

El riesgo por la corrupción en México. Analizada desde la óptica neoinstitucionalista

(The risk for corruption in Mexico. Analyzed from the neoinstitutionalist optics)

David Quitano Díaz¹

Mauricio Lascurain Fernández²

José Francisco Báez Corona³

¹ Dr. en Gobierno y Administración Pública, Doctorando en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV). Profesor-Investigador de Tiempo Completo de El Colegio de Veracruz (El Colver), Integrante de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado Veracruz y Catedrático de la Facultad de Economía de la (UV); email: dquitnod11@gmail.com.

² Es Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, en el Programa de Nueva Economía Mundial; Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de Essex del Reino Unido y Licenciado en Comercio Exterior y Aduanas por la Universidad Iberoamericana de Puebla. Se especializa en temas de política internacional, relaciones internacionales, globalización, geo-economía política, análisis económico, teoría económica, inversión extranjera directa y procesos de integración económica. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT desde el 2012. Cuenta con diferentes publicaciones nacionales e internacionales.

Actualmente es Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. mlascurain@uv.mx

³ Licenciado en Derecho y en Pedagogía, Especialista y Maestro en Docencia Universitaria, Doctor en Derecho Público graduado con honores, actualmente es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT. Es autor y coordinador de diversas publicaciones periódicas y bibliográficas de circulación nacional y con certificación internacional, cuenta con participación en más 70 trabajos publicados, es titular del canal de YouTube "el derecho es para todos" con más de cien mil reproducciones acumuladas, su trabajo se enfoca en el estudio de los fenómenos que vinculan derecho y educación. fabaez@uv.mx

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 9, No. 16, mayo-octubre 2021, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Quitano, D; Lascurain, M & Báez, J. (2021). El riesgo por la corrupción en México.

Analizada desde la óptica neoinstitucionalista. *Universos Jurídicos*, 78-115.

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2021

Fecha de aceptación: 24 de abril de 2021



SUMARIO: I. Introducción. II. Neoinstitucionalismo. III. Manifestaciones de la Corrupción. IV. La corrupción en el ámbito internacional. V. Instituciones financieras internacionales. VI. El tratamiento normativo de la corrupción en México. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de Consulta.

Resumen: La naturaleza de este documento, emana de que el fenómeno de la corrupción se ha acentuado en la agenda pública de México y el mundo, de esa manera es que se busca aportar una forma diferente de tratamiento del fenómeno, a partir de la corriente Neoinstitucionalista. El artículo descansa en la selección y revisión de distintas fuentes documentales como libros y artículos especializados de los principales exponentes de la corriente institucional. De esa manera, es que, en primer término, se exponen los primordiales planteamientos teóricos del neoinstitucionalismo. En un segundo momento se precisan las formas en que se manifiesta la corrupción en el ámbito internacional y local, así como su incidencia y riesgo para la economía mexicana, y finalmente, se exponen las principales acciones normativas para su combate.

Palabras clave: Estado de Derecho, Neoinstitucionalismo y Gobernanza

Abstrac: *The nature of this document, emanates that the phenomenon of corruption has been accentuated in the public agenda of Mexico and the world, in this way is that it seeks to provide a different form of treatment of the phenomenon, from the Neoinstitutionalist current. The article rests on the selection and review of different documentary sources such as books and specialized articles of the main exponents of the institutional current. In this way,*



it is that, in the first place, the main theoretical approaches of neo-institutionalism are exposed. In a second moment, the ways in which corruption is manifested in the international and local sphere are specified, as well as its incidence and risk for the Mexican economy, and finally, the main normative actions for its fight are exposed.

Keywords: *Rule of Law, Neoinstitutionalism and Governance.*

I. Introducción

Posterior a la transición democrática, la alternancia del poder vivida en México en el año 2000, y la agudización de la economía mexicana en torno a una mayor apertura comercial, en diferentes investigaciones de numerosos órdenes sobre la corrupción, se ha discutido ampliamente las limitaciones con las que se cuenta para homogenizar una herramienta para su combate. Asimismo, se ha argumentado que, en el siglo pasado se han presentado una serie de disyuntivas las cuales abrazan el marco de lo legal y lo ilegal, mismas que han avanzado en las últimas dos décadas se presentan cada vez más difusas, por lo cual encontrar la unidad de perspectivas desde la idea de globalización radicaliza el tema. El Estado ha socavado estos límites al tolerar el comercio informal, la opacidad en el funcionamiento de las instituciones y las demás prácticas disidentes, puesto que la abultada presencia de actores que convergen en el sector, adquiriendo como dividendos los beneficios al amparo de la corrupción.

Sin duda, son múltiples y muy variados los fenómenos que dan margen a que la corrupción se haya convertido en una práctica concerniente a la búsqueda de beneficios indebidos de carácter privado, a costa del interés público. Los arquetipos que determinan el buen o mal funcionamiento de la dinámica de un país no siempre son lo mismo en cada caso, inclusive cuando lo son, suelen



variar por el grado de incidencia. El fenómeno de la corrupción ha sido visto como un elemento decisivo dentro de la superestructura de México, históricamente se han realizado diversas modificaciones institucionales que buscan resarcir los costos que ha generado este paradigma a lo largo de la vida política, económica y social del país.

La corrupción, como tema de investigación, adquiere diversos matices. El concepto de estudio entraña una amplia variedad de connotaciones morales, económicas y jurídicas, mismas que con la consolidación de la globalización y los negocios internacionales se ensancha hasta presentarse como un tema central de la agenda pública nacional e internacional (.

En ese sentido, como señala (Malem, 2000, p.115), “el proceso de globalización que implica una internacionalización de las prácticas comerciales está acompañado por un fenómeno que ahora se percibe en toda su magnitud: el de la corrupción”.

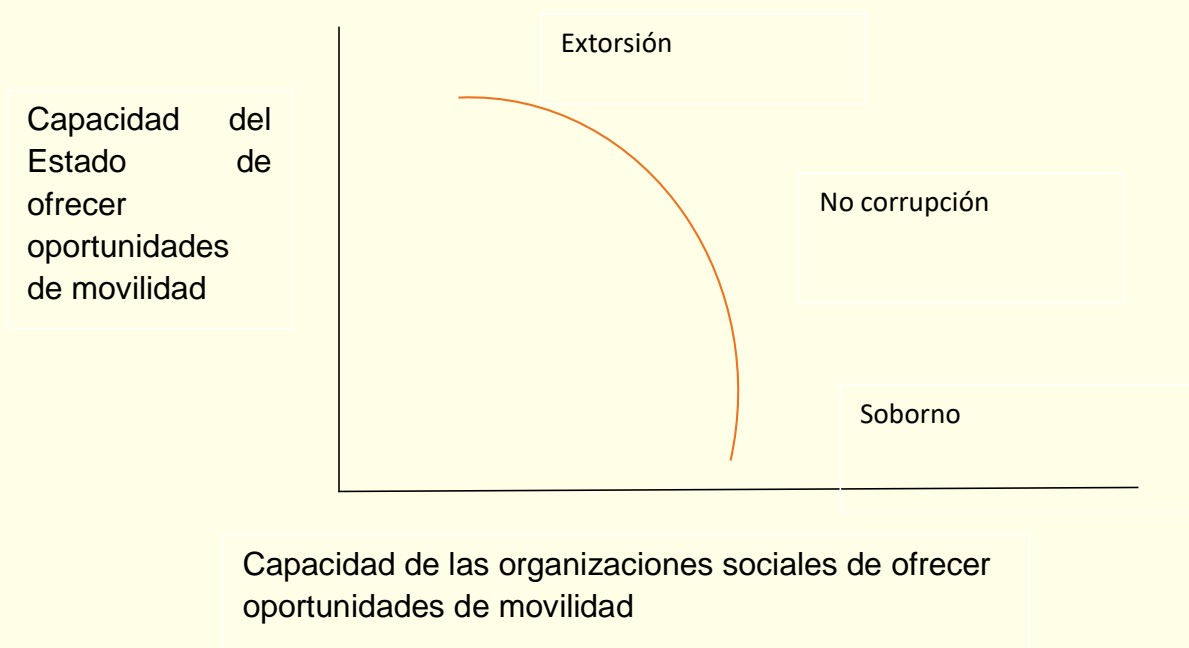
La corrupción campea- menciona el autor- por todo el planeta, y ha salido a relucir en aquellos países cuya crisis permea en todos los sectores, aunque no en todos con la misma intensidad, aunque las consecuencias sean las mismas. Dependiendo de la óptica los agentes involucrados por parte de las partes participantes, la opacidad ha tenido devastadores efectos, para otras, surten efectos positivos.

En diversas ocasiones, además, pagaron sumas de dinero para “aceitar” o “acelerar” ciertos pasos burocráticos que permitirán la consecución de una operación o socavaban ciertas resistencias sindicales. Pero la mayoría de los casos los pagos corruptos de los empresarios a funcionarios públicos o a agentes privados de un país extranjero que ocurren con motivo del comercio internacional, se llevan a cabo con el fin de conseguir o de garantizar la

realización de un negocio. En primera instancia, el fenómeno de la corrupción es consecuencia de los dislocados movimientos que generan desequilibrios estructurales, elementos que se tornan esenciales para dotar de habilidad a las organizaciones estatales y sociales para tener mano dentro de la conducción política.

Logramos evidenciar lo anterior en la parte central de la figura 1, ejemplificación de los espacios que entrelazan las presiones de las organizaciones estatales y de las sociales producen una situación única, la aplicación racional en la búsqueda del interés general representativo del Estado. Ante esas circunstancias Stephen D Morris (2010) ha definido a la corrupción, como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”

Figura 1. Teoría del Estado y sociedad sobre la corrupción





Fuente: Elaborado, con base en el libro de Stephen D. Morris. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, Editorial XXI, México, 2012.

Para ello, el artículo se ha construido de la siguiente manera. Primero exponen la vigente concepción del institucionalismo y su Neo, de acuerdo a la evidencia empírica existente. En segundo lugar, se presenta la clasificación convencional de la corrupción, así como los principales cambios jurídicos implementado en México. Por último, se exponen algunas conclusiones y recomendaciones.

II. Neoinstitucionalismo

Para algunos estudiosos de este tema como Clarence Edwin Ayres (1957) Thráinn Eggertsson (1996), Mancur Olson (1996) y durante la mitad del siglo XX, el institucionalismo asume el estudio de las relaciones pragmática entre la acción política y la teoría pura de la economía, al tiempo alimenta un aparato formal al derecho para el análisis hermenéutico de la norma.

El institucionalismo emplea las condiciones e instrumentos de la teoría económica convencional, sin ser ortodoxos y desarrolla un marco de análisis propios para estudiar el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo explícitamente una perspectiva de análisis multidisciplinario. La economía institucional persistentemente refrenda un interés de los investigadores y ha puesto el ambiente propicio de nuevas teorías y enfoques para los temas de la economía convencional y dominante que largamente ha ignorado o rechazado algunos postulados, por ejemplo, E. Ayres en su obra *The present state of institutional economics* (Ayala, 2000: p. 28) afirma

lo siguiente “*Los economistas han olvidado que los mecanismos reales de asignación de recursos son las instituciones*”.

Muchas instituciones públicas, gubernamentales y no gubernamentales, cada vez más admiten la importancia de las instituciones para lograr los alcances de la planeación hasta las aspiraciones de acciones afirmativas en temas tan relevantes como el otorgamiento de los derechos humanos. El institucionalismo es un movimiento intelectual rico, complejo y diverso y no una escuela monolítica. El institucionalismo, en sus diversas presentaciones, no presupone la conformidad y consistencia analítica, por el contrario, destaca los conflictos y contradicciones, no sólo las concepciones de interpretación sobre los tópicos, sino también de la realidad que busca considerarse, como una alternativa heterodoxa al neoclasicismo hegemónico, pero sin abandonarlo, tomar lo mejor para resolver la cosa pública con eficacia.

Para Ronald Harry Coase (1988) expone en el prefacio de su Teoría de la empresa, insistió en el divorcio que se establece entre la teoría neoclásica y el mundo real y dice: “En el marco analítico neoclásico el intercambio tiene un lugar vacío sin la especificación de sus instituciones. Así, existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización y aun intercambio sin mercados” (p.10).

La pregunta clave de la cual parte el institucionalismo es: ¿Por qué surgen las instituciones? En una primera respuesta se contesta que las instituciones y normas nacen y prevalecen dondequiera que los individuos intentan vivir y trabajar en sociedad. La vida en una sociedad, simple o compleja supone de partida vivir rodeado de un conjunto de instituciones sociales. Muchas preguntas surgen de estas premisas ¿Cuáles son los incentivos para crear instituciones? ¿Por qué son tantas? ¿Por qué difieren tanto entre las sociedades? ¿Cuándo y por qué cambian? ¿Por qué son más o menos eficientes? (Coase,1988, Williamson, 1989, North, 1990).



Para responder a las preguntas, expuestas anteriormente, el institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales, y el modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes. Es importante resaltar que esta corriente subraya que los seres humanos crean, demandan, rechazan, operan y, finalmente, alteran las instituciones, como un resultado primigenio de sus elecciones. Dicha premisa es ciertamente simplificadora, en los cuales las relaciones de los individuos se relacionan en sus diversas acepciones de conformidad a las instituciones constituidas, mantenidas y reformas colectivamente selladas en los cuerpos normativos típicamente establecidos en los cuerpos institucionales refrendados en acuerdos con ciertas reglas y procedimientos que autorregulan las acciones gubernamentales. La acción colectiva dirime y conduce las acciones de los pueblos, en la medida que estas sean de mayor arraigo, el efecto real de alcance en la lucha contra la corrupción será mejor. El conjunto de estos elementos, no solamente las instituciones, restringen las elecciones egoístas y maximizadoras (Ayala, 1999).

La mayoría de los estudiosos formales del institucionalismo coinciden en que los mercados son organizados de acuerdo con los arreglos institucionales existentes, ya que contrario a lo que se piensa en la economía neoclásica la determinación de dichas acciones no son neutrales que las determinaciones no surgen de manera neutral y admiten que el mercado no es el único mecanismo asignador de recursos, sino las instituciones y especialmente las estructuras de poder que organizan a los mercados, a su vez ayudan a preservar esas estructuras.



Douglas North¹ (1993) define a las instituciones como:

Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (p.13).

El siguiente cuadro (número 1) se utiliza para mostrar que existen diferentes tipos de instituciones de acuerdo con su formalización. Desde esta perspectiva, las instituciones pueden ser formales e informales. Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Las instituciones informales, por su parte, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como common law y en la tradición latina por el derecho consuetudinario. Y estas son un fruto de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades, lo que en términos generales presenta a la corrupción como institución informal, que funciona y determina la vida pública nacional.

Cuadro 1

TIPOS DE INSTITUCIONES

Tipos de Instituciones	Instituciones	Objetivos	Cumplimiento	Campo
<i>Formales</i>	Leyes y reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio público
<i>Informales</i>	Reglas no escritas y convenciones	Códigos y valores	Voluntario y autocumplido	Dominio privado

¹Douglas North es un economista estadounidense. Premio Nobel de Economía en 1993, por su renovación de la investigación de la historia económica aplicando la Teoría Económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional.

Fuente: Tomado de José Ayala, 1998, Instituciones y Economía, p.67.

Se ha discutido en diversos estudios la importancia de la visión institucionalista a partir de que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico (North, 2012, p.13).

La presencia de instituciones malas o ineficientes (a pesar de todas las acciones que se llevan a cabo por contar con instituciones buenas y eficientes, tales como: esfuerzos individuales, la dotación original de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano y el capital social, etcétera.), no permiten alcanzar buenos resultados, es decir, no necesariamente garantiza aprovechar el potencial existente de los países. Desde esta perspectiva José Ayala (1999, p59); afirma en su texto: Una introducción al neoinstitucionalismo económico, “que los países son pobres porque carecen de incentivos que permitan a los agentes capturar las oportunidades de ganancia”.

El cuadro 2, resume las diferencias de los modelos de intercambio del modelo neoclásico y del neoinstitucionalista, es muy enriquecedor observar esta comparación porque nos permite ubicar las diferencias de los dos enfoques, el planteamiento neoclásico que es la visión de cómo hacer política económica actual y la del neoinstitucionalismo que propone condiciones diferentes a las imperantes condiciones.

Cuadro 2

Modelos de intercambio neoclásico y neoinstitucionalista

<i>Supuestos de la Economía Neoclásica</i>	<i>Supuestos del Neoinstitucionalismo</i>
Equilibrio general: los precios de equilibrio, los mercados se “vacían completamente” y toda oferta crea su propia demanda.	El equilibrio general es excepcional, y no hay precios de equilibrio, constantemente existen desajustes entre oferta y demanda.



<i>Supuestos de la Economía Neoclásica</i>	<i>Supuestos del Neoinstitucionalismo</i>
Competencia Perfecta.	Existen fallas de mercado: monopolios, externalidades, bienes públicos, mercados incompletos, selección adversa y riesgo moral.
Información completa.	Información incompleta, asimétrica e imperfecta.
Costos de transacción nulos.	Costos de transacción positivos.
Las instituciones son variables exógenas.	Las instituciones son variables endógenas.
El equilibrio garantiza una asignación de recursos óptima en sentido de Pareto.	La asignación de recursos requiere de mecanismos de coordinación institucional.
La maximización del bienestar social coincide con las elecciones racionales.	Discrepancia entre las elecciones individuales y el bienestar social.

Fuente: Tomando de José Ayala Espino, *Instituciones y Economía*, p.356.

El nuevo enfoque neoinstitucionalista postula que distintos conjuntos institucionales de contratos, derechos de propiedad, organizaciones o regulaciones influirán también de diferente manera en las decisiones económicas y el desempeño económico de individuos, grupos y naciones. Es por ello, que a continuación presentamos algunos ejemplos:

En la teoría neoclásica el desempeño de la economía es una función de los precios de los factores de la producción, tierra (T), capital (K) y trabajo (W) es decir²:

$$\text{Desempeño económico} = f(T, W, K). \quad (1)$$

En cambio, el nuevo enfoque denominado neoinstitucionalismo sostiene que el desempeño económico es un resultado de los precios relativos de los

²Las teorías neoclásicas del crecimiento pueden extenderse para explicar de un modo más adecuado el papel de las instituciones, las políticas públicas, la acción y la elección pública. Un ejemplo de ello son los trabajos de M. Olsen, especialmente, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, 1982.



factores, pero también de los distintos conjuntos institucionales, denominado como Qn es decir:

$$\text{Desempeño económico} = f(T, W, K, Q1, \dots, Qn)$$

(2)

En la función Qn representa diferentes conjuntos institucionales cuya definición depende en el último término del Estado, por ejemplo, los derechos de propiedad $Q1$, contratos $Q2$, etcétera, (Ayala, 1999, pp 354-355).

Dicha inercia tiene como objetivo definir nuevos derechos, reducir los costos de transacción, atenuar problemas de información (oportunismo) y la reestructuración organizacional. El proceso de cambio está incompleto por un proceso político que tiene dos caras: el aprendizaje y la internalización de las nuevas instituciones, así como de la operación y manipulación de las nuevas instituciones. Estas complejas interacciones determinan el nivel de desempeño económico. Es decir, el desempeño económico depende de las restricciones institucionales existentes. Además, las distintas economías no tienen las mismas capacidades para adaptar sus instituciones a las necesidades del crecimiento; muchos países fracasan cuando intentan desarrollar las instituciones internas adecuadas (como aquellas que son eficientes, con buen capital social). Éstas representan un conjunto de prohibiciones y libertades, desincentivos e incentivos que constriñen el intercambio y las elecciones individuales y colectivas en tres ámbitos relevantes:

- El tipo de derechos de propiedad, las modalidades de los contratos y características del poder judicial para obligar el cumplimiento de las instituciones.
- Los costos de transacción derivados de la organización de acciones individuales o colectivas relacionadas con la adquisición y procedimiento



de información, el establecimiento y vigencia de los contratos y la defensa de los derechos de propiedad.

- Los procesos políticos involucrados en la acción y la negociación colectiva que facilitan o inhiben las elecciones públicas.

Hablando en líneas generales, y siguiendo a Ostrom (2015:39):

Las instituciones son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacción repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen a familias, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos a todas las escalas.

De tal suerte que este desenvolvimiento es lo que muestra que los individuos aplican una racionalidad limitada ante ciertas situaciones al no encontrarse completamente libres, ese supuesto surge bajo la premisa de que las situaciones se encuentran estructuradas por reglas que se presentan como una restricción respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinantes consecuencias para ellos mismos y para otros. En esa medida, toda la teoría de esta autora nutre el debate para comprender un problema como la corrupción, a partir de que dicho mal en ocasiones se lleva a cabo no bajo un esquema de ejercicio natural, sino que es una yuxtaposición a los elementos encomiables como la buena fe que existe en la elaboración de leyes.

La diversidad de situaciones donde se presenta el quehacer diario de la corrupción es el oxígeno que da vitalidad y donde se desarrolla nuestra vida cotidiana. Esta sinapsis se ve reflejada cuando los agentes sociales se enfrentan con un grupo de acciones potenciales que en su conjunto producen resultados,



se afirma que estos agentes están en acción. Entre las situaciones de acción habituales se encuentran las siguientes:

- Los compradores y vendedores que intercambian mercancías en un mercado;
- Los legisladores que adoptan decisiones legislativas sobre futuras leyes;
- Los políticos con poder para negociar la distribución del dinero público;
- Los usuarios de un recurso de uso común que extraen unidades del recurso (como peces, agua o madera), y
- Los estadistas que negocian un trato internacional.

En todas las anteriores situaciones de acción se puede presentar la corrupción, esta se encontrará en función a los niveles de transparencia concebidos dentro de la estructura organizacional. El efecto más dañino de la corrupción es que detona un vínculo necesario entre esfuerzos, méritos, talentos y capacidades individuales y remuneraciones pecuniarias e ingresos sobre los que se basa un entorno económico sano. Así, el funcionario que se hizo de ingresos o riqueza no compatibles con la remuneración acorde a lo de un servidor público deslegitima la acción de gobierno, los negocios al margen o como consecuencia del entorno.

Este planteamiento hace ver que entrelazando esta perspectiva convergen con los planteamientos que la teoría constructivista de las relaciones internacionales, misma que ayuda a explicar de forma mucho más concisa lo referente a la corrupción partiendo del supuesto que no son consecuencias del poder, sino una construcción de instituciones formales o informales que buscan maximizar sus ingresos en función de los ingresos propios que la corrupción en alguna de sus presentaciones ejerce.



III. Manifestaciones de la corrupción

A fin de precisar la tipología de la corrupción, distingue seis diferentes manifestaciones:

1. La corrupción pública común, donde se establece una relación ciudadano-administración pública, en cuanto a favores, autorizaciones, tráfico de influencias.
2. La corrupción privada en negocios, que pone a riesgo empresas, es decir, afuera de la administración pública; aquí vamos a tener por supuesto favores, inteligencia económica, acuerdos entre monopolios, infracciones dentro de la administración, entre otros.
3. La corrupción pública en negocios, en donde se establece una relación entre empresas y administración pública, y por supuesto el más importante sector es el de los contratos públicos, pero también los favores, autorizados, tráfico de influencias y monopolio.
4. Existe también la corrupción política en negocios: política, sindicatos, empresas, administración pública, son los cuatro participantes en este nivel, en donde vamos a encontrar por supuesto financiamiento político, contratos públicos, autorizaciones, tráfico de influencias.
5. Saqueo de fondos públicos, con desvíos individuales u organizados por parte de funcionarios, políticos y sindicatos.
6. La parte suprema de la corrupción pública está ligada con el crimen organizado: favores, obsequios, contratos públicos y control de la administración pública, por parte, por supuesto del crimen organizado.

Existen dos tipos de corrupción una corrupción individual o desarticulada, y otra corrupción organizada o sistemática, estas son las dos visiones más



importantes de como ver la corrupción (Barquín, 2000).³La primera, la corrupción individual, tiene más que ver con la picaresca clásica y obedece a lagunas o ambigüedades legales y a la existencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder. Son actos aislados que responden a impunidad circunstancial y que encajan en las definiciones de conducta estilo tradicional. El daño global que ocasiona este primer tipo de corrupción es la simple sumatoria del caso aislado proveniente de cada uno de los actos que entran en esta categoría. El todo es la suma de las partes.

El segundo tipo de corrupción, la corrupción organizada o sistemática, adopta necesariamente métodos semejantes a los de la mafia. Cuando se infiltra en las instituciones adquiere rasgos de carácter insidioso. Una vez ahí se manifiesta en actos sistemáticos de corrupción abierta que responden a circunstancias permanentes de impunidad. Este entorno de impunidad selectiva es generado por el mismo sistema como condición necesaria para su operación. El daño que puede llegar a imponer a la sociedad así parasitada es, hasta cierto punto, incalculable.

Julián Barquín Liaño en su Ensayo *La corrupción: El lado Oscuro de la Economía Mexicana* -nos dice - que el todo es ahora mayor que la suma de sus partes poseídas por su torcida voluntad, las instituciones realmente pierden toda su eficiencia hasta llegar a sacudir los cimientos mismos del Estado. La capacidad de extorsión que este poder confiere a los grupos implicados sólo es comparable a los niveles de impunidad que logran, precisamente como condición de su existencia. Una vez instalados en el poder, sus protagonistas trastocan literal y sistemáticamente las variables económicas a su antojo y conveniencia, con

³ El uso del poder público para la obtención de beneficios privados es quizás, la más concisa de todas ellas.



puntualidad sexenal y, a la vez, aparecer, impunemente, en las páginas sociales de la prensa en olor a beatitud.

IV. La Corrupción en el ámbito internacional

Las diversas soberanías en el orbe, desde la más democrática hasta las autoritarias, controlan la distribución de los costos al amparo de la corrupción. El ejercicio y dádivas de esos beneficios es una consecuencia propia del poder discrecional, no regulado y sin contra pesos.

Es por ello, las personas y las empresas privadas que desean un trato favorable pueden estar dispuestas a pagar para obtenerlo. Los pagos son corruptos si se hacen ilegalmente a funcionarios públicos con la finalidad de obtener un beneficio o de evitar un coste (Ackertman, 2001, p. 11).

Anteriormente existía una tesis desarrollista que aglutinaba a los países ricos en el mismo cuadrante de los menos corruptos lo único que indicaba era una correlación entre desarrollo y corrupción. Pero no era suficiente como nos dice Federico Reyes Heróles (2004, p, 64), “tenemos que ser mucho más cuidadosos y admitir que había demasiadas excepciones en los dos sentidos: un número considerable de casos de países muy desarrollados donde la corrupción goza de muy buena salud, y otras naciones relativa o francamente pobres que algo están haciendo bien en su lucha contra ella. No hay que esperar que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se multiplique por cinco o por diez para que los niveles de corrupción disminuyan”.

En el ocaso del siglo XX se dio empuje al tópico de corrupción en las principales soberanías del mundo. Para eso las instituciones internacionales y nacionales comenzaron realizar grandes reformas jurídicas para el combate a la corrupción, en México destaca la acontecida en el año 2015 al artículo 113



constitucional. La expansión de la democracia ha significado una mayor participación de las sociedades en la toma de decisiones públicas, y en este sentido una menor tolerancia a las prácticas corruptas. La corrupción ahora está más expuesta y las conductas de las gobernantes más sujetas al escrutinio de la población. Los avances tecnológicos han facilitado el libre y casi desenfrenado flujo de información, exhibiendo a quienes intentan abusar de la confianza pública (Valverde, 2002).

Son diversos los cambios a nivel internacional que, modificando la forma de ver la corrupción, así como los mecanismos mediante los cuales la corrupción actúa. Se ha desechado la falsa percepción de la corrupción como “engrasante” de la maquinaria en el comercio exterior. En todo caso, la percepción de que la corrupción es un obstáculo a los flujos internacionales y que en los mercados emergentes inhibe la certeza jurídica y el desarrollo económica.

El tema del combate a la corrupción adquirió importancia a nivel internacional, tras convertirse en parte de la estrategia de política exterior de Estados Unidos para ser luego retomado por otros países e instituciones. La organización de Estado Americanos (OEA) creó la Convención Interamericana contra la Corrupción, en donde se discuten los efectos de ésta sobre los sistemas democráticos y la economía de mercado. La organización Mundial del Comercio (OMC) impulsa medidas de transparencia y competencia libre y abierta en las licitaciones del sector público de países miembros desde 1996.

Más cuando en 1995, el Foro Económico Internacional planteó diversas comisiones para estudiar y elaborar recomendaciones en torno al problema de la corrupción. En 1993, derivado de eso, se erigió la Organización Transparencia Internacional dedicada a la lucha contra la corrupción y promover la transparencia para el ejercicio público.



A partir de la década de los noventa del pasado siglo, la comunidad internacional se hizo crecientemente consciente de la necesidad de la lucha contra la corrupción y de unas respuestas normativas concisas a escala internacional. En esas fechas se pusieron en marcha diversas iniciativas de carácter supranacional para delimitar y penalizar las prácticas corruptas. No todas lograron transformarse en marcos normativos consensuados, objeto de ratificación internacional. (Alonso, López, 2011).

Cada convenio establece un marco reglamentario y normativo que facilita la cooperación internacional, proporciona una lista de verificación para la reforma gubernamental, sienta las bases para que los gobiernos se supervisen mutuamente y representa una herramienta para que los grupos de la sociedad civil pidan responsabilidad a sus gobiernos. Entre las iniciativas más relevantes (véase cuadro 3) se encuentran las elaboradas en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU): todas ellas con incidencia sobre nuestra área de estudio.



CUADRO 3

Principales convenios internacionales contra la corrupción

Convenio	Acrónimo	Adopción/ Signatarios/ Ratificación	Entrada en Vigor	Abierto a	Enlace al texto del convenio
Convención Interamericana contra la corrupción	OEA	Adoptada: 29 de Marzo de 1996 Signatarios : 34 Ratificaciones y adhesiones: 33. Un solo signatario (Barbados) no la ha ratificado.	6 de marzo de 1997.	Estados miembros de la Organización de los Estados Americano (34 Estado , salvo Cuba, que es miembro de la OEA pero cuya participación está vetada desde 1962), y posibilidad de adhesión de cualquier otro Estado	Convención Interamericana contra la corrupción
Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción	OCDE	Adoptado:17 de Diciembre de 1997 Ratificación y adhesiones :37	15 de Febrero de 1999	Los 30 países de la OCDE y 6 países que no son miembros (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, Eslovenia, Estonia y Sudáfrica). Se estudiando otras solicitudes	Convención de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales



Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	Adoptada: 31 de octubre de 2003, por la Asamblea General de las Naciones Unidas	14 de Diciembre de 2005	Todos los países y organizaciones económicas regionales	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.
	Signatarios: 140 Ratificaciones y adhesiones 136.			

Fuente: <http://www.interpol.int/> (Consultado el 14 de enero de 2016)

Como podemos observar en el cuadro anterior México ha participado, firmado y ratificado tres convenciones internacionales de combate contra la corrupción dentro y fuera de sus fronteras: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1999) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU 2004).

Éstas tienen como principal objetivo definir e identificar actos de corrupción e impulsar a los países participantes a adecuar su legislación interna a los estándares internacionales.

Los compromisos más importantes aceptados por México dentro de las tres convenciones son la instauración de medidas preventivas de combate a la corrupción mediante mecanismos de capacitación control interno y participación de la sociedad civil; la aplicación de códigos de ética para funcionarios públicos y; la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como delitos, así como medidas de prevención y sanción del soborno internacional.

Si bien dichas convenciones sirven a México como guía y al mismo tiempo como una presión para mejorar el combate contra la corrupción, el respeto a la “soberanía” de los países participantes ha provocado que los compromisos



adquiridos sean laxos y ambiguos. Por regla general, los mandatos de las convenciones permiten al país signatario aplicar la resolución de conformidad con sus leyes y procedimientos por lo que la efectividad de las resoluciones queda normalmente mermada.

En consecuencia, la participación en convenciones internacionales no asegura un mejor desempeño nacional.

CUADRO 4

Convenciones Internacionales en las que México ha participado

Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997)	Fortalecer el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Promover la cooperación entre Estados para erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1999)	Cada país tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004)	Instauración de medidas preventivas contra la corrupción, la creación de un órgano encargado de combatir éstas prácticas, Implementación de códigos de conducta.



	Medidas contra la corrupción corporativa, espacios para la participación de la sociedad civil y tipificación de delito.
--	---

Fuente: Elaboración propia, con base a María Amparo Casar: México: *Anatomía de la Corrupción*, CIDE, México, 2015.

En un entorno crecientemente abierto a las transacciones internacionales, difícilmente se puede poner freno al fenómeno desde bases exclusivamente nacionales. En segundo lugar, establecer un marco normativo que garantice un espacio nivelado y justo para la competencia internacional, que elimine y persiga las prácticas de ventajismo espurio que están asociadas a las prácticas corruptas. Ambos propósitos están detrás de la normativa internacional.

Con el tiempo se ha entendido que las normas legales pueden ser insuficientes para promover un espacio de negocios limpios y ajenos a la corrupción. Además de la acción vigilante y penalizadora de los poderes públicos, se considera necesario promover en el seno de los operadores económicos comportamientos cómplices con el propósito de desalojar la corrupción de sus operaciones mercantiles. En este propósito participaron, en primer lugar, instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dos razones justifican esta explicación en primer lugar, a estas instituciones se les supone un compromiso obligado a mejorar las condiciones de gobernabilidad de los países en lo que operan; pero, además, a través de su operativa de licitación, estas instituciones son generadoras de activos en los mercados internacionales, que deben ser transparentes y ajenos a la corrupción. Por uno y otro motivo parecía razonable que estas instituciones se comprometieran activamente en la lucha contra la corrupción; si bien el mandato internacional que las constituía, que exige respeto a los procedimientos de los



Estados miembros, obligaba a manejar de forma cauta la incursión de estas instituciones en el polémico campo de la lucha contra la corrupción.

La respuesta de la OCDE: el Convenio de Lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. La búsqueda de ventaja en el ámbito internacional ha tendido a introducir a algunas empresas a asegurarse contratos de obras y suministros, concesiones y explotaciones de recursos naturales a través del soborno a los gobernantes, sobre todo en países con débil institucionalidad o ineficaz Estado de Derecho. Esa carrera por asegurarse contratos a través de prácticas corruptas deteriora el clima de sana y leal competencia en los mercados degrada y las instituciones de los países implicados. Se hacía, por tanto, necesario dar una respuesta al fenómeno a través de una acción internacional. La OCDE asumió ese desafío en la segunda mitad de la década de los noventa (Alonso & Mulas 2011).

Durante el mandato del presidente William Jefferson Clinton⁴, Estados Unidos llevó a cabo una importante campaña en el seno de la OCDE para tratar de consolidar la lucha contra la corrupción como uno de los temas de la agenda internacional. La reunión del G-7⁵ de Denver, en 1997, dedicó una esencial atención a este tema. Como consecuencia de esta presión y de la creciente conciencia acerca de los efectos perversos del fenómeno, se puso en marcha en el seno de la OCDE un grupo de trabajo para elaborar una legislación similar a la de que Estados Unidos tenía sobre la materia, así como para promover la



⁴ Fue el 42 presidente de los Estados Unidos en los periodos de 1993-1997 y 1997-2001, siendo el tercer presidente más joven de la nación.

⁵Se denomina Grupo de los siete (o con el numerónimoG-7) a un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. Está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. La pertenencia al grupo no se basa en un criterio único, ya que no son ni los siete países más industrializados, ni los de mayor renta per cápita ni aquellos con un mayor Producto Interior Bruto.



adopción de diversas recomendaciones para prevenir y combatir la corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

El 17 de diciembre 1997 un total de 34 países firmaron en París el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.⁶ EL convenio tiene como fin esencial aseverar una libre competencia, no viciada de prácticas corruptas. Este objetivo se tradujo en el compromiso, asumido por los países firmantes, de introducir las modificaciones legales necesarias para poder castigar los actos de soborno a funcionarios públicos extranjeros realizados por sus nacionales, con el fin de conseguir o conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales.

En abril de 2007, la OCDE y la Organización de Estados Americanos (OEA) acordaron establecer un marco legal para la cooperación entre ambas instituciones en la lucha contra la corrupción y por la modernización de los Estados. Concretamente México, Brasil, Chile y Argentina como “partes latinoamericanas” de la Convención anti-soborno forman parte de ese acuerdo, tratando de favorecer que la OCDE pueda ver logrados los objetivos en la lucha contra la corrupción también en América Latina.

La Convención de la OCDE (en adelante nos referiremos a ella como la Convención) entró en vigor el 15 de febrero de 1999, contando con 37 países firmantes. De ellos 30 son países miembros de la OCDE (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, *México*, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido,

⁶ Hasta el momento, 34 países de los 37 miembros, entre ellos España, han adaptado su legislación y ratificación del Convenio. Igualmente, estos países han sido sometidos a procesos de evaluación en el seno de la propia OCDE, con el fin de comprobar la suficiencia de su legislación penal interna y el desarrollo de la Convención.



República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía); y 7 son países que no pertenecen a la OCDE: Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Bulgaria, Sudáfrica.⁷

V. Instituciones financieras internacionales

En septiembre de 1997, el Banco Mundial aprobó su '*Estrategia de lucha contra la Corrupción*' que incluye: la prevención de la corrupción en los proyectos del Banco, el apoyo a los esfuerzos nacionales para erradicar la corrupción, vigilancia en las operaciones de préstamo del Banco y el apoyo a otros esfuerzos internacionales en este ámbito. En correspondencia, el Banco Mundial consolidó sus programas de forma y fortalecimiento institucional, así como las normas de licitación aplicables a sus operaciones y aunque no ha fomentado ninguna Convención en especial, está coadyuvando a que la lucha contra la corrupción se incorpore a las estrategias institucionales de los países receptores de ayuda.

Entre las medidas que el Banco Mundial promueve para combatir la corrupción se encuentran las cuatro siguientes:

1. Condicionar la ayuda económica y los préstamos a los Estados a la existencia de un ambiente de transparencia gubernamental.
2. Promocionar las reformas en el diseño burocrático con el fin de simplificar los trámites administrativos.
3. Fomentar el servicio civil de carrera.
4. Llevar a cabo campañas nacionales para fomentar la concienciación de la ciudadanía y facilitar los canales de denuncia.

⁷ Chile y Eslovenia, que firmaron el convenio, son desde 2010 para en la OCDE. A su vez, en ese mismo año Israel ha suscrito el Convenio y se ha integrado en la OCDE. Así pues, el Convenio ha sido suscrito por 38 países, de lo que 33 son miembros de la OCDE.



Segunda estrategia, la propuesta *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* fue aprobada el 21 de marzo de 2007. La estrategia descansa sobre la combinación de tres propósitos complementarios: el desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y el combate contra la corrupción deben ser desplegados de forma equilibrada. La responsabilidad primordial en la mejora de la gobernabilidad corresponde a cada país. En síntesis, el Banco trabaja con la hipótesis de que la corrupción es un freno para el desarrollo y de que la lucha contra la corrupción puede ayudar a reducir la pobreza (Martin, 2007). En síntesis, el Banco Mundial trabaja con la hipótesis de que la corrupción es un freno para el desarrollo y que la lucha contra la corrupción puede ayudar a reducir la pobreza.

Con la preocupación de los estragos que crea la corrupción, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un organismo interno que busque la lucha contra la corrupción así que crea la Oficina de Integridad Institucional (OII) la cual es una unidad independientemente que forma parte de la Oficina del presidente del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo. El mandato es detectar, investigar y prevenir el fraude y la corrupción en actividades financiadas por el Grupo BID. Su propósito se orienta hacia dos áreas estrechamente vinculas entre sí:

1. Asegurar que el personal del Banco actúa de acuerdo con lo más altos niveles de integridad y que las políticas y procedimientos internos del Banco estén exentos de fraude y corrupción.
2. Apoyar los programas que ayuden a los países miembros prestatarios del Banco a fortalecer la buena gestión, mantener el Estado de Derecho y luchar contra la corrupción.

La OII también trabaja en distintas iniciativas junto con otros organismos internacionales e instituciones hermanas para armonizar estrategias de



prevención e investigación de fraude y corrupción. Así, en el año 2000, la OII recibió 222 requerimientos e investigación de fraude y corrupción. Así, en 2008, la OII recibió 22 requerimientos, 122 de los cuales se clasificaron como denuncias, mientras que los 100 restantes trataron como consultas.

También el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha presentado atención en los últimos años a lo que ha denominado “buena gestión de gobierno”. Este aspecto está muy relacionado con los programas que el FMI tiene sobre asesoramiento de políticas financieras y de respaldo económico para su puesta en marcha, además con la labor de asistencia técnica que realiza a sus 185 países miembros. Lo que caracteriza esta política del FMI es su carácter preventivo, a través del recurso a mecanismo e instrumentos que coadyuven a una mejor gestión de gobierno de los Estados miembros con la finalidad de limitar la posibilidad de actuaciones corruptas.

Es importante llamar la atención sobre dos instrumentos que el FMI ha puesto en marcha en materia de lucha contra la corrupción. En primer lugar, la Oficina de Ética, que tiene a su cargo el asesoramiento al FMI y a sus funcionarios sobre asuntos éticos, así como la investigación de los casos de supuesta, infracción de las normas y reglamentos internos del FMI. En segundo lugar, en relación a la salvaguarda de sus recursos, el FMI ha establecido normas de control interno y de contabilidad y publicidad de los estados financieros verificados para los bancos centrales de los países a los que otorga financiamiento.

VI. El tratamiento normativo de la corrupción en México

Si la corrupción se considera como el acto que ocurre en las organizaciones, especialmente en las públicas, consistente en la utilización de las funciones y



medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. Son muchas las perspectivas desde las que se pueden clasificar los fenómenos de corrupción (Tanzi, 1998). Entre otros posibles criterios, expone los siguientes:

i) De acuerdo a su identidad

Cabe distinguir entre corrupción burocrática (petty corruption), asociada a las formas de aplicación de las normas y la corrupción política (grand corruption) vincula a los procesos de definición de las normas.

ii) De acuerdo a su identidad

Puede distinguirse entre aquella corrupción destinada a reducir el coste (cost-reducing) que para el corruptor supone acceder a un determinado servicio y aquella orientada ampliar el beneficio (benefit-enhancing) derivado de una determinada actividad.

iii) De acuerdo al promotor

Una actividad corrupta puede ser motivada a instancias de quien paga el soborno (briber-initiated) o por iniciativa de quien lo cobra (bribee-initiated).

iv) De acuerdo a la naturaleza del compromiso

El fenómeno de la corrupción puede ser el resultado de una acción colusiva entre corruptor y corrupto (generalmente a costa de un tercero) (collusive) o puede ser consecuencia de la posición de dominio alcanzada por el beneficio (coercive).

v) De acuerdo a su extensión de la Administración



Cabe distinguir una corrupción localizada en el centro básico de decisión de la Administración Central (centralized) y aquella dispersa en niveles diversos de decisión (decentralized).

vi) *De acuerdo a su predecibilidad*

Finalmente, cabría distinguir entre aquella corrupción que se expresa a través de pagos monetarios (involving cash payments), respecto a aquella que no implica este tipo de prestaciones.

Dada la diversidad de criterios, nuestra investigación se concentrará en algunas clasificaciones que resultan más cruciales de acuerdo con la naturaleza del compromiso. Así, por ejemplo, el World Bank (2000) distingue dos grandes formas bajo las que se presenta el fenómeno de la corrupción: aquellas prácticas que comportan una captura del Estado (State Capture) y aquellas que suponen corrupción administrativa (administrative corruption). Las primeras se refieren a aquellas acciones de individuos, grupos o empresas, tanto en el ámbito público como en el privado, que tratan de influir en el contenido de las leyes, regulaciones y otras políticas públicas en beneficio propio a través de la provisión de réditos privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos. Por su parte, la corrupción administrativa se refiere a la imposición deliberada de distorsiones en la aplicación de las leyes, reglas y regulaciones existentes para otorgar ventaja a actores públicos o privados a través de la provisión de réditos privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos.

El 14 de Diciembre del año 2005 se reforma el Acuerdo de creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública, que como resultado de las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la expedición y entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores



Públicos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las atribuciones que le fueron otorgadas a dicha comisión intersecretarial actualmente se encuentran conferidas de manera particular, conforme al ámbito de sus respectivas competencias, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), por lo que resultó que fuera abrogado el Acuerdo por el que se creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

Alternativamente a la creación institucional de organismos que combatirían a la corrupción, cabe resaltar la creación en 1999 - a instancia de un grupo de mexicanos preocupados por los problemas de corrupción en México, del organismo no gubernamental llamado *Transparencia Mexicana (TM)*, el cual se enfrentaría al problema de la corrupción desde una perspectiva integral, y cuyo objetivo principal sería impulsar reformas a las políticas públicas y cambios en las actitudes privadas de los ciudadanos.

CUADRO 5

Legislación federal para el control de la corrupción y rendición de cuentas

<i>Ley</i>	<i>"Tipos de corrupción" que pretenden limitar las normas.</i>
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos/Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Nepotismo Uso indebido de los recursos públicos Enriquecimiento ilícito Abuso de autoridad Conflictos de intereses.
Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público/Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Favoritismo. Sobornos.
Ley del Servicio Profesional de Carreta en la Administración Pública Federal.	Secrecía/Asimetría de información Destrucción de información pública.



	Uso político de los recursos públicos.
Convenciones internacionales.	Cohecho en transacciones comerciales internacionales Blanqueo de dinero.
Reforma constitucional en contabilidad, gasto público y fiscalización.	Uso discrecional o político-electoral de los recursos públicos Asimetrías de información/ Ausencia de rendición de cuentas. Asimetrías de información/ Ausencia de rendición de cuentas.

Fuente: M, Dussauge 2011 Los grandes problemas de México “*Combate a la corrupción y rendición de cuentas, avances, limitaciones, pendientes y retrocesos*” coord., José Luis Méndez.

CUADRO 6

Evolución del Marco Institucional del Combate a la Corrupción en México

Año	Institución anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR
2015	Sistema Nacional Anticorrupción

Elaboración: Propia con datos recogidos de la Gaceta de la Cámara de diputados.



El cuadro 6 es descrito brillantemente por Mauricio Merino, en su artículo para la Red por la Rendición de Cuentas⁸, donde expone que no es difícil comprender la lógica que está detrás de las propuestas que han formulado diversas organizaciones de la sociedad civil para combatir la corrupción en México. Son tres ideas directas y simples:

- 1) Que haya instituciones públicas fuertes, dedicadas a velar por la honestidad de los asuntos públicos;
- 2) Que esas instituciones gocen de autonomía de gestión y de decisión; y
- 3) que estén articuladas entre sí, de manera que formen un sistema de pesos y contrapesos.

Por su parte, las iniciativas que se han presentado hasta ahora por el gobierno federal mexicano —de manera directa o a través de su representación política en el Congreso— han adolecido de alguno de esos atributos: la Comisión Nacional Anticorrupción que se propuso al principio de este sexenio no habría resuelto la fragmentación de esfuerzos que hoy prevalece en esta materia, ni habría incidido en la revisión de los procesos que generan oportunidades para la corrupción; de haberse aprobado en sus términos, seguramente habría sido un poderoso instrumento político del gobierno federal, con influencia en los tres poderes y en todos los gobiernos locales, pero centrada casi exclusivamente en la persecución selectiva de individuos corruptos y no en la corrección de las causas que generan ese fenómeno. Un nuevo instrumento de poder vertical no equivale, de ninguna manera, a un sistema capaz de garantizar comportamientos honestos en el espacio público.

⁸ <http://rendiciondecuentas.org.mx/combatar-la-corrupcion/> (revisando 28 de marzo de 2017)



De aquí también que el Consejo Nacional de Integridad Pública que se propuso hace apenas en 2014, encabezado por el presidente de la República e integrado por agentes más representativos del país (incluyendo a los gobernadores de los estados) no pueda ser leído sino como una ocurrencia para darle mayor capacidad de control al titular del Ejecutivo.

La propuesta presentada por la academia y la sociedad responde en cambio, a los atributos mencionados: recupera las mejores prácticas en la materia, luego de un minucioso diagnóstico compartido, para subrayar la importancia de construir o fortalecer instituciones públicas que ya tienen experiencia en la auditoría de procesos, desempeño y control interno. No pide empezar de cero, sino aprovechar esa experiencia adquirida y fortalecerla, aprendiendo de sus errores y corrigiendo sus deficiencias. Y al mismo tiempo, ofrece respuestas para colmar los vacíos institucionales que han impedido que los controles internos y externos de la administración pública, que detectan procesos e individuos corrompidos, acaben protegidos por la impunidad. Pero la condición es que, en efecto, sean instituciones autónomas, fuertes y articuladas en un sistema coherente.



VII. Conclusiones

Como ha observado a lo largo del documento, es necesaria una apuesta institucional, que se asiente en el marco constitucional del país; a fin de no reclamar más influencia para las organizaciones sociales —ni quiere ganar un lugar en la mesa donde se sientan los gobernantes de turno—, sino garantizar mayor transparencia y mayor responsabilidad para todos; que no pida capturas a modo de peces gordos (ni flacos), sino salidas jurídicas viables a la exigencia de rendición de cuentas; para generar certeza sobre el desenvolvimiento institucional, y no precisamente debilitar a la clase política acumulando



escándalos cada día, sino medios de inteligencia institucional para corregir las fallas de gobierno de manera oportuna, y también para detectar las áreas donde los privados corrompidos hacen negocios; no busca establecer controles absurdos que detengan la eficacia de los gobiernos, sino fortalecer la exigibilidad de la responsabilidad pública por medios jurisdiccionales bien diseñados.

No es una venganza frente a los agravios acumulados en esta materia, sino una alternativa basada en la buena fe para darle un aliento de esperanza a la honestidad y la ética pública.

VIII. Fuentes de Consulta

A.Mitchel Polinsky y Steven Shavell, (1994), *The Economy theory of public enforcemet of low*, NBEB, USA.

Alonso, A, (2010) *Corrupción cohesión Social y Desarrollo*, FCE, México.

Amparo,M (2015) *México: Anatomía de la Corrupción*. CIDE, México

Antaki, I., (2000) *El manual del ciudadano contemporáneo*. ARIEL, México.

Ayala Espino, J, A, 1999. *Instituciones y Economía*, FCE, México

Ayala Espino, J. A., 2000. *Instituciones y desempeño económico*. Economía y Desarrollo, FCE, México.

Ayala Espino,J,A., 1996. *Mercado elección pública e Instituciones*, FCE, México

Ayres, C. E the present state of institutional economics 1961. __. New York: Shocken Books, 1962.

Báez, J. F. & Jongitud, J. C. (2014). La influencia de la corrupción sobre el derecho a una educación de calidad. Un estudio de correlación. En *Revista Prolegómenos*. Derechos y Valores, 17(33). Colombia: Universidad Militar de Nueva Granada. <https://doi.org/10.18359/dere.787>

Basquedara, A., (2010) *La corrupción en México dentro de la administración de justicia*, Siglo XXI editores, México.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



- Bautista, O. D., (2010) *Construyendo un dique internacional para contener la corrupción. Cuadernos de ética para los servidores públicos*, 10, pp.9-13
- Baylis & Smith, 1999. *The Globalization of World Politics*. Third Edition, Oxford. USA.
- Béjar, L, 2000. "Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación teórica", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, Estado de México, Año 7, número. 21, enero- abril de 2000, pp. 104-105.
- Castillo, V (2013). *Teoría de las Organizaciones*. Trillas. México.
- Cid, Ileana., (2010). *Lecturas básicas para introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Ediciones y gráficos. UNAM, México.
- Clement, N y Pool (1997) *Economía , Enfoque América Latina*, Mc Graw Hill- México
- Coase, Ronald H., "The lighthouse in economics", *journal of law and economics* XVII(2), October 1974, pp. 357-376. Repr. in Coase, 1988, p. 187-213
- D. North (1996) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE. México.
- Eggertsson, T., *A note on the economics of Institutions*, in L.J Alston, T. Eggertsson , *Empirical Studies in Institutional Change* , Cambridge , 1996
- Engels, F., (1974). *Economía Política*, ROCA, México.
- Espino, J, A, (1999). *Instituciones y Economía*, FCE, México
- Espino, J, A., (1996). *Mercado elección pública e Instituciones*, FCE, México
- Espino, J. A., (2000). *Instituciones y desempeño económico. Economía y Desarrollo*, FCE, México.
- Fernández Bueno, J.L., (2004). *Corrupción y fraude*. Planeta, México.
- González J. (2009). *Teoría del desarrollo económico neoinstitucional, una alternativa a la pobreza del siglo XXI*. Porrúa, México.



- González Llaca, (2006), *La Corrupción, Patología Colectiva*, INAP, México
- Halla,R. (1976). *Organizaciones, estructura y proceso*, Prentice-Hall, España.
- Jones, G. (2009). *Teoría Organizacional, Diseño y Cambio en las Organizaciones*. Pearson Prentice Hall, México.
- Malem, J. (2000). *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Editorial Gedisa, España.
- Malem, J. (2002). *La corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Editorial Gedisa, España.
- Mauro,P. (1996) The effects of Corruption on Growth Investment, and Government Expenditure, en IMF Working papers 96/98, Washington DC, International Monetary Found.
- Mendez, J. L., (2010). *Los grandes problemas de México. Combate a la corrupción y rendición de cuentas avances, limitaciones, pendientes y retrocesos*. Primera ed.: El Colegio de México, México DF.
- Morris, S., (2010). *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. XXI, México.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación Gubernamental*, FCE, México
- Musgrave, R. Y P. Musgrave, (1984), *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, México, Mc Graw Hill.
- Myrdal (1968) *Asian drama: An Inquiry into the poverty of nations*, Nueva York, Pantheon.
- Myrdal,G (1974) *Reto a la pobreza* , Barcelona , Ariel
- Ostrom, Elinor (2011), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2a. Ed., México, UNAM/IIS/CRIM/FCE.
- Ostrom, Elinor (2013), *Comprender la diversidad institucional*. 1a. Ed. en castellano, Oviedo, España, KRK.
- Porter, M (2008) *Estrategia competitiva*. México (Trigésima cuarta reimpresión). Ed. CECSA



- R.Cuadrado, J., 1(997). *Introducción a la política económica*. Segunda ed.: Mc Graw Hill, Madrid.
- Radebaugh (2013) *Negocios Internacionales, ambientes y operaciones*. Pearson, México.
- Reyes Heróles, F., (2004). *Entre las bestias y los dioses*, OCEANO, México.
- Romer, Andrés, (2000). *Introducción al análisis económico del Derecho*. Primera ed: Siglo XXI, Madrid.
- Rose-Ackerman, S., (2001). *La corrupción y los gobiernos*. PRIMERA ed.: SIGLO XXI, Madrid.
- Rose-Ackerman, S., 2001. *La corrupción y los gobiernos*. PRIMERA ed.: SIGLO XXI, Madrid.
- Steve Rivkin (1996) *El nuevo posicionamiento lo último en la estrategia competitiva más eficaz en el mundo de los negocios*. McGraw-Hill Interamericana de España, 63, pp.1-22.
- Tanzi, V.,(2008). *Corrupción y la actividad económica*. FCE, México
- Tanzi, V., (2002). *Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures*, Washington, International Monetary Fund, pp 19-58.
- Terrones, A, (2011). *Globalización, crisis y crecimiento en México*. Primera edición Plaza y Valdés, México.
- Tirole, J. (1996) *A theory of Collective Reputations*, in *Review of Economic Studies* Trout,
- Ugarteche, Oscar, (2004). *Vicios públicos, poder y corrupción*. FCE, México
- Valverde, Miguel Angel (2002). "La corrupción en México y el entorno internacional", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Vásquez, E., y Ulloa, P. (2014) *La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México*. Plaza y Valdés, México



Williamson, O. E., (2009). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Primera reimpresión ed.: Fondo de cultura económica, México.

Zorrilla, Mendez & Monrroy. (1992). *Dinámica Social de las Organizaciones*. Mc GrawHill