores niveles de bienestar para los mexicanos.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) trabaja con este horizonte a la vista. Su meta es que lo público funcione y que lo haga con probidad. Para lograrlo, es importante generar una cultura anticorrupción. Qué mejor que hacerlo por medio de medidas preventivas, producto de la reflexión, como el ejercicio que aquí se presenta. La calidad de los artículos académicos y la instancia internacional coeditora garantizan la seriedad del trabajo.

A lo largo de los diez textos que tiene a su vista, el lector podrá descubrir cómo es que el desarrollo y la corrupción pueden relacionarse. Lo más relevante consiste en conocer los mecanismos causales que generan que la presencia de una variable (corrupción) imposibilita que la otra (desarrollo) se despliegue de manera óptima.

Cada autor describe y analiza estos vínculos desde perspectivas diferentes. Todas, sin embargo, desde el uso de datos, el examen de instituciones legales y la atención a los mecanismos políticos.

El prestigio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) compromete la virtuosidad del trabajo interinstitucional e internacional. Al final, el trabajo de las dos instancias, PNUD y SFP, converge en un punto: que las personas puedan vislumbrar un futuro más prometedor, conociendo los obstáculos que enfrentan y que deben abatir a través de caminos institucionales.

La obra intenta avanzar hacia ese estadio. La transformación de la vida pública del país en la que trabaja este gobierno: acabar con la corrupción para que en México se alcancen niveles más altos de desarrollo.

Roberto Salcedo Aquino

Secretario de la Función Pública del Gobierno de México

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

por Carlos Cortés Zea*

Imposible alcanzar el desarrollo sostenible de nuestro país sin luchar infatigablemente contra la corrupción. El presente libro ilustra un ejercicio que -si bien no es nuevo- intenta revitalizar un debate y repasarlo a la luz de contexto mexicano actual. Los nexos que vinculan a la lucha contra la corrupción y el desarrollo sostenible son diversos, la profundidad del fenómeno en el México de hoy nos invita a no economizar en su análisis. Más aún, si se observa la preponderancia de las aspiraciones ciudadanas para erradicar la corrupción durante periodo electoral de 2018, así como su potencial para catalizar un cambio de régimen. Desde entonces, en contraste, los y las mexicanas han situado al país entre los cinco únicos países en la región en donde menos de la mitad de la población considera que la corrupción ha aumentado.¹

Este dato cobra vida ante los intentos por definir a la corrupción como la incapacidad de controlar el poder de los poderosos.² Un significado que se alinea tanto con el objetivo central del Gobierno de México de erradicar la corrupción del sector público, como con sus esfuerzos para eliminar los privilegios y prebendas de los que gozaba el funcionariado público en sexenios anteriores.³ Se trata, en última instancia, de reconocer que la lucha contra los privilegios es intrínseca a la lucha para fortalecer la democracia mexicana. Las reflexiones que sustentan este ejercicio apuntan a esta dirección.

El libro “Lucha contra la corrupción y desarrollo en México” está conformado por dos partes. Los textos recopilados en la primera parte abordan algunos campos de estudio transversales al desarrollo. La segunda está dedicada al análisis de opciones de políticas públicas para transformar la lucha contra la corrupción.

En la primera parte, L. Maguire y E. Sapienza escriben sobre la relación entre la corrupción, la confianza en las instituciones y la resiliencia democrática en América Latina. Particularmente, sobre satisfacción

* Oficial Nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

¹ Latinobarómetro (2021). Latinobarómetro 2021: La corrupción. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

² Morris, S. (2022). *The Corruption Dilemma: Controlling the Power of the Powerful*. Lynne Rienner Publishers, Inc.

³ DOF (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de México.

ciudadana con la democracia como sistema de gobernanza. La moralidad pública como eje para impulsar el desarrollo nacional constituye el campo estudio propuesto por L. M. Martínez Anzures. En él, la rendición de cuentas se estudia como un “instrumento que otorga apertura, publicidad y acceso al escrutinio público, con el objetivo de hacer uso congruente de las organizaciones políticas, al identificar anomalías que combatir y buenas prácticas que replicar”. L. Jiménez de Luis reflexiona sobre la capacidad de la lucha contra la corrupción a habilitar el desarrollo sostenible para las poblaciones más vulnerables que, a su vez, son impactadas desproporcionadamente por este fenómeno. Para cerrar, B. Sanz visibiliza el nexo entre corrupción y género, a partir de su impacto diferenciado en las mujeres y las niñas.

La segunda parte inicia con un artículo de G. L. Alejandro Ramírez sobre la confianza y la ética pública en la prevención de la corrupción, así como en su calidad de condición para el desarrollo. Además de resaltar la importancia de enunciar el problema, se alude a la necesidad de construir gobiernos democráticos cimentados en el derecho. P. Palacios Brun expone sobre la aplicación práctica en programas sociales de la relación entra la falta de desarrollo y la corrupción. La autora argumenta cómo, en el ámbito nacional, “la corrupción daña a todos los sectores y aspectos de la vida institucional de un país” e insiste que afecta a todas las personas y, sobre todo, a “... las que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza.” El concepto de las designaciones públicas abiertas y el valor de la integración competitiva de los cargos públicos -a fin de evitar la captura de las instituciones- es debatido por D. Gómez-Álvarez a lo largo de su ensayo. En esa misma línea, H. Tirado considera a la corrupción como obstáculo para el desarrollo empresarial, mientras que K. Hölge nos introduce al tema de la reutilización social de los activos recuperados, en su calidad de medio para prevenir la corrupción y fomentar el desarrollo. En suma, R. Martínez Puón discute las implicaciones del compliance en el sector público en el marco del decidido compromiso que existe, a nivel nacional e internacional, con la lucha contra la corrupción. En México -puntualiza el autor- se trata del resultado de iniciativas que se remontan, por lo menos, a los últimos 40 años.

Finalmente, epílogo y diálogo socrático, el texto de M. Manzi cuestiona el vínculo entre corrupción y desarrollo desde distintos enfoques. Su disertación analiza la semántica de los conceptos y abarca, hábilmente, los distintos temas que atraviesan las páginas de este libro. Y termina insistiendo en el único recurso que, a su parecer, merece algún crédito: “más y mejor democracia”.

A manera de conclusión, los autores de esta introducción decantan una idea subyacente al presente ejercicio: para enfrentar los desafíos de desarrollo del país, se requiere continuar y extender la lucha contra la corrupción en el marco de un nuevo acuerdo social. Redefiniéndolo, para adaptarlo a la nueva normalidad. Renegociándolo, para cerrar la brecha que aleja a la población de su gobierno. Actualizándolo, para que responda a las demandas de la sociedad mexicana.

PARTE I

**Campos
de estudio
transversales
al desarrollo**

**Corrupción, confianza en las instituciones
y resiliencia democrática en América Latina**

Linda Maguire y Emanuele Sapienza

**La moralidad pública, un eje para impulsar
el desarrollo nacional**

Luis Miguel Martínez Anzures

**La lucha contra la corrupción: habilitadora del desarrollo
sostenible para las poblaciones más vulnerables**

Lorenzo Jiménez de Luis

**Corrupción y género: el impacto diferenciado
en las mujeres y las niñas**

Belén Sanz

Corrupción, confianza en las instituciones y resiliencia democrática en América Latina

Linda Maguire* y Emanuele Sapienza**

Introducción

Los temas de corrupción y satisfacción ciudadana con la democracia como sistema de gobernanza están profundamente relacionados entre sí. Sin pretender determinar un vínculo causal en una dirección u otra, este artículo examina los datos sobre cómo los ciudadanos perciben la corrupción dentro de sus países, y también cómo perciben la efectividad de la gobernabilidad democrática. Los hallazgos son motivo de preocupación y exigen una acción colectiva multidimensional, en términos de abordar los incentivos y las estructuras de rendición de cuentas de la gobernanza democrática, así como el impacto de desarrollo tangible que tales estructuras tienen en la vida de las personas.

Este análisis se basa en parte en los datos del Latinobarómetro, un estudio de opinión pública que anualmente recopila alrededor de 20,000 entrevistas en 18 países de América Latina y el Caribe. Durante los últimos 23 años (1995-2018), las encuestas de Latinobarómetro han generado un verdadero tesoro de información que puede utilizarse para investigar un amplio espectro de temas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido realizando varios análisis en profundidad de estos datos para entender mejor las actitudes hacia las instituciones y la vida pública en la región, así como la manera en que estas actitudes se relacionan con percepciones en otros ámbitos, especialmente el económico. Con base en este análisis, este artículo abordará tres temas: la evolución de la percepción de la democracia en América Latina, la relación entre insatisfacción con la democracia y percepciones de la corrupción, y algunas consideraciones sobre el camino hacia adelante.

Evolución de la percepción de la democracia en América Latina

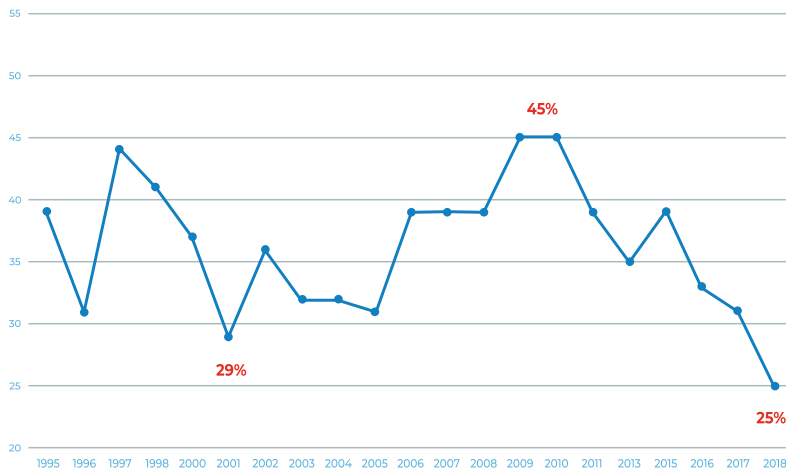
La satisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Latina y el Caribe ha venido bajando prácticamente sin interrupción a partir de 2010,

* Subdirectora del PNUD en América Latina y el Caribe.

** Asesor de políticas del PNUD en América Latina y el Caribe.

y en 2018 alcanzó un mínimo histórico, con 3 de cada 4 personas expresando un juicio negativo sobre la vida política en su país.

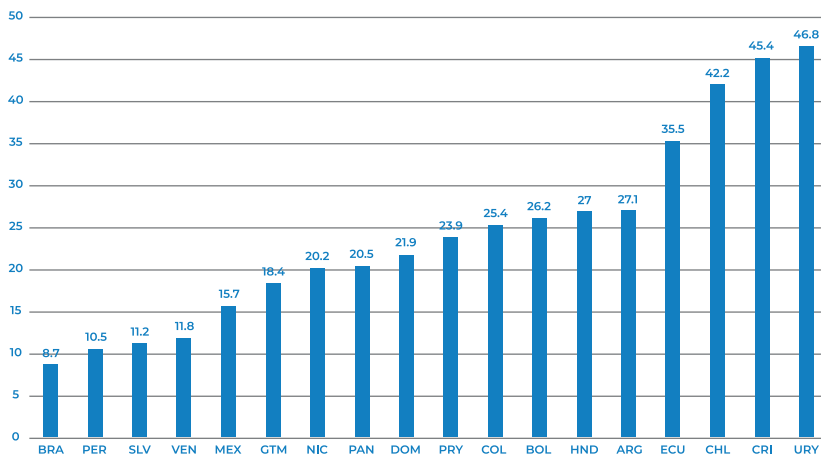
Gráfico 1.
Satisfecho con el funcionamiento de la democracia (% de la población).
Promedio en América Latina desde 1995.*



* En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (PAÍS)?

Entre los 18 países cubiertos por Latinobarómetro, no hay alguno en que la mayoría se declare satisfecha con el funcionamiento de la democracia y sólo cuatro alcanzan una proporción de evaluaciones positivas superior al 30%.

Gráfico 2.
Satisfecho con el funcionamiento de la democracia (% de la población).
Resultados por país 2018.



Hay evidencia de que esta insatisfacción generalizada ya empezó a afectar el apoyo a la democracia como forma de gobierno en la mayoría de los países de la región.

Gráfico 3.
Apoyo a la democracia como forma de gobierno*

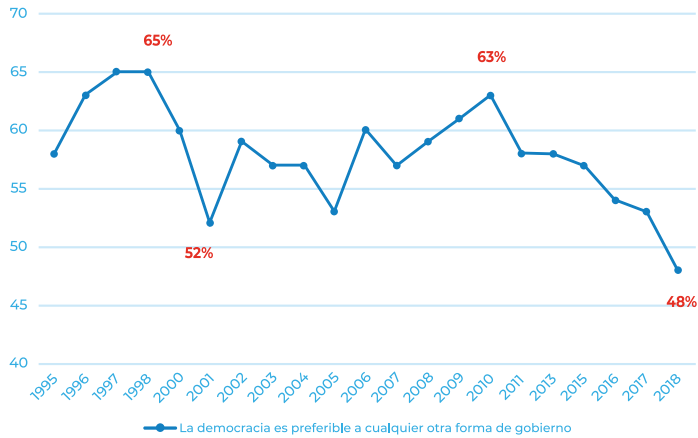
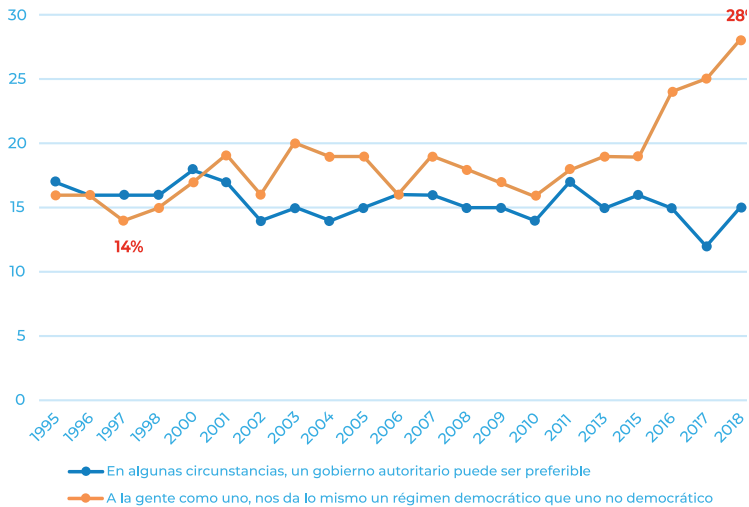


Gráfico 4.
Apoyo a otras formas de gobierno*



* ¿Con cuál de las siguientes frases está ud. más de acuerdo? "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno", "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible", "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático"

Por primera vez, en 2018 el porcentaje de personas que expresan pleno apoyo a la democracia como forma de gobierno estuvo por debajo del 50%, mientras que la proporción de personas que se describen como indiferentes entre gobiernos autoritarios y democráticos llegó al 28%, el nivel más alto jamás registrado y el doble del mínimo histórico (14% en 1997).

Mientras tanto, la confianza en la capacidad de las élites de ir más allá de su propio interés prácticamente ha colapsado, con sólo 17% de la población sondeada expresando la opinión de que “el país está gobernado para el bien de todo el pueblo” y 79% indicando de “el país está gobernado para unos cuantos grupos poderosos”. Estas cifras de 2018 representan los resultados más bajos y más altos, respectivamente, para esta pregunta desde que se planteó originalmente en 2004.

Así que, en resumen, la región de América Latina está experimentando, si no una crisis de confianza, un momento de desencanto con la democracia.

Pasaremos ahora a un examen de la percepción pública de la corrupción en la región.

Percepción de la corrupción e insatisfacción con la democracia

A fin de entender mejor las posibles causas de estas tendencias, el PNUD ha analizado la relación entre el nivel de satisfacción con la política y otros factores, específicamente:

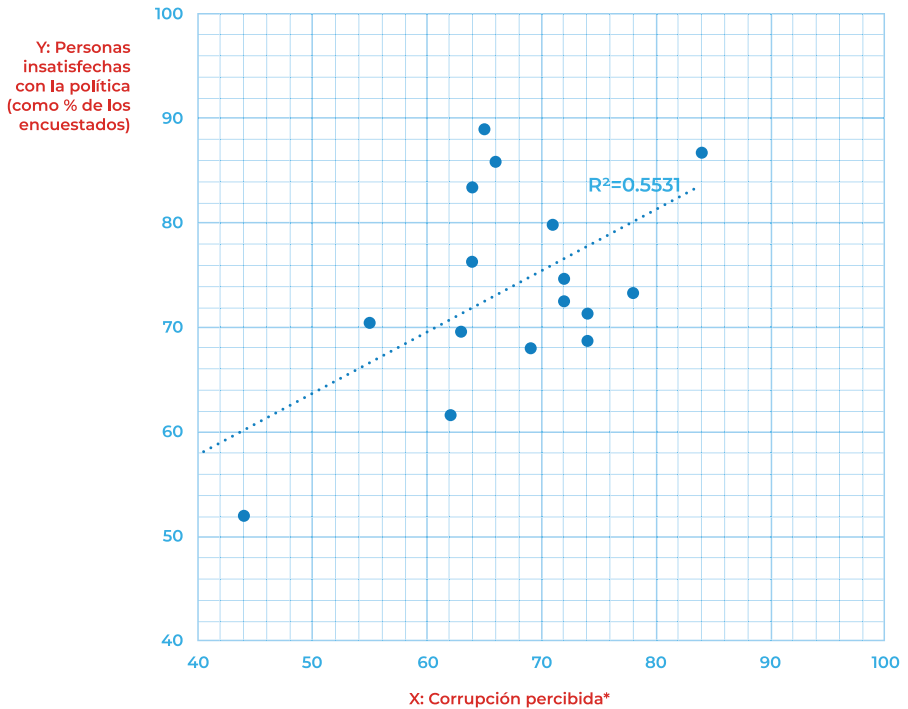
- Diferentes aspectos de la economía nacional (el PIB per cápita, nivel de desempleo y desigualdad como reflejada en el coeficiente de Gini⁴).
- Percepciones de la economía nacional.
- Madurez de las instituciones democráticas (medida a través de varios índices comparativos, como V-DEM, Economist Intelligence Unit y Polity IV).
- Percepción de la seguridad ciudadana.
- Percepción de la corrupción.

El hallazgo central de esta investigación es lo siguiente: basado en los datos revisados por el estudio, el desempeño económico y la corrupción percibidos parecen ser los determinantes principales de la satisfacción con el

⁴ Medida económica ideada por Corrado Gini (1884-1965), que permite calcular la desigualdad de ingresos existente entre los ciudadanos de un territorio. Puede usarse para medir cualquier forma de distribución desigual dentro de un país. (N. del E.)

funcionamiento del sistema político. De hecho, estos dos factores combinados explican cerca del 80% de la variación en la satisfacción con el funcionamiento del sistema político entre los países de la región para 2018.

Gráfico 5.
Insatisfacción con la política vs corrupción percibida.
Nivel país (2018).



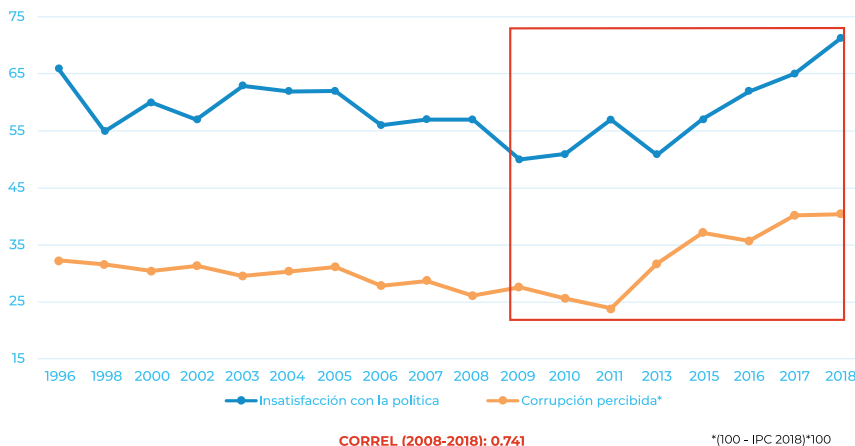
*100-IPC 2018 (IPC: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional)

CORREL (POL SAT, PERC CORR - All countries - 2018): 0.744

Como se ve en este gráfico, países con niveles mayores de corrupción percibida se caracterizan por niveles mayores de decepción con el funcionamiento de la democracia.

Y también hay una relación muy estrecha entre percepción de la corrupción e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia a lo largo del tiempo, una tendencia aún más marcada después de la crisis financiera de 2008.

Gráfico 6.
Insatisfacción con la política vs corrupción percibida.
Promedio regional (1996-2018).



En otra encuesta que comisionó el PNUD en septiembre 2020, se preguntó a cerca de 12,000 personas en 10 países de la región qué cambios consideraban más importantes para el futuro del país, considerando lo que ha pasado con relación a la COVID-19. La reducción de la corrupción fue identificada —de lejos— como la prioridad número uno para la recuperación (con 38.2% del voto), seguida por y una mayor solidaridad entre las personas (21.1%) y un sistema político más responsable (18%).

Por un lado, parece entonces que hay una fuerte demanda de reducción de la corrupción y, posiblemente, una ventana de oportunidad para impulsar reformas estructurales en el marco de la recuperación post-COVID.

Por otro lado, las cosas no están tan sencillas.

Un poco menos del 50% de los encuestados por Latinobarómetro en 2018 cree que “cuando se sabe de algo corrupto mejor no meterse” y —por así decirlo— “quedarse callado”. Pero hay más. Los datos de Latinobarómetro nos dicen que casi 40% de la población de América Latina está de acuerdo o muy de acuerdo con la siguiente afirmación: “Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país”.

Mientras tanto, la encuesta de septiembre de 2020 muestra que el nivel de prioridad atribuido a la reducción de la corrupción por las élites de la región —los encuestados que se consideran de “clase alta”— es mucho menor que el promedio en el resto de la población y particularmente en ciertos

grupos sociales, como, por ejemplo, los encuestados que se definen como clase “media baja”.

En resumen, las percepciones de los ciudadanos sobre el desempeño de la economía y el nivel de corrupción tienen una relación directa con cómo perciben el sistema político. Ciertamente, una forma de interpretar estos datos es decir que, si no se considera que las instituciones y los procesos democráticos entregan mejores resultados en materia de desarrollo (más equitativos, justos e inclusivos) parece haber una creciente voluntad de experimentar con sistemas menos democráticos de gobernanza, siempre que “cumplan”. Esto puede tener importantes consecuencias en el estado de la democracia y el del desarrollo inclusivo y sostenible.

Consideraciones para el camino hacia adelante

El aumento de la corrupción percibida es, sin duda, uno de los factores principales detrás de la tendencia a la baja confianza en la democracia como forma de gobierno. Hay una expectativa fuerte de reducción de la corrupción y, posiblemente, una ventana de oportunidad para avanzar con reformas estructurales en el marco de la recuperación post-COVID. Sin embargo, el tema de la viabilidad política queda extremadamente complejo.

Con base en su mandato de integración, el PNUD apoya los esfuerzos contra la corrupción a través de diferentes estrategias que incluyen el fortalecimiento de instituciones y sistemas, tanto nacionales como subnacionales, asistencia técnica para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho, apoyo a los esfuerzos para fortalecer la gestión pública con servicios centrados en las personas como vía para reducir la discrecionalidad, y la promoción de la acción colectiva contra la corrupción en colaboración con la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación.

Este trabajo se concretiza en distintas iniciativas alrededor de la región, como las siguientes, en las cuales el PNUD está trabajando de cerca con las autoridades o contrapartes nacionales:

- En Paraguay y Argentina se establece un marco general de cooperación técnica en materia de transparencia, rendición de cuentas y control con las oficinas nacionales anticorrupción.
- En Belice, la Oficina del *Attorney General* está trabajando en el fortalecimiento de la infraestructura nacional para la implementación de la UNCAC.

- En Guatemala, la Contraloría General de Cuentas está promoviendo la participación ciudadana en actividades de auditoría.
- En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación trabaja para fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del Sistema Nacional de Regalías.
- En Guyana se trabaja para el fortalecimiento del marco normativo anticorrupción en la economía de petróleo y gas.
- En Brasil, en el marco del proyecto Justicia 4.0, se aplican las tecnologías innovadoras para incrementar la eficiencia del poder judicial en varias áreas, incluso la lucha contra la corrupción.
- En México, el sector privado promueve la integridad corporativa en el marco de la iniciativa “Apoyo a la transparencia, la integridad y la participación ciudadana para el desarrollo sostenible”.

A nivel regional se lleva a cabo un análisis de sentimiento para entender mejor las narrativas emergentes en relación con la corrupción en las plataformas sociales en seis países: Chile, El Salvador, México, Panamá, Perú, Venezuela.

También a nivel regional, el proyecto SIGOB trabaja para facilitar la efectividad y transparencia de los centros de gobierno, así como la coordinación interinstitucional alrededor de agendas complejas, como la lucha contra la corrupción.

Para terminar, un elemento importante al considerar estas tendencias en América Latina es el tema de los “incentivos” y cómo crear las condiciones políticas para la reforma estructural contra la corrupción. En este caso, algunos de los puntos que puede ser útil considerar, incluso en términos de cómo las Naciones Unidas pueden ayudar, incluyen las siguientes cinco estrategias:

1. Documentar el costo de la corrupción y su impacto negativo en la paz y el desarrollo. Esto incluye adoptar un enfoque basado en datos y evidencia para cuantificar el costo que tiene la corrupción en términos de ganancias de desarrollo perdidas, impacto en servicios perdidos, infraestructura no construida, etc. Esto puede ayudar a un cambio positivo.
2. De igual forma, documentar el impacto positivo de la reforma anticorrupción, cuando ésta haya tenido lugar. Esto implica un análisis que enfatiza los resultados positivos en términos de

ganancias de desarrollo, ganancias netas en desempeño económico e inversión, etc.

3. Promover una mejor comprensión de las experiencias, perspectivas y expectativas de los ciudadanos. La información de primera mano de quienes sufren el impacto de la corrupción de manera más aguda puede ayudar a comprender cómo enfocar las reformas estructurales y cómo abordar la corrupción en sus varios niveles.
4. Promover las condiciones para sociedades informadas y comprometidas, incluida la libertad de prensa y la habilitación de espacios cívicos. Una cultura de transparencia, demandas para que el sector privado se rija por las mismas reglas y responsabilizar a los representantes del gobierno, son elementos importantes para construir una cultura que favorezca la información y el compromiso de los ciudadanos.
5. Y, finalmente, involucrar a las élites. Enfrentar la corrupción y construir sociedades democráticas fuertes no entraña culpar a actores específicos, sino involucrar a toda la sociedad en el esfuerzo. Las élites socioeconómicas no son nuevas y no es realista creer que en muchos países las reformas estructurales eliminarían a las élites. En todo caso, la pregunta es cómo involucrar a las élites como parte de la solución, de manera que se vuelvan a favor de la reforma, porque hacerlo redundará en su mejor interés (y en el de todos).

La lucha contra la corrupción requiere de un enfoque de alianzas con la plena participación de las autoridades estatales, el sector privado, la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanos.

La moralidad pública, un eje para impulsar el desarrollo nacional

Luis Miguel Martínez Anzures*

La democracia es una herramienta que permite el ejercicio del poder soberano a través de sus representantes, mientras que la Administración Pública, como manifestación del Estado bajo el régimen constitucional, tiene atribuciones y funciones conforme a los derechos y necesidades de la sociedad —los servidores deben estar encaminados al beneficio común—. Para cumplir con esas responsabilidades, la rendición de cuentas es parte importante de la gestión.

La rendición de cuentas es un instrumento que otorga apertura, publicidad y acceso al escrutinio público, con el objetivo de hacer uso congruente de las organizaciones políticas, al identificar anomalías que combatir y buenas prácticas que replicar.

En un país como el nuestro, donde la falta de rendición de cuentas es generalizada, el señalamiento va para todas las partes que conforman el sistema político, desde los ciudadanos hasta todos los representantes populares. A fin de optimizar una apropiada rendición de cuentas, los engranes que constituyen el sistema político deben trabajar coordinando estrategias que permitan la intervención de todos los actores, respondiendo a las demandas sociales.

Debido al deterioro que ha sufrido la democracia, la rendición de cuentas ha debido evolucionar, y lo ha hecho a partir de la legitimación del concepto de soberanía en su acepción “popular”. Para poder llevar a cabo la rendición de cuentas, se requiere idear mecanismos de reciprocidad y responsabilidad compartida.

La corrupción ha llegado a comprender todas aquellas instituciones relacionadas con la cosa pública, y su combate requiere el esfuerzo mancomunado y solidario de todos los actores; esos esfuerzos deben orientarse a fortalecer las instituciones democráticas, a evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social y los valores éticos.

* Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

La corrupción es un fenómeno universal que trasciende a la política. Por corrupción, países y personas entienden una amplia diversidad de cosas. No hay términos que puedan describir todas sus variables, y tal vez eso no sea posible. La mentira, el engaño, la deshonestidad, la actitud de ventaja con que se asocia a la corrupción, están presentes en todos los espacios de la vida. Por ende, la corrupción se perpetúa como una verdadera enfermedad social, globalizada e interdependiente, variada en intensidad y ámbito de acción. Se ha intensificado para responder a la creciente presencia de las empresas transnacionales, que compiten ferozmente por obtener espacio en el mercado, o recursos o territorio. El alcance internacional logrado por la corrupción se sustenta en la impunidad y en la ausencia de sanciones. La corrupción se aloja en los vacíos legales, por lo cual no es fácilmente identificable o *judicializable*. Su principal consecuencia es la afectación del bienestar.

La erradicación de la corrupción debe ser un derecho humano y, para que sea efectiva, la lucha contra la corrupción debe girar en torno a dos fases: la preventiva y la punitiva. La primera implica un largo camino que pasa por la familia y la educación, con la internalización de valores en los niños y jóvenes, que se inmunicen ante la corrupción generalizada. La segunda fase excede la acción gubernamental en estricto sentido, en la medida en que la rama judicial debe tomar la palabra.

Un factor de la mayor importancia en la lucha contra la corrupción, que sintetiza aspectos tanto éticos como instrumentales, es el control social que hace que el acto y el individuo corruptos sean rechazados por la sociedad, evitando la complacencia y la aceptación por parte de amplios sectores sociales —la llamada “sociedad de cómplices”—.

Desde lo público

En el combate a la corrupción, merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética para los servidores públicos, para impregnar valores que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento que puedan llevar más allá del ámbito de su labor. Diversos valores deben orientar la función pública, como son, entre otros, la vocación de servicio, la honestidad, la imparcialidad, la eficacia, la responsabilidad, la disposición a la respuesta oportuna, la veracidad, la pulcritud, el decoro, y la información oportuna. Resalta de manera importante la transparencia: la limitación y reducción al mínimo indispensable de la reserva y el secretismo.

Si lo analizamos desde el punto de vista axiológico, no existe moral cuando no hay libertad en la democracia, o sea, la capacidad de opción, de valoración y de decisión; porque existen alternativas y posibilidades abiertas; porque la realidad moral es, en suma, obra del esfuerzo, la lucha, el empeño y la acción constantes y asumidos voluntariamente. En la moral kantiana, la libertad moral se expresó como la absoluta autonomía de la voluntad, la cual

se cifra precisamente en su pureza, y su pureza en su vacío o su ruptura con la realidad. La razón ética exterioriza y consolida el tajante dualismo entre naturaleza y moralidad, y, consecuentemente, entre deseo y deber, entre felicidad y racionalidad.

La propia estructura compleja del mundo moral, sus conflictos entre lo real y lo ideal, lo interno y lo externo, lo racional y lo irracional, expresan, en el fondo, la oposición originaria fundamental, o, mejor dicho, la permanente tensión entre la libertad y la necesidad. Tienen, en suma, la forma de ser del hombre y su condición moral.

El hombre tiene que estar configurado de alguna manera específica para producir moral, para regir responsablemente su vida. La condición humana es la última explicación de la condición ética. La moral puede cambiar y el hombre puede dar contenidos distintos a lo que considera “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “valioso” o “no valioso”. Lo que varía y es una nota permanente de la naturaleza humana es su necesidad de distinguir y valorar moral y responsablemente. La eticidad es lo universal y constitutivo de las diferentes morales, sean cuales fueren. El ser humano es capaz, ciertamente, de crear un reino cualitativo de valores que es irreducible a las diferencias de orden puramente físico o biológico.

Por esa capacidad del ser humano, y considerando la presión creciente de la ciudadanía, los estándares de transparencia tienden a volverse cada vez más exigentes. Sobre todo, teniendo en cuenta que la corrupción, en sentido amplio, no es una práctica que sólo tenga lugar entre los funcionarios públicos y en el ámbito estatal. En gran cantidad de actos corruptos existen dos partes que acuerdan para beneficiarse a expensas de los demás y en contra de la ley. Por tanto, en estos casos también se encuentran personas particulares involucradas en el ilícito. Apelar a la sociedad civil, en cuyo seno se desarrollan actos de corrupción, tampoco asegura la solución mágica contra la corrupción. Si bien la inclusión de la ciudadanía es absolutamente necesaria desde el punto de vista de un diseño institucional que privilegie su rol como agente de prevención, no debemos perder de vista que el gobernar y el ser gobernado son roles transitorios y que, por tanto, no se trata de ubicar siempre el mal en la función pública y el bien en la sociedad civil, sino de generar un sistema de vasos comunicantes que potencie el control y asegure la transparencia.

No obstante, el desafío ha de afrontarse a pesar del poder económico y político de sus beneficiarios; se podría empezar con la desincorporación cultural de sus prácticas de adscripción y sociabilización, hasta volverlas inaceptables.

Por lo mencionado, los códigos y normas, como instrumentos del quehacer público, son de especial importancia. Esas normativas se proponen

con el objetivo de vincular e involucrar a las personas servidoras públicas desde los deberes y derechos, con sanciones y estímulos.

Para la realización de sus fines, el gobierno debe sujetarse a principios de responsabilidad y valores éticos que guíen sus actividades cotidianas. Estos son principios o valores de carácter universal, que pueden ser aplicables a cualquier grupo humano:

1. Entendemos por *probidad* la rectitud, la integridad y la honradez en el actuar.
2. La *responsabilidad* es la obligación de reparar y satisfacer, de una culpa o daño o de otra causa legal, así como la obligación moral que resulta del posible yerro. La responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias.
3. *Transparencia*, por su parte, es actuar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Implica destapar o ventilar las actuaciones de las y los funcionarios públicos: la corrupción se enraíza en la opacidad.

Además de los principios y valores mencionados, existen otros que complementan el marco de acción y no sólo son aplicables en la Administración Pública, sino a todas las esferas de la vida social, a saber:

4. La imparcialidad. La vigencia de los derechos que son comunes a todos.
5. La eficiencia. La resumo de la siguiente manera: “[H]acer bien lo que se hace y hacer el bien con lo que se hace”.
6. La disposición a la respuesta oportuna.

Los problemas que enfrentan los organismos administrativos relacionados con la moral y responsabilidad de sus funcionarios son múltiples. El común denominador es la falta de capacitación; son necesarios cursos, talleres y seminarios para acumular conocimiento y experiencia.

Algunos ejemplos de actos y situaciones en el quehacer cotidiano que deben ser atendidos, a fin de mejorar la provisión de servicios públicos, son los siguientes:

- Procedimientos lentos. Obstáculos y exceso de pasos administrativos.

- Solapamiento o duplicidad de funciones.
- Planta física inadecuada con oficinas estrechas y mal diseñadas.
- Equipos obsoletos con personal técnico insuficiente.
- Horarios compartidos en donde los servidores públicos tienen otros trabajos particulares.
- Elusión de responsabilidades por la escasa capacidad de resolución.
- Falta de coordinación e información entre distintas dependencias.
- Escasez de manuales de procedimientos y obsolescencia de los que existen.
- Poca o ninguna consideración de empatía con la ciudadanía.
- Controles mal diseñados y engorrosos.
- Exceso de personal y mala distribución del existente, acompañados de rigidez organizacional.
- Estructuras jerarquizadas que impiden la autonomía de gestión, por lo que se adolece de falta de capacidad gerencial.

Todos estos problemas son factores que inciden en la falta de los valores éticos y de la responsabilidad, ya que abonan directamente al incremento de la corrupción de los entes públicos.

En perspectiva

Con base en el diagnóstico y la evidencia empírica, una de las opciones factibles de implementar para combatir la corrupción es la profesionalización basada en un esquema complementario de moralidad y técnica; es decir, un proceso de aprendizaje y asunción del *ethos*, valores, moral y normas de conducta por parte de los funcionarios. Los mecanismos esenciales de socialización son los programas de educación y formación, así como la existencia de buenos ejemplos en los niveles directivos superiores. La socialización contribuye a la configuración de la infraestructura moral mediante la comunicación de normas de conducta y el desarrollo de las técnicas y capacidades de juicio de los funcionarios para su cumplimiento. La profesionalización depende, en gran medida, del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores.

Esta socialización profesional complementa de diversas formas, mediante su función orientadora, la función de control de la infraestructura moral. En primer lugar, tiende a operar con iniciativas activas, centrándose en la forma de cumplir las normas mediante la formación y los modelos de comportamiento. En segundo lugar, otorga un carácter más práctico e inmediato a la dimensión moral de las cuestiones, al ponerla en relación con las circunstancias reales, normalmente, en el ámbito del departamento u organismo. En tercer lugar, es adecuada para la resolución de dilemas no previstos por las leyes, reglamentos o códigos.

Todos los organismos federales y estatales están obligados a mantener un programa de formación moral para asegurar que todos los empleados sean conscientes de las reglas establecidas por las leyes en materia de conflictos de intereses y las normas de conducta. Además de la hoja de formación ética obligatoria para todos los nuevos empleados, los que ya ocupan un nuevo puesto deben recibir una hoja anual. Aunque no está reglamentariamente exigido, muchos organismos proporcionan también información sobre ello a los funcionarios que dejan el servicio público.

De manera complementaria, se debe garantizar que las condiciones del servicio público consideren la infraestructura moral y la responsabilidad en cuanto determinen un ambiente más o menos favorable. Pueden consistir en factores externos derivados del ajuste del sector público, que han dejado pendientes problemas de relaciones laborales o salariales, y sus consecuencias pueden deteriorar la moral del sector público, lo que podría hacerlo menos dispuesto al comportamiento responsable. Por su parte, los factores internos, es decir, las políticas de recursos humanos, influyen directamente en los funcionarios, ya que determinan el modo en que se contratan, forman, supervisan, desarrollan, remuneran y disciplinan, configurando gran parte de la cultura organizativa del servicio público. En segundo lugar, también incluyen factores que afectan a la moral, tales como la remuneración y la seguridad en el empleo. En tercer lugar, y de forma más directa, las políticas que ofrecen protección (sea mediante sistemas de alerta u otros procedimientos de rendición de cuentas) inspiran en los funcionarios la confianza necesaria para oponerse a exigencias indebidas y denunciar la corrupción y las conductas no éticas.

Las políticas de recursos humanos deben promover la ética y la responsabilidad, estableciendo un trato justo y equitativo para todos los empleados. La contratación y la promoción por méritos son una manifestación de justicia y de profesionalización del servicio público. Por otra parte, existe una sutil conexión entre seguridad en el empleo e incentivos al rendimiento.

De esta manera, la profesionalización basada en la moralidad y la técnica es uno de los principales factores que puede incidir en el combate a la corrupción, ya que, a pesar de que se ha buscado que los controles

administrativos sean un factor que inhiba la corrupción, lo cierto es que ésta se ha mantenido.

Debemos llegar a un nuevo enfoque en el que la corrupción no sea una opción, sino un acto deleznable de rechazo. El enfoque de moralidad pública es un paso para llegar a una nueva concepción, la cual requiere de un esfuerzo mayor y a largo plazo. Por eso, para terminar antes, el que pronto empieza pronto acaba.

La lucha contra la corrupción: habilitadora del desarrollo sostenible para las poblaciones más vulnerables

Lorenzo Jiménez de Luis*

“Money lost to corruption is essentially development denied to those who are most at risk of being left behind.”

Achim Steiner, Administrador del PNUD

Introducción

En 2018, 84% de las y los mexicanos decían estar insatisfechos con el funcionamiento de la democracia, y 88% creía que el país estaba gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.⁵ La ciudadanía consideraba que las promesas de desarrollo de los últimos cuarenta años no se cumplieron en el ámbito político, ni en el social, ni en el económico, erosionando gravemente la confianza en las instituciones. A diferencia de los estallidos sociales en otros países de la región, el gobierno emanado de las elecciones federales de ese año encauzó las aspiraciones de una mayoría inédita que constató la necesidad de un cambio de rumbo y la pactó en las urnas.

La corrupción subyace a la falta de confianza en las instituciones y el presidente Andrés Manuel López Obrador instituyó la lucha contra este fenómeno social como prioridad nacional. A fin de concretizar la transformación del país, era indispensable “Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”, objetivo central del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. La revigorizada lucha contra la corrupción se sustenta, además, en dos principios emblemáticos: “por el bien de todos, primero los pobres” y “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”.⁶ Los postulados convergen con la convicción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que atiende a esta lucha como habilitadora del desarrollo sustentable de las poblaciones más vulnerables.

En México, la generalización de la desconfianza en las instituciones tiene distintas causas. Sin pretender ser exhaustivo, es importante mencionar: el

* Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

⁵ Latinobarómetro (2018). “La Satisfacción con la Democracia”. *Informe Latinobarómetro 2018*, pp.34-38.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019). Eje 1. Política y Gobierno.

aumento de la pobreza (si bien entre 2008 y 2018, la población en situación de pobreza pasó de 44.4% a 41.9%, ésta pasó de 49.5 millones a 52.4 millones de personas en términos reales);⁷ el magro crecimiento económico (en el periodo que va de 1990 a 2017, la economía mexicana creció a una tasa anual promedio de 2.6%);⁸ y la crisis de representación y de legitimidad (en 2020, sólo el 38% de las y los mexicanos estaba a favor de la democracia).⁹ De ahí la relevancia de la construcción de instituciones sólidas, transparentes y rendidoras de cuentas, capaces de servir de punta de lanza de la lucha contra la corrupción en el marco de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

La problemática del presente artículo cuestiona la contribución de los actores internacionales a la lucha nacional contra la corrupción y, específicamente, analiza cómo coadyuvan a la consecución de los objetivos de desarrollo del Gobierno de México. El propósito es repensar la lucha contra la corrupción como estrategia habilitadora del desarrollo sostenible para las poblaciones vulnerables (con base en el impacto desproporcionado de la corrupción en éstas). En el marco de los nexos existentes entre la corrupción y el desarrollo sostenible, el presentetexto propone las siguientes pistas de reflexión: promover enfoques alternativos y estrategias innovadoras; catalizar el apoyo de los actores internacionales de desarrollo; mejorar la medición del ODS¹⁰ 16+; y medir los riesgos de corrupción.

Promover enfoques alternativos y estrategias innovadoras

En palabras del Secretario General de la ONU, António Guterres, “la corrupción alimenta la desilusión con el Gobierno y la gobernanza y se encuentra, a menudo, en la raíz del disfuncionamiento político y la desunión social”.¹¹ Sin duda, la corrupción reduce las oportunidades de las poblaciones que corren el riesgo de quedarse atrás. Se estima que el costo de la corrupción equivale a más del 5% del PIB mundial (USD\$ 2,6 billones), y se pagan alrededor de USD\$ 1 billón en sobornos cada año.¹² Se trata de un fenómeno social global, que reduce el acceso a los servicios públicos de calidad, erosiona la confianza en las instituciones y socava el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad. Además, afecta desproporcionadamente a los grupos vulnerables y marginalizados, como las personas pobres y las mujeres; agrava la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico.

Mucho camino se ha recorrido desde el planteamiento de la famosa fórmula: $C = M + D - A$.¹³ La fórmula analiza los sistemas en términos de vulnerabilidad a la corrupción. Independientemente de si se trata del sector público

⁷ CONEVAL (2019). “Pobreza en México. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas”.

⁸ Banco de México (2018). “Crecimiento Económico y Productividad”. *Informe Trimestral julio– septiembre 2018*, pp. 19-23.

⁹ M. L. García Urriaga y L. Ortiz Monasterio (2020). “Corrupción y confianza en las instituciones”. *Nexos*.

¹⁰ Objetivos de Desarrollo Sostenible. (N. del E.)

¹¹ UN (2018). “First Security Council Meeting on the links between Corruption and Conflict”. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>

¹² OECD (2014). Background Brief “The rationale for fighting corruption”. OECD GleanGovBiz.

¹³ Corrupción (C) = Monopolio (M) + Discreción (D) – Rendición de Cuentas (A). R. Klitgaard (1988). *Controlling Corruption*.

o privado, los monopolios aumentan la susceptibilidad a la corrupción. De la misma manera, en donde la discrecionalidad es regla, los sistemas son más proclives a este flagelo. En contraste, los sistemas con altos niveles de rendición de cuentas son menos frágiles frente a él. De hecho, el PNUD adaptó y amplió la fórmula, adicionando la integridad y la transparencia, para reflejar que los sistemas que cuentan con mediciones fuertes de la ética, la integridad y la transparencia son menos vulnerables a la corrupción.

Pobreza, baja esperanza de vida y calidad medioambiental, la desigualdad aumentada y las brechas diferenciadoras de acceso a oportunidades son males endémicos en la mayoría de los países del mundo y se han profundizado debido al impacto que ha tenido la COVID-19 en poblaciones y sociedades enteras. Existe demanda de políticas redistributivas y de esto se hace un análisis profundo en el documento “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”,¹⁴ publicado en 2021 por el Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, políticas más difíciles de poner en marcha cuando la desigualdad se debe a la corrupción, o la corrupción a la desigualdad.

Se ve, cuando se compara el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con el Índice de percepción de la corrupción, realizado en 2020 por Transparencia Internacional, la relación entre el bajo IDH con la alta percepción de corrupción que existe en los países. Se puede notar a simple vista la relación entre corrupción y pobreza, pero el análisis del impacto de la corrupción en el desarrollo humano debería ir más allá. El impacto de la corrupción en los componentes del IDH (salud, educación e ingreso) inicia por el debilitamiento a las instituciones y, por ende, a la sociedad.

Cada componente es impactado de distintas maneras y, en los diferentes países, también varía, pero se puede considerar que el impacto de instituciones débiles, sociedades sin confianza y con mayores debilidades en temas de educación, salud e ingreso, son más proclives a continuar prácticas de corrupción.

En el Barómetro Global de la Corrupción, también publicado por Transparencia Internacional,¹⁵ se explica que sólo en América Latina, uno de cada cinco ciudadanos paga sobornos para obtener servicios básicos, como atención médica o educación. “Venezuela tiene el índice general de soborno más alto (50 %), seguido por México (34 %) y el Perú (30 %).”

¹⁴ PNUD (2021). “Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”.

¹⁵ Transparencia Internacional (2019). “Barómetro Global de la Corrupción. América Latina y el Caribe. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción”. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Además, de acuerdo con el Informe 2021 de Latinobarómetro,¹⁶ la percepción de aumento de la corrupción ha disminuido del 62% en 2016 al 57% en 2020. Sin embargo, persiste muy elevada en muchos países. Chile (73%) encabeza los países que perciben el aumento de la corrupción; le siguen Ecuador (72%) y Paraguay y Perú (70%). Sólo en cinco países de la región, menos de la mitad la población cree que la corrupción ha aumentado: El Salvador (15%), Uruguay (31%), Nicaragua (44%), México y Guatemala (49%).

Hace falta cultura ética en los funcionarios públicos, integridad política, fortalecimiento de instituciones y la capacidad de los gobiernos de garantizar el acceso a los ciudadanos a los servicios básicos y los derechos humanos universales.

Merece una mención especial el reciente trabajo de Klitgaard sobre el método de “Convocatoria” (*Convening* en inglés). La propuesta combina la experiencia genérica internacional con el conocimiento y la creatividad locales. Mediante este proceso probado en el campo, los problemas se definen localmente y se calibran internacionalmente. Los objetivos se replantean, se ponderan las alternativas, se amplían las opciones de implementación y, a veces, aunque no siempre, el resultado es el diseño de nuevas políticas públicas.¹⁷ Su carácter innovador radica en la posibilidad de propiciar un cambio cultural en una organización, así como en el reconocimiento de que los gobiernos no son siempre aptos para impulsar este tipo de cambios.

Esta reflexión resuena con los argumentos que entienden a la corrupción como un fenómeno sistémico y no sólo, como transaccional y de reglas, violaciones y el Estado de Derecho. Para Mushtaq Khan, “la corrupción ocurre cuando los actores poderosos violan las reglas para servir a sus propios intereses”, y “la anticorrupción estándar falla porque se enfoca principalmente en la aplicación vertical”.

De esta concepción derivan seis hallazgos y recomendaciones para una lucha contra la corrupción factible y eficaz: (i) enfrentar todos los tipos de corrupción al mismo tiempo de manera vertical —transparencia, rendición de cuentas, aplicación—, quizá no sea eficaz ni sostenible; (ii) la identificación de áreas en las que la lucha contra la corrupción tendrá un gran impacto —corrupción que distorsiona las políticas— y su aplicación horizontal sea fuerte, puede conducir secuencialmente a políticas cada vez más ambiciosas; (iii) la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción no deben ser complementos de la política social y económica, sino que deben ser transversalizadas en el diseño de la política; (iv) esto puede apoyarse mediante el fortalecimiento de los mecanismos verticales de aplicación; (v) una prueba práctica es cuestionar si la investigación o la asesoría sugieren una

¹⁶ Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021. Adiós a Macondo*. www.latinobarometro.org

¹⁷ Transparencia Internacional (2020). “Índice de Percepción de la Corrupción”. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf.

¹⁸ R. Klitgaard (2021). *The Culture and Development Manifesto*. Oxford University Press, 2021.

estrategia anticorrupción en particular; por ejemplo, ¿la política está apoyada por un número suficiente de personas en su propio interés y disponen del poder para monitorearla y hacerla cumplir y exigir su aplicación en la medida necesaria?; (vi) en caso de una respuesta positiva, es probable que se esté en el camino correcto para la política anticorrupción.¹⁹

Catalizar el apoyo de los Actores Internacionales de Desarrollo

La corrupción es, sin duda, un obstáculo mayor para que las poblaciones vulnerables accedan a los beneficios del desarrollo sostenible: aumenta las desigualdades; empeora la pobreza y el crecimiento económico; tiene un impacto desproporcionado en las mujeres; amenaza el desarrollo de países ricos en recursos naturales; alimenta el conflicto; socava la entrega de asistencia humanitaria y para la reconstrucción; forma parte del y expande el crimen organizado; promueve ambientes antidemocráticos; y viola los derechos humanos. Al mismo tiempo, la lucha contra la corrupción fortalece a las instituciones proveedoras de servicios públicos; amplía la igualdad de género y los derechos humanos; asegura recursos para la mitigación del cambio climático; y habilita mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público.²⁰

En otras palabras, es más probable que la corrupción florezca cuando las instituciones son ineficaces y no existen suficientes controles y balances en los sistema social, judicial, político y económico del país. Hay que mencionar, además, que los actores nacionales pueden beneficiarse del apoyo de los actores internacionales de desarrollo y del Sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Las estrategias son distintas e incluyen: el apoyo a los países a desarrollar las capacidades técnicas de sus oficinas nacionales de estadística y otras entidades relevantes. Primero, mediante asistencia técnica, capacitaciones y talleres; poniendo a su disposición equipo esencial; y apoyando encuestas y recolección de datos, especialmente a nivel desagregado.

Y segundo, organizando consultas multiactor. Esto puede apoyar, entre otros, la construcción de consensos en participación amplia e inclusiva de las partes interesadas; el aterrizaje de los objetivos globales, metas e indicadores al contexto nacional; la identificación de las prioridades nacionales y brechas de desarrollo sostenible; la articulación de estrategias nacionales y políticas públicas inclusivas y orientadas a los derechos que construyan sobre recomendaciones existentes sobre mecanismos reconocidos de derechos humanos; coordinación y colaboración entre distintas agencias de gobiernos y secretarías; y el diseño de marcos nacionales de reporte y revisión, y sus lazos con revisiones regionales y globales.²¹

¹⁹ M. Khan (2021). "Making Anti-Corruption Effective: A New Approach". *Cutting Edge Issues in Development Thinking & Practice 2021*. LSE. <https://ace.soas.ac.uk/lse-cutting-edge-lecture-series-making-anti-corruption-effective-a-new-approach/>

²⁰ UNODC, UNDP (2018). "Corruption and sustainable development. United Against Corruption".

²¹ UNSSC (2020). "Anti-corruption in the context of the 2030 Agenda".

La lucha contra la corrupción requiere la colaboración, la innovación y la rendición de cuentas compartida entre secretarías, agencias, niveles de gobierno y actores no gubernamentales. En esta lógica, las alianzas de los organismos internacionales, sectores públicos, privados y de los sectores sin fines de lucro, así como la participación de la ciudadanía, son fundamentales para escalar los esfuerzos anticorrupción y acelerar el progreso hacia la Agenda 2030.

Mejorar la medición del ODS 16+

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una hoja de ruta universal, transformadora y basada en derechos, orientada a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a satisfacer las propias. Se trata de un llamado a la acción concreto en favor del planeta, las personas, la prosperidad, la paz y las alianzas. Desde su adopción, los ODS reconocen la importancia de los esfuerzos para consolidar la gobernanza y construir instituciones sólidas como catalizadoras del desarrollo sostenible, así como el enlace explícito entre la corrupción y las sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

El enfoque del PNUD tiene el propósito de fortalecer instituciones y sistemas anticorrupción, apoyando la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), mitigando los riesgos de corrupción en sectores estratégicos y reforzando las acciones colectivas de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la corrupción.²²

Según la Agenda 2030, el ODS 16 *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas* y sus metas —anticorrupción para la reducción de los flujos financieros ilícitos (16.4), la corrupción y soborno (16.5); la construcción de instituciones eficaces, rendidoras de cuentas y transparentes (16.6); asegurar que la toma de decisiones sea responsiva, inclusiva, participativa y representativa (16.7); y fortalecer el acceso a la información (16.10)— no son sólo aspiraciones valiosas en sí, sino que representan una condición *sine qua non* para alcanzar los 17 objetivos.

En otras palabras, el ODS 16 no se puede abordar aisladamente, ya que tiene lazos fuertes con otros objetivos. En total, 36 metas (enfoque del ODS 16+²³) de siete otros ODS miden directamente algún aspecto relacionado con la paz, la inclusión, el acceso a la justicia o la lucha contra la corrupción, con sólo un tercio de estos pertenecientes al ODS 16. A su vez, los esfuerzos anticorrupción promueven el acceso a y mejoran la calidad de los servicios públicos que, a su vez, ayudan a progresar en otros ODS —por ejemplo, el 3 (*Salud y Bienestar*), el 4 (*Educación de Calidad*) y el 6 (*Agua Limpia y Saneamiento*)—. Para reportar el progreso en materia de paz, justicia e instituciones sólidas,

²² UNDP (2021). "Anti-Corruption and SDGs".

²³ Global Alliance (2019). "Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG16+: Anchoring peace, justice and inclusion". <https://www.sdg16hub.org/hlpf2019/report>

considerar el enfoque ODS 16+ resulta crucial para acelerar el progreso en la Agenda 2030.

Según la evidencia recolectada por distintas iniciativas de la ONU, no obstante, el avance para medir, monitorear y transversalizar el ODS 16 ha sido lento a causa de las siguientes cuatro brechas: en muchos países, las capacidades institucionales y la voluntad política son insuficientes para implementar las metas anticorrupción del ODS 16; existe una brecha de conocimiento en materia de transversalización e integración del ODS 16 y las metas anticorrupción en planes nacionales, sectoriales y de desarrollo local; hacen falta metodologías y datos para comparar y monitorear el progreso en el ODS 16 (por ejemplo, sólo el indicador 16.6.1 cuenta con datos y una metodología establecida); y también hacen falta mecanismos nacionales eficaces de coordinación y monitoreo para involucrar a actores relevantes (auditores, agencias anticorrupción, OSC y parlamentarios, por mencionar algunos).²⁴

La declaración política adoptada por la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción, que tuvo lugar el pasado mes de junio, avanza en este sentido cuando reivindica “Nuestro compromiso compartido para abordar efectivamente los desafíos e implementar las medidas para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la cooperación internacional”.²⁵

Medir los riesgos de corrupción

Desde 2020, el PNUD trabaja con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) para apuntalar los esfuerzos del Estado mexicano en la lucha contra la corrupción, incrementar la rendición de cuentas, la fiscalización y la participación ciudadana. Entre los principales resultados del proyecto, financiado por la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), cabe resaltar el diseño y la implementación del curso en línea de ética en el servicio público instalado en la plataforma de la Secretaría de la Función Pública y con la que se capacitó virtualmente a 32 mil 131 personas servidoras públicas en 2020.²⁶ También destacan: el establecimiento de mecanismos de vigilancia ciudadana; el fortalecimiento de capacidades de las MYPIMES en materia de Integridad Corporativa; y el trabajo con el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) para implementar la Política de Gobierno Abierto en el ámbito municipal.

Por otro lado, desde 2013, el PNUD se alía con distintas instituciones en México para conmemorar el Día Internacional Contra la Corrupción —9 de diciembre— anualmente. El propósito es promover mensajes y acciones

²⁴ UNSSC (2019). “Moving from commitment to action: Integration of Anti-corruption in Sustainable Development Goals”. <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/moving-commitment-action-integration-anti-corruption-sustainable-development/>

²⁵ UNGA (2021). “Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation”. A/RES/S-31/1.

²⁶ SFP (2020). 3er. Informe de Labores 2020-2021. Secretaría de la Función Pública.

que reiteran la importancia de prevenir y luchar contra la corrupción. Entre otros temas, se abordan los retos, oportunidades y mejores prácticas en el sector público, privado, sociedad civil y academia, con base en la evidencia, el análisis, la reflexión y el intercambio de experiencias exitosas en el país para combatir la corrupción y promover la integridad.²⁷

La conmemoración en 2021 adquirió una relevancia particular, ya que se volvió el escenario de la presentación de la Plataforma de Autoevaluación de Riesgos de Corrupción. La herramienta virtual, instrumentada por el PNUD, se construyó adaptando el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción — elaborado en conjunto con la SESNA— para facilitar la identificación de riesgos de corrupción en el sector público. Mediante la respuesta de una serie de preguntas de opción múltiple, la plataforma provee recomendaciones y medidas preventivas y correctivas para mitigarlas. Su interfaz amigable, orientada al usuario, accesible y ágil, es una apuesta para anticipar actos de corrupción, a partir de la identificación de áreas vulnerables y el establecimiento de mecanismos de control.

Tanto el Modelo como la Plataforma forman parte de los esfuerzos para ir más allá de la medición de la percepción y las experiencias de corrupción. Encarnan dos ejemplos concretos que nos permiten avanzar en la medición de los riesgos, en su calidad de enfoque innovador para actuar frente a la corrupción en México.²⁸

Conclusión

La crisis socioeconómica ocasionada por la COVID-19 representa un desafío, pero también una oportunidad para redefinir contratos sociales que aseguren la coexistencia pacífica, generen confianza, promuevan una participación más significativa y mejoren la capacidad de las instituciones para responder a las nuevas demandas de la sociedad impuestas por la pandemia. La consolidación de instituciones sólidas, transparentes y rendidoras de cuentas es un requisito indispensable para trabajar en favor del desarrollo humano en México y en la región.

A la pregunta sobre cómo coadyuvan los actores internacionales a la consecución de los objetivos de desarrollo del Gobierno de México, el presente texto aporta distintas pistas de reflexión: promoviendo enfoques alternativos y estrategias innovadoras; catalizando el apoyo de los actores internacionales de desarrollo; mejorando la medición del ODS 16+ y, midiendo los riesgos de corrupción. En el fondo se trata, ante todo, de reconocer a la lucha contra la corrupción como habilitadora del desarrollo sostenible de las poblaciones más vulnerables.

²⁷ PNUD (2019). "Organismos nacionales e internacionales suman esfuerzos en el Día Internacional Contra la Corrupción". <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2019/12/organismos-nacionales-e-internacionales-suman-esfuerzos-en-el--d.html>

²⁸ A. Ramírez y A. Parra (2021). "Medir los riesgos: un enfoque innovador para actuar frente a la corrupción en México". Nexos.

Para avanzar en esta agenda, el PNUD promueve la gobernanza efectiva como instrumento para configurar un gobierno relacional, estructurado en la interlocución, la interdependencia, la coordinación, la sinergia y la corresponsabilidad, entre el sector público, el privado y la sociedad civil; un gobierno abierto a la participación ciudadana en las decisiones y las políticas públicas.

A fin de enfrentar los desafíos de desarrollo del país, es inaplazable iniciar una conversación amplia y plural para construir un nuevo contrato social; redefinirlo, para adaptarse a la nueva normalidad; renegociarlo, para cerrar la brecha que aleja a la población de su gobierno; actualizarlo, para que se responda a las demandas de la sociedad mexicana, se erradique la corrupción y se recupere la confianza en sus instituciones. Habilitando el desarrollo sostenible de la población que corre el riesgo de quedarse atrás.

Referencias

Banco de México (2018). Crecimiento Económico y Productividad. Informe Trimestral julio-septiembre 2018, pp. 19-23.

CONEVAL (2019). *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas.*

Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo.* www.latinobarometro.org

García Urriaga, M. L. y Ortíz Monasterio, L. (2020). "Corrupción y confianza en las instituciones". *Nexos.*

Global Alliance (2019). "Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG16+: Anchoring peace, justice and inclusion". <https://www.sdg16hub.org/hlpf2019/report>

Khan, M. (2021). "Making Anti-Corruption Effective: A New Approach. Cutting Edge Issues in Development Thinking & Practice 2021". LSE. <https://ace.soas.ac.uk/lse-cutting-edge-lecture-series-making-anti-corruption-effective-a-new-approach/>

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption.*

Klitgaard, R. (2021). *The Culture and Development Manifesto.* Oxford University Press, 2021.

Latinobarómetro (2018). La Satisfacción con la Democracia. Informe Latinobarómetro 2018, pp. 34-38.

OECD (2014). Background Brief “The rationale for fighting corruption”. OECD GleanGovBiz.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019). Eje 1. Política y Gobierno.

PNUD (2019). “Organismos nacionales e internacionales suman esfuerzos en el Día Internacional Contra la Corrupción”. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2019/12/organismos-nacionales-e-internacionales-suman-esfuerzos-en-el--d.html>

PNUD (2021). “Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. <https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-de-desarrollo-humano-2021>

Ramírez, A. y Parra, A. (2021). “Medir los riesgos: un enfoque innovador para actuar frente a la corrupción en México”. Nexos.

SFP (2020). *3er. Informe de Labores 2020-2021*. Secretaría de la Función Pública.

Transparencia Internacional (2019). “Barómetro Global de la Corrupción. América Latina y el Caribe. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción”. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Transparencia Internacional (2020). “Índice de Percepción de la Corrupción”. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf.

UN (2018). “First Security Council Meeting on the links between Corruption and Conflict”. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>

UNDP (2021). *Anti-Corruption and SDGs*.

UNGA (2021). “Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation”. A/RES/S-31/1.

UNODC, UNDP (2018). “Corruption and sustainable development. United Against Corruption”.

UNSSC (2019). “Moving from commitment to action: Integration of Anti-corruption in Sustainable

Development Goals”. <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/moving-commitment-action-integration-anti-corruption-sustainable-development/> UNSSC (2020). Anti-corruption in the context of the 2030 Agenda.

Corrupción y género: el impacto diferenciado en las mujeres y las niñas

Belén Sanz*

El prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), adoptada por resolución de la Asamblea General el 31 de octubre de 2003, señala que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.²⁹

La corrupción es un fenómeno global que se encuentra en todos los países e impacta a todas las personas, pero daña más a quienes se encuentran en situación de pobreza. Al debilitar el desarrollo, perjudicar la prosperidad económica y dañar la buena gobernanza y la prestación de servicios públicos, la corrupción es un obstáculo importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como ha reconocido la Asamblea General de Naciones Unidas, la corrupción amenaza el cumplimiento de los ODS (UNODC, 2019).

Este problema transnacional, además, genera pérdidas económicas incalculables, acrecienta la pobreza y las desigualdades sociales, provoca fallas en los sistemas públicos y privados, fomenta el poder de las redes de delincuencia y crimen organizado y, consecuentemente, disminuye las capacidades de los Estados para solucionar estas problemáticas, propiciando contextos de impunidad y violaciones a los derechos humanos.

En ese escenario, la evidencia sugiere que las mujeres son afectadas de manera específica y desproporcionada por la corrupción, toda vez que ésta alimenta la brecha de desigualdad de género. Al estar afectadas por la falta de oportunidades de desarrollo socioeconómico, frente a la necesidad de recurrir a ciertos servicios públicos, las mujeres y las niñas enfrentan los riesgos de exponerse a determinados hechos de corrupción.

* Representante de ONU Mujeres en México.

²⁹ Resolución 58/4 de la Asamblea General, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (31 de octubre de 2003).

Algunos de los ámbitos en los que las mujeres son más vulnerables a ser impactadas por la corrupción son, principalmente, los sectores salud, educativo y privado, y a través de la denominada “extorsión sexual”. Asimismo, la corrupción puede generar importantes barreras para que las mujeres ocupen espacios de decisión, de representación política, y para que participen de las acciones anticorrupción. En otras palabras, la corrupción, relacionada con un control mayoritario y desigual del poder por parte de los hombres, impide o reduce la representación de las mujeres.

A pesar de esta realidad, la manera específica en que la corrupción afecta a mujeres y hombres en nuestras sociedades aún no ha sido suficientemente estudiada y requiere mayor profundización, particularmente en la generación de datos que permitan desarrollar normas y políticas acordes con los retos existentes.

A inicios de la década de 2000, un par de artículos de investigación en materia de economía conductual y desarrollo³⁰ sentó el precedente de lo que se convertiría en un importante debate académico y de política en materia de corrupción, al abogar por una comprensión de género del problema de la corrupción y al afirmar que las mujeres, en promedio, tienen menos probabilidades de participar en actividades corruptas en comparación con los hombres.³¹

Han transcurrido ya veinte años desde la publicación de dichos artículos y, si bien se han realizado más investigaciones sobre la cuestión de cómo los hombres y las mujeres se ven afectados de manera diferente por la corrupción, la literatura sobre el vínculo entre la corrupción, el enfoque de género y los derechos humanos aún es escasa. En términos generales, la investigación se ha centrado en analizar si las mujeres son menos propensas a involucrarse en actos que se consideren corruptos, si tienen menor tolerancia a la corrupción, a explorar sus experiencias, percepciones y actitudes alrededor de la corrupción y a conocer el impacto que ésta tiene en su vida.³²

A nivel internacional, parece haber consenso en el hecho de que la corrupción y la desigualdad de género están estrechamente relacionadas: los hombres y las mujeres se ven afectados por la corrupción de diferentes maneras y son sujetos y objeto de diferentes prácticas y comportamientos corruptos, a la vez que la corrupción tiende a exacerbar las desigualdades de género.³³

³⁰ Dollar, D., R. Fisman and R. Gatti (2001). “Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government”, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 46:423-29 y Swamy, A., S. Knack, Y. Lee, and O. Azfar (2001). “Gender and Corruption”, *Journal of Development Economics*, 64 (1):25–55.

³¹ Agerberg, M. (2014). “Perspectives on Gender and Corruption”. Working Paper Series 2014:14. University of Gotemburg.

³² Transparency International (2014). “Gender, equality and corruption: What are the linkages?” Policy Brief 01/2014.

³³ Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) [2015]. *Gender and Corruption*, <https://cdn.sida.se/publications/files/gender-and-corruption.pdf>

En su reciente informe “Nuestra Agenda en Común”, el Secretario General de las Naciones Unidas destacó que la corrupción tiene un impacto diferenciado en las mujeres, agrava la desigualdad y le cuesta al mundo billones de dólares al año.³⁴ Estimaciones del Foro Económico Mundial calculan que la corrupción cuesta al menos 2,6 billones de dólares, o el 5% del Producto Interno Bruto mundial.³⁵

Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de México, estimó que los costos de incurrir en actos de corrupción ascendió a 12,770 millones de pesos durante 2019,³⁶ lo cual representa que esos recursos no fueron destinados para su fin original, afectando la provisión de servicios esenciales y manteniendo en situación de desventaja a aquellos grupos que podrían ver mejorada su condición y garantizados algunos de sus derechos accediendo a dichos servicios.

Es precisamente en este sentido en el que se ha enfocado parte importante de las discusiones sobre el impacto diferenciado de la corrupción: toda vez que el fenómeno afecta de manera desproporcionada a aquellas personas que viven en situación de pobreza, vulnerabilidad o desventaja,³⁷ las mujeres están más expuestas a sufrir sus consecuencias, en tanto que están sobrerrepresentadas en las poblaciones que viven en pobreza y otras situaciones que limitan el goce de sus derechos: por cada 100 hombres viviendo en pobreza extrema, se estima que hay 118 mujeres en la misma situación, y se cree que esta relación se incrementaría a 121 mujeres por cada 100 hombres en 2030.³⁸

La corrupción en la prestación de servicios públicos afecta desproporcionadamente a las mujeres más que a los hombres, debido no sólo a la mayor vulnerabilidad de las mujeres que viven en la pobreza, sino además por la sobrecarga en las tareas de cuidados no remuneradas de niñas y niños, personas mayores o personas con discapacidad que tienen a su cargo. A nivel mundial, las mujeres dedican 2.6 veces más tiempo que los hombres a realizar trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y, en México, el triple de horas.³⁹

³⁴ Nuestra Agenda Común—Informe del Secretario General. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>

³⁵ “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año” (Noticias ONU, 10 de septiembre de 2018), <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>, consultado el 4 de noviembre 2021.

³⁶ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019.

³⁷ Sida (2015).

³⁸ UN Women (2020). “From Insight to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19”. <https://www.preventionweb.net/publication/insight-action-gender-equality-wake-covid-19>

³⁹ ONU Mujeres & OPS (2020). “La contribución imprescindible de las mujeres: sector sanitario y trabajo de cuidados”. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/junio-2020/la-contribucion-de-las-mujeres-sector-sanitario-y-trabajo-de-cuidados#:~:text=El%20trabajo%20que%20aportan%20millones,las%20comunidades%2C%20es%20un%20claro>

Adicionalmente, la corrupción tiene un importante impacto en el ejercicio de los recursos públicos: en México hay estimaciones que indican que el 34% de las personas ha pagado un soborno para acceder a los servicios públicos.⁴⁰ Según el informe conjunto entre ONU Mujeres y Transparencia Internacional “Mujeres y Corrupción en Latinoamérica y el Caribe”,⁴¹ existe mayor propensión a que las mujeres tengan que pagar sobornos para acceder a servicios de salud o por los servicios judiciales, y más grave aún es que aquéllas no sean tomadas seriamente al momento de denunciar hechos de corrupción. Para que las mujeres y las niñas tengan acceso a servicios básicos (educación, salud, agua, saneamiento y electricidad), documentación (licencias, documentos de residencia y de identidad) y la aplicación de la ley, es posible que no sólo se vean obligadas a sobornar, sino que también se expongan a situaciones de extorsión sexual.⁴²

El Barómetro Global de la Corrupción-América Latina y el Caribe (2019), reveló que, en los 18 países encuestados, una de cada cinco personas experimenta extorsión sexual al acceder a servicios públicos, o bien, conoce a alguien que ha pasado por esta situación. Además, la corrupción puede impactar en los presupuestos públicos, a menudo recortando el gasto en educación, servicios de salud y seguridad social, prestaciones familiares y otros servicios sociales, lo que socava gravemente el bienestar de mujeres y niñas que dependen de los servicios prestados por el Estado, algunas veces incluso para subsistir.

Las mujeres pueden ser victimizadas de manera diferente por la corrupción debido a su condición de género: existen formas de corrupción que afectan más específicamente a las mujeres, como la extorsión sexual, el uso del sexo como moneda informal en la que se pagan sobornos, los ataques a su dignidad y la trata de personas (donde la mayoría de las personas víctimas de trata son mujeres).⁴³ Cabe mencionar que la extorsión sexual no se encuentra tipificada dentro de muchas legislaciones nacionales, lo cual genera un obstáculo adicional para que las mujeres denuncien tales actos de corrupción.

La corrupción también afecta la toma de decisiones de la mujer y su empoderamiento en otras áreas. Las mujeres, tanto en el sector formal como en el informal, se enfrentan a la corrupción cuando buscan empleo o realizan sus propios negocios, lo que plantea una barrera a su potencial para obtener ingresos o sostener sus negocios.⁴⁴ Dado que representan una gran parte del

⁴⁰ Pring, Coralie y Vrushi, Jon, “Global corruption barometer, Latin America & the Caribbean 2019—citizens’ views and experiences of corruption” (2019). <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>

⁴¹ “Mujeres y corrupción en Latinoamérica y el Caribe”, <https://www.transparency.org/es/news/women-and-corruption-gcb>, consultado el 4 de noviembre de 2021.

⁴² Sida (2015).

⁴³ Transparency International (2014).

⁴⁴ Sida (2015).

sector informal (en México, 1 de cada 5 mujeres trabaja en la informalidad⁴⁵), en el que la corrupción tiende a ser más alta, es más probable que se vean sometidas a una presión constante para ceder a la corrupción y, por tanto, perder los ingresos que tanto les costó ganar o, incluso, su medio de vida.

La percepción de corrupción, por ejemplo, puede ocasionar que se pierda la confianza en los servicios públicos, como pueden ser las guarderías, estancias infantiles o escuelas, llevando a padres y madres a retirar a sus hijos e hijas de dichos servicios,⁴⁶ generando una mayor carga de trabajos de cuidado al interior de las familias, lo cual se ha visto agravado por la pandemia de COVID-19, limitando su capacidad de involucrarse en otras actividades, como pueden ser las económicas o políticas, e impactando en su bienestar físico y emocional.

Las posibilidades de participación de las mujeres en la vida política se ven obstaculizadas por diferentes factores, incluyendo, de manera muy relevante, la prevalencia de actos de corrupción.⁴⁷ Esto conduce a una representación insuficiente de los intereses de más de la mitad de la población en los puestos de toma de decisión. De acuerdo con estudios de El Consejo de Municipios y Regiones de Europa,⁴⁸ la existencia de redes de hombres que ejercen control sobre el proceso de reclutamiento político en países donde la corrupción parece ser más común, conlleva a un menor número de mujeres en los escaños de poder.

A mayor profundidad, una serie de estudios realizados por ONU Mujeres en México sobre los obstáculos enfrentados por las féminas en la participación política a nivel local, revelaron que una importante proporción de aquéllas que aspiraron y fueron candidatas a presidentas municipales, se encontraron con líderes políticos al interior de sus partidos que condicionan candidaturas a cambio de transacciones sexuales.⁴⁹

Alrededor del mundo, los derechos civiles de las mujeres a menudo quedan desprotegidos y ellas son tratadas de manera desigual ante la ley. Esto es particularmente preocupante con respecto a cómo se respetan los derechos de ese sector en cuestiones sociales, políticas y económicas claves: matrimonio, divorcio, custodia de los hijos, acceso a la tierra y los derechos de propiedad, violencia doméstica, trata de personas, acusaciones de adulterio y violación e independencia financiera. entre otros.⁵⁰

⁴⁵ INEGI. "Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajo". Comunicado de Prensa Núm. 228/21. 29 de abril de 2021.

⁴⁶ UNESCO. "Education for All Global Monitoring Report 2009". París: UNESCO. 2009.

⁴⁷ Michailova, J. and I. Melnykovska (2009) "Gender, Corruption and Sustainable Growth in Transition Countries". *Journal of Applied Economic Sciences*. Volume IV/ Issue 3(9)/ Fall 2009.

⁴⁸ Council of European Municipalities and Regions. (2008). "Women in local politics in Europe: Figures from 34 European countries of CEMR's membership". Published by the Council of European Municipalities and Regions.

⁴⁹ ONU Mujeres (2019). "Participación Política de las Mujeres a Nivel Municipal: Proceso Electoral 2017-2018". <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/03/participacion-politica-de-las-mujeres>

⁵⁰ Transparency International (2014).

En México, según datos de 2019, más de la mitad de la población mayor de 18 años identifica que las autoridades responsables de garantizar la seguridad y procurar e impartir justicia son corruptas.⁵¹ Cuando un sistema de aplicación de la ley es corrupto, estos problemas y los derechos humanos en general, para las mujeres, las niñas, las minorías y los grupos menos favorecidos, no se cumplen.⁵² Dado que a menudo la mujer carece de recursos, luchar por sus derechos en un sistema legal corrupto está simplemente fuera de su alcance. Como resultado, la corrupción sirve para reforzar la discriminación existente, de manera explícita e implícita, y es posible que los derechos de las mujeres no estén del todo protegidos.⁵³

Por otra parte, la impunidad que se genera por la falta de impartición y acceso a la justicia, perpetúa los mecanismos de corrupción y, de la misma forma, la corrupción fomenta una cultura de impunidad, por lo que, si aspiramos a eliminar la corrupción como una vía para construir sociedades más pacíficas, justas e incluyentes, y contar con instituciones sólidas, tal como se contempla en la meta 16.5 de los ODS, es menester garantizar una perspectiva de género al momento de desarrollar y llevar a cabo estrategias efectivas para combatir la corrupción y lograr el desarrollo.

Hay distintas medidas que pueden adoptarse para integrar las cuestiones de género en las políticas anticorrupción, incluyendo:

1. El desarrollo de legislación para confrontar y acabar con la extorsión sexual y garantizar que los sistemas de justicia tengan las herramientas adecuadas para abordar los casos de extorsión sexual.
2. Recopilar, analizar y difundir datos de género sobre corrupción.
3. Apoyar con políticas específicas, la participación de las mujeres en la vida pública y política.
4. Incluir a las mujeres en la toma de decisiones y políticas para luchar contra la corrupción.
5. Empoderar a las mujeres para que denuncien el abuso y se garantice que los mecanismos para hacerlo sean sensibles al género.

A mayor profundidad, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por organizaciones como Transparencia Internacional, como decíamos anteriormente, es fundamental reconocer la extorsión sexual como una forma

⁵¹ INEGI. "Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia". <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciones/>

⁵² Transparency International (2014).

⁵³ Celestine Nyamu-Musembi (2007). "Gender and corruption in administration of justice". *Global Corruption Report*, Transparency International.

de corrupción, y aplicar medidas para acabar con la tendencia a culpar a las víctimas.⁵⁴ Lo anterior implica, también, que los sistemas judiciales cuenten con los mecanismos necesarios para poder juzgar casos de extorsión sexual de la manera más adecuada conforme a la perspectiva de género y, con ello, incidir para que no exista una repetición crónica de los hechos.

Necesitamos asegurarnos de que la transparencia sea una cotidianidad de la vida social, fomentar una cultura de integridad, tomando en consideración la perspectiva de las mujeres y las niñas, no sólo como víctimas directas e indirectas de la corrupción, sino como aliadas en la lucha por su erradicación.

Tal como lo ha expresado el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, “el siglo XXI debe ser el siglo de la igualdad de las mujeres”,⁵⁵ por lo que cualquier proceso encaminado a la transformación positiva de la sociedad y erradicación de la corrupción, debe considerar no sólo el impacto que tal fenómeno tiene en la vida de las mujeres, sino incluirlas como agentes activas del cambio; de lo contrario, estos procesos no serán eficientes ni incluyentes y seguirán reproduciendo los estereotipos, discriminación y daños que por siglos se han perpetuado.

⁵⁴ Pring, Coralie y Vrushni, Jon, “Global corruption barometer” (2019).

⁵⁵ Mensaje del Secretario General. <https://www.onu.org.mx/mensaje-del-secretario-general-en-la-nueva-escuela-mujeres-y-poder/>, consultado el 27 de octubre de 2021.

PARTE II

Políticas públicas para transformar la lucha contra la corrupción

**Confianza y ética pública en la prevención
de la corrupción como condición para el desarrollo**

Gloria Luz Alejandre Ramírez

**Falta de desarrollo y corrupción: aplicación práctica
en programas sociales**

Paola Palacios Brun

**Designaciones públicas abiertas: entre la captura
de las instituciones y la integración competitiva
de los cargos públicos por designación**

David Gómez-Álvarez

**La corrupción como obstáculo
para el desarrollo empresarial**

Héctor Tirado

**Reutilización social de los activos recuperados
como un medio para prevenir la corrupción
y fomentar el desarrollo**

Kristian Hölge

**El *compliance* en el sector público como sistema
para combatir la corrupción**

Rafael Martínez Puón

Confianza y ética pública en la prevención de la corrupción como condición para el desarrollo

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

La corrupción, enunciar el problema

Todo sistema de poder requiere balances, pesos y contrapesos, así como límites que obliguen a los integrantes de una sociedad a contener sus impulsos y ponderar sus acciones. Si hablamos de conducción de gobierno, sin duda, debemos definirla y referirnos a gobiernos constitucionales, asentados en formas democráticas de ejercicio del poder, y esto nos coloca en una ruta firme de dirección del timón y la mecánica que debe seguirse para concretar un compromiso tanto democrático como constitucional en su forma y su fondo.

Así, aludir a gobiernos democráticos remite a concebir Estados cimentados en el derecho. Formas que obligan a la institucionalidad y, a su vez, definen pautas de conducción basadas en la libertad, la justicia y la igualdad como valores indispensables de un Estado de derecho democrático. A ello, el baluarte de la honestidad y el de la ética pública, serán un elemento *sine qua non* que propicie la buena conducción de gobierno en su vertiente visible y de acción, que es la Administración Pública. Sin duda, estamos hablando de las instituciones del Estado que coadyuvan al cumplimiento de las encomiendas que asume el Poder Ejecutivo en un sistema democrático de división y equilibrio de poderes.

Lo que no podemos perder de vista es que las instituciones son conducidas por individuos, que dada su condición humana son falibles o pueden llegar a serlo, en virtud de circunstancias que, desde su apreciación, los llevan a observar conductas indeseables. Para enunciar el problema, es indispensable describirlo. La corrupción “designa [al] fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa... [E]l comportamiento ilegal de aquel que ocupa una

* Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad. Vicepresidenta del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP). Secretaria General de la Federación Mexicana de Universitarias, A.C. (FEMU).

función en la estructura estatal”.⁵⁶ En este entendido, se da por hecho que quien comete un acto de corrupción atenta contra los propios cometidos del Estado, contra las estructuras y, sin duda, contra la ciudadanía.

Si categorizamos el problema, “la corrupción implica la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante (*sic*) o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado...”.⁵⁷ Visto con esta categorización, la corrupción involucra a un grupo de personas que deciden —y esto es importante mencionarlo—, en un acto de voluntad propia, cometer el delito. En este sentido, se involucran acciones relacionadas con el ejercicio del poder público, poder político, donde el acto de corrupción pone en entredicho la honestidad de la persona al servicio del Estado.

Partimos del hecho de que toda persona que desempeña un cargo público se encuentra al frente de una responsabilidad política y administrativa, estrechamente ligada a la probidad que ha demostrado tener, en relación con su escala de valores y la condición ética que lo caracteriza o la ha caracterizado a lo largo de su trayectoria.

Entonces, ¿qué lleva a un servidor público a ejecutar actos corruptos, deshonestos o faltos de integridad? Podemos decir que lo primero que se involucra y pone en juego son la ética, la confianza y la credibilidad de la persona. “La corrupción (...) no es solamente un asunto de dinero público, sino que también se comporta como un tipo de conducta que, desde el cargo público, es malévola, no sólo por los fines ilegales que persigue, sino por los impactos negativos que se producen tanto en la vida privada como en la vida pública...”.⁵⁸ Sin duda, la corrupción es un mal endémico que transita por las decisiones de gobierno en diferentes esferas del ejercicio del poder, y no es privativo de un solo Estado.

Estado democrático y confianza pública, ¿es posible?

Pensemos en la conformación de los Estados democráticos, con división y equilibrio de poderes. El elemento institucional que los caracteriza supondría controles normativos propios de un Estado de derecho consolidado. Es decir, los mecanismos que enmarcan la conducta o el comportamiento de los servidores públicos deberían ser una constante. Los Estados democráticos consolidados sustentan su garantía de actuación con francas y abiertas pautas de transparencia y rendición de cuentas. Podemos suponer que la

⁵⁶ Pasquino, Gianfranco. (1997). “Corrupción”, en Bobbio, Norberto *et al.* *Diccionario de política*, Tomo I, México, Siglo XXI, p. 377.

⁵⁷ Garzón Valdés, Ernesto. (1997). “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta San Miguel, Francisco Javier y Álvarez Medina, Silvina. *La corrupción política*. Madrid, Alianza, p. 47. Citado en Uvalle Berrones, Ricardo (2018). *Restricciones del sistema nacional anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*, México, UNAM/La Biblioteca, p. 23.

⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo (2018). *Restricciones del sistema nacional anticorrupción...*, *op. cit.*, p. 25.

confianza pública estaría garantizada con el simple hecho de contar con las bases legales de sistemas de control y vigilancia mutuos infalibles. Sin embargo, la confianza pública también tiene límites.

Hablar de confianza pública, o confianza en la acción de gobierno, implica, en buena medida, que el tomador de decisiones goza de credibilidad ciudadana, la cual debe ser probada y ratificada en el ejercicio del poder. Relacionado con ello, es indispensable hablar también de responsabilidad pública. En este sentido:

La noción de control político debe vincularse a la de responsabilidad pública. No se trata de la responsabilidad individual que recae sobre cada servidor público con motivo del desempeño de un cargo oficial, sino de la que le corresponde en tanto que ejerce funciones constitucional y legalmente reguladas. El servidor público, de cualquiera de los órganos del poder de que se trate, está vinculado obligatoriamente al cumplimiento de las atribuciones del órgano de que forma parte... La responsabilidad pública implica que un servidor no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de su función impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que con relación a esa misma función establece la norma de competencia.⁵⁹

En la responsabilidad pública se finca la confianza en las acciones de gobierno, así como en el cumplimiento del servicio público en condiciones de eficiencia y eficacia gubernamental. Tomemos en cuenta que es sobre la base del Estado democrático que se establecen reglas formales orientadas a conservar y garantizar el interés público, es decir, el interés estatal y de la ciudadanía. La posibilidad de que la confianza pública no se pierda o decaiga está estrechamente relacionada con la responsabilidad del servidor público o del gobernante. Este aspecto nos recuerda la reflexión de Max Weber relacionada con la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, donde una y otra se relacionan, pero cada una tiene su matiz. A decir de Weber y en los hechos, las consecuencias de los actos o la toma de decisiones tienen una base de esta naturaleza:

...las consecuencias de una acción con arreglo a una ética de la convicción resultan funestas, quien la llevó a cabo, lejos de considerarse comprometido con ellas, responsabiliza al mundo, a la necedad de los hombres o a la voluntad de Dios por haberlas hecho así. Por el contrario, quien actúa apegado a una ética de la responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio...⁶⁰.

⁵⁹ Valadés, Diego (2000). *El control del poder*, 2ª. edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 163.

⁶⁰ Weber, Max (2008). "La política como vocación", en *El político y el científico*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, p. 74.

No cabe duda, el pensamiento weberiano está totalmente vigente, la posibilidad de que la confianza pública se conserve se relaciona con que la responsabilidad sea, ante todo, la que se encuentre detrás de cada acción de gobierno que se ejecuta.

Actualmente, confiar en el gobierno remite a revisar la relación entre confianza ciudadana y calidad de los servicios que se prestan, así como los estándares con los cuales se ofrecen y, sin duda, los resultados, lo que en estricto sentido significaría transparencia y rendición de cuentas.

En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2020, en la relación entre confianza y calidad de los servicios públicos se estableció “que la confianza se asocia a la previsibilidad, a un conocimiento o asignación de una probabilidad alta a cómo alguien se va a comportar. También, confiar es delegar una responsabilidad, encargar el cuidado de algo o alguien que nos importa... o actuar asumiendo la buena fe del otro...”.⁶¹ La posibilidad de establecer confianza con relación al servicio público es proporcional al cumplimiento de las acciones de gobierno.

Como ejemplo de ello, el propio BID expone una herramienta denominada “Simplificando vidas”, para la medición de la confianza en el gobierno, y que puede ser replicable para diversos países en América Latina:

Simplificando vidas, es una iniciativa cuyo objetivo es contribuir a la mejora de los servicios públicos por medio de una evaluación cuantitativa de las dos caras de los servicios: cómo los prestadores gestionan su calidad y la satisfacción experimentada por los ciudadanos. Incluye, en su evaluación de la experiencia de los usuarios, dos preguntas sobre confianza: se pide a los informantes expresar en una escala del 1 al 10 el grado de acuerdo con las afirmaciones “El gobierno de mi país me genera confianza” y “El organismo prestador del servicio me genera confianza...”.⁶²

Invariablemente, la posibilidad de establecer mecanismos de confianza ciudadana ayuda, en buena medida, a concebir parámetros o estándares donde, tanto la calidad del servicio como la garantía de que éste se ofrece de acuerdo con normas, lineamientos, honestidad y probidad, es un aliciente tanto para la ciudadanía como para los gobiernos, que a la vez logren reducir al mínimo las posibilidades de actos de corrupción. Recordemos que “[l]os daños de la corrupción a la vida de la sociedad y el Estado son devastadores no sólo porque se propicia desencanto entre los ciudadanos, sino porque las instituciones estatales quedan expuestas a que se pierda no sólo su sentido, sino que la tarea

⁶¹ Pareja Glass, Alejandro y Morales, Marcela (2020). “Confianza y calidad de los servicios públicos: ¿Qué significa confiar en el gobierno?”, BID, Gobernar, ideas innovadoras para mejores gobiernos. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/confianza-y-calidad-de-los-servicios-publicos-que-significa-confiar-en-el-gobierno/>

⁶² *Ibid.*

que desarrollan es puesta en duda...”⁶³ Estamos, pues, ante posibilidades de cambios si las tareas que se llevan a cabo en el servicio público logran transmitir la confianza necesaria en la ciudadanía, de que el cumplimiento de la acción de gobierno se encuentra blindada de actos de corrupción y que, por tanto, los servidores públicos son dignos de credibilidad.

Si damos seguimiento al estudio que muestra el BID para la edición 2018 de “Simplificando vidas”, se agregó la pregunta abierta: “¿Puede indicarnos lo que para usted es tener confianza en el Gobierno/Entidad? ¿Qué le hace sentir más confianza?”, y los resultados fueron mucho más claros y contundentes.

La revisión de todas las respuestas válidas llevó a definir 8 categorías, no completamente independientes entre sí:

- Buen trato, preocupación por las personas.
- Calidad de los servicios.
- Honestidad, transparencia, corrupción.
- Justicia.
- Nada le haría confiar.
- Previsibilidad, cumplir con la palabra.
- Protección social (educación, salud, vivienda, trabajo, jubilación).
- Seguridad pública.⁶⁴

En este estudio participaron Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay, con el siguiente resultado:

“Honestidad...” y “Calidad...” son las dos categorías, en ese orden, más vinculadas a la confianza en todos los países, salvo en Ecuador, donde el orden se invierte... Los usuarios de trámites públicos estarían relacionando la confianza más con los aspectos de buena fe (honestidad) y efectividad del Estado (calidad) que con la previsibilidad y el cumplimiento de la palabra. Ha de notarse que, al menos en lo relacionado a efectividad, este resultado podría estar sesgado

⁶³ Uvalle Berrones, Ricardo (2018). *Restricciones del sistema nacional anticorrupción...*, op. cit., p. 27.

⁶⁴ *Ibid.*

precisamente por estar enmarcado dentro de un estudio sobre calidad de servicios...⁶⁵

Con este referente y ejemplo podemos suponer que pueden reestablecerse niveles de confianza de parte de la ciudadanía y, a la vez, marcar un compromiso público que se encamine a trazar una ruta de cambio en las conductas de los servidores públicos con el propósito de combatir acciones de corrupción que se han incrustado en las estructuras de gobierno.

Sin duda, no puede quedar de lado el elemento vinculado a la sanción. Recuperar la confianza ciudadana pasa por la percepción de que todos aquellos actos que atentan contra la integridad en la acción de gobierno deben recibir una sanción, amonestación o llamada de atención, y reparación del daño; de otro modo, imperaría la impunidad. El “Estado democrático no es infalible, ni totalmente eficaz, y no siempre es posible detectar actividades irregulares, que por lo general se hacen en secreto, por debajo de la mesa, fuera de la luz pública o a través de movimientos que no son fácilmente detectables... Por esta razón, en general, ni la corrupción y el abuso de poder pueden ser totalmente erradicados, ni siquiera en los Estados democráticos”.⁶⁶ A pesar de que el cometido del Estado democrático sea el cumplimiento de la norma, la división y el equilibrio de poderes, no es posible hablar de eficacias gubernamentales perfectas. De lo que sí podemos hablar es de una recuperación paulatina de la confianza de la ciudadanía con acciones de gobierno que garanticen certeza en el cumplimiento de los estándares de servicio público, y con conductas honestas que lo manifiesten.

Ética pública, garantía de desarrollo

Es indiscutible que el daño que causa la corrupción es demoledor, ya que lacera tanto a la sociedad como al propio Estado; la corrupción viene acompañada de impunidad, ilegalidad, abuso sistemático del poder, descrédito, desprestigio y desconfianza y, sin duda, una absoluta carencia de ética pública. Es por ello que:

Uno de los costos más dañinos para la vida productiva de la sociedad consiste en que la Administración pública se convierta en un centro que lleva a cabo prácticas inmorales. Su responsabilidad social le confiere deberes formales a cumplir de manera universal. Esos deberes se relacionan con la vida de las personas y los ciudadanos de la sociedad civil, lo cual se constituye en compromisos que valoran la

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Crespo, José Antonio. (2006). *Para entender el Estado*, México, NOSTRA, pp. 35-36.

importancia de la vida de las personas en la sociedad civil y, por tanto, deben asumirse de manera íntegra...⁶⁷

La ética pública alude a la conducta que acompaña un proceder honorable, libre y responsable que garantice el cumplimiento del deber. “Cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad...”.⁶⁸ Como ya lo habíamos mencionado, la ética de la responsabilidad se convierte en el elemento más anhelado en la conducción de las acciones de gobierno. La persona que se decanta y asume la potestad de elegir conducirse por las vías convenientes y correctas del servicio público, genera una dinámica consecutiva de actos honrosos que la posicionan en una condición virtuosa de su conducta cotidiana.

El punto es que esta acción debe ser expansiva y colectiva para el cuerpo de individuos que conducen los destinos de un Estado, y esto implica la formación en la propia disciplina que garantice una dirección madura de los asuntos públicos; esto significa que quienes atienden las cuestiones de Estado gozan de una formación de la conciencia y una madurez de juicio, lo cual implica el dominio de carácter. Todo individuo que ha logrado conducir los temas públicos con madurez de juicio ha pasado por una formación dentro de la disciplina de la ética, y ha contado con un guía moral que instruye y transmite, desde su experiencia, el valor por la buena conducción del Estado. No perdamos de vista que ética y política van de la mano.

En política, los políticos o quienes ejercen esta función deben poseer diversas virtudes: prudencia, paciencia, justicia, ecuanimidad, magnanimidad, sabiduría. Todas ellas, necesariamente, las enseña la disciplina ética (...) La política sin ética genera corrupción un sin número de actos injustos. La ética sin política pierde la capacidad de poder hacer el bien a la comunidad en general...⁶⁹

Ya lo diría el mismo Max Weber: un buen político integra la pasión y la mesura, y atiende a la ética de la responsabilidad, asumiendo las consecuencias de sus actos o decisiones públicas.⁷⁰

Es por ello que pensar en posibilidades de desarrollo y crecimiento significativo de un Estado debe, invariablemente, ponderar sus niveles de confianza ciudadana y ética pública; de otra forma, una carencia de confianza en las acciones de gobierno y una ausencia de ética pública nos hablarán del caso

⁶⁷ Uvalle Berrones, Ricardo (2018). Restricciones del sistema nacional anticorrupción. Análisis de su diseño institucional, Op. cit, p. 34.

⁶⁸ Diego Bautista, Óscar (2017). *Fundamentos de la ética en el Servicio Público*. Tomo 1, México, INAP, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 31.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁷⁰ Véase Weber, Max (2008). “La política como vocación”, *op. cit.*, pp. 74-84.

del Estado y de su cometido sustancial, vinculado a salvaguardar la vida y lo que ella implica, de quienes participan y conforman la comunidad estatal.

Es, sin duda, “[l]a separación y/o descuido de la ética de la política [lo que] ha conducido a la humanidad, además de a la perversión de la disciplina más noble, a situaciones de corrupción e injusticia, que conllevan la infelicidad de sus miembros...”.⁷¹ De esta forma, podemos decir con certeza que la garantía de la conducción clara de gobierno se basa en la ética como un herramienta indispensable para el desarrollo y bienestar de la ciudadanía. Las decisiones fundadas en el terreno de la ética serán catalogadas de ejemplares y cumplirán con los estándares de calidad en el servicio que la comunidad merece.

Reflexión final

La relación estrecha entre confianza pública y la ética de los gobernantes puede lograr que los Estados cumplan con estándares de desarrollo en diferentes ámbitos del entorno social, económico, político, cultural y educativo. La posibilidad de que los gobiernos aseguren una buena conducción de las y los servidores públicos redundará, sin duda, en mejores condiciones de gobernabilidad, evidentemente en gobiernos con un compromiso netamente democrático, donde los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas funcionen de manera efectiva, y en correspondencia con los resultados que se espera de los gobiernos. Por ello, el apego a reglas formales de actuación por parte de los gobernantes es fundamental para asegurar modelos de legalidad íntegra, que haga frente a los actos de corrupción para erradicarlos a partir de la ética y, así, prevenir su propagación.

Asegurar que los gobernantes se conduzcan con probidad es asunto de Estado, pero no podemos dejar de lado que la propia ciudadanía también tiene un papel protagónico en ello. Actualmente, la percepción que tiene la población con relación a las acciones de gobierno, cumplidas o no, es un factor medular de medición para ponderar la confianza de aquélla en éste. Los valores más elevados que se califican son la honestidad y la confianza. Es por ello que los Estados democráticos deben mantenerse en el irrenunciable compromiso de valorar sus estándares en función de la percepción que la ciudadanía tiene de su proceder. Cuando la ciudadanía reclama o denuncia acciones deshonestas de parte del servidor público o del gobernante, hace una advertencia, ya que toda acción de gobierno corrupta o desviada redundará en perjuicio del bien común, del bien público, de su desarrollo y, en consecuencia, del Estado democrático de derecho que lo respalda.

⁷¹ *Ibidem*, p. 39.

Referencias

- BOBBIO, Norberto, *et al.* (1997). *Diccionario de política*, Tomo I. 10ª edición, México, Siglo XXI.
- CRESPO, José Antonio (2006). *Para entender el Estado*, México, NOSTRA.
- DIEGO Bautista, Óscar (2017). *Fundamentos de la ética en el Servicio Público*. Tomo 1, México, INAP, Universidad Autónoma del Estado de México.
- GARZÓN Valdés, Ernesto (1997). “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta San Miguel, Francisco Javier y Álvarez Medina, Silvina. *La corrupción política*. Madrid, Alianza.
- PAREJA Glass, Alejandro y Morales, Marcela (2020). “Confianza y calidad de los servicios públicos: ¿Qué significa confiar en el gobierno?”, BID, Gobernarte, ideas innovadoras para mejores gobiernos. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/confianza-y-calidad-de-los-servicios-publicos-que-significa-confiar-en-el-gobierno/>
- PASQUINO, Gianfranco (1997). “Corrupción”, en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, Tomo I, México, Siglo XXI.
- UVALLE Berrones, Ricardo (2018). *Restricciones del sistema nacional anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.
- ____ y García Guzmán, Maximiliano (coords.) (2017). *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tirant lo Blanch.
- VALADÉS, Diego (2000). *El control del poder*, 2ª edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- WEBER, Max (2008). “La política como vocación”, en *El político y el científico*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Falta de desarrollo y corrupción: aplicación práctica en programas sociales

Paola Palacios Brun*

El desarrollo, entendido como la posibilidad de que las personas puedan tener oportunidades para llevar una vida saludable y con los medios adecuados para participar en su entorno social, político, económico y ambiental, es afectado por el fenómeno de la corrupción.

Las preocupaciones en foros o cumbres internacionales sobre cómo abordar y controlar efectivamente la corrupción han sido plasmadas en instrumentos internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996);⁷² la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997)⁷³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).⁷⁴ Asimismo, se han asumido compromisos anticorrupción en diversos grupos y espacios multilaterales, como el Grupo de Trabajo de Anticorrupción del Grupo de los 20, la Alianza para el Gobierno Abierto, los Compromisos Anticorrupción de Lima de la Cumbre de las Américas, etcétera.

Por otra parte, en materia de desarrollo internacional, no siempre la corrupción y la falta de desarrollo fueron temas que se abordaran conjuntamente en las agendas globales impulsadas por organismos internacionales intergubernamentales. Por ejemplo, en la Cumbre del Milenio del año 2000, con la adopción de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los gobiernos opusieron resistencia a asumir objetivos y metas sobre gobernabilidad democrática, dejando afuera preocupaciones mundiales de las sociedades, como la seguridad, la anticorrupción o el fortalecimiento del Estado de Derecho.

* Coordinadora de Programa y Asuntos Internacionales de Transparencia Mexicana. Ha trabajado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y ha sido consultora para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

⁷² Organización de Estados Americanos (1996) Convención Interamericana contra la Corrupción https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp

⁷³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (1997) *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

⁷⁴ Organización de las Naciones Unidas (2003) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>

No obstante, por primera vez en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, una agenda adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluyó metas sobre gobernabilidad democrática, incluyendo la reducción de la corrupción. Con el “Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, justicia e instituciones sólidas”, se buscó promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.⁷⁵

En dicho objetivo se incluyeron metas para reducir la corrupción y promover el Estado de Derecho, el acceso a la justicia y la reducción de la violencia. Asimismo, aumentar la transparencia, combatir los flujos financieros ilícitos, mejorar el acceso a la información y fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados.

Como tal, el Objetivo 16 es crítico para el cumplimiento de toda la Agenda 2030, ya que los temas que este objetivo toca, tales como la corrupción y el soborno, socavan y debilitan el progreso de los demás objetivos de desarrollo. Ya sea que se busque terminar con el hambre y la pobreza, asegurar el acceso a la salud, educación o agua limpia para todos, proteger el medio ambiente o abordar la crisis climática, el control efectivo de la corrupción es un requisito esencial para poder avanzar en estos temas en la Agenda 2030.

Por ello, resulta necesario que las metas del Objetivo 16, relacionadas con la corrupción, el soborno, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, sean tomadas en cuenta a la hora de implementar políticas públicas para el desarrollo de los países y las personas; y, de igual manera, que los países establezcan indicadores claros para medir su progreso. Las metas son:

- 16.4: Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada;
- 16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas;
- 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;
- 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas, que respondan a las necesidades; y

⁷⁵ Organización de las Naciones Unidas (2015), *Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

- 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Por su parte, en el ámbito nacional, la corrupción daña a todos los sectores y aspectos de la vida institucional de un país y, sobre todo, de las personas, siendo las más afectadas las que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza. De acuerdo con estudios de Transparencia Mexicana, para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo representa el 33% de su ingreso.⁷⁶ Adicionalmente, cuando se presentan situaciones de desvío, uso político electoral, o de corrupción en fondos o programas destinados a mejorar la vida y el bienestar de las personas, resulta particularmente grave, ya que suelen afectarse derechos humanos que buscan ser compensados a través de la política social.

Es así que las discusiones y preocupaciones de las convenciones y compromisos internacionales anticorrupción, las agendas, los objetivos y metas de desarrollo sostenible, deben converger en acciones concretas y prácticas dentro de políticas públicas que afectan al desarrollo y el bienestar de la vida de las personas. En el caso de México, la figura más conocida para estos fines son los programas sociales.

Durante más de 10 años, Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México plantearon la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los programas sociales para evitar su discrecionalidad y mejorar su eficacia. A través de la Iniciativa para la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), se identificó que dicha discrecionalidad tiene varias capas y varios efectos, incluidos los posibles riesgos de corrupción que genera.⁷⁷

Primero, no se conoce en realidad cuántos programas sociales existen en el país en el momento en que se llevan a cabo. Los inventarios oficiales más recientes del ámbito estatal y municipal sobre programas sociales son de hace cinco años,⁷⁸ por lo menos, lo cual no permite que la ciudadanía conozca la totalidad de la oferta gubernamental ni que haya coordinación entre entidades gubernamentales de los diferentes órdenes de gobierno.

Segundo, al no conocer la oferta de programas sociales en el país, no se sabe en qué medida hay duplicidad y desarticulación de programas. Es decir, si se está gastando eficientemente con los recursos públicos disponibles,

⁷⁶ Transparencia Mexicana (2010), "Informe Ejecutivo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno", <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

⁷⁷ Transparencia Mexicana y PNUD, *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)*, <https://www.programassociales.org.mx>

⁷⁸ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social*, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

si es que se atiende varias veces a la misma población o a la misma área geográfica.

Tercero, no se conoce el detalle de cuánto se presupuesta para cada uno, cómo se gasta en su operación individual, ni los resultados concretos que dan, ya que el nivel de información de todos los programas sociales del país está disperso.

Si bien es cierto que la discrecionalidad, los riesgos de corrupción o el uso político durante procesos electorales, se ha seguido presentando en la política gubernamental social, existen mecanismos preventivos que, de implementarse en su totalidad, podrían proteger y dar solidez a los programas sociales, y dotarlos de mayor integridad y menores riesgos de corrupción. Dichos mecanismos son:

Reglas claras y accesibles. La información básica de toda política social enfocada al desarrollo debe existir y ser pública de manera accesible y oportuna; es decir, las reglas de operación y los lineamientos normativos. Asimismo, tanto servidoras y servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, como la ciudadanía y, sobre todo, los beneficiarios de programas sociales, deberían conocer cómo funcionan, quiénes y cómo pueden acceder a sus beneficios. Esto quiere decir que los gobiernos deben desarrollar y hacer públicas dichas reglas en un lenguaje que cualquier persona pueda entender. Esto permite que no haya asimetrías de información y disminuya el riesgo de que funcionarios o partidos políticos busquen aprovecharse de la falta de conocimiento general del funcionamiento de los programas para sus propios fines, en particular cuando se llevan a cabo procesos electorales.

No obstante, y a pesar de lo importantes que son, las reglas de operación y los lineamientos normativos no están presentes en todos los programas sociales del país, principalmente en el ámbito local. En el último informe de IPRO, en promedio, a nivel nacional, 70% de los programas tienen reglas de operación. Esta situación debe cambiar, ya que todos los programas deben tenerlas para disminuir su discrecionalidad y los riesgos de corrupción en su implementación.

Disponibilidad de información y rendición de cuentas. A fin de que se conozca a quiénes van dirigidos y cómo se están gastando los recursos de los programas sociales, es de vital importancia que los gobiernos transparenten información detallada mediante medios electrónicos y no electrónicos de forma accesible, a fin de que esta información llegue a la mayor parte de la población. Dicha información incluye cuánto se presupuesta y gasta en cada programa, en quiénes se invirtieron esos recursos y qué resultados se obtuvieron.

Uno de los temas en donde se encuentran diversos retos de acceso a la información es el de los padrones de beneficiarios, ya que no todos están disponibles, no todos son accesibles y no cuentan con todos los datos necesarios para que se pueda saber detalladamente a qué personas, o a qué entes —empresas, universidades, etc.— se canalizan los miles de millones de pesos de los programas sociales.

Uno de los grandes pendientes en México ha sido contar con un padrón único y público de beneficiarios. Esta tarea no ha sido fácil y sigue en constante construcción. Por ejemplo, sólo en el ámbito federal existen diferentes plataformas para la publicación de padrones: el Padrón Único de Beneficiarios (PUB),⁷⁹ integrado por la Secretaría de Bienestar, que se conforma a partir de la base de datos oficial que contiene la relación de los beneficiarios de cada Programa para el Desarrollo del Gobierno Federal. También está la sección de Padrones de Beneficiarios de la Plataforma Nacional de Transparencia,⁸⁰ a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Finalmente se encuentra el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G),⁸¹ instrumentado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), siendo una herramienta que consolida, en una base de datos, la información de los beneficiarios de programas de subsidio a cargo del Gobierno Federal. Esta última herramienta ha sido para uso interno de las dependencias y ha estado cerrada al público hasta ahora. Actualmente está en proceso para ser transparentada por parte de la SFP. Sin embargo, y a pesar de que sólo en el ámbito federal se cuenta con varias plataformas, no es posible analizar en conjunto a quiénes llegan los programas sociales, ya que los sistemas no cuentan con los mismos datos ni existe homogeneidad en cómo se capturan los campos de información entre dependencias o entre programas, lo cual dificulta su interoperabilidad. Es necesario seguir fomentando que todas las plataformas, tanto en el orden nacional como en el local, sean públicas y tengan la misma información.

Control y fiscalización para que los programas sociales cumplan con las normas establecidas y sus objetivos: Las actividades de fiscalización y evaluación permiten conocer si los recursos económicos y humanos de los programas sociales están siendo implementados con base en las reglas y los objetivos que persiguen y que, en caso de incumplimientos, se apliquen las sanciones correspondientes. Esto suele hacerse mediante auditorías y evaluaciones. En general, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practica más auditorías de cumplimiento financiero que de desempeño. Tan sólo para la cuenta pública 2020, del total de auditorías realizadas, la ASF

⁷⁹ Secretaría de Bienestar, "Padrón Único de Beneficiarios", <https://pub.bienestar.gob.mx/>

⁸⁰ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), "Plataforma Nacional de Transparencia", <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

⁸¹ Secretaría de la Función Pública, "Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)", <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>

llevó a cabo 81.7% de cumplimiento y sólo 6.1% de desempeño.⁸² Es decir, revisa en mayor medida que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto. Con respecto a las auditorías de desempeño, se pueden analizar los resultados previstos de las políticas públicas analizadas y verificar su impacto social y económico.⁸³ Bajo este enfoque, es menos probable que se sepa realmente el impacto de los programas en el desarrollo de las personas y los riesgos en cuanto a su eficiencia. En este sentido, para corregir esta disparidad en cuanto a los tipos de auditorías, es conveniente asegurar y ampliar la participación social, civil y comunitaria en la integración del programa anual de auditorías. Y, que si las auditorías detectan problemas de corrupción de manera sistemática en programas sociales o rubros presupuestales, se corrijan estos problemas y se evite destinar recursos públicos adicionales, año con año, en la integración y aprobación del presupuesto.⁸⁴

Si se compara con las evaluaciones de programas a nivel nacional, IPRO detectó en más de 10 años que, en promedio, sólo uno de cada dos programas en el país es evaluado; por ende, muchos de los programas no cuentan con los elementos para saber cómo se pueden mejorar y si están impactando realmente en lo que buscan lograr.

Por otra parte, el uso político y el desvío de recursos para campañas electorales a través de programas sociales ha sido una constante en la política mexicana y, en este sentido, se daña la integridad de las elecciones y de la democracia. En este sentido, el control de programas sociales debe ser especialmente sensible durante procesos electorales, en donde las y los servidores públicos deben tener conocimiento de los delitos que estarían cometiendo en caso de buscar un uso político para favorecer a partidos políticos o a candidatos y candidatas en específico. Así, es necesario que las dependencias gubernamentales de todos los órdenes de gobierno continúen promoviendo información sobre lo que pueden y no hacer los funcionarios públicos antes y durante las elecciones y, en caso de que cometan delitos electorales, sean detectados a tiempo, se investiguen y, sobre todo, se apliquen las sanciones correspondientes. La falta de sanciones justas con respecto a delitos electorales relacionados con el uso de programas sociales, permite que siga existiendo un contexto para que se sigan cometiendo y la corrupción florezca.

⁸² Auditoría Superior de la Federación (2022), *Informe Ejecutivo General del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020*, <https://informe.asf.gob.mx/>

⁸³ Auditoría Superior de la Federación, "Tipos y Enfoques de Auditorías", https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

⁸⁴ Transparencia Mexicana, México Evalúa y la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (2021), "Quince puntos para mejorar la fiscalización del gasto público en México", https://drive.google.com/file/d/12v_5WUee-01YOkI05ovgEKx2kdL1ChrQ4/view

Participación de las personas en todos los procesos de los programas sociales. Cuando la ciudadanía no tiene los mecanismos necesarios para participar y opinar, se crean las condiciones perfectas para que los riesgos de corrupción aparezcan. La participación de las personas en los programas sociales ha estado presente en la política social de México desde hace 30 años con la contraloría social, que permite verificar el cumplimiento de la correcta aplicación de los recursos públicos en dichos programas.⁸⁵ Esto no ha sido suficiente. De acuerdo con lo reportado por gobiernos de distintos partidos políticos, alrededor de la mitad de los programas sociales del país cuenta con contraloría social y sólo un tercio con mecanismos para que las personas participen y se involucren en los programas.

Usualmente, los programas y acciones para el desarrollo social se crean, se llevan a cabo y se evalúan desde los escritorios de las y los servidores públicos. No obstante, si realmente se busca el involucramiento de las personas a las que benefician, se deben facilitar los espacios para su participación activa. Es indispensable que las y los beneficiarios se involucren desde la creación de los programas, que opinen sobre si son de utilidad o no, sobre cómo poder mejorarlos, que pidan la rendición de cuentas respecto de ellos y que puedan ejercer la contraloría social.

A tres décadas de la creación de esta última, es necesario repensar su modelo bajo los enfoques de derechos humanos y de inclusión de nuevos actores sociales, de grupos en situación de vulnerabilidad o grupos sub-representados en las decisiones públicas. Asimismo, con la posibilidad de que dicha vigilancia y participación social cuente con las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación.

La corrupción y la falta de desarrollo están completamente ligados. La corrupción y sus efectos debilitan el progreso de las personas y de los países en su conjunto. Tomó tiempo, pero las agendas internacionales para el desarrollo ya lo reconocen y los países se han comprometido a metas específicas para reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas, y a crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. A fin de que esto sea una realidad, y no se quede en una declaración de buenas intenciones, es necesario que en las políticas públicas que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, se implementen mecanismos que disminuyan su discrecionalidad, protejan su integridad y, con ello, se reduzca la corrupción. La ruta está trazada, sólo hay que seguir aplicando sistemáticamente los ajustes y cambios que permitirán que esto ocurra.

⁸⁵ Secretaría de la Función Pública (2015), "¿Qué es la Contraloría Social y cuál es su marco legal?" <https://www.gob.mx/sfp/articulos/que-es-la-contraloria-social-y-cual-es-su-marco-legal>

Designaciones públicas abiertas: entre la captura de las instituciones y la integración competitiva de los cargos públicos por designación

David Gómez-Álvarez*

El proceso de designaciones públicas representa un problema de captura de las instituciones por el alto grado de discrecionalidad, arbitrariedad y opacidad con que se nombra a sus titulares y/o integrantes. Este problema es transversal a todo el Estado mexicano, pero se manifiesta particularmente en la integración de los organismos públicos autónomos, descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública. Este tipo de organismos se ha convertido en botín político de los gobernantes en turno que designan a sus titulares y/o integrantes bajo lógicas político-partidarias, cuando no personales.

El término “designaciones públicas” se refiere al proceso mediante el cual se designan titulares y/o integrantes de instituciones públicas de forma indirecta, por actores decisores facultados para integrarlas. Como sucede en todo proceso de este tipo, hay riesgos de captura como resultado de la endeble institucionalización del procedimiento de designación. Aunado a esto, existe una exacerbada partidización de la vida pública, donde los intereses de los partidos políticos tienden a interferir en todo proceso de nombramiento. Tanto la endeble institucionalidad como la excesiva politización vulneran los procesos de designaciones, aumentando los riesgos de corrupción por captura de las instituciones.

Una definición clásica de corrupción es la apropiación ilegítima de lo público. La captura de las instituciones públicas por razones no legítimas es, vista desde otro ángulo, una forma de corrupción. Si los titulares y/o integrantes designados no son aptos para el cargo, el desempeño institucional no será óptimo. La pérdida de eficiencia/eficacia institucional, como resultado de una mala designación, es una forma de corrupción. De ahí la importancia de las designaciones públicas abiertas.

* Académico de la Universidad de Guadalajara y director de Transversal Think Tank.

La correcta integración de las instituciones públicas por medio de procesos de designaciones abiertas, esto es, competitivos, transparentes y participativos, es la forma en que se pueden minimizar —mas no eliminar— los riesgos de corrupción por captura de las instituciones. Mediante este tipo de procesos, los intereses fácticos, políticos, partidistas y de grupo son expuestos a la deliberación pública, pudiendo ser identificados; en teoría, el interés general tendería a prevalecer sobre los intereses particulares, aunque en la práctica no necesariamente funcione de esa manera.

Entre los funcionarios públicos electos democráticamente (representantes populares) y los funcionarios públicos de carrera (servicio civil), existe un extenso conjunto de cargos que no son votados ni forman parte de un escalafón burocrático. Se trata de puestos directivos que son designados de forma indirecta por terceros, mediante procedimientos relativamente específicos que varían mucho entre instituciones y gobiernos.

Las designaciones públicas de titulares e integrantes de otro Poder Público (el Poder Judicial se integra por designación), de organismos constitucionales autónomos y de órganos públicos descentralizados/desconcentrados, forman el conjunto de procesos de decisión susceptibles de captura institucional. Desde la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta la de un contralor ciudadano municipal de un ayuntamiento, existen miles de cargos públicos determinados por los Poderes Ejecutivo y/o Legislativo en los tres órdenes de gobierno, a todo lo ancho del sector público.

Aunque de muy diversas maneras, ese conjunto de cargos públicos directivos tiene en común que es nombrado de forma indirecta, ya sea por el Legislativo, el Ejecutivo o alguna instancia de designación *ad hoc*, lo cual representa una oportunidad para el combate a la corrupción por medio de la apertura de los procesos de designaciones públicas a la sociedad civil. En la medida en que esos procesos se abran a la participación ciudadana, el riesgo de captura de las instituciones disminuirá.

Idoneidad de perfiles y requisitos de elegibilidad

Por lo común, los requisitos de elegibilidad son estándares mínimos que marca la legislación aplicable, como contar con un título profesional, acreditar experiencia profesional, tener una edad mínima, carecer de antecedentes penales, ser de nacionalidad mexicana y, en algunos casos, acreditar la residencia en alguna entidad federativa.

Algunas veces se añaden criterios subjetivos, como demostrar conocimientos especializados, gozar de buena reputación, tener una trayectoria destacada o experiencia profesional relevante, no haber ejercido un cargo partidista en un periodo determinado, y contar, de preferencia, con título profesional.

Existe controversia en cuanto a ciertos requisitos de elegibilidad, en tanto que no son perfectamente compatibles con un Estado constitucional democrático de derecho. La exclusión de ciudadanos no mexicanos por nacimiento, la obligatoriedad de una edad mínima o la exigencia de contar con un título, son requisitos que podrían ser excluyentes, discriminatorios y, en consecuencia, antidemocráticos.

En cambio, los criterios subjetivos —que en ocasiones se omiten, minimizan o ponderan con menos valor— pueden ser, incluso, más relevantes para las designaciones públicas, pues se refieren a aspectos sustantivos de quienes aspiran a ser designados a un cargo público: trayectoria, mérito, perfil, resultados y reputación. Se trata de criterios subjetivos y, por tanto, menos estandarizados y homogéneos que los criterios mínimos formales. En consecuencia, son más difíciles de evaluar, pero no por ello menos importantes.

De acuerdo con la literatura especializada, los criterios de designaciones públicas también se pueden distinguir entre *institucionales* y *sustantivos*, donde los primeros corresponden a los requisitos legales básicos y los segundos, al perfil idóneo. Existen diversas clasificaciones de los requisitos de elegibilidad e idoneidad para ocupar un cargo público, que van desde los criterios *duros* o *formales* hasta los *blandos* o *subjetivos*, que en conjunto conforman un espectro de insumos esenciales en la decisión última de las designaciones públicas.

Independencia política y representatividad ciudadana

El criterio de independencia política en las designaciones públicas abiertas es fundamental para garantizar la integración correcta de las instituciones públicas. La independencia política se refiere no sólo a la no subordinación política, sino a la no existencia de vínculos que comprometan el correcto desempeño de la persona designada. Se trata de un criterio subjetivo, pero determinante en el desempeño y el comportamiento de la persona designada.

La distancia o independencia que debe existir entre, por un lado, la persona designada y, por el otro, los actores y/o intereses afectados, es potencialmente tan compleja como difícil de dilucidar *a priori*. Se trata, desde luego, de un criterio normativo *ex ante*, que es difícil de evaluar por los conflictos de interés latentes y por los lazos políticos preexistentes. A diferencia de los conflictos de interés reales o aparentes, que son relativamente identificables, los latentes o potenciales no son fáciles de detectar *a priori*, pues subyacen en las relaciones interpersonales previas o indirectas, que no necesariamente constituyen un conflicto de interés al momento de la designación pública.

La distancia política no necesariamente es sinónimo de independencia. Se trata de dos criterios distintos, aunque semejantes. La independencia política es un criterio deseable, pues supone la no subordinación. En cambio, la distancia política es un criterio neutro, pues se refiere a los vínculos políticos interpersonales, que no son indeseables *per se*. Tal distancia es un criterio relativo, que puede ser un obstáculo cuando existe un conflicto de interés o un atributo, así como una condición favorable al correcto desempeño institucional. Esta doble condición hace aún más compleja su evaluación *a priori*, pues los vínculos políticos pueden ser favorables o perjudiciales en función de la naturaleza de dichos vínculos.

Uno de los atributos más deseados en las designaciones públicas abiertas es la representatividad ciudadana. La idea de la representación ciudadana se refiere, sobre todo, al origen personal o la procedencia profesional de las personas designadas; al carácter apartidista o no gubernamental de su trayectoria; a su vinculación con organizaciones de la sociedad civil. Este origen o procedencia, sin embargo, es tan amplio como impreciso, lo cual complejiza la idea de representación ciudadana o de un perfil cívico. Al momento de evaluar a un aspirante en un proceso de designación pública, esa representatividad no sólo es un criterio subjetivo, sino un valor ambiguo.

En la discusión pública existe cierta confusión conceptual respecto a la idea de la representación ciudadana. Quienes representan a la sociedad civil son, por antonomasia, quienes fueron electos democráticamente. En una democracia, la representación ciudadana o política recae en los representantes populares, no así en los liderazgos sociales o ciudadanos. Tanto en la teoría como en la práctica, no existen representantes de la sociedad civil que no sean electos por medio del voto democrático. Por tanto, la representatividad ciudadana se refiere más a un atributo de procedencia, trayectoria, identificación y/o pertenencia, antes que a la representación como tal.

Legitimidad y crisis de representación política

La crisis de representación política por la que atraviesan muchas democracias del mundo ha ensanchado la brecha que separa a la clase política de la sociedad civil. Según diversas encuestas y mediciones, la ciudadanía se siente cada vez menos identificada con sus representantes populares. Sin embargo, al menos formalmente, los funcionarios electos representan a la ciudadanía, a pesar de su creciente desvinculación con ella.

Esta precisión conceptual es fundamental para evitar confundir representación política con representatividad ciudadana: lo primero es un atributo exclusivo de los representantes electos democráticamente, mientras que lo segundo es un atributo deseable, pero no exclusivo de ciertos perfiles ciudadanos que participan en procesos de designaciones públicas. Con su voto, los ciudadanos eligen a sus representantes populares, quienes, a su

vez, designan a determinados ciudadanos para integrar instituciones públicas. Dicho en otras palabras, los representantes políticos nombran, por medio de procesos de designaciones públicas, a aquellos ciudadanos con representatividad ciudadana.

La crisis de representación política es uno de los factores que explica la exigencia ciudadana de procesos de designación pública abierta para cada vez más cargos. La falta de legitimidad de los representantes electos para designar titulares o integrantes de instituciones es lo que ha obligado a replantear la manera en que se integran cada vez más instituciones públicas. La falta de credibilidad en los procesos de designaciones abiertas ha obligado a los representantes populares a innovar y abrir dichos procesos para legitimar sus nombramientos. El costo político asociado a un nombramiento impuesto (sin perfil ni méritos) es cada vez más elevado, por lo que los representantes populares han ido cobrando conciencia de la importancia de las designaciones públicas abiertas.

Contextos de exigencia ciudadana: un problema de acción colectiva

La sociedad civil se involucra cada vez más en procesos de designaciones públicas. Incluso, distintas organizaciones y colectivos ciudadanos se han especializado en procesos de designaciones públicas, exigiendo mayor transparencia en los criterios de designación y más espacios para la participación ciudadana. Entre los criterios exigidos destacan, por un lado, la idoneidad del perfil para que sea nombrada la mejor persona en función de las características del cargo público y, por el otro, más espacios para que terceros involucrados participen en la evaluación externa de los aspirantes.

La creación de contextos de exigencia ciudadana se ha convertido acaso en la herramienta que más incide en los procesos de designaciones públicas. A falta de atribuciones legales para que la sociedad civil organizada cuente con espacios reales de participación en los procesos de designaciones públicas, los contextos de exigencia ciudadana son construcciones mediáticas y en redes sociales, mediante las cuales la ciudadanía interviene en los nombramientos elevando el costo político de un proceso opaco, cerrado o discrecional.

La dificultad para construir contextos de exigencia ciudadana sin recursos suficientes ni atribuciones explícitas supone retos mayúsculos de acción colectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que para los representantes populares responsables de la designación existe, por lo general, un beneficio concreto e inmediato, para la sociedad civil, en cambio, existe un beneficio disperso e indirecto. Los intereses políticos de los representantes populares suelen ser más poderosos que los incentivos de los ciudadanos para construir contextos de exigencia ciudadana. Esto deriva en problemas típicos de acción colectiva que dificultan la articulación de

actores ciudadanos, pese a compartir intereses comunes. Por definición, la articulación de actores estatales suele ser mayor que la de actores no estatales, como las organizaciones ciudadanas.

De ahí que uno de los mayores retos de los procesos de designaciones públicas sea la acción colectiva: cómo alinear los incentivos para que las organizaciones ciudadanas puedan articularse en torno a objetivos compartidos. El interés público general, así como los beneficios indirectos e intangibles, no necesariamente alinean los incentivos necesarios para aglutinar organizaciones en torno a un proceso particular de designaciones públicas. Por ello, resulta imprescindible repensar la manera de hacer tangible y materializar el interés público general para que tenga un poder equiparable al beneficio político de quienes designan cargos públicos. En la medida en que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, en general, puedan capitalizar el interés público, los incentivos para articularse entre sí podrán contrarrestar el poderoso beneficio político de una designación no abierta. En otras palabras, para impedir que el interés particular se imponga sobre el general, es necesario alinear los incentivos que accionen colectivamente a la sociedad civil organizada.

Métodos y modalidades: la mecánica de las designaciones públicas

No existe consenso en cuanto a cómo designar un cargo ni un método único para realizar los nombramientos. Por el contrario, lo que hay es una multiplicidad de modalidades de designación que varían de institución a institución, incluso dentro de un mismo gobierno. El procedimiento de integración de las instituciones públicas es, por definición, idiosincrático: responde más a la inercia institucional que al diseño institucional. Dicho en términos coloquiales, las instituciones se rigen en buena medida por los “usos y costumbres” institucionales.

Con independencia de este particularismo institucional, existen aspectos o fases en el proceso de integración de las instituciones que son relativamente comunes a todas. Organizaciones y colectivos ciudadanos —la Red de Designaciones Públicas— han identificado una serie de pasos para una correcta designación. Aunque cada uno de los procesos de designaciones públicas tiene sus propias particularidades, dice el colectivo,

“es posible establecer una serie de estándares mínimos para llevar a cabo un buen proceso de designación. Con independencia de las mencionadas particularidades, cualquier proceso de designación pública debe cumplir con los siguientes elementos: 1. Cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Constitución, 2. Establecer procedimientos específicos para cada designación, 3. Establecimiento de plazos específicos y obligatorios en

dichos procedimientos, 4. Máxima publicidad durante todo el proceso, 5. Definición de un perfil ideal que se adecue al contexto político de la institución en cuestión, 6. Definición de mecanismos de evaluación precisos a partir del perfil ideal, 7. Discusión pública y amplia entre los encargados de la decisión (de designar), 8. Cumplimiento de requisitos constitucionales y legales necesarios para ocupar el cargo, 9. Cumplimiento de los plazos constitucionales, legales y los establecidos en los acuerdos, 10. Correspondencia entre la decisión tomada y la evaluación, 11. Fundamentación de las propuestas y de las decisiones de los órganos encargados de hacer la designación, 12. Participación de la ciudadanía”.

Esta docena de fases mínimas para un proceso de designaciones públicas abiertas constituye una base metodológica amplia, pero no limitativa. Por lo general, existen otras fases o aspectos adicionales que pueden ser identificados para cada caso particular, que deberán ser considerados específicamente para la institución en cuestión. Este conjunto genérico de fases es un punto de partida que ha permitido a organizaciones civiles y Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción del país, crear contextos de exigencia ciudadana en torno a procesos de designaciones públicas. La sola identificación de las fases es una contribución sustantiva que permite canalizar efectivamente la participación ciudadana en estos procesos.

En la medida en que se logre romper con la llamada “lógica de cuotas y cuotas”, que ha regido los procesos de designaciones públicas en democracias incipientes como la mexicana, se logrará combatir la corrupción política. La captura de las instituciones por medio de designaciones simuladas o dirigidas es uno de los fenómenos de corrupción más extendidos y normalizados. Sólo mediante una legislación en la materia, que incorpore todas las fases, principios y criterios de las designaciones públicas abiertas, se podrá controlar este enraizado fenómeno de corrupción institucionalizada. Una ley reglamentaria, sin embargo, no será suficiente: la participación activa de la sociedad será condición *sine qua non* tanto para la correcta aplicación de una norma en la materia, como para la construcción de contextos de exigencia ciudadana en torno a su aplicación.

Referencias

Andrade, T. S. (2009). *Construyendo Legitimidad y Confianza*. Ciudad de México: ARTICLE 19.

Fundación para el Debido Proceso. (2014). *Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador (a)*. Due Process of Law Foundation.

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: PAIDÓS.

Mora, R. M. (2012). "El concepto de la discrecionalidad en el quehacer de la administración pública". *Justicia Juris*, 92-105.

Observatorio Nacional de Designaciones Públicas. (2020). *Los procesos de Designaciones Públicas como un mecanismo para fortalecer a las instituciones públicas*. Observatorio Nacional de Designaciones Públicas.

Rodríguez Manzo, G., & Cano López, L. (2006). *Un ombudsman modelo: propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*. Ciudad de México: FUNDAR.

La corrupción como obstáculo para el desarrollo empresarial

Héctor Tirado*

Introducción

Diversos estudios han señalado que la corrupción inhibe el desarrollo económico. De manera específica, se tiene evidencia de su impacto en el crecimiento económico (Tanzi & Davoodi, 2000); en desincentivar la inversión (Campos, Lien, & Pradhan, 1999); de sus afectaciones en la productividad (Lambsdorff, 2003) y de su papel en el aumento de la inflación (Al-Marhubi, 2000).

Dentro del sector privado, la corrupción afecta significativamente el desempeño de las empresas, ya que obstaculiza su innovación y crecimiento (Lau, Yang, Zhang y Leung, 2015). Incluso, organizaciones internacionales han señalado que la corrupción llega a aumentar el costo de hacer negocios hasta un 10% (Foro Económico Mundial, 2011).

Con base en este panorama, resulta necesario analizar las formas específicas en que la corrupción se manifiesta e incide en el desarrollo empresarial. Por ello, a partir de un análisis descriptivo, en este artículo se muestra cómo la corrupción obstaculiza la apertura y el mantenimiento de negocios en México.

De tal forma, no solamente se entenderá a la corrupción como “el abuso del orden público a partir del uso de las instituciones y/o de los recursos públicos para beneficios privados” (Rogow & Lasswell, 1963), sino que también se observará como un concepto “paraguas”, es decir, un fenómeno que en sí mismo abarca y se relaciona con otros, como clientelismo, captura del estado, mecenazgo, patrimonialismo y particularismo (Rothstein & Varraich, 2017). Por ello, es importante saber cuáles de estos elementos se relacionan y socavan la actividad empresarial.

El propósito de este artículo es evidenciar los elementos específicos relacionados con el fenómeno de la corrupción que obstaculizan la apertura

* Investigador en el área de Finanzas Públicas y Anticorrupción en Ethos. Laboratorio de Políticas Públicas.

y el desarrollo de negocios, en el entendido de que, para poder generar un mejor ambiente para el desarrollo empresarial e impulsar el desarrollo económico de México, primero debemos entender las causas del problema.

La corrupción y el desarrollo empresarial en datos

En estas páginas se analizan cuatro temas específicos que relacionan la corrupción con el ambiente empresarial: i) frecuencia de actos de corrupción y orden de gobierno; ii) causas principales; iii) gestores y, por último, iv) inseguridad. A fin de emplear información representativa del sector empresarial en México, se retoman datos de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas [en adelante ENCRIGE] (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020); la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas [en adelante ENVE] (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020); y la Encuesta de Percepción Empresarial [en adelante EPE] (Ethos, 2022), los cuales serán presentados a continuación.

Frecuencia de actos de corrupción y orden de gobierno

Algunos analistas del fenómeno de la corrupción en México han señalado la importancia de contar con mediciones sobre la presencia de este fenómeno, al grado de considerar que “estimar la magnitud de corrupción en un país es equiparable a la creación de un sistema de información epidemiológica capaz de rastrear cada una de las enfermedades en términos de su prevalencia y tasa de crecimiento” (Bohórquez & Petersen, 2019, pág. 48). Por ello, es necesario recuperar los datos sobre la frecuencia de actos de corrupción en el sector empresarial para tener un acercamiento y, con ello, un diagnóstico de este problema.

En términos de victimización de actos de corrupción a empresas, la ENCRIGE (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020) muestra que, a nivel nacional, 71% de las unidades económicas señaló que los actos de corrupción por parte de servidores públicos son “frecuentes” o, incluso, “muy frecuentes”. Al analizar dichos datos distribuidos por tamaño de la unidad económica (Tabla 1), se observa que la percepción sobre actos de corrupción es más alta en los micronegocios.

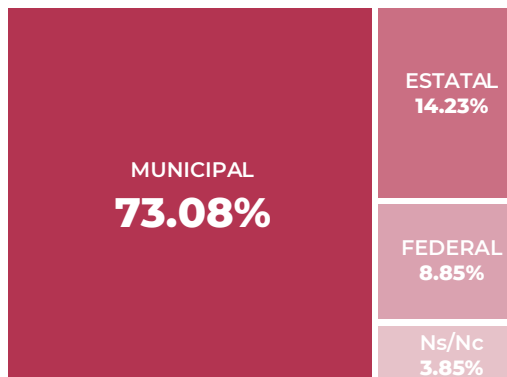
Tabla 1.
Percepción de actos de corrupción por tamaño de unidad económica.

Tamaño	Porcentaje de percepción sobre actos de corrupción frecuentes
Nacional	71.5%
Micro	77.6%
Pequeña	31.5%
Mediana	45.7%
Grande	63.9%

Fuente: INEGI (2020), Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

Por su parte, la EPE muestra que 1 de cada 10 empresarios declaró haber tenido que pagar un soborno o “mordida” al realizar algún trámite relacionado con su negocio (Ethos, 2022). En cuanto al orden de gobierno donde ocurren con mayor frecuencia, dicha encuesta señala que 7 de cada 10 sobornos ocurren en el ámbito municipal (Ethos, 2022).

Gráfico 7.
Porcentaje de sobornos por orden de gobierno.



Fuente: Ethos, 2022, Encuesta de Percepción Empresarial

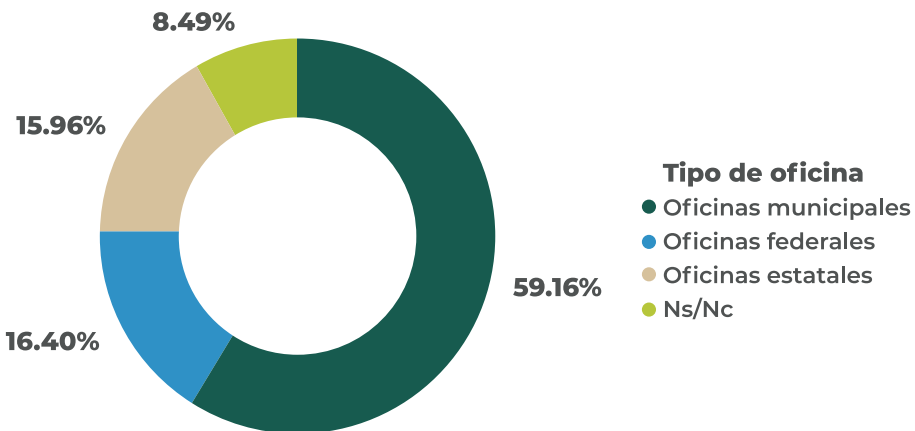
Con dichos datos se observa que, en México, el fenómeno de la corrupción está fuertemente presente en el sector privado; los altos índices de soborno se pueden considerar como una especie de impuesto: un gasto indirecto ilegal que no sólo representa un aumento en los costos de hacer negocios, sino un disuasivo para la inversión (George & Davoodi, 2000) y, con ello, un importante obstáculo para el desarrollo económico.

Causas principales

Una vez observada la percepción de las unidades económicas sobre actos de corrupción, la victimización de soborno por parte de empresarios y el orden de gobierno donde esto ocurre con mayor frecuencia, resulta necesario conocer las principales causas para incurrir en actos de corrupción.

En dicho tema, la ENCRIGE muestra que 72% de las unidades económicas considera que los actos de corrupción se generan para agilizar trámites (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Aunado a ello, los datos de la EPE muestran que cerca de 6 de cada 10 empresarios encuestados señalaron que las oficinas en las que enfrentan más obstáculos de este tipo son las municipales (Ethos, 2022).

Gráfico 8.
Oficinas donde es más difícil hacer trámites.



Fuente: Ethos, 2022, Encuesta de Percepción Empresarial

Dichos datos adquieren relevancia al recordar que las autoridades municipales son el primer medio de contacto entre gobierno y ciudadanía y, sobre todo, el principal orden de gobierno donde los empresarios realizan trámites y obtienen servicios públicos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

De tal forma, es particularmente interesante observar cuáles son las particularidades de los municipios que los hacen un terreno fértil para la corrupción. Al respecto, autores como Klitgaard han dejado en claro que la corrupción se gesta de manera ágil cuando una organización, o persona, tiene el monopolio sobre un bien o servicio y cuenta con la discrecionalidad necesaria para decidir quién lo recibirá, sin tener que rendir cuentas por ello (Klitgaard, 1998, pág. 4). Dichos elementos reflejan el importante reto de las autoridades municipales en México, para evitar que la obtención de trámites y servicios públicos sea un monopolio ejercido con discrecionalidad y, con ello, prevenir que la “necesidad” de agilizar trámites siga siendo una de las principales causas de soborno en el país.

Gestores

Los datos mostrados hasta este momento permiten observar que la necesidad por parte de los empresarios de “agilizar” el cumplimiento de los trámites de su negocio es el principal motivador para incurrir en sobornos, pero debemos considerar que dicha situación también ha permitido el florecimiento de gestores.

Al respecto, la EPE señala que 1 de cada 5 empresarios encuestados declaró haber recurrido a un gestor para agilizar algún trámite relacionado con su negocio (Ethos, 2022), lo cual no es un tema menor, ya que permite observar que la dificultad para hacer trámites en el orden municipal no solamente abre la puerta a la corrupción (principalmente al soborno), sino a la existencia y el auge de este tipo de intermediarios.

El tema de los gestores adquiere mayor relevancia al considerar que una de las expresiones de la corrupción se centra en la apropiación ilegítima del espacio público (Merino, 2018), hecho que ocurre a través de los gestores, “personajes” que corrompen lo público explotando el aparato gubernamental y obteniendo un beneficio económico de ello.

Al respecto, no se debe omitir que el sector privado participa en la mayoría de los casos de corrupción gubernamental (Klitgaard, 1998) y, si bien la necesidad de agilizar trámites está presente, también existe cierta proclividad de los empresarios a pagar sobornos, o bien, a recurrir a gestores para que les “ayuden” a cumplir con la tramitología. Así, es importante observar todas las aristas de este tema y no caer en lo que algunos autores han llamado “banalización del soborno”, es decir, evitar sancionar moralmente el soborno en trámites gubernamental y, con ello, normalizar este tipo de

corrupción (Moreno-Jaimes, 2022). Por tanto, no debemos olvidar que, para que un acto de corrupción se concrete, se necesitan al menos dos partes, las cuales son igualmente responsables de su persistencia.

Inseguridad

Un tema sensible relacionado con la actividad empresarial es la inseguridad. De manera específica, algunos autores han señalado que la corrupción es el arma del crimen organizado, ya que los criminales, tanto los delincuentes comunes como los grupos del crimen organizado, tienden a corromper a las autoridades para realizar sus actividades (Chabat, 2021).

Dicho tema es particularmente relevante para el desarrollo empresarial, ya que las fronteras entre lo legal, informal e ilegal abren la puerta al desarrollo de actividades delictivas tendentes a adquirir poder, dinero o ambos (Dammert, 2021, pág. 42). Lo anterior, trasladado directamente a las afectaciones a los empresarios, se refleja en el poder que este tipo de grupos ha adquirido y que le permite exigir un cobro por derecho de piso.

Al respecto, la ENVE señala que, durante 2019, el 30.5% de las unidades económicas del país fue víctima de algún delito,⁸⁶ siendo el más frecuente la extorsión (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Asimismo, la EPE muestra que el 13% de los empresarios señaló haber sido víctima de extorsión y pagó derecho de piso durante el último año (Ethos, 2022).

Dado lo anterior, es necesario observar el problema de inseguridad que atraviesa el país y que afecta directamente al desarrollo empresarial; pero debemos ser cuidadosos y no considerarlo un elemento aislado, ya que su relación con la corrupción es estrecha y, más aún, preocupante, al reputarla un círculo vicioso en el cual, mientras más capacidad de corromper poseen los grupos criminales, más dinero acumulan, lo cual les permite corromper a un mayor número de autoridades (Chabat, 2021) y seguir asegurando su persistencia.

Reflexiones finales

Los datos mostrados en este artículo permiten observar tres cosas: i) el principal obstáculo para la apertura y el mantenimiento de los negocios es la dificultad para realizar trámites en el orden municipal; ii) los sobornos están principalmente motivados por la necesidad de agilizar trámites y, por último, iii) las caras de la corrupción en el sector privado no sólo se

⁸⁶ Dentro de los delitos que contempla la ENVE se encuentran: extorsión; robo o asalto de mercancía, dinero, insumo o bienes; actos de corrupción; robo hormiga; robo de mercancía en tránsito; fraude; robo total o parcial de vehículos; daños a las instalaciones, maquinaria o equipo, entre otros (INEGI, 2020).

expresan mediante el soborno, sino por medio de gestores y cobro por derecho de piso.

De tal forma, es importante considerar que la política de mejora regulatoria, entendida como “la generación de normas claras, trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación” (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2019, pág. 21), puede ayudar a paliar los obstáculos que enfrentan los empresarios en México y, sobre todo, generar beneficios sociales, como “promover la inversión; generar seguridad; reducir los costos económicos que derivan del cumplimiento de la regulación y en consecuencia, a facilitar el cumplimiento de la ley” (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2019, pág. 22).

El desafío de los gobiernos (sobre todo municipales) para lograr que los trámites sean menos tortuosos está claro y, si bien se han verificado algunos esfuerzos importantes (como el Sistema de Apertura Rápida de Empresas), los datos señalan que una buena parte de los empresarios prefiere recurrir a los gestores y evitar toda la tramitología e, incluso, “lavarse las manos” de los sobornos que estos personajes puedan dar para “agilizar” los trámites en las dependencias públicas.

Por último, quisiera enfatizar la relevancia de observar el problema de la inseguridad ligado al de la corrupción, porque actualmente son los dos principales flagelos que aquejan al país;⁸⁷ de generarse una relación simbiótica entre ellos, pueden no solamente perpetuar su existencia, sino aumentar su presencia.

⁸⁷ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, los dos problemas principales para la población en México son la inseguridad y la corrupción, seguidos del desempleo, la pobreza y el mal desempeño del gobierno (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019).

Referencias

- Al-Marhubi, F. A. (2000). "Corruption and inflation". *Economics Letters*, vol. 66, núm. 2, 199-202.
- Bohórquez, E., & Petersen, L. (2019). "De la necesidad de medir corrupción e impunidad a la ampliación de la capacidad gubernamental y social para controlarla". *Pluralidad y Consenso*, vol. 9, núm.41, Instituto Belisario Domínguez.
- Campos, E., Lien, D., & Pradhan, S. (1999). "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters". *World Development*, Volume 27, Issue 6, 1059-1067.
- Chabat, J. (2021). "Corrupción: el talón de Aquiles en la lucha contra el crimen". En S. Alda Mejías, & G. Rodríguez Sánchez-Lara, *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann y Universidad de las Américas Puebla.
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. (2019). *Estrategía Nacional de Mejora Regulatoria*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Dammert, L. (2021). "La elusiva relación entre corrupción y crimen organizado: el caso del Perú". En S. Alda Mejías, & G. Rodríguez Sánchez-Lara, *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann y Universidad de las Américas Puebla.
- Ethos. (2022). *Encuesta de Percepción Empresarial*. México. Obtenido de <https://www.ethos.org.mx/>
- Foro Económico Mundial. (2011). *Fighting corruption makes good business sense*. FMI. Obtenido de www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_Overview_2011.pdf
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (2000). "Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries". *Journal of Public Economics*, Volume 76, Issue 3,, 459-493.

George, A., & Davoodi, H. (2000). "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies". *IMF Working Papers*, 1-48.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

____ (2020). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*. México. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2020/doc/encrige2020_presentacion.pdf

____. *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enve/2020/doc/enve_2020_presentacion_ejecutiva.pdf

Klitgaard, R. (1998). "La cooperación internacional contra la corrupción". (B. M. Fondo Monetario Internacional, Ed.) *Finanzas y desarrollo*.

Lambsdorff, J. (2003). "How Corruption Affects Productivity". *Kyklos*, vol. 56, 457-474.

Merino, M. (2018). "Opacidad y corrupción: las huellas de la captura". *Ensayo sobre la definición del problema*, INAI.

Moreno-Jaimes, C. (2022). "Indulgent citizens: Bribery in Mexico's bureaucratic procedures". *Public Administration and Development*, 1-19.

Rogow, A., & Lasswell, D. (1963). *Power, corruption, and rectitude*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Rothstein, B., & Varraich, A. (2017). "Making Sense of Corruption". Cambridge University Press.

Tanzi, V., & Davoodi, H. (2000). "Corruption, Growth and Public Finances". *IMF Working Paper*, vol. 00/182, 2-27.

Reutilización social de los activos recuperados como un medio para prevenir la corrupción y fomentar el desarrollo

Kristian Hölge*

El impacto de la corrupción en el desarrollo

La corrupción afecta negativamente las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental—, así como las cinco esferas de importancia crítica incluidas en la Agenda 2030: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Así se reconoce en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), único instrumento anticorrupción universalmente vinculante, en la cual se señala a la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo, al socavar el Estado de Derecho y la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, distorsionar los mercados, desalentar la inversión y las ayudas extranjeras, y permitir el florecimiento de la delincuencia organizada y otras amenazas a la seguridad humana.

Esta visión de que la corrupción limita el desarrollo se ha ido consolidando durante los últimos cincuenta años, a partir de las explicaciones y evidencias de una serie de estudios y publicaciones, que terminarían por desacreditar las posiciones más indiferentes y neutrales de las llamadas tesis revisionistas de las décadas de 1960 y 1970. Estas tesis cuestionaban el impacto negativo de la corrupción en el desarrollo y veían el fenómeno, más bien, como un aspecto natural del proceso de modernización del estado.

Superadas estas visiones, hoy sabemos que la corrupción reduce el crecimiento económico al deteriorar el entorno de las actividades económicas. Al atentar contra las reglas que deberían regir la relación entre los actores que participan en el mercado, la corrupción, a través del soborno o la influencia indebida, crea competencia desleal, desincentiva la inversión y origina ineficiencias derivadas del aumento de los costos y riesgos de hacer negocio. Al afectar negativamente la competencia, la corrupción contribuye al mantenimiento de oligopolios y monopolios, lo cual puede terminar limitando la posibilidad de diversificación de la economía, originando alteraciones artificiales de precios y reduciendo la disponibilidad de productos.

* Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México.

A nivel micro, la corrupción aumenta, igualmente, los costos para las empresas, tanto para aquellas que deliberadamente entregan dinero a autoridades a cambio de beneficios en sus decisiones, como para las que incurrir en sobornos para obtener acceso a un servicio o bien público. Estos costos no sólo hacen referencia al valor monetario del soborno, sino también a costos indirectos, como una reducción en la productividad y un encarecimiento en el acceso a recursos de capital.

La corrupción limita también la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la población e incrementa la desigualdad y la pobreza. Por un lado, desvía recursos públicos destinados a atender las necesidades y problemas sociales. Además, encarece, a través del soborno o cobro de comisiones ilegales, el costo de las obras y los servicios públicos, y mina, muchas veces, la calidad de éstos, ya sea porque las contrataciones se basan en relaciones clientelares y de nepotismo —en vez de criterios objetivos como el mérito y el valor por el dinero de la propuesta—, o porque se omiten los controles de calidad en la entrega de los servicios y bienes. Por otro lado, la corrupción, al estar ligada al dinero opaco y a actividades al margen de los cauces legales, reduce los ingresos fiscales y, por ende, el monto disponible para el gasto y la inversión pública, incluyendo a los sectores como educación, sanidad e infraestructura, indispensables para reducir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad.

De esta manera, las ineficiencias generadas por la corrupción distorsionan el rol redistributivo del Estado, afectando de manera desproporcional a poblaciones en posiciones de mayor vulnerabilidad y dependencia de los servicios públicos. Este es el caso de las mujeres, quienes en muchos países se encuentran en una situación de mayor inseguridad económica al representar una proporción más alta de personas viviendo en la pobreza, así como de población desempleada y con trabajos a tiempo parcial. Aunado a lo anterior, la corrupción administrativa impide el acceso de estas poblaciones a servicios públicos básicos, como la educación y la salud, o bien, incrementa sus posibilidades de sufrir corrupción sexual, un tipo de corrupción de género donde favores sexuales se utilizan como moneda de cambio, teniendo importantes efectos físicos, psicológicos, sociales y económicos a largo plazo.

La corrupción también tiene impactos negativos para el medio ambiente. Éstos están provocados por las ineficiencias en los servicios públicos, ya señaladas anteriormente, así como por la captura política y la influencia indebida de intereses privados en la legislación medioambiental para impedir, ya sea la promulgación de legislación que regule la contaminación y la explotación de los recursos naturales, o bien, su aplicación. Como sucede también en otros sectores, el fenómeno conocido popularmente como “puertas giratorias” —por el cual hay un movimiento sin obstáculos de altos cargos entre los sectores público y privado— y los conflictos de interés asociados a

esta práctica pueden resultar en importantes impedimentos para la buena gobernanza medioambiental.

Finalmente, la corrupción erosiona la legitimidad de las instituciones y genera graves problemas para el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad de las sociedades. Las redes corruptas que, en busca de su propio interés y en inobservancia de las preferencias del electorado, interfieren en el proceso de formulación de políticas, corrompen el proceso de toma de decisiones y el principio de representatividad, lo cual atenta contra las mismas bases de la democracia y merma la confianza de la ciudadanía con el sistema democrático. Asimismo, la corrupción empaña los principios de legalidad y objetividad, limitando el acceso a la justicia a aquellas personas que no tienen la capacidad o posibilidad de sobornar a las autoridades, lo cual termina por desincentivar la denuncia, alimentar la impunidad y profundizar las injusticias. La corrupción también representa una amenaza para la paz, al encontrarse muchas veces interrelacionada con los conflictos, la inseguridad y la debilidad de las instituciones, además de favorecer mecanismos que facilitan el actuar de la delincuencia organizada y el terrorismo.

Al tener en cuenta el impacto multidimensional de la corrupción, los esfuerzos para prevenir y combatirla pueden, a su vez, fungir como catalizadores en todo el espectro de desarrollo y acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta contribución también descansa en la relación que existe entre el combate a la corrupción y la construcción de instituciones sólidas, condición *sine qua non* para responder de manera efectiva a las necesidades de las personas y del planeta. Además, la implementación de las metas de los ODS relacionadas directamente con la corrupción, como es el caso de la recuperación y devolución de los activos robados (16.4), puede contribuir a liberar recursos para financiar los esfuerzos de desarrollo, en beneficio de las sociedades, tal como se argumenta en el resto de este artículo.

Reutilización social de los activos recuperados

En el octavo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Abu Dabi en diciembre de 2019, se adoptó la Resolución 8/1:⁸⁸ “Fortalecimiento de la cooperación internacional para la recuperación de activos y de la administración de los bienes embargados, incautados y decomisados”. En su párrafo 9 se alienta:

...a los Estados partes a que (...) estudien los diversos modelos posibles de disposición y administración de los bienes decomisados producto de los

⁸⁸ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2006808s.pdf>

delitos tipificados con arreglo a la Convención, entre los que figuran, por ejemplo, la asignación de esos bienes al fondo nacional de ingresos o al tesoro público, la reinversión de fondos con fines especiales y la indemnización de las víctimas del delito determinante, por ejemplo mediante la reutilización social de los bienes en beneficio de las comunidades, entre otras cosas con miras a restituir esos bienes producto del delito de conformidad con el capítulo V de la Convención.

Si bien algunos países han venido valorando y aplicando soluciones en materia de reutilización social de bienes decomisados, esta práctica —salvo excepciones— no deja ser residual. No obstante, es cierto que, en la última década, la temática se ha discutido en reuniones intergubernamentales y existen precedentes en las mismas conferencias en las que ya se alentaba a los Estados partes a tener en cuenta el desarrollo sostenible al utilizar y gestionar los activos recuperados.⁸⁹

Sin embargo, la Resolución 8/1 marca un hito jurídico-histórico al introducir, por primera vez en el marco de la aplicación de la CNUCC, una recomendación muy precisa para el avance de la transposición de sus disposiciones en materia de recuperación de activos: el uso social de los bienes decomisados. Los impactos que la corrupción tiene sobre el desarrollo deberían motivar a los países a reflexionar sobre cómo podría beneficiarse la sociedad en general, y los grupos más vulnerables en particular, con políticas coherentes y transparentes de reutilización de bienes decomisados.

Como quiera que no existen aún disposiciones, regulaciones o directivas específicas a nivel global o regional que compilen, codifiquen las mejores prácticas y resuelvan dilemas jurídicos en materia de reutilización social de los bienes decomisados,⁹⁰ la Resolución 8/1 podría servir de detonante para futuras iniciativas que fomenten este tipo de medidas.

Se hace manifiesta una oportunidad para que los Estados partes consideren la posibilidad de adoptar normativas que establezcan las circunstancias que permitirían el destino al uso social de los bienes decomisados, así como las limitaciones en su caso, el tipo de bienes al que se les puede dar tal destino y normas de transparencia aplicables tanto a la función pública sobre la administración y destino de los bienes asegurados, como a posibles entidades público-privadas u organizaciones de la sociedad civil (OSC), en su caso.

⁸⁹ Por ejemplo, las resoluciones 6/3 "Fomento de la recuperación eficaz de activos", de noviembre de 2015 y 7/1 "Fortalecimiento de la asistencia judicial recíproca para la cooperación internacional y la recuperación de activos", de noviembre de 2017. Igualmente, en la misma Conferencia de Abu Dabi de diciembre de 2019 encontramos la Resolución 8/9 "Fortalecer la recuperación de activos en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

⁹⁰ No obstante, en la directriz 6 del Proyecto revisado de directrices no vinculantes para administrar bienes embargados, incautados y decomisados, del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre la Recuperación de Activos, se hace referencia a la reutilización para fines sociales y la financiación de los organismos de hacer cumplir la ley.

La reutilización social de los activos recuperados puede desincentivar la corrupción y la delincuencia

La reutilización social de los activos recuperados de la delincuencia organizada y la corrupción como bien público puede funcionar para reducir la delincuencia y la corrupción. Esto envía un mensaje de que lo que se roba puede y debe devolverse a la sociedad. El mensaje simbólico de la reutilización social de los bienes decomisados es claro para cualquiera que se deje engañar o sea propenso a cálculos o percepciones erróneas de dinero fácil, con poco o ningún riesgo. El crimen no paga, no compensa.

Cuando los países consiguen identificar y decomisar los activos obtenidos de forma ilícita, no sólo se ataca a los delincuentes donde más les duele —su forma de hacer dinero sucio—, sino que también se desincentiva la actividad delictiva. Esos activos pueden reutilizarse de forma responsable para promover el bien social y demostrar al público que la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción es una responsabilidad compartida por todos, porque nos afecta a todos.

La reutilización social de los activos recuperados puede fomentar el desarrollo de las sociedades y comunidades

Los activos decomisados sujetos a reutilización varían en función del modelo de reutilización social aplicado. Algunos países delimitan los activos decomisados en función de su origen, por ejemplo, los activos procedentes de delitos relacionados con la droga frente a los activos procedentes de todo tipo de delincuencia organizada; mientras que otros delimitan los activos por tipo (bienes inmuebles frente a los bienes muebles). Así, algunos países, como España, sólo ocupan los ingresos procedentes de los delitos relacionados con las drogas. En otros, se restringe la reutilización social a los bienes inmuebles, como en el caso de Italia.

En la práctica, la mayoría de los países que han adoptado una normativa que les permita dar un destino social a los bienes mal habidos, ocupan bienes decomisados al crimen organizado. La Resolución 8/1 alienta a los Estados a hacer lo propio con el producto de los delitos tipificados con arreglo a la Convención contra la Corrupción. La experiencia adquirida sobre la base del artículo 57 de ese instrumento establece, entre otros puntos, que el producto de la malversación de fondos públicos debe devolverse, una vez decomisado, al Estado parte requirente, mientras que, para el producto de otros delitos de la Convención, se ha adoptado un régimen diferenciado que tiene en cuenta los daños, la propiedad anterior, los terceros de buena fe y las víctimas.

En esta línea se encuentran los Principios del Foro Mundial sobre la Recuperación de Activos (GFAR, por sus siglas en inglés) para la disposición

y transferencia de activos robados, decomisados en casos de corrupción. En ellos se destaca la obligación de garantizar la transparencia en el retorno y administración de los activos recuperados; el hecho de que tanto las víctimas como la población de los países perjudicados deban ser beneficiarios; que, entre otros objetivos, los activos decomisados deben ser utilizados para la consecución de objetivos de desarrollo; y la conveniencia de implicar en el proceso de restitución a la sociedad civil y las organizaciones comunitarias.

Indudablemente se busca que el futuro de la reutilización de los bienes recuperados sea en beneficio de la sociedad y que contribuya a los objetivos de desarrollo. La lucha contra el crimen debe contribuir al bienestar de la sociedad, no sólo en materia de seguridad, sino también en aspectos relativos al goce de derechos económicos y sociales, particularmente por parte de las comunidades más vulnerables y/o afectadas por el crimen.

Posibilidades para accionar las disposiciones sobre reutilización social de los activos recuperados

Ahora bien, ¿cómo transponer la Resolución 8/1 cuando la normativa existente en muchos países es parca en instrucciones? Un posible punto de partida sería la elaboración de un estudio que permita el desarrollo de una ley modelo que aborde las modalidades posibles para guiar a los Estados en sus esfuerzos legislativos. En Latinoamérica no son pocos los países que han adoptado leyes que faciliten el decomiso, tanto por la vía penal como a través de la extinción de dominio. El siguiente paso es diseñar sistemas transparentes de administración de bienes que contemplen la reinversión social de los bienes decomisados y faciliten la tarea a las oficinas encargadas de administrar los bienes decomisados. Sin guía doctrinal, el camino hacia una maximización plenamente efectiva del valor de los bienes decomisados es aún largo.

Varios estudios e informes publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en el marco de la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC y su Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre la Recuperación de Activos, señalan algunas buenas prácticas en varios países sobre la reutilización social de los activos recuperados, a saber:

- Determinar el destino de utilidad social por medio de intervenciones directas por parte de instituciones del Estado o indirectas.
- Plantearse tanto por la vía penal como civil o administrativa (considerando el reconocimiento mutuo de órdenes de decomiso que no estén basadas en condenas penales).

- Destinarse al uso determinado tanto bienes muebles como inmuebles.
- No limitarse a dar uso social al producto del delito del crimen organizado, sino considerar el catálogo de conductas corruptas de la CNUCC.
- Adoptar y aplicar normas de transparencia activa respecto a los procesos de recuperación de activos y su administración, tanto por parte de las administraciones públicas como de entidades sociales que pudieran implementar programas. Lo mismo puede decirse del derecho de acceso a la información.
- Desarrollar una estrategia para la asignación de los bienes recuperados, en lugar de decidir intervenciones caso por caso.
- Desarrollar políticas sobre cuándo asignar los bienes decomisados, especialmente los bienes inmuebles, de forma gratuita y cuándo cobrar un alquiler o una tasa razonable.
- Simplificar el procedimiento de asignación de bienes.
- Desarrollar estrategias para garantizar que los activos destinados a la reutilización social puedan seguir siendo productiva y económicamente viables.
- Realizar la gestión de los bienes decomisados desde una institución centralizada.

Si bien es importante establecer normas concretas que aborden la manera de poner los bienes recuperados a disposición de la sociedad, no es menos relevante reflexionar sobre los posibles usos. Algunos ejemplos⁹¹ de ello son:

- Tratamiento y prevención de adicciones.
- Asistencia a menores, jóvenes y familias en situación de riesgo.
- Integración de inmigrantes.
- Albergues para mujeres víctimas de violencia.
- Políticas de género.

⁹¹ https://www.unodc.org/documents/corruption/AddisEGM2017/Report_of_international_expert_group_meeting_Vienna_7-9_Sept_2015.pdf y https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/17-07000_ebook_sr.pdf

- Formación de profesionales.
- Reinserción social de personas privadas de libertad.
- Actividades de apoyo para estudiantes.
- Servicios de orientación laboral para jóvenes con dificultades sociales.
- Establecimiento de puntos de información para jóvenes (sexualidad, drogas, VIH/SIDA, etc.).
- Actividades deportivas.
- Gestión de ganado a través de pequeñas explotaciones familiares que formen parte de planes de inclusión social.
- Paliar los efectos de desastres naturales y reducción de riesgos y daños.
- Financiar acciones del Estado, OSC y Organizaciones Internacionales para prevenir el crimen.

El decomiso de bienes ya no se deberá considerar únicamente un medio para privar de recursos a organizaciones delictivas o delincuentes de cuello blanco, sino también un medio para prevenir la delincuencia organizada, los flujos financieros ilícitos y la corrupción, e impulsar el desarrollo sostenible. Los Estados partes de la CNUCC tienen ante ellos la oportunidad de adoptar normas que permitan el decomiso eficaz de los bienes mal habidos, aplicando lo dispuesto en el párrafo 9 de la Resolución 8/1 y en sintonía con la Convención, como política de lucha contra el crimen y la corrupción, y de fomento al desarrollo sostenible.

El *compliance* en el sector público como sistema para combatir la corrupción

Rafael Martínez Puón*

Introducción

Así como la humanidad ha sido sumamente creativa e innovadora para buscar nuevas formas y métodos para el ejercicio diverso de prácticas de corrupción, en la misma medida y proporción se tiene que ser y actuar para buscar fórmulas y diseñar herramientas para su erradicación. El *compliance* puede ser una de ellas.

Desde hace varios años existe un férreo compromiso con la lucha contra la corrupción, a nivel tanto mundial como nacional. La creación de distintos índices, clasificaciones, estudios, recomendaciones, cartas, sistemas y estructuras *ad hoc*, son parte de las evidencias en cuanto al interés en combatir este fenómeno. El gobierno de México no ha sido la excepción, de ahí que haya suscrito una gran cantidad de convenios internacionales⁹² y haya creado, en sus diversas administraciones, componentes y herramientas similares para su erradicación. Estos esfuerzos no son propios del gobierno actual —no obstante ser uno de los principales temas de su agenda—, sino que derivan de iniciativas que se remontan a los últimos 40 años, por lo menos.

Al respecto, bien vale la pena preguntarse: ¿Ha sido suficiente todo este trabajo desarrollado? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué otro tipo de herramientas o sistemas se requieren para combatir la corrupción? En principio,

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

⁹² Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC); Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos; *Foreign Corrupt Practices Act.*; Cumbre Anticorrupción de Londres; Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Grupo de Trabajo Anticorrupción G20; Estándares y herramientas de Transparencia Internacional; T-MEC (Capítulo XXVII Anticorrupción); La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas (Objetivo 16: Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas).

debe aclararse que este es un problema que no tiene una pronta solución; bien podría clasificarse como un *wicked problem*⁹³ (“problema retorcido”), lo que implica seguir desarrollando, en una especie de aproximaciones sucesivas, ideas innovadoras, generar enlaces entre ellas y adoptar esquemas de gobernanza estratégica, ya sean gobiernos vinculados con empresas, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos en general, para hacerle frente a este flagelo.

Un sistema adoptado por el sector privado, pero también recientemente por el público, es el *compliance*, entendido como el conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan, y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a ellos (WCA, 2021). En un afán de buscar nuevas fórmulas para combatir la corrupción, está este sistema, que puede resultar útil en su aplicación.

Este texto atiende a este interés y se encuentra dividido en los siguientes apartados:

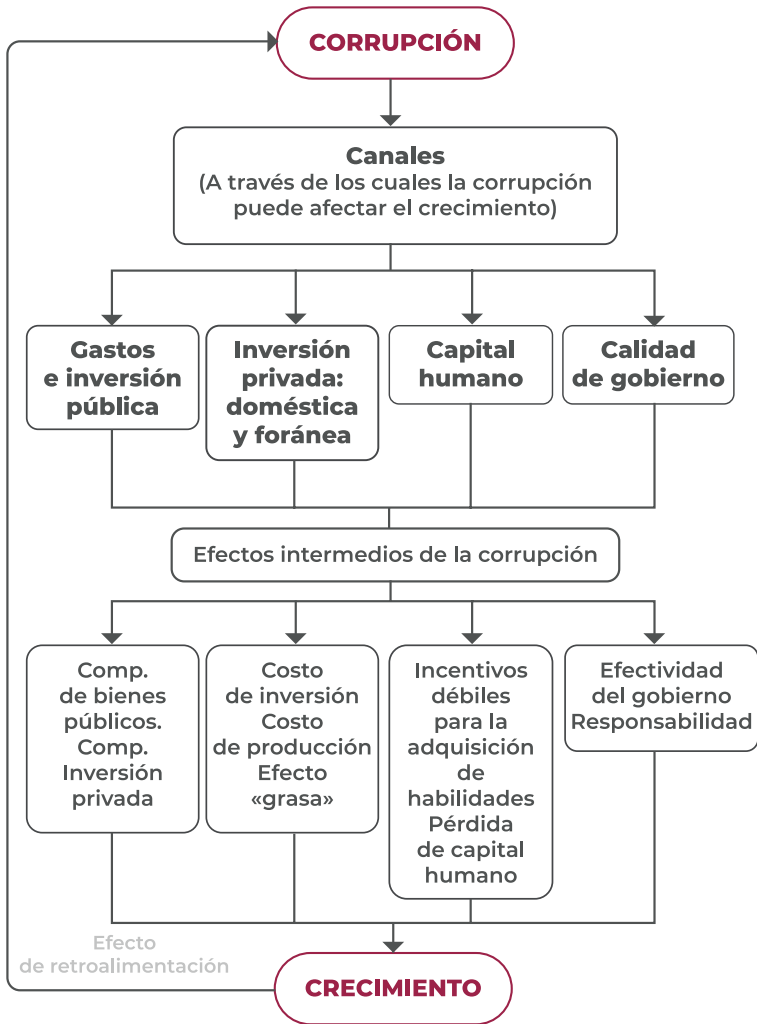
- 1) el problema de la corrupción y su relación con el desarrollo y el crecimiento económicos;
- 2) el *compliance* en el sector público;
- y 3) tendencias y conclusiones.

1) El problema de la corrupción y su relación con el desarrollo y el crecimiento económicos

Sin lugar a dudas, el problema de la corrupción se hace más notorio cuando se le dimensiona con relación a sus efectos; cuando su repercusión tiene una magnitud sensible en otros ámbitos, como el crecimiento y el desarrollo económicos. Ahora bien, identificar los costos que tiene la corrupción es indispensable para un diagnóstico acertado de la magnitud del problema. Desafortunadamente, medir los costos “directos” e “indirectos” resulta una tarea compleja.

⁹³ Head, Brian y Alford, John (2015) “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”. *Administration and Society*, Vol. 47, Issue, USA.

Gráfico 9.
Relación entre corrupción y crecimiento económico.



Fuente: Gobierno de UK.

Citado por Casar (2020: 78).

De acuerdo con cifras brindadas por el secretario de las Naciones Unidas, António Guterres, los costos internacionales de la corrupción serían de alrededor de 3.6 billones de dólares, fundamentalmente en forma de sobornos y dinero robado. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional apunta que la corrupción tiene un costo aproximado equivalente al 5% del PIB mundial (Casar, 2020: 69). Esta última cifra la comparte el Foro Económico Mundial y asciende a alrededor de 2.6 billones de dólares. Por su lado, el Banco Mundial ha estimado que un billón de dólares en sobornos es pagado anualmente (Rotberg, 2020: 15).

Para el caso mexicano, los datos sobre el costo de la corrupción son diversos. Como señala María Amparo Casar (2020:69), esta situación se debe a que “aún no existe una metodología que pueda decirnos con suficiente certeza cuál es el costo económico que la corrupción ocasiona para nuestro país”. Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el daño económico que genera la corrupción en México va del 5% al 10% del PIB. La Organización de los Estados Americanos (OEA) sitúa el costo en un 10 % del PIB nacional, lo cual lo pondría por arriba de lo que sucede a nivel global. La organización de la sociedad civil *México, ¿cómo vamos?* estima la cifra en 341 mil 677 millones de pesos anuales (Casar, 2020: 69).

La primera razón por la cual la corrupción tiene un efecto negativo está relacionada con el efecto distorsionador que se ejerce en la libre competencia en el mercado. Se trata de los sobornos que los ciudadanos o empresarios tienen que pagar. Así, por ejemplo, en los sistemas políticos alrededor del mundo, se destinan cantidades importantes de recursos a las campañas electorales y al cabildeo en los congresos y parlamentos, con la finalidad de aprobar legislación favorable a los actores económicos más poderosos. Esta situación crea barreras de entrada muy elevadas para competidores menores y nuevos que deseen incorporarse a una industria determinada. De esta forma, se genera una extracción de renta a los consumidores, con costos muy importantes para el crecimiento del país. Por otro lado, desincentiva la innovación intelectual y tecnológica en sectores fundamentales de la economía a partir de dos vías: las empresas que innovan requieren más trámites, lo que a su vez incrementa la posibilidad de extorsión a lo largo del proceso.

Gráfico 10.
Los costos de la corrupción.

Económicos	
Inversión	Menor inversión en países con mayor corrupción.
Productividad	Un incremento de diez puntos en la calificación en el IPC (de 29 a 39) podría aumentar la productividad del capital en 40%.
Ingreso de las empresas	La corrupción le costo en promedio a las empresas en Latinoamérica 9,785,000 pesos.
Piratería	43 mil millones de pesos y representa el 1.25% del PIB nacional.
PIB	Dependiendo de la estimación, entre 2% y 10% del PIB.
Sobornos	El costo promedio del soborno fue de 1,876 pesos.
Montos no recuperados	76 funcionarios denunciados por la ASF suman 449,100,000. El monto por recuperar de la ASF es de 569,408.9 miles de pesos.
Políticos	
Insatisfacción con la democracia	85% insatisfechos con la manera en la que funciona la democracia.
Financiamiento y gasto ilegal en campañas políticas	Por cada peso que los candidatos pueden gastar legalmente, en promedio gastan realmente 10 pesos. Por cada peso que los candidatos reportan haber gastado ante las autoridades, en promedio gastan realmente 25 pesos.
Sociales	
Bienestar	38% del ingreso promedio de los hogares más pobres destinado a pagos extraoficiales.
Inseguridad	Crecientes niveles de inseguridad: más de 36 mil homicidios al año (2019 ha sido el peor año del que se tienen registros).
Pobreza	El combate a la pobreza está estancado: a pesar de que en 10 años la cifra ha disminuido en términos porcentuales de 44.4% a 41.9%, en números totales la cantidad de personas ha aumentado, pasando de 49.5 millones a 52.4 en 2018.

Fuente: Casar (2020:78).

De acuerdo con el *Reporte del Índice de Competitividad Global* que publica el Foro Económico Mundial, dentro de los factores que inhiben un buen entorno para los negocios, la corrupción ocupa el lugar más alto, con un 20.2%. Esta cifra está en concordancia con la encuesta realizada por la casa consultora KMPG, que identifica que entre el 80 y el 90% de los encuestados en el ámbito de la Alta Dirección considera que la variable más importante para mejorar la competitividad en México es el “combate a la corrupción” (Rotberg, 2020).

Es importante señalar un costo adicional que genera la corrupción en la economía: el deterioro del capital humano. De acuerdo con el Proyecto de Desarrollo de Capacidades del Banco Mundial, la inversión en capital humano es central para forjar las bases del desarrollo económico. La corrupción incide en la desviación de recursos que podrían financiar la educación pública, pero

que, debido a estas prácticas, se destinan a actividades respaldadas por intereses opacos. Una situación similar se presenta en el caso de la salud pública. La presencia de la corrupción en ambos ramos genera un alto impacto negativo en la posibilidad de crecimiento y desarrollo económicos (Casar, 2020).

Así, por ejemplo, de acuerdo con el *World Justice Project* (2022), nuestro país se ubicó en el sitio 135 de 139 en el Ranking de Ausencia de Corrupción; esto es, de acuerdo con esta medición, México sería el quinto peor país en corrupción. En el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional (2022), México obtuvo el puntaje de 31, con lo que se mantuvo igual que el año pasado, después de subir seis lugares, y mejoró dos puntos, al pasar de 29 en 2019 a 31, en una escala de 0-100, en la que 0 es igual al nivel más alto de corrupción. De acuerdo con datos de Transparencia Internacional sobre 180 países, México ocupa el lugar 124, junto con Kirguistán y Pakistán. Continúa siendo el país miembro de la OCDE peor colocado.

Este panorama ha significado un despliegue de esfuerzos por parte de todos los países para enfrentar este problema. No sólo los gobiernos y administraciones públicas han ejercido toda una serie de medidas, sino también el sector privado, en una idea de autorregulación. Una de las fórmulas han sido el *compliance* y la cultura de la integridad, que se explicarán en el siguiente apartado.

2) El *compliance* en el sector público

Una herramienta metodológica que empieza a ser conocida y utilizada, en el marco de lo que se conoce como *soft law*,⁹⁴ tanto por dependencias y entidades de la administración pública y demás órganos del Estado, es el *compliance* (cumplimiento) o, de manera específica, *public compliance* o *compliance* para el sector público. Es un sistema de prevención y detección de riesgos de responsabilidades legales, tanto de la propia organización como persona jurídica como de los individuos que forman parte de ella (Cárdenas y Requena, 2016). Sin embargo, a esta visión meramente legalista se ha sumado la relacionada con la cultura de la integridad, relacionada con valores y principios. De modo que hay dos visiones en juego: la que considera al *compliance* como una adaptación de las metodologías de control interno (punitivo), y la que lo interpreta como una palanca de mejora de la integridad de las personas (preventivo).

Como sistema de gestión, ha adquirido carta de naturalización en el terreno de la normalización desde 2013, teniendo como norma de referencia la 37301: 2021, útil para los sectores privado y público (Casanovas, 2021). Es una norma internacional certificable que define los requisitos y proporciona una

⁹⁴ Entiéndase normas cada vez más relevantes que no proceden de órganos legislativos estatales ni, por consiguiente, se imponen por la fuerza del Estado. Con la tendencia, además, de que las buenas prácticas en el *soft law* terminan incorporadas en el Derecho Positivo, siendo un potente vector el derecho penal (Casanovas, prólogo de Cárdenas y Requena, 2016).

guía de uso para establecer y desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento efectivo. Lo más innovador es que el programa de cumplimiento puede ser certificado por un tercero. El cumplimiento es una herramienta metodológica para promover, impulsar y mantener una cultura ética y de cumplimiento en las organizaciones, mejorando su relación con sus partes interesadas y asegurando su éxito y sostenibilidad.⁹⁵

Algunos de los beneficios que conlleva la adopción de esta metodología por parte de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, son:⁹⁶

- Mejorar oportunidades de negocio y la sostenibilidad de la organización.
- Proteger y mejorar la reputación y credibilidad.
- Demuestra el compromiso real hacia el cumplimiento.
- Aumenta la confianza de terceros.
- Minimiza el riesgo de incumplimientos y los daños asociados.
- Mejora la información sobre los riesgos que afectan a la organización para una adecuada toma de decisiones estratégicas y de gestión.

Características del *compliance versus* el control interno:

- Es preventivo, en lugar de punitivo.
- Es interno, más que externo. Es detección de riesgos, en lugar de detección de problemas.
- Es aprendizaje de todos y no sólo de unos cuantos.
- Es supervisión y enseñanza mutua, en lugar de la supervisión por un tercero.
- Es autorregulación, en lugar de regulación externa.
- Se trabaja con perfiles muy bien identificados, en lugar de más burocracia.
- Consolida una cultura de la legalidad.

⁹⁵ Al respecto, se recomienda: Organization for Economic Co-operation and Development (2020). *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, París.

⁹⁶ Organization for Economic Co-operation and Development (2020) *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, París, France.

¿Cuál es, hasta el momento, la relación del sector público con respecto al *compliance*? Principalmente, como ente regulador del sector privado, al que le impone satisfacer una serie de requisitos, entre ellos el contar con medidas próximas o sistemas de *compliance*, para evitar prácticas de corrupción como el lavado de dinero, el fraude, el soborno, etc. Al respecto, los avances más sólidos se han dado en el sector financiero (por la circulación de dinero). Dichas prácticas se han registrado en la relación de dependencias responsables del sector (Secretaría de Hacienda, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda) con el sector privado (empresas), al fijarle a éste una serie de requisitos para que cumplan con criterios de integridad y gestión de riesgos en el marco del *compliance*. A todo este proceso se han sumado entidades del sector paraestatal, como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por contar con un modelo de negocios parecido al de las empresas privadas.

Sin embargo, habría que sumar a otros actores que también tienen relación con el *compliance*, a saber, dependencias y entidades que empiezan a adoptarlo como instancias autorreguladas. Actores como vigilantes del cumplimiento, principalmente los Órganos Internos de Control y de Fiscalización. Actores de la sociedad civil, como contrapesos y observadores de las acciones de cumplimiento de las administraciones públicas; por ejemplo, los Consejos Consultivos, integrados por ciudadanos en muchas instituciones, incluyendo el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y actores de carácter técnico relacionados con procesos de normalización y certificación, como las empresas certificadoras y consultoras.

¿Cómo se evitan estas malas prácticas en el marco del *compliance*? Con independencia del marco legal existente en materia penal y administrativa, las administraciones públicas, en calidad de reguladores, comienzan a imponer requisitos a las empresas para garantizar conductas o comportamientos íntegros, en su calidad de posibles proveedores. El *compliance* funciona en ese sentido.

México no es un país aislado de la regulación internacional creada para el combate a la corrupción, ni tampoco es ajeno el sector privado, de modo que no es casual que especialistas como Cárdenas y Requena (2016) sugieran que las empresas deberían moverse hacia la adopción de normas internacionales en materia anticorrupción, como la siguientes:

- *BS 10500, Specification for an anti-bribery management system.*
- *Organization for Economic Co-operation and Development, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents, París, 2010.*

- Organization for Economic Co-operation and Development, *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, París, 2010.
- Organization for Economic Co-operation and Development, *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 21 de noviembre de 1997.
- United Nations Global Compact/Transparency International, *Reporting guidance on the 10th principle against corruption*, 2009.
- International Chamber of Commerce, Transparency International, United Nations Global Compact and World Economic Forum, *RESIST: Resisting Extortion and Solicitation in International Transactions, A company tool for employee training*, 2010.
- International Chamber of Commerce, *Rules on Combating Corruption*, París, 2011.
- Transparency International, *Business Principles for Countering Bribery and Associated Tools*, Berlín, 2013.
- Transparency International, *Bribe Payers Index*.
- World Bank, *Worldwide Governance Indicators*.
- International Corporate Governance Network, *ICGN Statement and Guidance on Anti-Corruption Practices*, Londres, 2009.
- World Economic Forum, *Partnering Against Corruption Principles for Countering Bribery, And Initiative of the World Economic Forum in Partnership with Transparency International and the Basel Institute on Governance*, Ginebra.
- Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): *Internal Control Integrated Framework*, mayo de 2013.

En el marco de este contexto internacional, hay resaltar los requisitos que se establecen a nivel nacional; en este sentido, los artículos 24 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señalan:

De la integridad de las personas morales

Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;

II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, para cumplir con algunos de los objetivos de la normativa internacional, en el caso de las compras públicas,⁹⁷ ha creado tanto un Modelo de Programa de Integridad Empresarial como un Padrón de Integridad Empresarial. El Modelo de Programa de Integridad Empresarial (PIE) tiene como objetivo, además de destacar algunas buenas prácticas del sector privado de reconocidas empresas, recomendar algunas acciones en materia de integridad empresarial; de hecho, se ratifica lo que señala la ley, al prescribir que las empresas cuenten con Manuales de Organización y Procedimientos claros; con códigos de conducta; sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría; sistemas adecuados de denuncia, así como de entrenamiento y capacitación. Por último, la de recomendar que las empresas cuenten con sistemas de gestión de personal tendentes a evitar la incorporación de personas que puedan representar un riesgo a la integridad de la corporación.

En cuanto al Padrón de Integridad Empresarial, tiene como propósito fomentar la corresponsabilidad entre el gobierno y el sector empresarial a través del fomento de la integridad, la ética, la honestidad y el respeto entre la sociedad, el sector público y el sector privado, además de impulsar la adopción de mejores prácticas con la ayuda de Políticas de Integridad, Transparencia y Ética Empresarial, para así contribuir a la construcción de una nueva cultura de la legalidad, principalmente entre las empresas que deseen participar en las contrataciones públicas. Dicho esfuerzo está alineado de forma concreta con los artículos 21, 22 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como con los compromisos internacionales del Gobierno de México, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, los Principios de Alto Nivel 2015 sobre la Transparencia e Integridad en el Sector Privado y el Plan de Acción del Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG) 2019-2021 del G20, así como la Agenda 2030 y el Pacto Global de las Naciones Unidas.

De tal forma, el Padrón de Integridad Empresarial es una iniciativa pionera en la materia, que buscará no sólo reconocer, sino también premiar la implementación de buenas prácticas éticas en la iniciativa privada, lo cual representa un paso importante hacia la construcción de una nueva ética pública, basada en la ciudadanización del combate a la corrupción y la impunidad; la democratización de las tecnologías; la

⁹⁷ Para mayor conocimiento del tema, se recomienda Martínez Puón, Rafael y Ortega Juárez, Mónica Elizabeth (2021). "El Compliance como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México". *Revista de Administración Pública* no. 155, mayo/agosto, INAP, México.

protección a los alertadores; el relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera; y la evaluación de la gestión pública. Según datos de la Secretaría de la Función Pública, hoy en día el padrón alberga a más de 2,000 empresas. **(¿Cuál es la fuente de los datos? En el tercer informe de la Dependencia [2021, p. 82] se menciona que 1,086 empresas se registraron en el padrón, de las cuales, 730 lo hicieron entre el 1 de septiembre de 2020 y el 30 de junio de 2021. ¿Casi mil más se registraron hasta hoy? ¿De dónde sale la información?)**

¿Qué nos está proponiendo todo este esquema? La idea central consiste en buscar una especie de estandarización entre todas las empresas, en cuanto a contar con pisos básicos en materia de cumplimiento. No se descarta la existencia de empresas con un nivel avanzado respecto a todos los requisitos que se solicitan, incluso con la existencia de sistemas de gestión instrumentados, pero seguramente habrá otras que adolezcan de muchos instrumentos. Por tanto, un paso relevante consiste en tener un padrón de empresas confiable que, por un lado, sean proveedores con una infraestructura cercana al cumplimiento y, por el otro, se evite, en la medida de lo posible, generar prácticas de corrupción.

3) Tendencias y conclusiones

¿Cuál es la tendencia del *compliance* en el sector público para los próximos años? Como medida de control de la corrupción, es que todas las empresas que quieran ser proveedoras del gobierno formen parte de un programa o padrón de integridad empresarial en el marco de un sistema de gestión de *compliance*. En una especie de corresponsabilidad compartida. Una de las razones de fondo, como parte de las tendencias regulatorias, es el tratamiento de las empresas como “personas jurídicas”, derivado de las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales publicadas el 17 de junio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*. Esto implica que las empresas se sumen a la cultura del *compliance*, tomando en cuenta los riesgos de incurrir en responsabilidad penal (Cárdenas y Requena, 2016).

Asimismo, la tendencia, como se señaló, es que la instancia reguladora se autorregule en este tipo de sistemas; concretamente, las dependencias y los órganos desconcentrados de las administraciones públicas en calidad de reguladores, de modo que la relación entre reguladores y regulados se neutralice si se pretende generar algún acto de corrupción. Lo anterior justifica el interés de explorar estas nuevas opciones en el combate a la corrupción.

Según Caro y Naval (citados por Madrid y Palomino, 2020):

Si el Estado acota su intervención a aprobar declaraciones y normas anticorrupción, así como amenazar con castigos a los privados para que inviertan en programas de prevención de la corrupción, pero no

cuenta con sistemas de prevención en todos los niveles, entonces el Estado se sirve gratis (...) de los mecanismos y la inversión privada para prevenir la corrupción cuando estamos ante potenciales delitos de encuentro de corruptor y corrompido, de corrupción pasiva y activa. Por ello, (...) debe advertirse que el peso de la corrupción, de lo delictivo y su prevención, no puede cargarse solo sobre el sector privado, sino que el Estado debe asumir su cuota de riesgo e implementar programas de prevención (o de integridad) en sus diferentes organismos públicos.

¿Qué se necesita para implementar un sistema de *compliance* en el sector público gubernamental?

- Instituir un Comité de Expertos, de preferencia externos, que den seguimiento a la implementación del *compliance*, y que se acompañe de un Jefe de Cumplimiento, Oficiales de Cumplimiento y Analistas (figuras propias de un sistema de esta naturaleza).
- Contar con Códigos de Ética y de Conducta dentro de la organización.
- Consolidar Sistemas de Información.
- Desarrollar Sistemas de Gestión de Riesgos y Auditorías Externas.
- Creación de normas, pero, sobre todo, la socialización de éstas.
- Construir un Banco de experiencias de *compliance* por áreas para generar un aprendizaje mutuo.

Para lo anterior, se requiere contar con bases sólidas que den lugar a su permanencia y continuidad y, desde nuestro punto de vista, deben existir estos componentes:

- Voluntad política reflejada en una política pública.
- Continuidad, a pesar de los cambios de gobierno y administración.
- Inversión de recursos económicos.
- Necesidad de contar con una burocracia profesional estable, vía un servicio profesional.
- Sistemas de información sólidos (Gobierno Abierto).

- Reconocimiento del *compliance* como una metodología para combatir la corrupción y como medio para recuperar la confianza ciudadana.
- Pasar de la cultura del castigo a la cultura de la prevención.

Como medidas complementarias, es importante impulsar:

- Creación de observatorios nacionales para identificar a las mejores organizaciones con mejores prácticas (*Ranking*).
- Contar con un Premio Nacional de Buenas Prácticas de *compliance*.
- Intercambio de experiencias entre diversas organizaciones.
- Contar con padrones de organizaciones públicas gubernamentales.

Es importante tomar en cuenta lo que señalan Cárdenas y Requena (2016), en el sentido de que la cultura del *compliance* abarca un campo enorme de aspectos del comportamiento de las organizaciones, pues, como fruto de la experiencia, tanto en el registro de accidentes por imprudencia como en la comisión de delitos, se han incorporado otros criterios reguladores, incluso relativos a la compleja rama de la psicología colectiva o de las organizaciones.

Bibliografía

Casar, María Amparo (2020). *México: Anatomía de la corrupción*, 3ª ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, México.

Head, Brian y Alford, John (2015). "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management". *Administration and Society*, Vol. 47, Issue, USA.

Casanovas, Alain (2021). *Guía Práctica del Compliance según la Norma ISO 37301:2021*. Aenor, España.

Cárdenas, Salvador y Requena, Carlos (2016). *Compliance Legal de la Empresa. Una tendencia regulatoria mundial*. Thomson Reuters, Ciudad de México.

Madrid, Valerio y Palomino W. (2020) “El *compliance* gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones”, *Revista desde el Sur*, volumen 12, número 1. Lima, Perú.

Martínez Puón, Rafael y Ortega Juárez, Mónica Elizabeth (2021). “El Compliance como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México”. *Revista de Administración Pública* no. 155, mayo/agosto, INAP, México.

Organización de las Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

Organization for Economic Co-operation and Development (2020). *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. OCDE, París.

Rotberg, Robert I. (2020). *Anticorruption*, Cambridge, The MIT Press.

Secretaría de la Función Pública (2018). *Padrón de Integridad Empresarial*. <https://padron.apps.funcionpublica.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública (2017). *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*. Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses. México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. OCDE. París.

Mesografía

<https://worldcomplianceassociation.com>

<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Absence%2520of%2520Corruption>

<https://www.tm.org.mx/ipc2021/>

EPÍLOGO

Corrupción y desarrollo

Miguel Manzi*

¿Puede haber desarrollo sin corrupción? Sí, claro, descontando algunos deslices.

¿Puede haber corrupción sin desarrollo? Por supuesto, así son las satrapías tercermundistas.

¿Puede haber desarrollo con corrupción? Sin duda, la regla es que coexistan, en distintas proporciones.

¿Puede no haber corrupción ni desarrollo? Supongo que sí, en una tribu de cazadores-recolectores.

¿Todos los ricos son corruptos? No.

¿Todos los pobres son virtuosos? No.

¿La pobreza corrompe? Tanto como la avaricia, la ignorancia, la vanidad, la necesidad o el acné.

¿La riqueza corrompe? Ídem.

¿El poder corrompe? Sí, y “el poder absoluto corrompe absolutamente”.

¿Puede haber desarrollo sin algún poder? No, “también una sociedad de ángeles necesitaría normas para ordenar su convivencia”.

¿Toda corrupción es igual? No. La hay chica, mediana, grande, menor, mala, peor.

¿Todos los males del mundo son corrupción? No. Es necesario precisar el alcance de los términos para poder hablar en serio. Se debe proceder a la higiene del lenguaje.

* Activista político y columnista de opinión desde 1980, fue diputado en su país al retorno de la democracia y, desde 1995, primero funcionario y ahora consultor de organismos internacionales en temas de gobernabilidad y desarrollo.

¿Qué es desarrollo? Ídem. Es necesario convenir una definición antes de embarcarse en cualquier intercambio de ideas.

¿Hay pueblos, civilizaciones, religiones, razas (!), más corruptas que otras? No, amigo, eso es racismo.

¿Y países? Eso es otro cantar. Hay jurisdicciones donde la corrupción es sistémica.

¿Y corporaciones? También. Hay lugares donde se amontonan los corruptos.

¿Rubros, industrias, actividades? Hay algunos que propenden a la corrupción.

¿Hay más corrupción ahora que antes? No. Corrupción siempre hubo, pero ahora sus dimensiones e impactos son mayores, porque son globales.

¿Hay individuos más virtuosos que otros? Sí, claro. Ellos con sus circunstancias.

¿Los más educados son menos corruptos? No. Hay corruptos con doctorado y analfabetos honestos.

¿A mayor desarrollo, menor corrupción? En general, sí, como ilustran los indicadores.

¿A mayor corrupción, menor desarrollo? En general, sí. El desarrollo cuesta plata, que los corruptos se roban.

¿La corrupción es una cuestión moral? No. A todos los efectos prácticos es una cuestión penal. De otra manera, se entreveran los tantos y no podemos avanzar.

¿El desarrollo es una cuestión económica? En parte.

¿Se puede combatir la corrupción? Sí, claro; bien o mal, con resultados o sin ellos.

¿Se puede acelerar el desarrollo? Por supuesto, asumiendo los costos correspondientes.

¿Se pueden medir la corrupción y el desarrollo? Sí, desde luego; directa e indirectamente; de forma más o menos precisa o más o menos aproximada; hay industrias dedicadas a ese empeño.

Habiendo repasado los lugares más comunes sobre la cuestión que nos ocupa, podemos explorar algunos de sus perfiles, renunciando anticipadamente a cualquier pretensión de originalidad. En efecto, si se ingresa en Google “corrupción + desarrollo”, el buscador anuncia que dispone de 63.700.000 resultados. Demasiados, a cualquier propósito. Quedémonos con el 0.008%, que serían alrededor de 5.000 libros, artículos, columnas, noticias, seminarios, talleres, conferencias, menciones de toda naturaleza. También demasiados: debemos resignarnos, tal vez, a la idea de que sobre corrupción y desarrollo está todo dicho. Por eso, además de por exigencia lógica, es necesario precisar los términos, a ver si podemos atravesar la maraña de información y opinión y aproximarnos a los centros neurálgicos de los temas del caso.

Según la RAE dice, la acepción que nos interesa, que corrupción es: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Esta definición parece cargar las tintas sobre los servidores públicos, aparentemente asignando menor importancia a las contrapartes privadas, que por regla general intervienen en igual grado en los actos corruptos. Resulta útil, pues, complementarla con la definición de *Wikipedia*, según la cual “El término corrupción (abuso de poder) puede hacer referencia a corrupción empresarial, policial o política”. Para mayor precisión, sería necesario demarcar las fronteras de las figuras penales por las que al cabo resultan sentenciados los corruptos, según las múltiples denominaciones que reciben en los códigos de cada país: fraude, peculado, cohecho, apropiación indebida, revelación de secreto, falsificación de documento, malversación, estafa, colusión, concusión, conflicto de interés, soborno, tráfico de influencias y la categoría residual: abuso innominado de funciones. No voy a embarcarme en ese ejercicio, pero tengamos presente que las tipificaciones de estos delitos (como es necesario en derecho penal) son, en general, detalladas y, con variantes menores, se repiten de legislación en legislación.

Para convenir en el alcance del término “desarrollo”, elijo la definición de *Wikipedia* de *desarrollo humano* como “el proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus miembros a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno social en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos”.

Ya dijimos que corrupción y desarrollo aparecen combinados de todas las formas y en todas las proporciones posibles, tanto en los 197 países que tiene hoy el planeta, como a lo largo de la historia. La intuición sugiere que ambos términos se presentan en razón inversa: a más de uno menos del otro; veremos que, en la realidad, es efectivamente así.

En la tabla que sigue pongo primero los dos índices emblemáticos de la ecuación: el de Transparencia Internacional para corrupción, y el de Desarrollo Humano del PNUD para desarrollo. La completo con otros de admitida seriedad que refuerzan la asociación del desarrollo con la libertad, la democracia y la república. Por cierto, algunos índices, o algunos componentes de éstos, se solapan, las metodologías difieren, y el universo de países y territorios tomados en cuenta también; pero las relaciones son evidentes y el panorama general queda claro. Y agrego tres gráficas (circunscritas a los 189 países que mide el PNUD) cruzando desarrollo y corrupción, desarrollo y democracia, y corrupción y democracia. Los resultados de a pares van en el mismo sentido. Los datos son los disponibles para cada índice a noviembre de 2021.⁹⁸

Tabla 2. Índices nacionales sobre diversas mediciones (2021).

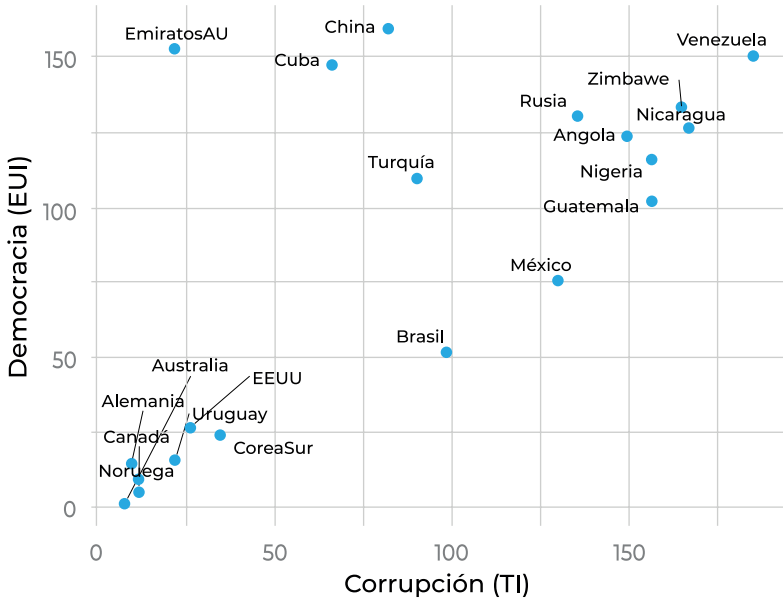
PAÍS	Desarr PNUD	Corrupción	Gini BM	Demo EIU	Libertad	Social SPI	Ley WJP	Economía	Prensa RSF	Mortalidad
Alemania	6	9	31	14	94	10	5	22	13	203
Angola	148	142	117	117	31	153	114	153	103	11
Australia	8	11	48	9	97	11	13	9	25	212
Brasil	84	94	120	49	74	65	77	109	111	94
Canadá	16	11	43	5	98	6	12	14	14	182
China	85	78	74	151	9	100	98	116	177	116
CoreaSur	23	33	28	23	83	17	20	47	42	214
Cuba	70	63	126	140	13	76	N/A	N/A	171	181
EEUU	17	25	85	25	83	24	27	6	44	172
Emiratos AU	31	21	6	145	17	67	37	68	131	171
Guatemala	127	149	113	97	52	112	109	32	116	71
México	74	124	105	72	61	68	113	75	143	127
Nicaragua	128	159	83	120	30	108	131	82	121	91
Nigeria	161	149	54	110	45	138	121	84	120	12
Noruega	1	7	11	1	100	1	2	37	1	220
Rusia	52	129	70	124	20	62	101	100	150	161
Turquía	54	86	91	104	32	87	117	114	153	95
Uruguay	55	21	80	15	98	39	25	62	18	152
Venezuela	113	176	N/A	143	14	N/A	139	165	148	62
Zimbawe	150	157	115	127	28	134	127	161	130	55
UNIVERSO	189	180	129	179	(*)210	168	139	165	180	(**)226

(*) Incluye países y territorios no independientes, calificados de 1 a 100 por orden creciente de libertad.

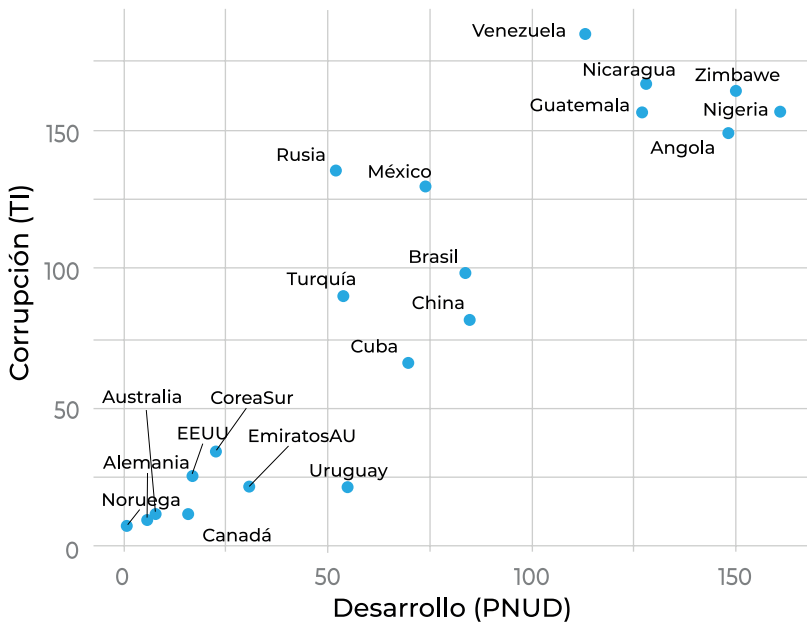
(**) Incluye países y territorios no independientes, rankeados por orden decreciente de mortalidad infantil.

⁹⁸ "Desarrollo humano": PNUD, 2019, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf
 "Corrupción": Transparencia Internacional, 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
 "Desigualdad": Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
 "Democracia": Economist Intelligence Unit, 2020, file:///C:/Users/Miguel/Downloads/democracy-index-2020.pdf
 "Libertades y derechos": Freedom House, 2021, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
 "Progreso social": Social Progress Imperative, 2021, <https://www.socialprogress.org/index/global>
 "Vigencia de la ley": The World Justice Project, 2021, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>
 "Libertad económica": Fraser Institute, 2019, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2019>
 "Libertad de prensa": Reporteros Sin Fronteras, 2021, <https://rsf.org/es/clasificacion>
 "Mortalidad infantil": Index Mundi, 2020 <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=29&l=es>

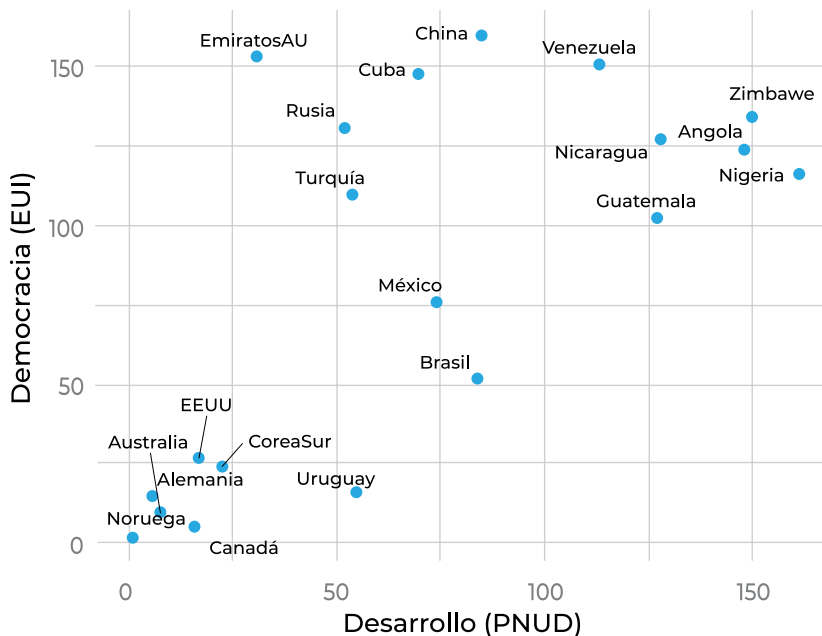
Gráfica 11. Diagrama de dispersión entre índice de corrupción y democracia (2021).



Gráfica 12. Diagrama de dispersión entre índice de desarrollo y corrupción (2021).



Gráfica 13. Diagrama de dispersión entre índice de desarrollo y democracia (2021).



La relación virtuosa entre desarrollo, libertades y democracia que queda en evidencia comparando índices, se ve empañada por las distintas versiones de corrupción global, que tienen como protagonistas directos o indirectos a los países, las corporaciones y las mafias del mundo desarrollado. En efecto; por un lado, los sátrapas de los países más miserables, donde campean la corrupción y la opresión, se enriquecen y se sostienen a cuenta de los países centrales, que les compran o les venden el petróleo, los diamantes, las armas, las drogas, los minerales exóticos, otros recursos escasos, otros productos manufacturados, en variantes apenas más sofisticadas que las del colonialismo más puro y duro. Y, por otro lado, es en los centros de poder global donde se cocinan las maniobras corruptas más gigantescas y las crisis financieras más agudas, que comprometen el desarrollo de los pueblos y que muchas veces quedan impunes.

La hipótesis de la corrupción multinacional sería que en los países centrales las leyes y el control de su cumplimiento son más severos, la presión de la opinión pública doméstica es más influyente, no existe corrupción sistémica y, por tanto, es más riesgoso incurrir en prácticas corruptas. En los países periféricos, subdesarrollados, tales restricciones no existirían, o peor,

el soborno sería parte integral de los negocios, estaría incorporado a los costos. En un libro de Luis Moreno Ocampo se reproduce la deposición de Daniel Haughton, CEO de Lockheed, cuando la compañía fue investigada a mediados de los 70; al declarar ante la comisión especial del Senado de los Estados Unidos, Haughton explicó que la Lockheed “no defiende o condena la práctica del pago a funcionarios extranjeros” (...) “solo decimos que la práctica existe y que en muchos países es una cuestión de negocios, necesaria para competir”. Cuando se le insistió en que fuera más específico, mostró un artículo del *Sunday Telegraph*, de Londres, que calificaba al Ministerio de Defensa francés como el “Ministerio de la coima”.

La cuestión se complica cuando el corrupto de cuello blanco explica que el avance de los negocios por medios espurios, además de las ganancias que reporta a los dueños, ejecutivos y/o accionistas de las compañías, también produce desarrollo. En efecto: aseguran fuentes de trabajo directas e indirectas en las comunidades de los productores o de las fábricas, o entre los múltiples proveedores descentralizados, o entre los científicos e investigadores, tanto como en toda la cadena de producción y distribución (se trate de salsa de tomate, píldoras anticonceptivas o submarinos nucleares). Quien dice “trabajo” da a entender actividad económica, infraestructura, salud, educación, comunicaciones, recreación, excedentes, desarrollo... El truco sería no dejarse encandilar por los beneficios a corto plazo: el fin no justifica los medios.

En el otro extremo, confirmando que ni la virtud ni el vicio son monopolio de los ricos y famosos, los ciudadanos de a pie no condenan de forma unánime los actos de corrupción, ni sus conductas personales se apegan a las prescripciones de la integridad. Daría la impresión de que, por encima y por debajo de ciertos límites imprecisos, la corrupción no es punible, no ofende la moral convencional, encuentra justificaciones convincentes para una buena porción de la opinión pública. Las de la micro-corrupción (la compra al menudeo sin pagar el IVA, el soborno al funcionario para mover un expediente o para evitar una multa, el recurso a un amigo para obtener alguna ventaja) están, en general, vinculadas al pobre desempeño del Estado, anónimo e ineficiente, que no devuelve en servicios los impuestos que pagamos, o que traba y dificulta las iniciativas particulares. Y aún hay otra versión, diríase que más perversa, asociada no ya a un interés personal y directo, sino a la naturalización de una moral colectiva devaluada (“Que vivan —los políticos— pero que dejen vivir”). En esa dirección apuntaría una de las respuestas al Latinobarómetro 2021: ¿Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país? Muy de acuerdo: 6,4%. De acuerdo: 35,0%. En desacuerdo: 39,3%. Muy en desacuerdo: 19,3%. Si ajustamos por respuestas políticamente correctas, podemos concluir que la mitad de la gente admite ese “cierto grado de corrupción”.

En el libro referido de Moreno Ocampo (*En defensa propia*, publicado en 1993), éste opina que es necesario aceptar cierto nivel de corrupción. ¿Cuánto? “Hasta que se reconozca el juego”; el juego es la democracia, la república, la libertad. Si la corrupción es gigante, somos esclavos de uno o varios tiranos (la inversa también se cumple). Sería una variante de aquella ley según la cual, la suma de cambios cuantitativos produce, en algún punto, un cambio cualitativo. En nuestro caso, la suma de individuos y corporaciones, públicas y privadas, corruptas, conduce a la configuración de un sistema corrupto, donde no hay fraude en los negocios, sino que “el negocio es el fraude”. Huelga decir que en tales ambientes no hay desarrollo posible más que para los mafiosos.

En 1993 empezaba a despegar internet; a partir de entonces, el avance tecnológico ha sido y sigue siendo más vertiginoso que las predicciones del más imaginativo de los futurólogos. Pero la adaptación a las nuevas tecnologías ha resultado naturalmente despereja en múltiples vectores. La tesis de Moreno Ocampo es que la ambición y la moral personales son dimensiones de difícil o, eventualmente, ilegítima intervención. En cambio, los sistemas pueden diseñarse para prevenir, perseguir y sancionar los actos de corrupción o, al revés, pueden favorecerlos. Así, con inteligencia, voluntad y capital político, se pueden verificar avances en las jurisdicciones nacionales. De acuerdo. Pero, por desgracia, el sistema internacional no le puede seguir el paso a la tecnología, ni a la consecuente globalización comercial, económica y financiera (como no se lo puede seguir a la destrucción de recursos naturales ni al cambio climático). Sin legislación, jurisdicción y coerción internacionales efectivas, lo que queda es una serie de sistemas nacionales perforables, que aseguran larga vida al doble discurso (los esfuerzos por universalizar la tributación de las grandes corporaciones no resisten la coexistencia con una China totalitaria, ni con los apoyos a satrapías menores por intereses comerciales o geoestratégicos, ni la intangibilidad de Suiza, Dakota del Sur o la Isla de Man).

La suma de jurisdicciones corruptas y la ausencia de una jurisdicción internacional para combatir la corrupción transfronteriza, darían por resultado un planeta sistémicamente corrupto. En efecto, da la impresión de que en este mundo tan asimétrico como global, los abordajes nacionales, siendo los únicos eficientes (supuesto que lo sean), no son en absoluto suficientes. Esta sospecha tan obvia y deprimente vale para todos los males que nos afligen, y también para el subdesarrollo.

Si los negocios multinacionales (ahora agigantados por la globalización multimodal) comprometen severamente el control de la corrupción, el paradigma de esos negocios es el narcotráfico, que inyecta a diario inimaginables montos de dinero en circuitos necesariamente corruptos. Adviértase que no hay evidencia de civilizaciones o pueblos cuya decadencia pueda atribuirse al consumo de alguna de las sustancias controladas o

prohibidas por las listas homologadas internacionalmente, que no paran de crecer desde hace poco más de 100 años (esta hipocresía puritana, asociada a negocios multimillonarios, empezó en Estados Unidos —principal consumidor de drogas legales e ilegales en el mundo— con la “Pure Food and Drug Act” de 1906). En contraste, la OMS indica: “El tabaco mata hasta a la mitad de las personas que lo consumen. Cada año, más de 8 millones de personas fallecen a causa del tabaco. Más del 80% de los 1.300 millones de consumidores de tabaco que hay en el mundo viven en países de ingresos medianos o bajos”⁹⁹ (el alcohol es mucho más sano; mata apenas a 3 millones por año).

Hablar de corrupción y desarrollo sin abordar la despenalización de la producción, comercio y consumo de sustancias prohibidas, es como, digamos, hablar de rocanrol sin aludir a la guitarra eléctrica. El modelo de maridaje entre prohibición, corrupción y desarrollo fueron las Guerras del Opio (1839 y 1856), una macabra carambola para favorecer la balanza comercial del Imperio Británico. Y la experiencia señera (aunque frustrada) que se registra en despenalización, es la de México bajo Lázaro Cárdenas, en 1940.¹⁰⁰ La alternativa “plata o plomo” de quien le planta cara al narco, le da la razón a Moreno Ocampo cuando dice que, en ciertos contextos, oponerse a la corrupción no es integridad, sino heroísmo.

Yuval Noah Harari nos infunde optimismo al demostrar (con cifras incuestionables) que las tres plagas que sempiternamente conspiraron contra el progreso de la humanidad, hoy están en sus cotas más bajas y retrocediendo: el hambre, la enfermedad y la guerra. Pero, por otro lado, desarrolla esa idea tan perturbadora (también llena de evidencias), de gente que no sirve para nada; que carece de las habilidades mínimas para insertarse en el mundo laboral crecientemente tecnologizado, pero también de *soft skills* para desarrollar tareas de escasa complejidad; que son ya no desocupados, sino prescindibles; un ejército de “zombis” al que habría que alimentar para que no se coman a los otros (nosotros). Harari dice la verdad en ambos casos: el vaso está medio lleno y medio vacío al mismo tiempo. Y en el coctel de optimismo y pesimismo, corrupción y desarrollo son ingredientes clave.

Descartadas las soluciones mesiánicas (las fórmulas ideológicas para desterrar la maldad del mundo, tan falsas cuan onerosas en vidas y libertades), queda insistir con el único recurso que merece algún crédito: “más y mejor democracia”. La esperanza es que nuevas generaciones de dirigentes, con más voluntad y talento que nosotros, puedan acelerar el refinamiento del sistema internacional.

⁹⁹ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

¹⁰⁰ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43670179>

Este libro
***Lucha contra la corrupción y desarrollo en México:
políticas públicas y campos de estudio***
se terminó de imprimir en noviembre del 2022.

