

**CORRUPCIÓN EN MÉXICO: ¿AVANCES O RETROCESOS?
SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



“CORRUPCIÓN EN MÉXICO: ¿AVANCES O RETROCESOS? SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta:

RODRIGO CORTÉS BRAVO

Director de tesis:

DR. ALEJANDRO RODRÍGUEZ ARANA ZUMAYA

Lectores:

DR. ALEJANDRO GUEVARA SANGINÉS

DR. CÉSAR ALFONSO VELÁZQUEZ GUADARRAMA

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	III
CAPITULO PRIMERO.- RESEÑA HISTÓRICA DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO, MARCO JURÍDICO APLICABLE.	1
1.1. El juicio de residencia.	1
1.2. La Constitución de Cádiz.	2
1.3. La Constitución de Apatzingán.	3
1.4. Constitución Federal de 1824.	3
1.5. Las Bases Constitucionales (1835) y las Siete Leyes Constitucionales (1836).	4
1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.	5
1.7. Constitución Federal de 1857.	5
1.8. La “Ley Juárez” de 1870.	6
1.9. La “Ley Porfirio Díaz” de 1896.	7
1.10. Constitución Política de 1917.	7
1.11. La “Ley Lázaro Cárdenas” de 1940.	7
1.12. La “Ley López Portillo” de 1980.	8
1.13. 1982, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	8
CAPITULO SEGUNDO.- ESTRATEGIA ACTUAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL.	10
2.1. El marco constitucional.	10
2.2. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	10
2.3. La Secretaría de la Función Pública, ¿Juez, autoridad, o simulación administrativa?	12
2.4. Algunos resultados de la Secretaría de la Función Pública en su lucha contra la corrupción.	13
2.5. El presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública.	14
2.6. Otros órganos auxiliares en el combate a la corrupción. El IFAI.	16
2.7. La propuesta de un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.	18
CAPITULO TERCERO.- INDICADORES DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO.	19
3.1. Índice de Percepción de la Corrupción.	19
3.2. Barómetro Global de la Corrupción.	24
3.3. Latinobarómetro.	30
CAPITULO CUARTO.- LOS DATOS OFICIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO	32

CAPITULO QUINTO.- EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EMPRESARIAL.	39
5.1. La opinión de Transparencia Internacional.	39
5.2. Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial.	40
5.3.- Informe global de la corrupción.	41
5.4. 4ª encuesta de CEO de PriceWaterhouseCoopers S.C	42
CONCLUSIONES Y PROPUESTA	44
BIBLIOGRAFIA	50

INTRODUCCIÓN.

Hablar de corrupción es tratar un tema que preocupa y afecta a cualquier persona, sin importar condición social o económica.

La simple idea perturba, irrita y deprime. No podemos concebir un país en competencia efectiva si para lograr algo debe buscarse afectar esferas de poder (sin importar lo humilde de las mismas) con contraprestaciones adicionales a las que verdaderamente corresponden por el ejercicio de la función pública.

En el caso de México, es un problema sensible que durante años se ha identificado, y que ha conllevado a que la opinión de la ciudadanía sea tradicionalmente que tiene gobernantes y servidores públicos corruptos.

Germán Martínez Cázares, en su momento Secretario de la Función Pública, recordó: *“Gabriel Zaid decía hacía 1979 que México era el país destinado a fundar la ciencia del soborno, porque la corrupción no era un tumor del régimen, sino su médula. La corrupción –decía Zaid- no es una característica desagradable del sistema político mexicano, es el sistema, consiste –seguía diciendo Zaid-, en declarar que el poder se recibe de abajo, cuando en realidad ser recibía de arriba, en disponer de funciones públicas como si fueran propiedad privada.”*¹

Por ello, y retomando esas palabras pronunciadas hace más de 30 años, el presente trabajo pretende revisar el papel que México ha jugado contra la corrupción y saber si han existido avances o no en el combate a dicho problema.

Asimismo, y partiendo de la premisa que quizá para la población mexicana que puede que se encuentre tristemente acostumbrada a esta práctica, se buscará saber si existe algún impacto en el sector empresarial, especialmente saber si la existencia de corrupción disuade la participación de la inversión extranjera directa.

El trabajo que hoy se presenta se encuentra dirigido a cualquier persona, y a fin de no integrar un capítulo conceptual bastará con que el lector encuentre familiares los términos corrupción, opacidad, transparencia, soborno, administración pública, y servidor público. Lo anterior destacando que se empleará el término servidor público como sinónimo de empleado federal, trabajador al servicio del estado, etc, sin perjuicio que se tenga conocimiento que doctrinalmente puede tener connotaciones distintas.

Por lo anterior, se ha dividido el presente trabajo en 5 breves capítulos que se estima ayudarán a dimensionar de forma clara la problemática estudiada, así como el rumbo que la misma parece tener.

En el primero de ellos, se hará una muy concreta reseña de la evolución en México en su marco legal respecto al combate a la corrupción, desde el Juicio de Residencia, hasta las reformas de 1982.

Posteriormente, en el segundo de los capítulos, se deja constancia de cómo funciona en la actualidad en base a nuestro marco legal vigente el sistema de combate a la corrupción

¹ Palabras dictadas por Germán Martínez Cázares, entonces Secretario de la Función Pública, durante su presentación en el Seminario Internacional “Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción”, el día 4 de julio de 2007, celebrado en la Secretaría de mérito.

en la Administración Pública Federal, así como se deja constancia de los resultados que dicho esquema ha reportado, y hacia donde parece el marco jurídico mexicano avanzar.

El capítulo tercero contiene un bosquejo de diversas herramientas encaminadas a medir la presencia de corrupción en el país; herramientas que sin duda gozan de una confiabilidad suficiente en la opinión pública como para no poner en duda sus resultados, y que dejan constancia de los avances que México ha tenido en las últimas dos administraciones. Mención especial merece señalar que no se incluyen solo indicadores de México, puesto que para saber el lugar que ocupamos debemos compararnos con países diversos. En este orden de ideas, se encontrarán algunos datos de países como Estados Unidos, Brasil e India, entre otros.

En nuestro capítulo cuarto, se presentan los datos oficiales de la Inversión Extranjera Directa que ha recibido el país, y que son invocados a fin de dejar constancia de si México es un país atractivo para la inversión. A fin de existir congruencia con el capítulo anterior, se encontrarán de igual forma algunos datos de otros países, que nos permiten darnos una idea del lugar que nuestro país ocupa.

Por último, el capítulo quinto se limita a reportar datos concretos del impacto que la corrupción tiene en el sector empresarial, así como a identificar si la corrupción se identifica como un problema o no en el sector empresarial y, en consecuencia, si es un elemento que afecta o no la creación de nuevas empresas.

Por ello, confío en que el lector disfrute el presente trabajo, de la misma manera que el autor disfrutó aterrizando estas ideas concretas que permiten conceptualizar lo que históricamente se ha entendido como problema.

CAPITULO PRIMERO.- RESEÑA HISTÓRICA DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO, MARCO JURÍDICO APLICABLE.

1.1. El juicio de residencia.

Tratándose de antecedentes en la lucha anticorrupción en este país, hoy llamado México, no podemos más que comenzar hablando del juicio de residencia.

Todo funcionario, en la época colonial, al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de responsabilidades, o bien extenderle una carta de buena conducta. Por esta última razón, los funcionarios eran en ocasiones los más interesados en tomar residencia, pues al obtener una resolución favorable quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, es decir, salir absuelto en el juicio de residencia.²

De esta manera, el juicio de residencia es el primer antecedente de lo que hoy llamamos lucha contra la corrupción en México, y a forma de ejemplo en El Quijote de la Mancha se advierte el siguiente relato, relativo a la separación del cargo de gobernador de la isla de Barataria, por parte de Sancho Panza:

“A lo que el mayordomo dijo:

- Señor gobernador, de muy buena gana dejáramos ir vuestra merced, puesto que nos pesará mucho de perderle, que su ingenio y su cristiano proceden obligar a desearle; pero ya se sabe que todo gobernador está obligado, antes de que se ausente de la parte donde ha gobernado, dar primero residencia: dela vuesa merced de los diez días que ha que tiene de gobierno, y váyase a la paz de Dios.
- Nadie me la puede pedir – respondió Sancho- si no es quien ordenare el duque mi señor: yo voy a verme con él, y a él se la daré de molde; cuanto más que saliendo yo desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.”³

El juicio de residencia se encontraba consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, y hasta donde se tiene conocimiento llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A lo que hoy llamamos México llegó con el propio Hernán Cortés, quien se sabe fue la primera autoridad sometida a la residencia.

El juicio de residencia fue la herramienta de la corona española “con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosos en la Corte quedaban dispensados. El viajero y científico Alexander Von Humboldt escribió al respecto: “Si un virrey es rico, listo y tiene el apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia” .⁴

² JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2004. Página

³ DE CERVANTES, Miguel. Don Quijote de la Mancha. Edición del IV Centenario. Real Academia Española – Asociación de Academias de la Lengua Española. México. Alfaguara. 2005. Página 958.

⁴ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 22. México. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1991. Página 19.

Así pues, se advierte que el primer antecedente de rendición de cuentas era en sí mismo ya cuestionado, donde pareciese a aquellos con amigos poderosos no corrían riesgo alguno de ser cuestionados. Esta idea resulta de vital importancia ya que, como veremos más adelante, tal percepción pareciese vigente al día de hoy.

1.2. La Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz es probablemente la tercera Constitución emitida en el mundo moderno, considerando como la primera a la de los Estados Unidos de Norteamérica, de 1776, y como segunda a la francesa de 1789. Ésta Constitución fue aprobada por las Cortes de Cádiz el 18 de marzo de 1812, y promulgada el día 13 siguiente.

También conocida como Constitución Política de la Monarquía Española rigió en la Nueva España durante dos breves periodos: a partir de la septiembre de 1812, por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. Dicha Constitución contenía diversas disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos; mantenía la figura de la residencia, con la variante que creó un Supremo Tribunal de Justicia para conocerla, en lugar de que la misma fuera otorgada ante un servidor público, asimismo se estableció la potestad a las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos.

Los artículos más relevantes para el caso que nos ocupan dicen lo siguiente:

Artículo 131.- Las facultades de las Cortes son:

(...)

- Vigésimo quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

(...)

Artículo 253.- Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las leyes.

Artículo 254.- Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

Artículo 259.- Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

(...)

Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

(...)

- Segundo: Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

(...)

-Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Artículo 269.- Declarada la nulidad, la audiencia que ha conocido de ella dará cuenta, con testimonio, que contenga los insertos convenientes, al Supremo Tribunal de Justicia, para hacer efectiva la responsabilidad de que trata el Artículo 254.

De esta forma, podríamos advertir que, para efectos de fiscalización y rendición de cuentas, la figura creada del Supremo Tribunal es un gran aporte para la evolución de

dicho régimen, sin perder de vista además que estamos ante uno de los primeros antecedentes escritos formales en transparencia y combate a la corrupción.

1.3. La Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814, denominada coloquialmente Constitución de Apatzingán, recogía algunos principios plasmados en los “Sentimientos de la Nación”, de fecha 14 de septiembre de 1813 y en el “Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional”, del 6 de noviembre de ese mismo año, y resulta sumamente trascendente ya que aunque no entró en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, proclamaba la independencia de México, rechaza la monarquía y establece la república.

En resumen, y a fin de no extendernos en dicho apartado por referirlo como antecedente histórico solamente, es prudente señalar que la Constitución de Apatzingán protegía a los diputados por sus opiniones, sin embargo, ordenaba que los mismos se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública (artículo 59); también señalaba que los secretarios se someterían indispensablemente al juicio de residencia (artículo 149), al igual que los individuos del gobierno (artículo 150), así como los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 194).

Como dato curioso, es prudente señalar que a la fecha se mantiene la protección para los diputados, y legisladores en general, respecto a sus opiniones, pero sobresale que ya mencione en su artículo 150 a los individuos del gobierno en general.

1.4. Constitución Federal de 1824.

El 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución fue tajante en proclamar la independencia de la Nación mexicana del gobierno español y de cualquier otra potencia (artículo 1), adoptó la forma de gobierno de república representativa popular federal (artículo 4) y dividió el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial (artículo 6).

Esta Constitución ya no menciona literalmente el término de “residencia”, no obstante señala diversas disposiciones tendientes a la imposición de sanciones a los funcionarios de los poderes de la Unión (artículos 38, 39 y 40). Por ello, es necesario tener presente el contenido del artículo 38:

Artículo 38.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Al igual que la Constitución de Apatzingán, la Constitución del 24 mantuvo la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones efectuadas durante su encargo (artículo 42). Por lo que se refiere al Presidente, el artículo 107 señalaba que durante su encargo solamente podía ser acusado por los delitos a que se refería el artículo 38 antes referido. Asimismo, el artículo 108 limitaba tal denuncia a un máximo de un año después de que terminara su encargo. Como hoy sabemos, gran parte de dichas menciones continúan vigentes.

Al promulgarse la Constitución de 1824, “se logró definir el ser de la identidad política de México, decisión hecha en su momento y de acuerdo con su posibilidad histórica, como afirmó O’Gorman, pero con la riqueza suficiente para iniciar la historia constitucional como la República que seguimos y seguiremos siendo. La Constitución de 1824 se erige no sólo como la primera de nuestras Constituciones, sino como el primer proyecto político nacional de largo aliento.”⁵

1.5. Las Bases Constitucionales (1835) y las Siete Leyes Constitucionales (1836).

Más allá de si las Bases Constitucionales de 1835 eran o no violatorias a la Constitución de 1824⁶, es prudente para efectos del presente trabajo recordar que éstas Bases expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835 se integraban de catorce artículos, y en el último de ellos establecía lo siguiente:

Artículo 14.- Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.

Las Bases Constitucionales dieron origen a lo que se conoce con el nombre de Siete Leyes Constitucionales. La Ley Primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835, la Segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese mismo año.

El artículo 14 de las Bases se encuentra relacionado directamente con el artículo 52 de la Ley Tercera, que establecía:

Artículo 52.- Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. La Constitución de 1824 y el nacimiento de la identidad política en la historia constitucional de México. La representatividad en la Constitución de 1824. Consultado en www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/13.pdf

⁶ La Constitución de 1824 estableció muchos candados para su reforma, ya que las legislaturas de los Estados podían hacer las observaciones que estimaran convenientes, pero el Congreso General no las consideraría sino hasta el año 1830 (artículo 169). Además, disponía categóricamente en su artículo 171 que: “Jamás se podrán reformar los Artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”. Por lo anterior, cuando el 29 de junio de 1835 se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General hecha por el Consejo de Gobierno, en uso de las atribuciones que le fueron conferidas en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal expedida en 1824, señalando que la primera junta preparatoria sería el 16 de julio y que las sesiones se abrirían el 19 de ese mismo mes, en las que se resolvería sobre las públicas manifestaciones de cambio de la forma de gobierno, se estaba claramente violando la Constitución de 1824, contraviniendo lo señalado expresamente en el ya referido artículo 171 de la Constitución del 24.

I. Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen;

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Sus artículos 47 a 50, 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, disponían que el Presidente de la República, los Senadores, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, los secretarios de despacho, los consejeros y los gobernadores no podían ser acusados por delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuera Diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el Senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (artículo 47).

La importancia de este momento histórico es que es de las primeras ocasiones donde se habla de un ordenamiento único para la rendición de cuentas, lo que sin duda alguna es un gran paso en todo régimen que pretenda verdaderamente establecer un compromiso serio en la vigilancia y combate de los malos manejos.

1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y fue promulgada el día 18 de mayo de 1847. La misma fue la culminación de un proceso originado en el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846.

El Acta Constitutiva y de Reformas precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 establecía: “Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero”. Esta disposición reconocía que la *declaración de procedencia* era un privilegio de los altos funcionarios en consideración a sus funciones, pero también que sólo ellos eran sujetos de responsabilidad. Asimismo, que la Cámara de Diputados sólo era un jurado de acusación, y que esta declaración requería mayoría simple.

No obstante, como apreciamos, pareciese que en esta época se continúa con la visión de dejar al arbitrio de la clase política (diputados), si alguien era sujeto o no de responsabilidad.

1.7. Constitución Federal de 1857.

“La Constitución fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857. Ese día también prestó juramento de “guardar y hacer guardar” la Constitución, el Presidente sustituto Ignacio Comonfort, quien la promulgó el 12 de febrero, y fue

publicada por bando solemne el 11 de marzo, justo a los tres años del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.”⁷

En relación a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en su Título IV (artículos 103 a 108) se regulaba esta materia. El artículo 103 señalaba quiénes serían sujetos de responsabilidad; el 104 facultaba al Congreso para determinar si ha o no lugar a proceder contra el acusado, si el delito era del orden común; el 105 facultaba igualmente al Congreso como jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en el caso de delitos oficiales; el artículo 106 indicaba que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no procedía el indulto al reo; el 107, por su parte, establecía que la responsabilidad podría exigirse durante el período que durara el encargo y hasta un año después. Por último, el artículo 108 ordenaba que en las cuestiones del orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La importancia de este ordenamiento para los efectos de la presente, radica en la diferenciación entre las responsabilidades penales y las civiles, paso importante para la época en la que nos encontrábamos,

1.8. La “Ley Juárez” de 1870.

El 3 de noviembre de 1870, el entonces Presidente Benito Juárez expidió la primera Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, también conocida como “Ley Juárez de Responsabilidades”. Esta ley definía los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Asimismo, señalaba como sujetos de la misma a los previstos en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, a los Diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, así como a los gobernadores de los Estados, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Por cuanto concierne al Presidente de la República, es preciso señalar que aparte de la violación a la Constitución y a leyes federales, solamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, delitos del orden común o violaciones a la libertad electoral.

En el primero de sus artículos, la ley determinaba cuáles eran los delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma del gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y, en general, cualquier violación grave a la Constitución y leyes federales. En el artículo 4 se establecían como sanciones por la comisión de delitos oficiales: la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni menor de diez. Por esto último, resulta importante como antecedente, ya que ya comienza a definir de forma clara algunas sanciones hoy vigentes.

⁷ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. Segunda edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. Página 77

1.9. La “Ley Porfirio Díaz” de 1896.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 29 de mayo de 1896.

Esta Ley, titulada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refería la “Ley Juárez”, ya que ambas remitían al artículo 103 constitucional. Regulaba la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo; pero además, en forma clara, determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían del fuero constitucional desde que entraran en funciones.⁸

1.10. Constitución Política de 1917.

En relación con sus dos predecesores federales de 1824 y 1857, el Constituyente de 1916-1917 fue el que menos tiempo empleó para la realización de su obra: exactamente dos meses. El Constituyente de 1824 laboró por casi once meses; en tanto que el del 57 estuvo en funciones un año exacto.⁹

En el mes de enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114, referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y 109 provocaron debates.

La regulación de las responsabilidades de los funcionarios públicos prevista en la Constitución de 1917 sufrió pocas modificaciones en relación a la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República, y se especificó que el Presidente de la República sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos de orden común.¹⁰

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política, que en el texto original de su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación. Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó sustancialmente el texto del Título Cuarto de la Constitución Política, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.¹¹

1.11. La “Ley Lázaro Cárdenas” de 1940.

De conformidad con el texto original del sexto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “...a la mayor brevedad, una ley

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Quinta edición. México. Editorial Porrúa. 2005. Página 54 y 55

⁹ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. OP. CIT. Páginas 91-99

¹⁰ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 22. México, Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991. Página 31.

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. OP. CIT. Páginas 56 y 57.

sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...”, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857. Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, “22 años después, cuando el ‘breve término’ se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.¹²

La importancia de esta Ley radica en que fue la primera en reglamentar el Título Cuarto de la Constitución de 1917. Sin embargo, es importante señalar que este ordenamiento no regulaba propiamente las responsabilidades administrativas, sino que se centró en los delitos de índole común y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

1.12. La “Ley López Portillo” de 1980.

El día 4 de enero de 1980 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, ordenamiento que coloquialmente se conoce como “Ley López Portillo”, que en su artículo segundo transitorio derogaba a la denominada “Ley Cárdenas”.

El sistema de responsabilidades se definía en el primer artículo, al decir: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”.

De este primer artículo puede advertirse que, al igual que la “Ley Cárdenas” de 1940, este nuevo ordenamiento siguió conservando una eminente naturaleza penal.

1.13. 1982, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron de especial importancia para el régimen disciplinario de los servidores públicos, pues dieron sustento constitucional a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año.

El mérito de estas reformas consistió principalmente en “la delimitación de los distintos tipos de responsabilidad en que podría incurrir un servidor público, separando la responsabilidad política, de la penal y civil, e introduciendo un nuevo tipo de responsabilidad de carácter administrativa.”¹³

La exposición de motivos de estas reformas señalaba, entre otras cosas, lo siguiente:

¹² Ídem.

¹³ EVIA LOYA, Romeo Arturo. El marco normativo del combate a la corrupción. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2007. Página 69.

“La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”

Como puede apreciarse, desde la exposición de motivos ya se emplea la expresión “servidor público” como un término general para comprender a cualquier individuo, con lo que se suprime el uso de términos tales como “funcionario”, “alto funcionario” y otros más.

Al día de hoy día están vigentes prácticamente todas las aportaciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especialmente por lo que hace al procedimiento disciplinario, así como las obligaciones en el servicio público y las sanciones, por lo que podríamos determinar que el actual régimen de responsabilidades, tal como lo conocemos, tiene poco más de 30 años de existencia sin evolución alguna, como veremos más adelante.

En este tenor, resulta acertado señalar que a partir de este ordenamiento, y con las modificaciones consecuentes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), misma que estuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1994, cuando se le cambió el nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), otorgando algunas atribuciones orientadas a normatividad en adquisiciones y obra pública, sin que se haya cambiado el régimen de responsabilidades.

Es decir, se requirieron poco más de 300 años en México para crear un área responsable de combatir la corrupción, tomando como referencia los antecedentes históricos que ya fueron señalados.

Así pues, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se mantuvo vigente hasta el año 2003 como instancia rectora de la administración pública federal en combate a la transparencia, para dar paso a la Secretaría de la Función Pública, de la que hablaremos en apartados subsecuentes.

CAPITULO SEGUNDO.- ESTRATEGIA ACTUAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL.

2.1. El marco constitucional.

El Título Cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, se ha mantenido vigente de 1982 a la fecha, y con ello podemos afirmar que el sistema disciplinario en el gobierno federal no ha sufrido modificaciones.

Una de las principales diferencias respecto a los antecedentes existentes, ya identificados en el capítulo anterior, es que dicha Constitución, en su artículo 108 nos habla de servidores públicos, alejándose de la distinción de funcionarios y de altos funcionarios de diversos ordenamientos similares en épocas anteriores.

Algunos autores, sostienen que “El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales”.¹⁴

De igual forma, es el entonces y hoy vigente artículo 109 Constitucional el que en su fracción III da vida al régimen de responsabilidades administrativas en el gobierno federal, al señalar: “*Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*”

Dicho artículo se ve complementado con lo señalado en el 113, que resume el actual sistema de responsabilidades administrativas al señalar lo siguiente:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

2.2. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho ordenamiento fue publicado el día 13 de marzo de 2002 y entró en vigor el día 14, derogando a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo

¹⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 2004. Página 1.

inherente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y vigente hasta el día de hoy.¹⁵

Uno de los puntos más importantes de dicha Ley, es que señala que son sujetos de la misma no sólo los señalados en el artículo 108 Constitucional (aquellos que se reputan como servidores públicos), sino que se hace extensiva a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos públicos, es decir, prácticamente todo aquel que cobre en el gobierno federal.

No obstante, en general dicho ordenamiento mantiene una gran cantidad de semejanza respecto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, aunque con gran semejanza respecto a lo relativo al procedimiento y la mayor parte de las sanciones y obligaciones en el servicio público.

En su artículo 7, esta ley reitera los principios establecidos en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que: *“Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”*

Por otra parte, en clara continuidad al artículo 113 constitucional, establece en su artículo 8 y 9 las obligaciones que los servidores públicos deberán de observar si no desean hacerse acreedores a alguna sanción, que en términos del artículo 13 pueden ir de una amonestación (ya sea pública o privada¹⁶), a una inhabilitación hasta por 20 años y una sanción económica de hasta 3 veces el monto del daño o perjuicio causado.

Asimismo, señala en uno solo de sus artículos (artículo 21) el procedimiento a seguir para imponer sanciones administrativas, mismo que a manera de resumen se puede señalar como citatorio-audiencia-periodo de pruebas y resolución. Un dato sumamente cuestionado es que el periodo previo (de investigación e integración), corre a cargo de la misma dependencia que se encarga de emitir el citatorio y en consecuencia de resolver: la Secretaría de la Función Pública. Esto, ya que los procedimientos de imposición de sanciones queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública, de forma directa a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, o bien a través de los Órganos Internos de Control, bien sea el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del área de Responsabilidades.

También, como dato importante es el inherente a la prescripción, que señala que será por regla general de 3 años, a menos que se trate de infracciones graves, en cuyo caso será de 5. En tal tenor, se acota que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su artículo 13 enlista algunas de las fracciones del artículo 8 que siempre serán consideradas graves. A manera de reflexión, puede decirse además que todas aquellas conductas donde se involucre algún daño o perjuicio serán consideradas permanentemente graves.

¹⁵ Es importante tener presente que lo relacionado al juicio político y a la declaración de procedencia en materia penal se encuentra aún regulado por la Ley de 1982, según se señala de manera expresa en el artículo segundo transitorio de esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹⁶ Aunque la legislación señala ambas sanciones, lo cierto es que el legislador fue omiso en identificar en cuál es la diferencia entre amonestación pública y privada.

Un último punto que resulta sumamente cuestionable al día de hoy, es el relativo a que el 28 de mayo de 2009 el ordenamiento que hoy nos ocupa sufrió una modificación, consistente en que la Secretaría de la Función Pública pudiese abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidades, o emitir sanciones ya en los procedimientos, lo que ha sido cuestionado por poder ser susceptible dicho artículo con fines aparentemente políticos.¹⁷

2.3. La Secretaría de la Función Pública, ¿Juez, autoridad, o simulación administrativa?

La propia Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señalaba que “la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como ‘autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias’.

De hecho, hace algunos años se llegó a decir que las características particulares de esta Dependencia la identificaron como ‘la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal’, sin que ello implicara superioridad sobre ninguna de las demás dependencias”.¹⁸

En términos de la legislación aún vigente, es esta Secretaría de la Función Pública, que nace formalmente a partir del 2003 después de evolucionar primero como SECOGEF y después como SECODAM, quien recibe las quejas o denuncias, practica las auditorías de ser el caso, cita al presunto responsable y emite una resolución.

Lo que implica que la Secretaría de la Función Pública, en la mayoría de los casos representada por sus poco más de 200 órganos internos de control, monopoliza la acción sancionadora al iniciar, substanciar y resolver el procedimiento disciplinario.

No obstante, lo anterior ha acarreado cuestionamientos respecto a si la Secretaría de la Función Pública no es juez y parte dentro del procedimiento; juez al emitir una resolución, y parte al haber llevado a cabo la investigación y fungir como ‘representante social’ de castigar a un ‘presunto culpable’.

Claro, lo anterior desde el punto de vista estrictamente práctico, pues desde el punto formal del derecho es de explorado análisis que juez es aquel que resuelve una controversia entre las partes, lo que en el caso concreto no puede apreciarse.

¹⁷ El artículo 17bis dice: “La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis: Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.”

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Páginas 159 y 160.

Esto ha conllevado a incertidumbre en los servidores públicos que son sujetos a un proceso de investigación, y no se diga a aquellos que son sujetos a un proceso de responsabilidades administrativas, pues sin explorar de manera profunda en el sistema jurídico existente, el sentido común nos indica que es complicado que cualquier autoridad cambie de criterio cuando trae una investigación avanzada.

Por último, no se omite señalar que una de las críticas al actual sistema es la inherente a que al depender la Secretaría de la Función Pública del titular del ejecutivo federal existe la presunción de que pudiese obedecer a indicaciones emanadas dentro de la propia administración pública, funcionando como un mecanismo de respuesta administrativo más que jurídico.

2.4. Algunos resultados de la Secretaría de la Función Pública en su lucha contra la corrupción.

Transparencia Mexicana elaboró hace ya algunos años¹⁹ el documento denominado Diagnostico Institucional del Sistema Federal de Control (DSFC). Dicho documento resultó de suma relevancia, ya que fue de los primeros diagnósticos realizados por instituciones ajenas al gobierno, respecto a un tema como el que nos ocupa.

El diagnostico nos presentó resultados preocupantes, de los que parece no hemos aprendido lo suficiente, como son:

- El SFC (Sistema Federal de Control) detecta y sanciona un muy elevado número de infracciones menores a reglas administrativas, contables, presupuestales y las derivadas de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales. Todas estas faltas menores no pueden considerarse como actos de corrupción.
- El SFC es poco eficiente para detectar y sancionar casos importantes de corrupción que afectan el patrimonio de particulares o que afectan de manera indirecta al erario federal, con el agravante de que cuando finalmente se detectan casos de esta naturaleza y se logra sancionar a los responsables, la recuperación del quebranto al erario público es prácticamente nula (0.45 por ciento del monto de las sanciones económicas impuestas).
- En los últimos 10 años se ha generado más de 100 mil sanciones, 50% de las cuales tienen que ver con el hecho de que los servidores públicos no presentaron su declaración patrimonial a tiempo.²⁰

Las anteriores tres afirmaciones tienen especial importancia, toda vez que al día de hoy gran parte de la población tiene la percepción que se mantienen vigentes.

Por ello, a fin de saber qué papel ha jugado Función Pública, en la tabla siguiente se incluye el número y tipo de sanción que se ha aplicado en los últimos 6 años (2007-2013):

¹⁹ Realizado por Transparencia Mexicana entre enero y marzo de 2001, dicho Diagnóstico del Sistema Federal de Control (DSFC) incorpora las respuestas de cerca de 200 contralorías internas en las dependencias y entidades que integraban en ese entonces la Administración Pública Federal (APF).

²⁰ Véase el Diagnostico completo en: <http://www.ctainl.org.mx/revista12/complementos/dsfc.pdf>

Cuadro 1: Sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública en el periodo 2007-2013.

Tipo de sanción	Total 2007-2013
Amonestación	31,178
Suspensión	17,745
Destitución	3,013
Económica	6,010
Inhabilitación temporal	10,485
Total:	68,431

Fuente: Solicitud de acceso a la información 0002700067014²¹

Con lo anterior, queda de manifiesto que efectivamente, por lo menos en los últimos años, gran parte de las sanciones, casi el 50%, corresponden a sanciones menores, es decir, amonestación, sea pública o privada.²²

Ahora bien, respecto a la crítica que se efectuaba que gran parte de la fuerza laboral se invierte en temas menores, o que no resultan de gran impacto para la ciudadanía, como el no presentar oportunamente la declaración patrimonial, pareciese ser cierto. Lo anterior ya que, por ejemplo, en el periodo del 5 de marzo de 2013, al 5 de marzo de 2014, del número total de expedientes iniciados o concluidos, se sancionó a 10,127 servidores públicos, sin embargo de dicha cantidad 8,214 fueron sancionados por no presentar oportunamente su declaración patrimonial, es decir, más del 80%.²³

Por ello, consideramos prudente dejar este apartado como bosquejo, toda vez que en el capítulo siguiente analizaremos si los esfuerzos por parte de la Secretaría de la Función Pública han rendido frutos en su combate constante a la corrupción.

2.5. El presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública, como cualquier dependencia del ejecutivo federal, requiere de un presupuesto para su operación diaria, así como para el desarrollo de proyectos específicos.

Por lo anterior, a continuación enunciamos el presupuesto que año con año, desde el 2003 al 2014 actual, se ha previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación a dicha dependencia:

²¹ Solicitud visible en el sistema de búsquedas del sistema Infomex (www.infomex.gob.mx) en la que el solicitante requirió el número total de sanciones impuestas en el periodo 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013.

²² Se acota que pese a que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos señala como sanción la amonestación, y la divide en pública o privada, no existen lineamientos específicos que permitan al público en general identificar los alcances, diferencia, o aplicación de una u otra.

²³ Estimación realizada por el autor del presente, tomando como base la respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 00027000 502 14; solicitud visible en el sistema de búsquedas del sistema Infomex (www.infomex.gob.mx) en la que el solicitante requirió, entre otras cosas, la cantidad de expedientes administrativos sancionatorios, divididos entre aquellos que fueron iniciados por incumplimiento a la obligación de declaración patrimonial, y aquellos de obligación diversa prevista en la Ley, por lo que la autoridad brindó el ejercicio fiscal anterior a la solicitud.

Cuadro 2: Presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública en los años 2003-2014.

Año	Presupuesto asignado en pesos corrientes a cada uno de los años	Diferencia respecto al año anterior	Presupuesto en pesos constantes calculados al 2014
2003	1,164,407,270	-	1,830,137,195
2004	1,417,369,870	252,962,600	2,127,959,578
2005	1,385,666,320	-31,703,550	2,000,578,110
2006	1,412,397,100	26,730,780	1,967,751,696
2007	1,318,200,000	-94,197,100	1,766,443,372
2008	1,520,895,500	202,695,500	1,938,706,129
2009	1,568,055,793	47,160,293	1,898,263,816
2010	1,248,758,954	-319,296,839	1,451,398,127
2011	1,346,104,529	97,345,575	1,512,986,131
2012	1,630,354,898	284,250,369	1,760,109,337
2013	1,392,873,286	-237,481,612	1,448,588,451
2014	1,478,429,368	85,556,082	1,478,429,368

Nota: Datos recabados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año, expresados en pesos corrientes de cada año, según el PEF. Los datos contienen el monto total asignado exclusivamente a la Secretaría de la Función Pública, y no prevén el presupuesto asignado a cada uno de los Órganos Internos de Control, mismo que proviene de las dependencias o entidades a que están adscritos. El cálculo a pesos constantes del 2014 fue realizado por el autor, considerando el Índice de Precios al Consumidor (IPC)

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2003 – 2014.

Nótese que el presupuesto asignado a dicha dependencia, pese a tener variaciones año con año, se ha mantenido con un presupuesto cercano a 1400 MDP anualmente, que sin duda es bastante considerable si tomamos en cuenta que con dicho presupuesto podrían construirse de 2 a 3 hospitales por año, considerando que un hospital puede rondar desde los 200 hasta los 800 MDP dependiendo el nivel de especialidad.²⁴

Ahora bien, no debemos perder de vista que el presupuesto asignado a la dependencia como área centralizada es todo el recurso que el gobierno federal asigna para el combate a la corrupción. Ello, toda vez que aunado al presupuesto de la Secretaría de la Función Pública, debe considerarse además el presupuesto asignado a cada Órgano Interno de Control, mismo que es afectado directamente del presupuesto correspondiente a las dependencias o entidades en que se encuentran adscritos.

Solo para darnos una idea de lo escandaloso que puede resultar el gasto, se presenta a continuación relación del presupuesto considerado para este ejercicio fiscal a 5 Órganos Internos de Control de dependencias, más el de la Procuraduría General de la República:

²⁴ Como dato curioso, téngase presente que el hospital de especialidades, Chiapas Bicentenario, tuvo una erogación estimada de 850 MDP. Véase <http://www.cnnexpansion.com/obras/2010/07/20/normas-construccion-hospital-sustentable>

Cuadro 3: Presupuesto asignado a diversos Órganos Internos de Control en el ejercicio fiscal 2014.

Órgano Interno de Control en:	Presupuesto 2014
Procuraduría General de la República	\$74'360,023
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	\$63'851,188
Secretaría de Educación Pública	\$104'732,818
Secretaría de Gobernación	\$85'115,274
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	\$71'289,602
Secretaría de Salud	\$68'181,861
Total:	\$467'530,766

Nota: Datos concentrados por el sustentante, obtenidos del Calendario Mensual de Presupuesto Autorizado por Unidad Responsable 2014, de cada dependencia referida. Las cantidades se expresan en pesos corrientes del año 2014.

Fuente: Oficio circular 307-A.-4715. comunicación a las dependencias y entidades del presupuesto de egresos aprobado y sus calendarios, correspondientes al ejercicio fiscal 2014, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 23, párrafos cuarto y quinto y 44 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.²⁵

Con lo que queda de manifiesto que, con seguridad, los montos asignados a los distintos órganos internos de control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública en cuanto a su gestión, pero supeditados presupuestalmente a la dependencia o entidad en que se encuentran, seguramente duplican el presupuesto al que hemos aludido de la dependencia de mérito.

Sin embargo, está claro que más allá del monto asignado, son los resultados en el combate a la corrupción los que en su caso justificarán las erogaciones efectuadas, por lo que deberá prestarse atención a capítulos subsecuentes del presente.

2.6. Otros órganos auxiliares en el combate a la corrupción. El IFAI.

“El IFAI se constituyó formalmente, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Para efecto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa se le considera como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestalmente. Adicionalmente, se precisa que el órgano interno de control no puede interferir en las decisiones sustantivas del Instituto.”²⁶

Con la creación de dicho órgano se crea el primer antecedente en el país del acceso a la información, herramienta indispensable en cualquier ente democrático para su evaluación y revisión. Lo anterior, promoviendo no solamente en México, sino a nivel internacional, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas.

²⁵ Los referidos documentos pueden ser visibles en la página

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/comunicacion_pef_calendarios/Paginas/default.aspx

²⁶ CABALLERO, José Antonio; CARBONELL, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor, Et al. “El Futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional”. Publicación electrónica. Número 7. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2012. Página 7. Visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3196/2.pdf>; consultado el 2 de junio de 2014.

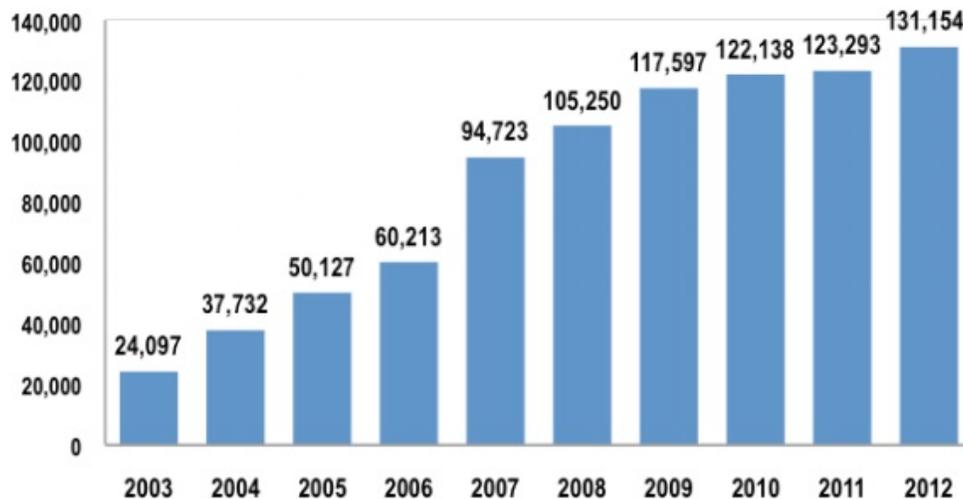
Nota: Algunos autores hacen énfasis en la autonomía del IFAI del Órgano Interno de Control, pero recordemos que ni los Órganos Internos de Control, ni la propia Secretaría de la Función Pública, cuentan con atribuciones para intervenir en las decisiones sustantivas de las dependencias o entidades.

Con lo anterior, poco más de 250 dependencias y entidades de la administración pública federal quedaron obligadas a partir del 12 de junio de 2003, a atender las solicitudes de información de los ciudadanos, y el IFAI se erigió como órgano de vigilancia de tal mandato, sin mayores limitantes que la información no tenga el carácter de reservada y/o confidencial, dada su propia y especial naturaleza, lo que a su vez puede calificar también el referido instituto.

Mención especial merece recordar que es hasta el año 2007 cuando se reforma el artículo 6 de la Constitución Política, estableciendo el derecho a la información pública como un derecho fundamental de todos los mexicanos.

Por ello, desde su creación a la fecha, el referido Instituto, y más allá de los cambios de nombre que pudo haber sufrido²⁷, ha velado por la atención de diversas solicitudes, provenientes la mayoría de periodistas, investigadores y observadores sociales, en los términos siguientes:

Cuadro 4: Número total de solicitudes de acceso a la información a la Administración Pública Federal en el periodo 2003-2013:



Fuente: Gráfica tomada del 10° Informe de labores al Congreso de la Unión (2012), presentado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.²⁸

Como advertimos, todo parece indicar que la ciudadanía se encuentra cada vez más proactiva en lo que ejercer su derecho a la información se refiere, por lo que el IFAI sin duda alguna se ha posicionado como un organismo coadyuvante con la rendición de cuentas, que ha logrado cierta confianza en la opinión pública,

En gran parte a ello, el pasado 8 de febrero de 2014 el Instituto ha pasado a ser un órgano constitucional autónomo, con facultades para conocer también respecto a los poderes legislativo y Judicial,²⁹ órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y

²⁷ Recordemos que en el año 2010, a fin de sonar congruente a las atribuciones conferidas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, cambió su nombre, más no su naturaleza, al actual "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos"

²⁸ Véase el Informe de labores al Congreso de la Unión (2012), presentado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, página 22, gráfica 2.1, visible en http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2012.aspx

²⁹ Sin incluir aquellos que corresponden por jurisdicción exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de Nación.

fondos públicos, así como respecto a las personas físicas o morales que ejerzan o reciban recursos públicos.

Tal reforma se vislumbra como un paso importante en la rendición de cuentas, al no tener el Instituto sujeción de ninguna índole a alguno de los poderes, lo que se estima fomenta la credibilidad en las decisiones que el mismo pueda tener.

2.7. La propuesta de un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

Durante el proceso de transición de la administración pública federal 2012, el entonces presidente electo y hoy titular del ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto, presentó entre sus propuestas crear la Comisión Nacional Anticorrupción, y transformar la Administración Pública Federal.

Más allá de los tintes políticos, que no son materia propiamente del presente trabajo, se señala que dicha propuesta fue entregada al Congreso de la Unión sin que a la fecha tenga resultados tangibles, razón por la cual el suscrito ha decidido no especular respecto al contenido de dichas propuestas, la denominación de este nuevo organismo o situaciones similares.

No obstante, debe señalarse que el primer avance tangible se da el día 2 de enero de 2013, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*, que ya no prevé en su artículo 26 a la Secretaría de la Función Pública como una dependencia del poder ejecutivo, deroga el artículo 37 (que es el que hasta el 1 de enero señalaba las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública), pero que al mismo tiempo deja viva dicha dependencia, al señalar en su artículo transitorio segundo lo siguiente:

“Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.
(...)

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.”

Sin embargo, quizá lo más relevante de toda la publicación es la parte que se ha subrayado intencionadamente, ya que siembra la base de que, sin importar la denominación del organismo que se pretende crear para el combate a la corrupción, se dará autonomía al mismo, lo que sin dudas es un parteaguas en el funcionamiento histórico del combate a la corrupción a la administración pública federal.

No podemos pronunciarnos desde este momento si la estrategia es o no atinada, pero con seguridad al concluir la lectura del presente trabajo podremos adoptar un criterio respecto a dicha decisión. De momento, no queda más que esperar que se encuentren alineadas las voluntades políticas para ver materializado dicho órgano.

CAPITULO TERCERO.- INDICADORES DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO.

3.1. Índice de Percepción de la Corrupción.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es de suma importancia ya que se centra en el sector público, definiendo la corrupción como el abuso de un cargo público para beneficio privado. Lo anterior recordando además que se trata de percepción, toda vez que si se tomasen en cuenta elementos respecto a denuncias o procedimientos judiciales iniciados muy probablemente la información sería imprecisa, y dependería de la calidad del sistema de justicia de cada país en cuestión, lo que sin duda en el caso de México podría dejar muy mal parado a este país; no obstante no se abordará dicho tema a fin de no sesgar innecesariamente la discusión que nos ocupa.

Por ello, este Índice creado por Transparency Internacional, es definido por ellos mismos como un índice compuesto, de una encuesta de encuestas, que parte de datos relacionados con la corrupción que se obtienen de expertos y encuestas empresariales llevadas a cabo por una gran variedad de instituciones independientes. Es, a su vez, una herramienta que sirve también de base para el Índice de Fuentes de Soborno de la propia Transparencia Internacional.

El índice arroja una puntuación que puede ir de 10.0 a 0, donde la mayor calificación obtenida refleja una menor percepción de corrupción.

Por ello, para efectos de la presente se incluyen los datos del IPC de los años 2000, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2013. Además, a fin de no insertar de forma ociosa la totalidad de los índices, nos limitaremos a señalar los primeros 10 lugares de cada año, los últimos 3, así como el lugar que ocupa obviamente México en cada uno de ellos. De igual forma, el sustentante ha decidido incluir Estados Unidos por ser referente lógico al ser el país vecino, Brasil, a fin de tener como referencia un país latinoamericano, así como India, por ser un país que históricamente se infiere como pobre y corrupto. La elección de India se determinó en virtud de que los propios reportes de Transparency Internacional apuntan a una estrecha correlación entre la corrupción y pobreza, por lo que al final de los índices no es accidental advertir estados pobres.

De esta forma, en el año 2000 advertiremos en los primeros lugares a países desarrollados, siendo solo 8 países los que obtuvieron una puntuación superior a 9, siendo el caso que Estados Unidos aparece en el lugar 14 con una puntuación de 7.8, mientras que México aparece con una puntuación de 3.3 en el lugar 59 de 90, siendo el caso que India aparece solo 10 lugares detrás con 2.8 de puntuación.

Cuadro 5: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2000:

Lugar	País	Puntuación del IPC 2000
1	Finlandia	10
2	Dinamarca	9.8
3	Nueva Zelanda	9.4
3	Suecia	9.4
5	Canadá	9.2

Lugar	País	Puntuación del IPC 2000
6	Islandia	9.1
6	Noruega	9.1
6	Singapur	9.1
9	Países Bajos	8.9
10	Reino Unido	8.7

Lugar	País	Puntuación del IPC 2000
(...)		
14	Estados Unidos	7.8
(...)		
49	Brasil	3.9
(...)		
59	México	3.3
(...)		

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2000

Lugar	País	Puntuación del IPC 2000
69	India	2.8
(...)		
88	Azerbaián	1.5
88	Ucrania	1.4
89	Yugoslavia	1.3
90	Nigeria	1.2

Ahora bien, para el año 2003 no advertimos gran diferencia en los países punteros, y vemos una pequeña caída en puntuación por parte de Estados Unidos, aunque ahora vemos una mejora ligera de puntuación por parte de México (al pasar de 3.3 en 2000 a 3.6), aunque en virtud de que se incrementó el número de países ahora aparece en el lugar 64 de 133.

Cuadro 6: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2003:

Lugar	País	Puntuación del IPC 2003
1	Finlandia	9.7
2	Islandia	9.6
3	Dinamarca	9.5
3	Nueva Zelanda	9.5
5	Singapur	9.4
6	Suecia	9.3
7	Países Bajos	8.9
8	Australia	8.8
8	Noruega	8.8
8	Suiza	8.8
(...)		
18	Irlanda	7.5
18	Estados Unidos	7.5

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2003

Lugar	País	Puntuación del IPC 2003
(...)		
54	Brasil	3.9
(...)		
64	México	3.6
64	Polonia	3.6
(...)		
83	India	2.8
83	Malawi	2.8
83	Rumania	2.8
(...)		
131	Haití	1.5
132	Nigeria	1.4
133	Bangladesh	1.3

No obstante, en el año 2006 el Índice reportó que México tiene un retroceso para regresar al punto de partida, al tener una puntuación de 3.3. Preocupa que el lugar 70 que ocupó en dicho año fuera compartido con países como China, Egipto, Ghana e India, es decir, se encontraba a la par de países que culturalmente son conocidos como corruptos.

Cuadro 7: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2006.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2006
1	Finlandia	9.6
1	Islandia	9.6
1	Nueva Zelanda	9.6
4	Dinamarca	9.5
5	Singapur	9.4
6	Suecia	9.2
7	Suiza	9.1

Lugar	País	Puntuación del IPC 2006
8	Noruega	8.8
9	Australia	8.7
9	Holanda	8.7
(...)		
20	Estados Unidos	7.3
(...)		
70	Brasil	3.3

Lugar	País	Puntuación del IPC 2006
70	China	3.3
70	Egipto	3.3
70	Ghana	3.3
70	India	3.3
70	México	3.3

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2006

Lugar	País	Puntuación del IPC 2006
(...)		
160	Guinea	1.9
160	Irak	1.9
160	Myanmar	1.9
163	Haití	1.8

Ahora bien, para el año 2007 tampoco existieron sorpresas, con países altamente desarrollados en los primeros lugares y con países rezagados económicamente en la parte final, con México mejorando ligeramente al obtener una puntuación de 3.5, compartiendo el lugar 72 de 180 con India, Perú y Brasil.

Cuadro 8: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2007.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2007
1	Nueva Zelanda	9.4
1	Dinamarca	9.4
1	Finlandia	9.4
4	Singapur	9.3
4	Suecia	9.3
6	Islandia	9.2
7	Holanda	9.0
7	Suiza	9.0
9	Noruega	8.7
9	Canadá	8.7
(...)		

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2007

Lugar	País	Puntuación del IPC 2007
20	Estados Unidos	7.2
(...)		
72	India	3.5
72	México	3.5
72	Perú	3.5
72	Brasil	3.5
(...)		
178	Irak	1.5
179	Somalia	1.4
179	Myanmar	1.4

En el año 2008, México se percibe en base a este IPC al igual que en el 2003, al obtener una puntuación de 3.6, ahora compartiendo puesto con China y Surinam en el lugar 72 de 180.

Cuadro 9: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2008.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2008
1	Dinamarca	9.3
1	Suecia	9.3
1	Nueva Zelanda	9.3
4	Singapur	9.2
5	Finlandia	9.0
5	Suiza	9.0
7	Islandia	8.9
7	Países Bajos	8.9
9	Australia	8.7
9	Canadá	8.7
(...)		
18	Estados Unidos	7.3

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2008

Lugar	País	Puntuación del IPC 2008
(...)		
72	México	3.6
72	China	3.6
72	Surinam	3.6
(...)		
80	Brasil	3.5
(...)		
85	India	3.4
(...)		
178	Irak	1.3
178	Myanmar	1.3
180	Somalia	1.0

En el 2009 vemos una caída de México nuevamente a una puntuación de 3.3, ahora compartiendo el lugar 89 de 180 con Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda.

Cuadro 10: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2009.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2009
1	Nueva Zelanda	9.4
2	Dinamarca	9.3
3	Singapur	9.2
3	Suecia	9.2
5	Suiza	9.0
6	Finlandia	8.9
6	Países Bajos	8.9
8	Australia	8.7
8	Islandia	8.7
(...)		
19	Estados Unidos	7.5
(...)		
75	Brasil	3.7

Lugar	País	Puntuación del IPC 2009
(...)		
84	India	3.4
(...)		
89	Lesotho	3.3
89	Malawi	3.3
89	México	3.3
89	Moldavia	3.3
89	Marruecos	3.3
89	Ruanda	3.3
(...)		
178	Myanmar	1.4
179	Afganistán	1.3
180	Somalia	1.1

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2009

Ahora bien, para el año 2010 México tiene una nueva recaída, para obtener ahora una puntuación de 3.1 y compartir el lugar 98 de 178 con Egipto y Burkina Faso.

Cuadro 11: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2010.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2010
1	Dinamarca	9.3
1	Nueva Zelanda	9.3
1	Singapur	9.3
4	Finlandia	9.2
4	Suecia	9.2
6	Canadá	8.9
7	Países Bajos	8.8
8	Australia	8.7
8	Suiza	8.7
10	Noruega	8.6
(...)		
22	Estados Unidos	7.1

Lugar	País	Puntuación del IPC 2010
(...)		
69	Brasil	3.7
(...)		
87	India	3.3
(...)		
98	Burkina Faso	3.1
98	Egipto	3.1
98	México	3.1
(...)		
176	Afganistán	1.4
176	Myanmar	1.4
178	Somalia	1.1

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2010

El año 2011 ha sido muy probablemente uno de los más escandalosos para México en este Índice, toda vez que más allá de reducir su puntuación a 3.0, compartió el lugar número 100 de 180 con Burkina Faso, Madagascar, Surinam, Indonesia, Malawi, Argentina, Sao Tomé & Príncipe, Gabón, Djibouti, Benín y Tanzania.

Cuadro 12: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2011.

Lugar	País	Puntuación del IPC 2011	Lugar	País	Puntuación del IPC 2011
1	Nueva Zelanda	9.5	100	Madagascar	3.0
2	Finlandia	9.4	100	Surinam	3.0
2	Dinamarca	9.4	100	Indonesia	3.0
4	Suecia	9.3	100	Malawi	3.0
5	Singapur	9.2	100	Argentina	3.0
6	Noruega	9.0	100	Sao Tomé & Príncipe	3.0
7	Holanda	8.9	100	Gabón	3.0
8	Australia	8.8	100	Djibouti	3.0
8	Suiza	8.8	100	México	3.0
10	Canadá	8.7	100	Benín	3.0
(...)			100	Tanzania	3.0
24	Estados Unidos	7.1	(...)		
(...)			180	Afganistán	1.5
73	Brasil	3.8	180	Myanmar	1.5
(...)			182	Corea del Norte	1.0
95	India	3.1	182	Somalia	1.0
(...)					
100	Burkina Faso	3.0			

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2011

2013 fue difícil para México también en este indicador, ya que aunque mejoró en su puntuación para quedar en 3.4, ahora se posicionó en el lugar 106 de 175, compartiendo escaño con Bolivia, Argentina, Gabón y Nigeria.

Cuadro 13: Cuadro resumen del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2013.

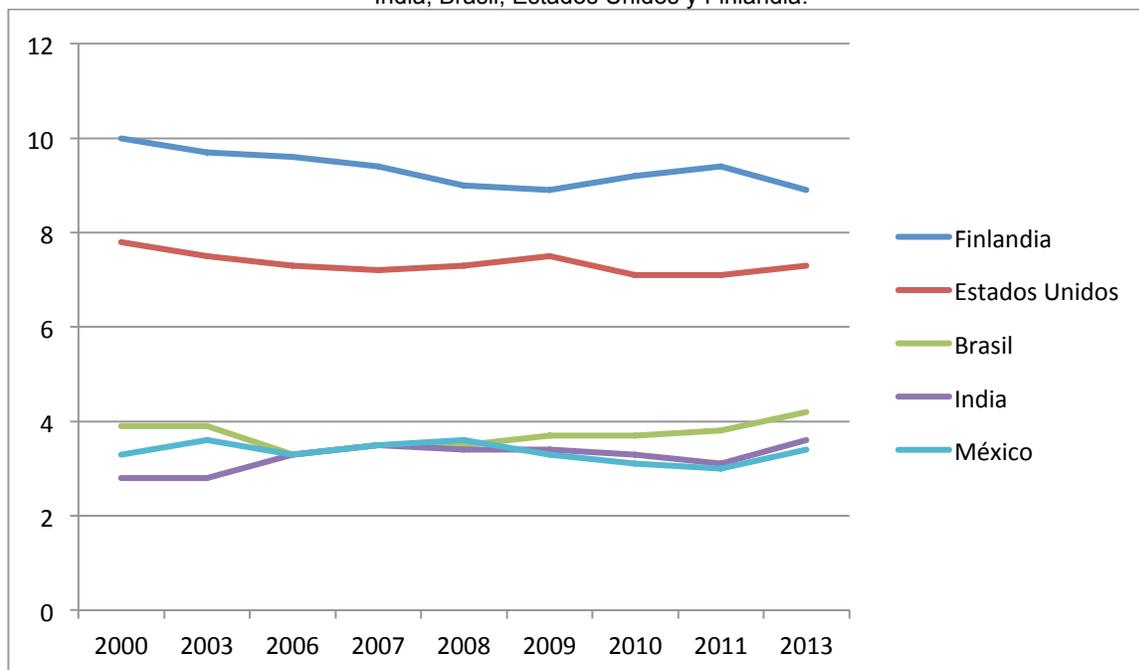
Lugar	País	Puntuación del IPC 2013	Lugar	País	Puntuación del IPC 2013
1	Dinamarca	9.1	72	Brasil	4.2
1	Nueva Zelanda	9.1	(...)		
3	Finlandia	8.9	94	India	3.6
3	Suecia	8.9	(...)		
5	Noruega	8.6	106	Argentina	3.4
5	Singapur	8.6	106	Bolivia	3.4
7	Suiza	8.5	106	Gabón	3.4
8	Países Bajos	8.3	106	México	3.4
9	Australia	8.1	106	Nigeria	3.4
9	Canadá	8.1	(...)		
(...)			175	Afganistán	0.8
19	Estados Unidos	7.3	175	Corea del Norte	0.8
(...)			175	Somalia	0.8

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2013

En conclusión, advertimos que del año 2000 al 2013 México ha obtenido una puntuación entre 3.0 y 3.6, por lo que más allá del lugar que ha ocupado en el indicador, y que ha variado dependiendo además del número de países que participan en el mismo, lo cierto es que no se advierte una mejora relevante, ni pareciesen existir resultados plausibles.

No obstante, se estima idóneo ver su evolución en la gráfica siguiente, donde se incluyen además la evolución de Estados Unidos, de India, así como de uno de los países punteros.

Cuadro 14: Evolución de México en el IPC 2000-2013 y su posición respecto a India, Brasil, Estados Unidos y Finlandia.



Fuente: Gráfica realizada por el autor en base al Índice de Percepción de la Corrupción 2000, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2013, de Transparency Internacional.

Lo que advertimos de la gráfica anterior es lo que ya se ha señalado. Pese a variaciones el índice de México se ha mantenido constantemente como bajo, en ocasiones a la par de Brasil e India, pero pareciese existe una ligera tendencia de estos dos últimos países a mejorar respecto a México.

3.2 Barómetro Global de la Corrupción.

El Barómetro Global de la Corrupción, en adelante Barómetro, es una herramienta creada por Transparency Internacional, que ayuda a medir el nivel de la corrupción en el mundo y la opinión de las personas respecto a este problema, desde si lo viven o han sufrido, hasta si confían en las políticas implementadas para erradicar el mismo.

En el caso concreto, se ha decidido tomar datos de los años 2004, 2006³⁰, 2010 y 2013.

³⁰ Se señala que en el informe 2007 de Transparencia Internacional se acota que los países no incluidos en la edición de junio-septiembre 2007 de la encuesta La Voz de la Gente de Gallup International, y que por tanto no aparecen en el Barómetro Global de la Corrupción 2007 pero sí en el Barómetro de 2006, son: Chile, Congo (Brazzaville), Fiyi, Gabón, Israel, Kenia, México, Marruecos, Paraguay y Taiwán; por lo tanto al no ser México parte de dicho informe no se consideró el año 2007 para efectos de la presente tesis, misma situación acontece con el año 2009, donde México no fue parte del Barómetro.

Lo anterior tomando como referencia que uno de los datos que más relevancia tienen para efectos del presente es el relativo al lugar que ocupa México respecto a los encuestados que pagaron algún soborno, sin importar cantidad, en los 12 meses previos a la encuesta.

Así pues, tenemos que en el año 2004, México se localizaba dentro del cuadrante del 11 al 20%, con los resultados globales siguientes:

Cuadro 15: Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos 12 meses (2004)	
Más del 50%	Camerún
31% - 40%	Kenia, Lituania, Moldavia, Nigeria
21% - 30%	Albania, Bolivia, Ecuador, Ghana, Filipinas, República Checa, Rumania, Rusia, Ucrania
11% - 20%	Bosnia y Herzegovina, Brasil, Costa Rica, Egipto, Grecia, Guatemala, India, Indonesia, Kosovo, Letonia, México , Pakistán, Perú
5% - 10%	Argentina, Bulgaria, Corea del Sur, Croacia, Estonia, Georgia, Macedonia (FYR), Polonia, Turquía, Uruguay, Venezuela
Menos de 5%	Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Holanda, Hong Kong, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Taiwán

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2004

Ahora bien, los datos específicos del cuadro anterior se desprenden de la pregunta: “En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno?”; pregunta realizada y que los resultados se interpretan sobre cada 100 personas, por lo que los resultados del año 2004 se plasman a continuación:

Cuadro 16: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno? (2004)³¹	SÍ	NO
Estados Unidos	0%	99%
Singapur	1%	99%
Alemania	1%	98%
Canadá	1%	98%
Japón	1%	99%
Suiza	2%	97%
Dinamarca	2%	97%
Francia	2%	98%
Finlandia	3%	93%
Islandia	3%	96%
Argentina	6%	93%
India	16%	82%
México	19%	76%
Bolivia	29%	68%
Albania	30%	67%
Nigeria	32%	60%
Camerún	52%	34%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2004

³¹ Se señala que en este año en particular se incluyó como respuesta No sabe y No Contesta, por lo que se decidió no incluir dichos datos por no ser significativos; por ello en algunos casos el porcentaje total no suma 100%

De igual forma, es prudente tener presente que no se transcribe la totalidad de países, solamente una muestra que permita visualizar el lugar que ocupa México.

Por ello, se presentan a continuación los datos del año 2006, tanto a la clasificación general como la respuesta a la pregunta específica:

Cuadro 17: Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos 12 meses (2006)

Más del 40%	Albania, Camerún, Gabón, Marruecos
16 – 40%	Bolivia, Congo, República Checa, República Dominicana, Grecia, Indonesia, Kenia, México , Moldavia, Nigeria, Paraguay, Perú, Filipinas, Rumanía, Senegal, Ucrania, Venezuela
6 – 15%	Argentina, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Hong Kong, India, Kosovo, Luxemburgo, Macedonia, Pakistán, Panamá, Rusia, Serbia, Tailandia
5% o menos	Austria, Canadá, Dinamarca, Fiyi, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Israel, Japón, Malasia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Suecia, Suiza, Taiwán, Turquía, Reino Unido, USA

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2006

Cuadro 18: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno? (2006)	SÍ	NO
Finlandia	1%	99%
Singapur	1%	99%
Suecia	1%	99%
Suiza	1%	99%
Alemania	2%	98%
Canadá	2%	98%
Dinamarca	2%	98%
Francia	2%	98%
Islandia	2%	98%
Estados Unidos	3%	97%
Japón	3%	97%
Argentina	6%	94%
India	12%	88%
Bolivia	28%	72%
México³²	28%	72%
Senegal	29%	71%
Nigeria	38%	62%
Camerún	57%	43%
Marruecos	60%	40%
Albania	66%	34%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2006

Aunque, como ya se refirió, no se consideran datos del año 2007 para el presente apartado, debo resaltar que en dicho informe se señalaba que los encuestados con niveles de ingresos bajo y medio son los más duramente afectados por los pequeños

³² En el caso de Latinoamérica el promedio fue del 17%, no obstante de los 10 países observados México y Bolivia tienen el porcentaje mayor, siendo Argentina el más bajo.

sobornos, ya tienen que pagar sobornos con más probabilidad que los de nivel de ingresos alto cuando buscan servicios básicos. Este resultado es independiente de si el país es rico o pobre, y aplica en todo el mundo.

Continuando, se señala que para el año 2010 se advierte un ascenso en el porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno, como vemos en los datos siguientes:

Cuadro 19: Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos 12 meses (2010)	
Más del 50%	Afganistán, Bangladesh, Camboya, Camerún, India, Irak, Liberia, Malasia, Nigeria, Palestina, Senegal, Sierra Leona, Uganda.
30% - 50%	Azerbaiyán, Bolivia, El Salvador, Ghana, Kenia, Líbano, Lituania, México , Moldavia, Mongolia, Pakistán, Ucrania, Vietnam, Zambia.
20% - 30%	Armenia, Bielorrusia, Bosnia, Chile, Colombia, Hungría, Macedonia, ex R. Y. de Papua Nueva Guinea, Perú, Rumania, Rusia, Islas Salomón, Tailandia, Turquía, Venezuela.
6% - 20%	Argentina, Austria, Bulgaria, China, República Checa, Fiji, Francia, Grecia, Indonesia, Italia, Japón, Kosovo, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Filipinas, Serbia, Singapur, Taiwán, Vanuatu.
Menos de 5%	Australia, Brasil, Canadá, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Georgia, Alemania, Hong Kong, Islandia, Irlanda, Israel, Corea (Sur), Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Eslovenia, España, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2010

Cuadro 20: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno? (2010)	SÍ	NO
Dinamarca	0%	100%
Finlandia	2%	98%
Suiza	2%	98%
Alemania	2%	98%
Islandia	3%	97%
Canadá	4%	96%
Estados Unidos	5%	95%
Francia	7%	93%
Singapur	9%	91%
Japón	9%	91%
Argentina	12%	88%
Bolivia	30%	70%
México	31%	69%
Camerún	54%	46%
India	54%	46%
Senegal	56%	44%
Nigeria	63%	47%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2010

Ahora bien, para el año 2013 se presentó el que a la fecha ha sido el Barómetro más amplio en su cobertura, mismo que ahora es más específico respecto a las categorías en las que se agrega a los países, advirtiéndose los siguientes datos:

Cuadro 21: Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos 12 meses (2013)

Más del 75%	Liberia, Sierra Leona
50% - 74.9%	Camboya, Camerón, Ghana, India, Kenia, Libia, Mozambique, Senegal, Tanzania, Uganda, Yemen, Zimbabue
40% - 49.9%	Afganistán, Argelia, República Democrática del Congo, Etiopía, Kirguistán, Mongolia, Marruecos, Nigeria, Sur de África
30% - 39.9%	Bangladés, Bolivia, Egipto, Indonesia, Jordania, Kazajistán, México , Nepal, Pakistán, Islas Salomón, Sudán del Sur, Taiwán, Ucrania, Vietnam
20% - 29.9%	Bosnia-Herzegovina, Colombia, Grecia, Irak, Lituania, Madagascar, Principado de Moldavia, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Serbia, Eslovaquia, Turquía, Venezuela
15% - 19.9%	Armenia, Chipre, República Checa, Kosovo, Letonia, República de Macedonia, Rumanía, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Túnez
10% - 14.9%	Argentina, Chile, El Salvador, Hungría, Israel, Jamaica, Palestina, Filipinas, Ruanda, Vanuatu
5% - 9.9%	Bulgaria, Estonia, Italia, Eslovenia, Suiza, Reino Unido, EE.UU.
Menos de 5%	Australia, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Georgia, Japón, Corea (Sur), Malasia, Maldivas, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Uruguay

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2013

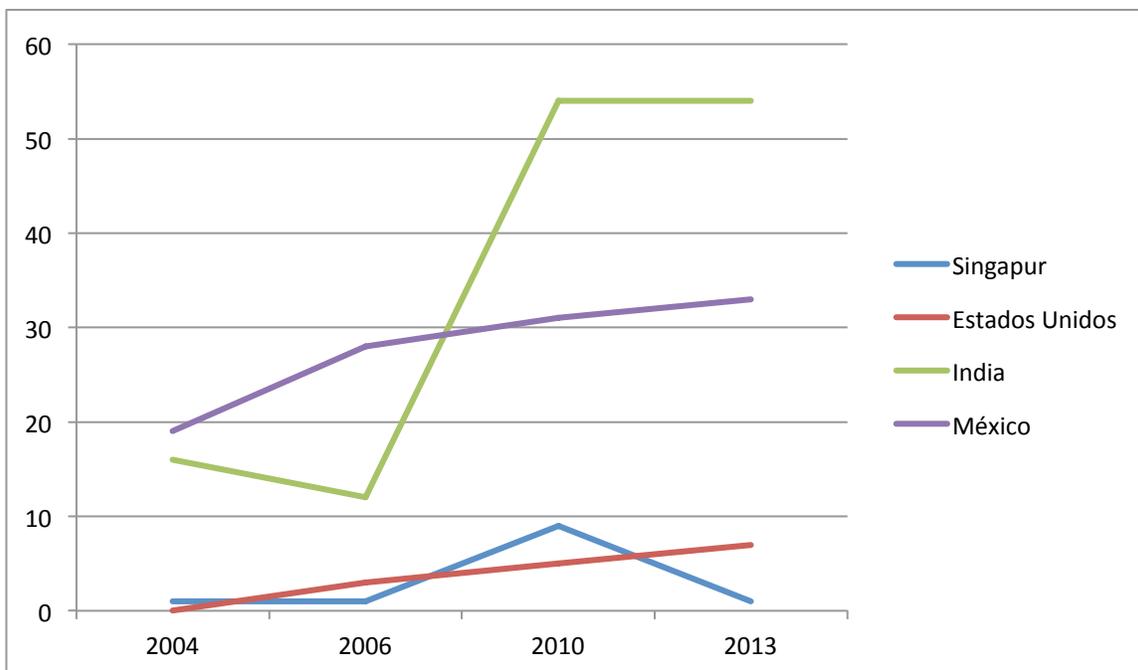
Cuadro 22: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno? (2013)	SÍ	NO
Finlandia	1%	99%
Singapur	1%	99%
Suecia	1%	99%
Dinamarca	1%	99%
Japón	1%	99%
Alemania	2%	98%
Canadá	3%	97%
Estados Unidos	7%	93%
Argentina	13%	87%
Suiza	17%	83%
México	33%	77%
Bolivia	36%	64%
Nigeria	44%	56%
India	54%	46%
Senegal	57%	43%
Camerún	62%	38%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2013

Evidentemente que el lector coincidirá en que de los datos expuestos parece que son coincidentes con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), sobre todo en el sentido de que los países denominados desarrollados lideran el Barómetro, específicamente la pregunta que nos ocupa, mientras que pareciese que los países catalogados como pobres nuevamente se muestran rezagados en la parte final.

Por lo anterior, resulta necesario presentar la gráfica siguiente para tener presente de forma clara la evolución de México respecto a las personas que han tenido que pagar un soborno.

Cuadro 23: Evolución de encuestados que pagaron algún soborno en los años 2004, 2006, 2010 y 2013.



Fuente: Gráfica realizada por el autor en base a los datos del Barómetro Global de la Corrupción de los años 2004, 2006, 2010 y 2013

De la gráfica anterior, advertimos como un problema presente que el número de personas que han tenido que pagar algún soborno no solo se ha reducido, sino que se ha incrementado para ya ser la tercera parte de la población, lo que sin duda es un foco rojo en cualquier situación.

Por último, del propio Barómetro, y de los datos reflejados en los mismos, se incluye la siguiente pregunta, de la cual nos limitaremos únicamente a dejar constancia de la respuesta aplicable para México:

¿Cómo cree que ha evolucionado el nivel de corrupción en este país en los últimos tres años?

Cuadro 24: Respuesta a la pregunta: ¿Cómo cree que ha evolucionado el nivel de corrupción en este país en los últimos tres años?, en los años 2010 y 2013

Año de respuesta ³³	Se redujo	Se mantuvo igual	Se incrementó
2010	7%	18%	75%
2013	8%	21%	71%

Fuente: Datos obtenidos del Barómetro Global de la Corrupción 2010 y 2013

³³ No se presentan resultados de años anteriores, ya que las respuestas fueron presentadas de forma distinta, o no se presenta el resultado específico a la pregunta.

Asimismo, es importante tener presente la respuesta a la pregunta: ¿Cómo valora las acciones del gobierno en su lucha contra la corrupción?

Cuadro 25: Respuesta a la pregunta: ¿Cómo valora las acciones del gobierno en su lucha contra la corrupción?, en los años 2010 y 2013

Año de respuesta	Ineficaces	Ni ineficaces ni efectivas	Efectivas
2010 ³⁴	52%	26%	22%
2013	72%	17%	11%

Fuente: Datos obtenidos del Barómetro Global de la Corrupción 2010 y 2013

Con lo anterior, podemos advertir que el Barómetro, particularmente el 2013, castiga de forma clara las acciones del Estado Mexicano en su lucha contra la corrupción, con solo un 11% que estima efectivas las mismas, con lo que es claro que se requiere un cambio de estrategia radical en la lucha contra la corrupción.

3.3. Latinobarómetro.

Latinobarómetro es un estudio de opinión pública formulado por Corporación Latinobarómetro, ONG con sede en Santiago de Chile, que funciona a través de la aplicación de diversas entrevistas encaminadas a democracia y el desarrollo de la economía y sociedad en diversos países de Latinoamérica.

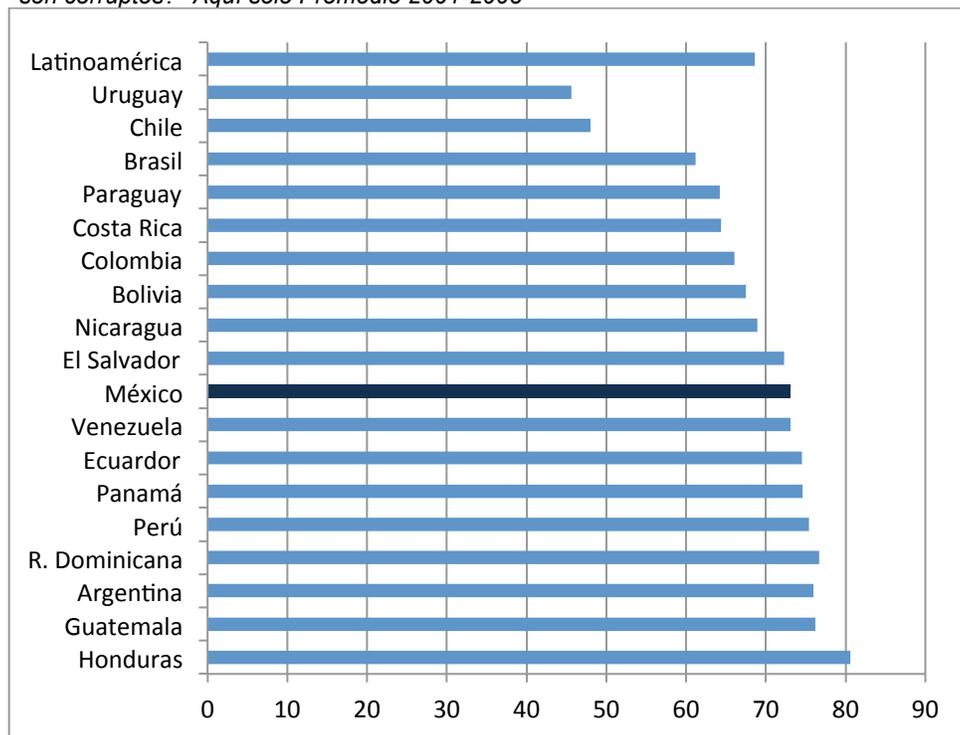
Aunque los estudios realizados se enfocan en problemas específicos de cada país, en el año 2008 publicó dentro de sus resultados la respuesta de la población a una pregunta sumamente trascendente:

“Si el total de funcionarios públicos fueran 100, ¿Cuántos son corruptos?”

Los resultados en el ejercicio del 2008 son alarmantes y se presentan a continuación:

³⁴ De igual forma, los resultados de años anteriores, como el 2006, son presentados de forma distinta, ya que los resultados para México fueron: Muy eficaces (0%), Eficaces (9%), Ineficaces (27%), No lucha contra la corrupción (20%), No lucha contra la corrupción sino que además la fomenta (43%), y NS/NC (0%)

Cuadro 26: *Imagínese que el total de los funcionarios³⁵ públicos en (país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos? *Aquí sólo Promedio 2001-2008*



Fuente: Latinobarómetro 2008

Aunque en fechas posteriores dicho estudio no ha retomado esta pregunta específica, nos quedamos con estos datos a fin de dejar constancia de la poca confianza que tienen los ciudadanos en los servidores públicos.

³⁵ Para efectos del presente consideraremos funcionario como sinónimo de servidor público.

CAPITULO CUARTO.- LOS DATOS OFICIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO³⁶

Del Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013), presentado ante el Congreso de la Unión, de conformidad a lo señalado por el artículo 27, fracción IV, de la Ley de Inversión Extranjera, obtenemos que en el año 2013 la IED registrada asciende a 35,188.4 millones de dólares (mdd).

Estos 35,188.4 mdd fueron reportados por 5,045 sociedades mexicanas con IED en su capital social, además de fideicomisos y personas morales extranjeras que realizan de forma habitual actividades comerciales en el país.

De un breve comparativo realizado entre los años 2012 y 2013, advertiremos que el rubro industrial (específicamente las manufacturas), superan ampliamente el ramo de servicios, y de forma por demás holgada al sector agropecuario, tal y como se advierte a continuación:

Cuadro 27: Comparativo de la distribución sectorial de la IED reportada enero-diciembre de 2012 y 2013 (millones de dólares)

	2012	Participación	2013	Participación
Agropecuario	61.3	0.5%	75.5	0.2%
Industrial	9,427.8	74.5%	29,920.1	85.0%
Minería	627.7	5.0%	2,767.40	7.9%
Electricidad y agua	128.1	1.0%	207.6	0.6%
Construcción	1626.9	12.9%	982.2	2.8%
Manufacturas	7045.0	55.70%	25962.9	73.80%
Servicios	3170.3	25.0%	5192.7	14.8%
Comercio	2526.9	20.0%	1709.1	4.90%
Transportes	237.6	1.9%	727.1	2.1%
Inform. en medios masivos	471.8	3.7%	981.5	2.8%
Servicios financieros	-2723.2	-21.5%	-841.0	-2.4%
Servicios inmobiliarios y de alquiler	879.3	6.9%	253.6	0.7%
Servicios profesionales	380.1	3.0%	785.4	2.2%
Servicios de apoyo a los negocios	279.7	2.2%	245.1	0.7%
Servicios educativos	-0.1	0.0%	16.7	0.0%
Servicios de salud	33.4	30.0%	49.9	0.1%
Servicios de esparcimiento	-2.4	0.0%	21.7	0.1%
Servicios de alojamiento temporal	999.1	7.9%	1058.2	3.0%
Otros servicios	88.1	0.7%	185.3	0.5%
Total	12,659.4	100.0%	35,188.4	100.0%

Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

³⁶ Los datos del presente capítulo son obtenidos del Informe Estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2013), presentado por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ante el Congreso de la Unión, visible en www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/estadistica_oficial_ied/informe_congreso_enero_diciembre_2013.pdf

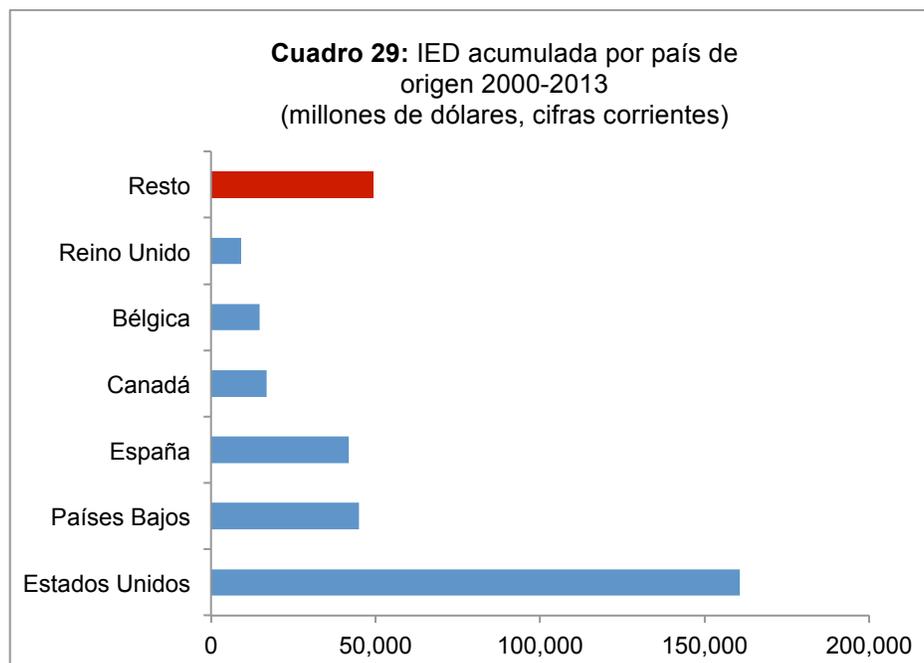
Ahora bien, respecto al origen de dicha inversión en el año 2013, se tienen los datos siguientes:

Cuadro 28: Origen de la IED
enero-diciembre de 2013
(porcentajes)

Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

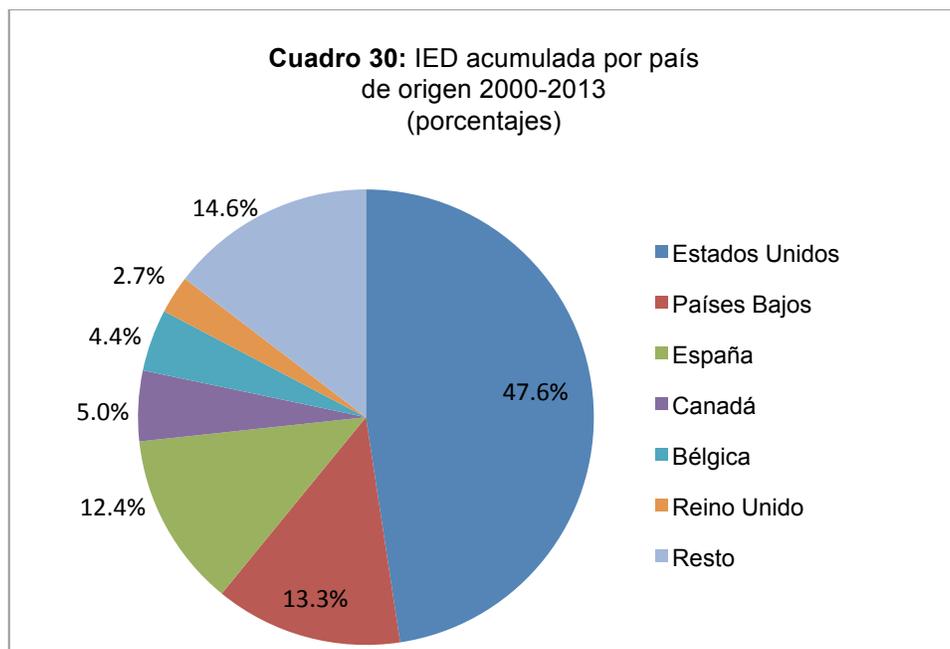
Es decir, el Informe señala que en el año 2013 la IED provino de Bélgica (37.7%), Estados Unidos (32%), Países Bajos (7.6%), Japón (4.4%), Alemania (3.6%) y Reino Unido (3.3%). El resto provino de 79 países más (11.4%).

No obstante, para efectos del presente trabajo, y dada la variación que pudiese existir año a año, es prudente invocar los montos históricos del año 2000 al 2012, mismos que se reflejan a continuación:



Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Lo que traducido a porcentaje se advierte en el grafico siguiente:



Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Es decir, resulta claro que, por lo menos en los últimos 13 años, Estados Unidos ha sido el país que mayor inversión ha puesto en el país, probablemente motivado en gran parte a la cercanía que se cuenta, siendo España y los Países Bajos aliados de suma importancia en este tipo de relaciones comerciales.

Ahora bien, según el propio Informe, mismo que retoma datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la participación de México en la recepción de flujos de IED mundiales fue de 2.9%, muy por detrás de China y Estados Unidos, y ligeramente abajo que Brasil, pero arriba de países como India, Bélgica e Indonesia, como se señala a continuación:

Cuadro 31: PRINCIPALES PAISES RECEPTORES DE IED, 2011-2013
(miles de millones de dólares, cifras corrientes a cada año)

	Anual		Enero-septiembre		Participación porcentual	
	2011	2012	2012	2013	Enero-septiembre 2012	2013
China	280.0	253.4	170.2	164.6	16.6	16.8
Estados Unidos	230.2	166.4	124.1	113.4	12.1	11.5
Rusia	36.9	30.2	16.0	48.7	1.6	5.0
Canadá	39.7	43.0	29.7	48.1	2.9	4.9
Brasil	66.7	65.3	47.6	43.8	4.6	4.5
Reino Unido	51.1	62.7	52.6	39.6	5.1	4.0

Irlanda	23.6	38.3	38.8	34.4	3.8	3.5
Australia	65.2	55.4	32.7	29.9	3.2	3.1
México	23.6	15.5	14.2	28.2	1.4	2.9
España	26.8	27.1	12.4	27.9	1.2	2.8
Luxemburgo	13.3	-1.7	10.0	27.3	1.0	2.8
India	36.5	24.0	19.7	21.2	1.9	2.2
Holanda	19.9	11.7	6.9	16.1	0.7	1.6
Bélgica	119.1	-36.6	2.4	14.2	0.2	1.4
Indonesia	19.2	19.4	13.7	14.2	1.3	1.4
Resto	706.2	615.7	436.5	310.3	42.5	31.6
Total mundial	1758.0	1389.7	1027.7	981.9	100.0	100.0

Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Por su importancia, y a fin de complementar la información arriba plasmada, se presenta la evolución de los principales países receptores de IED por año, del año 2000 al 2011.

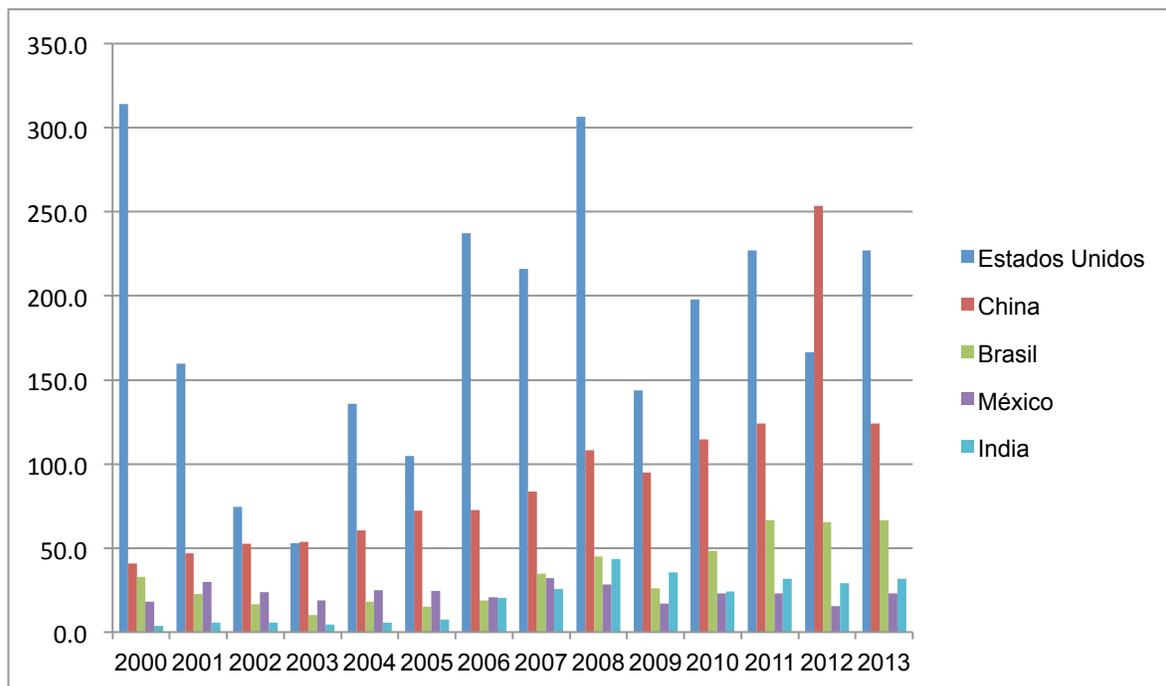
Cuadro 32: PRINCIPALES PAISES RECEPTORES DE IED, 2000-2011												
(miles de millones de dólares, cifras corrientes a cada año)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos	314.0	159.5	74.5	53.1	135.8	104.8	237.1	216.0	306.4	143.6	197.9	226.9
Reino Unido	118.8	52.6	24.0	16.8	56.0	176.0	156.2	196.4	91.5	71.1	50.6	53.9
China	40.7	46.9	52.7	53.5	60.6	72.4	72.7	83.5	108.3	95.0	114.7	124.0
Bélgica	88.7	88.2	16.3	33.5	43.6	34.4	58.9	93.4	194.0	61.7	81.2	89.1
Francia	43.3	50.5	49.0	42.5	32.6	84.9	71.8	96.2	64.2	24.2	30.6	40.9
Alemania	198.3	26.4	53.5	32.4	-10.2	47.4	55.6	80.2	8.1	24.2	46.9	40.4
Hong Kong	61.9	23.8	9.7	13.7	34.0	33.6	45.1	54.3	59.6	52.4	71.1	83.2
Canadá	66.8	27.7	22.2	7.5	-0.4	25.7	60.3	114.7	57.2	21.4	23.4	40.9
Países Bajos	63.9	51.9	25.0	32.8	12.5	39.0	14.0	119.4	4.5	36.0	-9.0	17.1
España	39.6	28.4	39.2	25.8	24.8	25.0	30.8	64.3	77.0	10.4	40.8	29.5
Brasil	32.8	22.5	16.6	10.1	18.1	15.1	18.8	34.6	45.1	25.9	48.5	66.7
Singapur	15.5	17.0	6.2	17.1	24.4	18.1	36.7	46.9	11.8	24.4	48.6	64.0
México	18.2	29.9	23.9	18.8	25.0	24.6	20.6	32.1	28.3	17.0	23.0	23.0
Rusia	2.7	2.7	3.5	8.0	15.4	12.9	29.7	55.1	75.0	36.5	43.3	52.9
Australia	15.6	11.0	15.0	9.4	42.5	-24.2	31.0	45.5	47.2	26.6	35.6	41.3
Suecia	23.4	10.9	12.3	5.0	12.1	11.9	28.9	27.7	37.2	10.0	-1.3	12.1
Islas Vírgenes Británicas	9.9	3.5	1.5	3.1	17.6	-9.1	7.5	31.8	51.7	46.5	49.1	53.7
Italia	13.4	14.9	17.1	19.4	20.1	23.3	42.6	43.8	-10.8	20.1	9.2	29.1
Suiza	19.3	8.9	6.3	16.5	0.9	-1.0	43.7	32.4	15.1	28.6	20.4	-0.2
India	3.6	5.5	5.6	4.3	5.8	7.6	20.3	25.5	43.4	35.6	24.2	31.6
Total mundial	1,400.5	827.6	628.0	587.0	744.3	980.7	1,463.4	1,975.5	1,790.7	1,197.8	1,309.0	1,524.4

Fuente: UNCTAD. World Investment Report.³⁷

³⁷ Tomado de: "Inversión extranjera directa en México y en el mundo. Carpeta de información estadística. Documento de trabajo de la Secretaría de Economía. 5 de noviembre de 2012. Página 21. Visible en www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/Carpeta_IED_diciembre2012.pdf

En este tenor, se estima pertinente establecer de forma visual el avance de México respecto al monto de IED que ha recibido año con año del 2000 al 2013., y su comparativa con dos de los punteros (Estados Unidos y China), así como con un país latinoamericano (Brasil), y con India, país en quien nos hemos apoyado en capítulos anteriores para efectos de comparativos:

Cuadro 33: IED en México 2000-2013, y su posición respecto a India, Brasil, China y Estados Unidos.



Fuente: Grafica realizada por el autor en base a los datos del Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Con lo que queda en evidencia que México se encuentra muy por detrás de países como Estados Unidos y China, y que en los últimos años Brasil ha recibido mucho más IED que México. El caso de India es digno de resaltarse también, toda vez que pese a que del 2000 al 2005 recibió mucha menos inversión que México, del 2006 a la fecha ha superado de forma clara a nuestro país.

La evolución de México, por su lado, no parece tener un patrón claro, ya sea de crecimiento o decreciente, ya que el monto ha sido variable año con año, y del 2000 a la fecha, el mejor año ha sido sin duda el 2007 (32.0 MMDD), y los más bajos el 2009 y 2012 (17 MMDD).

En el caso de México, para entender mejor los gráficos anterior, debemos complementar con los datos del tipo de inversión, donde se desagregan: Nuevas inversiones, Reinversión de utilidades, o Cuentas entre compañías, por lo que obtenemos los datos siguientes:

Cuadro 34: Tipo de Inversión en México.

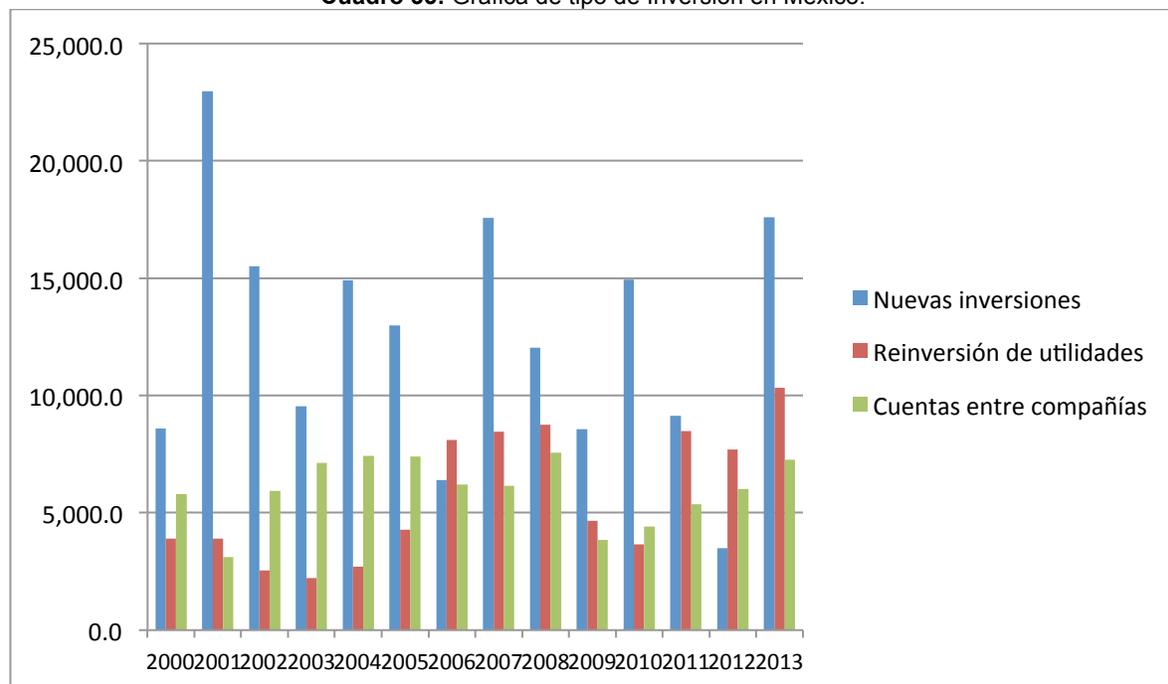
TIPO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	18,298.0	29,984.0	23,986.9	18,896.5	25,037.6	24,668.9	20,698.6
Nuevas inversiones	8,600.2	22,957.1	15,519.1	9,533.1	14,900.9	12,997.8	6,384.9
Reinversión de utilidades	3,909.0	3,905.1	2,545.8	2,222.6	2,700.5	4,269.9	8,094.0
Cuentas entre compañías	5,788.8	3,121.8	5,922.0	7,140.8	7,436.3	7,401.2	6,219.7

TIPO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	32,183.9	28,336.7	17,055.5	23,027.4	23,009.0	17,223.7	35,188.4
Nuevas inversiones	17,584.1	12,032.8	8,554.5	14,940.3	9,147.9	3,490.1	17,587.9
Reinversión de utilidades	8,451.6	8,752.7	4,659.8	3,662.8	8,485.5	7,708.1	10,335.1
Cuentas entre compañías	6,148.2	7,551.2	3,841.2	4,424.3	5,375.7	6,025.5	7,265.4

Nota: Las cantidades están expresadas en MMDD, en cifras corrientes a cada año.

Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Los datos anteriores se grafican de la forma siguiente para su fácil comprensión:

Cuadro 35: Gráfica de tipo de Inversión en México.

Fuente: Gráfica realizada por el autor en base al Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013)

Con lo que podemos decir que la inversión realizada es destinada en gran medida a nuevas inversiones, lo que sin duda refleja que existe una confianza en el país para aportar IED, y que pese a ser variable se ha mantenido, datos que ayudarán en las conclusiones del presente trabajo.

No obstante, es prudente tener presente que no se advierte un patrón específico de comportamiento respecto a la inversión extranjera, ya que si bien es cierto del 2003 al 2007 se vislumbra un ligero crecimiento, posteriormente se da una caída que inicia una nueva etapa de crecimiento.

Otro dato importante a tener presente es que en los últimos años han existido operaciones de suma relevancia que para efectos de indicadores han ayudado considerablemente a incrementar los mismos. Así pues, se tiene conocimiento que por ejemplo, en el año 2010, solo 25 empresas aportaron 12,600 MDD, cifra muy cercana a los poco menos de 15,000 MDD que se recibieron en dicho año como nuevas inversiones, resaltando casos como el de Gold Corp en el sector minero (1,500 MDD), Ford con una nueva planta en Cuatitlan, Estado de México (1000 MDD), Walmart (958 MDD), Tenaris-Tamsa en la industria del acero (850 MDD), o Nissan (600 MDD), por mencionar sólo algunas.³⁸

³⁸ Véase: <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2011/01/13/las-empresas-que-mas-invierten-en-mexico>, consultado el día 29 de mayo de 2014.

En este punto, se recomienda tener presente que pese a que los datos de montos totales de inversión por año son públicos, así como el sector; los datos individuales de inversión por empresa son datos que no se dan a conocer por corresponder a activos de cada persona moral, por lo que la información con la que en su caso se podría contar es aquella que ha sido anunciada a través de medios de comunicación. Las cifras señaladas aparecen en datos constantes.

CAPITULO QUINTO.- EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EMPRESARIAL.

5.1. La opinión de Transparencia Internacional.

Transparencia Internacional, durante el año 2006, señaló que del “Mapeo de Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos”, se pueden sacar conclusiones clave respecto al impacto que ejerce la corrupción sobre los pobres y las mujeres. En cuanto a la dimensión de la pobreza, las similitudes en los hallazgos incluyen³⁹, entre otras:

- Muchas encuestas demuestran que la corrupción en términos absolutos parece afectar a los pobres en un menor grado que a los que no lo son: las personas con mayores ingresos han tenido a menudo alguna experiencia con la corrupción y al mismo tiempo, gastan sumas más elevadas en el pago de sobornos. No obstante, si se analiza en términos relativos, la carga de la corrupción pesa más sobre los pobres: los hogares de bajos ingresos soportan una carga de mayores proporciones si ésta se mide como el cociente entre sobornos e ingresos.
- Se puede emplear un patrón similar para las microempresas: éstas gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en el pago de sobornos.
- En la prestación de servicios, las autoridades oficiales son más susceptibles a desfavorecer a los usuarios de recursos limitados y pedirles coimas. Son precisamente las pequeñas empresas y los pobres quienes no poseen alternativas en la demanda de servicios públicos. Las agencias plagadas por la corrupción son las que más tienden a discriminar en contra de los pobres, limitando su acceso a los servicios básicos.

En el documento denominado: “Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Ayuda contra la corrupción a pequeñas empresas en países de desarrollo” se señala que una de las formas más perjudiciales de corrupción para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) es la corrupción burocrática o administrativa, que implica especialmente al sector público. Por lo tanto, el distinto nivel de corrupción al que se enfrentan las PYMES en diferentes sectores depende en gran medida del alcance del control o la interferencia del Estado en esos sectores.⁴⁰

Asimismo, señala también que entre las razones más citadas de que las PYMES recurran a prácticas de corrupción se encuentran la maximización de beneficios, la supervivencia frente a los competidores, los trámites burocráticos y la entrada en nuevos segmentos de mercado.

En lo que se refiere a las instituciones formales, los datos muestran que las PYMES se involucran en prácticas corruptas para sacar partido de las insuficiencias percibidas en la infraestructura. Existe una correlación importante entre la probabilidad de implicarse en

³⁹ Véase: Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos, del Departamento de Políticas e Investigación de Transparency International, publicado en abril de 2006, visible en: http://www.gaportal.org/sites/default/files/LAC_survey_es.pdf

⁴⁰ Véase: Ayuda contra la corrupción a pequeñas empresas en países de desarrollo, volumen I, Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. ONUD Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Página 14, visible en http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES.pdf

prácticas de corrupción y la falta de confianza en el sistema judicial. Por ejemplo, si el gerente de una PYME anticipa que el riesgo de ser descubierto, procesado y condenado es bajo, o si el empresario cree que el sistema judicial no le impondrá una sanción elevada aun siendo procesado, la probabilidad de implicarse en prácticas de corrupción será alta.

Con respecto a los datos de corrupción, en México se realizó una encuesta a empresas que reflejó, en esencia, los resultados siguientes:⁴¹

Cuadro 36: Pagos no oficiales realizados por empresas.

Tamaño de empresa	Porcentaje que reconoció haber participado en pagos no oficiales realizados a funcionarios públicos	Porcentaje de ingresos destinados para tal efecto
Pequeñas	53%	Hasta el 10% El 15% de estas empresas aseguraba entregar más del 10% anualmente
Medianas	53%	10%
Grandes	36%	6%

Fuente: Ayuda contra la corrupción a pequeñas empresas en países de desarrollo, volumen I, Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. ONUD Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

5.2. Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial.

En la encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial desarrollada en el 2005 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, a solicitud de la Secretaría de la Función Pública, se advierte que las empresas que piensan reinvertir en el año 2005 son aquellas que experimentan una menor corrupción en el uso directo de servicios públicos. La incidencia de pagos extraoficiales en uso de servicios públicos es de 14% en las empresas que piensan reinvertir, mientras que esta cifra es de 24% entre las que no lo van a hacer.

Asimismo, como dato relevante, destaca que a nivel federal las empresas que reconocieron que realizan pagos extra-oficiales para influir en las decisiones de los funcionarios públicos son:

- 25% de las Grandes Empresas Nacionales, y gastan anualmente un promedio de 4% de sus ingresos.
- 10% de las Grandes Empresas Estatales, y gastan anualmente un promedio de 5% de sus ingresos.
- 13% del Resto de las Empresas, y gastan anualmente un promedio de 6% de sus ingresos.

Lo cual permite inferir que las empresas gastan parte de sus ingresos en temas de corrupción, siendo el caso que entre más pequeña es la empresa mayor porcentaje de sus ingresos totales son destinados a dicho campo, lo cual es obvio las pone en desventaja.

⁴¹ Citando a su vez a Castillo & Ampudia (2005), *Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y Corrupción en las Pymes*

5.3.- Informe global de la corrupción.

En el mismo orden de ideas, el informe global de la corrupción 2009 (apartado Corrupción y Sector Privado), en referencia a encuestas aplicadas por Transparencia Internacional, señala que casi la mitad (45%) de las compañías entrevistadas de la OCDE señalaron que en aquellos países no miembros de la OCDE en que operaban, era común el recurrir a vínculos personales y familiares para conseguir contratos públicos, en lugar de implementar licitaciones competitivas. Asimismo, más del tercio de los gerentes de empresas internacionales estimaron que la corrupción aumenta en más de un 10% los costos de los proyectos internacionales, mientras que una sexta parte de ellos opinaron que la corrupción incrementa artificialmente los costos en más de un 25%.⁴²

Continúa el informe señalando que en una encuesta en la que participaron más de 390 altos ejecutivos de empresas, casi el 45% señaló que habían optado por no ingresar en un determinado mercado o aprovechar una oportunidad comercial por los riesgos de corrupción que implicaban.⁴³ Asimismo, un análisis de casi 5.000 operaciones de fusión y adquisición transnacionales demuestra que los entornos con alto nivel de corrupción reducen drásticamente la valoración de las empresas nacionales, y disminuyen su atractivo para los inversores.⁴⁴

Ahora bien, **Transparencia Internacional** refiere que en temas de inversión extranjera, *“hacer inversiones en un país relativamente corrupto puede ser un 20% más costoso que hacerlo en uno sin corrupción”*.⁴⁵ Respecto a otros factores que inciden en las decisiones de inversión, señala el Informe global de la corrupción 2009, un incremento en el nivel de corrupción, como por ejemplo pasar del de Singapur al de México, tiene el mismo efecto disuasivo sobre la inversión extranjera que un incremento de los impuestos superior al 20%. Transparencia Internacional y el Banco Mundial sostienen que “los países que combaten la corrupción y afianzan el imperio de la ley podrían aumentar su ingreso nacional en un 400%”⁴⁶

De igual forma, el **Índice de Fuentes de Soborno 2011**, muestra que entre las 28 principales economías del mundo, no hay ninguna cuyas empresas sean consideradas como totalmente transparentes ni exentas de soborno. Los Países Bajos y Suiza obtuvieron la puntuación más alta, de 8,8 (donde 10 significaría totalmente transparente y no corrupta) seguidos inmediatamente por Bélgica, Alemania y Japón.

Si bien las empresas de estos países son percibidas como menos proclives a ofrecer o recibir sobornos que las de los demás países clasificados, hay aún aspectos que deben ser mejorados.

⁴² En referencia a Control Risks y Simmons & Simmons, Facing up to Corruption 2007: A Practical Business Guide (Londres: Control Risks, 2007)

⁴³ Tomando como base PricewaterhouseCoopers, Confronting Corruption: The Business Case for an Effective Anti-corruption Programme (Londres: PricewaterhouseCoopers, 2008).

⁴⁴ Refiriéndose a S.-J. Wei, “How Taxing Is Corruption on International Investors?”, Review of Economics and Statistics, vol. 82, n° 1 (2000); U. Weitzel y S. Berns, “Cross-border Takeovers, Corruption, and Related Aspects of Governance”, Journal of International Business Studies, vol. 37, n° 6 (2006).

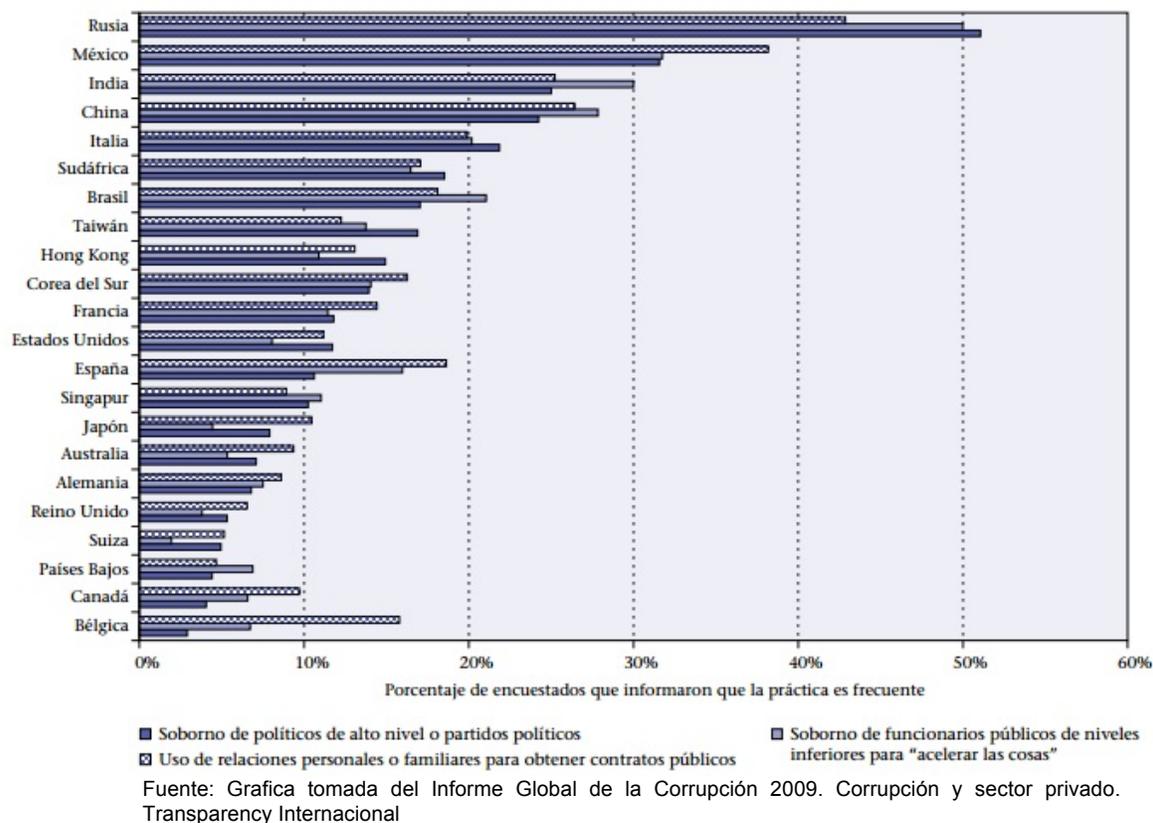
⁴⁵ “Economic Corruption: Some Facts”, Daniel Kaufmann, Octava Conferencia Internacional contra la Corrupción, 1997

⁴⁶ En el número del 12 de abril de 2004 de UN Wire, el Banco Mundial señala que el soborno causa pérdidas anuales de un billón de dólares

En el último lugar del ranking se ubican las empresas de China y Rusia (México aparece solo un lugar arriba, en el lugar 26 de 28), que se perciben como las más propensas a recurrir al soborno en el extranjero.

En este orden de ideas, en una **encuesta realizada por Gallup Internacional** para Transparencia Internacional, se preguntó a ejecutivos de alto rango con qué frecuencia las empresas que conocían participaban en sobornos, ya sea a partidos políticos y servidores públicos de alto nivel, de servidores públicos de niveles inferiores para “acelerar las cosas”, o bien, respecto al uso de familiares o amigos para obtener contratos públicos⁴⁷. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 37: Frecuencia con que empresas participan en sobornos o prácticas similares.



En este tenor, podemos destacar que México aparece en los países punteros, siendo importante también tener presente los lugares que ocupan Brasil e India, países que han sido considerados para efectos de comparativos en el capítulos anteriores.

5.4. 4ª encuesta de CEO de PriceWaterhouseCoopers S.C

PriceWaterHouseCoopers S.C., en adelante PwC, ha desarrollado año con año encuestas anuales donde reúne a diversos CEO's, y desde hace algunos años en México, publicándose en el año 2013 la 4ª encuesta de CEO en México, que se alimenta también de la 16ª encuesta global de dicha sociedad civil.

⁴⁷ Véase Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado. Transparency Internacional. Página 246.

En este último documento, se advierte que la confianza de los CEO en los crecimientos de su empresa identifican como la mayor preocupación o amenaza para los CEO un crecimiento pobre e incierto en los principales mercados donde operan sus empresas (81% a nivel global, 90% de los estadounidenses, 86% de los chinos y 84% de los europeos). Sin embargo, la excepción es en México y Brasil, donde los CEO advierten como riesgo para un bajo crecimiento las prácticas de soborno, corrupción, y la inconsistencia del estado de derecho.⁴⁸

Cuadro 38: Principales riesgos políticos y macroeconómicos identificados por los CEO



* Porcentaje de CEO de cada país y región que afirmaron sentirse preocupados por estos riesgos políticos y económicos.

Fuente: PwC 16th Annual Global CEO Survey, PwC 4a Encuesta de CEO en México.

Lo anterior no hace más que confirmar que existe una desconfianza en el sector empresarial en México respecto a políticas que combatan la corrupción. Nuevamente es interesante tener en cuenta el papel que México y Brasil ocupan en esta encuesta.

⁴⁸ 4ª Encuesta de CEO en México, Análisis de Resultados. Tiempos de oportunidad, confianza y estrategia. PwC PriceWaterhouseCoopers S.C., visible en www.pwc.com/mx/encuesta-ceo

CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

La corrupción es un problema social severo en el estado mexicano. Si bien es cierto no es la principal preocupación de la población, ello obedece a que temas como la educación o la seguridad pública ocupan los titulares de forma frecuente, en razón de que este último ha resaltado por los resultados negativos en los últimos años.

De igual forma, la corrupción se mantiene arraigada como una forma de vida en el país. Aunque los indicadores aplicables a México son muy recientes, por lo menos en las últimas dos administraciones (2000-2012) han demostrado que el país se encuentra hundido en la última tercera parte de los mismos. En este tenor, quizá, como decía Zaid hacía 1979, la corrupción no es una parte del sistema, es el sistema mismo. Esto entendiendo además que, dados los indicadores que se han presentado a lo largo de este proyecto, la corrupción se vislumbra como un problema con el que la sociedad desgraciadamente se encuentra ya familiarizado.

El sistema de combate a la corrupción en la administración pública federal prácticamente no ha tenido cambio alguno desde 1982, y antes de dicho periodo era prácticamente inexistente. Un esquema centralizado, dependiente y fiscalizándose a sí mismo, en el que además de investigarse se sanciona a sí mismo, ha propiciado que la confianza de la opinión pública no crezca.

Aunque se han realizado múltiples esfuerzos e inversión del 2000 a la fecha, lo cierto es que los mismos no han impactado, ni mínimamente, en los indicadores de percepción de la corrupción.

Por el contrario, indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional demuestran que México se encuentra en la última tercera parte de dicho indicador, muy lejos de los números de nuestro país vecino (Estados Unidos), e inclusive superado por países latinoamericanos como Brasil, o países identificados tradicionalmente como pobres o corruptos, como la India.

Misma situación se aprecia en indicadores como el Barómetro Global de la Corrupción, donde además de identificar a México como un país donde gran parte de la población ha pagado en alguna ocasión un soborno de cualquier índole, califica como ineficaces las políticas del estado mexicano en su lucha contra la corrupción.

El Latinobarómetro tampoco beneficia al país, ya que en una de sus secciones deja ver de forma clara que la opinión pública estima que la gran mayoría de funcionarios públicos⁴⁹ son corruptos.

Ahora bien, curioso resulta señalar que en el caso de la Inversión Extranjera Directa (IED), ésta no parece tener un patrón definido en el país, sin embargo eso puede obedecer en gran medida a la realización de operaciones de grandes empresas, que ayudan a incrementar o reducir los montos año con año.

No obstante, no deja de ser preocupante que en los últimos 6 años Brasil e India aparecen como países más atractivos para invertir que México, por lo que es altamente

⁴⁹ Recordemos que para efectos del presente trabajo entenderemos servidor público como sinónimo de funcionario, trabajador del estado, etc.

probable que el hecho de que sus índices de corrupción parezcan reducirse ha sido un incentivo a incrementar la inversión en dichos países.

Aunque la corrupción afecta a todos, en el sector negocios se advierten dos patrones claros: es evidente que las grandes empresas gastan mucho más en este rubro, sin embargo si tomamos en cuentas las empresas pequeñas, éstas invierten un mayor porcentaje de sus ganancias totales en el rubro de corrupción. Tristemente nadie puede estigmatizar a las empresas en México o en países corruptos de tales prácticas, puesto que pareciese la corrupción se ha vuelto parte importante de ellas, de tal forma que dedican áreas especializadas (sector gobierno) para lidiar y convivir día a día con las mismas, gastando hasta el 10% de sus ingresos anuales en prácticas corruptas.

Desde luego, ese 10% adicional se traduce en incrementos de costos, que evidentemente afectan directamente al Estado contratante, o al sector en que operen las referidas empresas, del tamaño que sean. Esto, considerando además que el simple hecho de realizar negocios en un escenario corrupto podría, por ese simple hecho, incrementar los costos de cualquier empresa hasta en un 20%.

Así pues, tenemos que en el caso de México gran parte de las empresas (poco más del 30%) reconocen realizar sobornos o bien utilizar amigos para obtener alguna ventaja vinculada en el sector gubernamental.

Por último, no debe pasar por alto que algunas otras herramientas, como las creadas por PriceWaterhouseCoopers y expuestas en el presente, identifican diversos obstáculos a las empresas y clasifican riesgos como inflación o inestabilidad, en países como México y Brasil son el soborno y la corrupción las principales inquietudes.

Por lo anterior, todo parece indicar se requiere un cambio en la estrategia, una vez que ha quedado evidenciado que la estrategia de los últimos años ha tenido resultados de mínimos a nulos.

Por ello, y a casi año y medio de la publicación el 2 de enero de 2013, del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*, que deja entrever en su segundo transitorio el surgimiento de un órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción, no queda duda que esta autonomía al ente fiscalizador es un paso necesario y radical que, bien o mal, será sin duda uno de los cambios más relevantes en la historia en México en materia de combate a la corrupción, que confiemos arroje resultados positivos en abatir tal práctica indeseable.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que evidentemente nos encontramos ante un problema que involucra a la sociedad en su conjunto, y en consecuencia a su forma de vida. Por ello, la única salida para disminuir considerablemente el problema conlleva la participación activa de la sociedad en el mismo, con políticas culturales y educativas a mediano y largo plazo que puedan concientizar respecto a los mismos.

No obstante, para poder concientizar a la sociedad deben existir consecuencias en caso de presentarse el problema, ya que la experiencia nos indica que si no existe una sanción ante una acción errónea u omisión manifiesta, muy probablemente la misma se repita.

Recapitulando, en base a los datos expuestos, así como a la breve experiencia del autor en el sistema de rendición de cuentas de la administración pública federal, se estima que un nuevo sistema de rendición de cuentas y combate a la corrupción debe basarse en los siguientes principios básicos:

1.- Órgano de fiscalización autónomo al ente fiscalizado.

Partiendo del principio de que para que exista una investigación y sanción efectiva quien investiga no puede depender, en ningún aspecto, del ente o sujeto a investigar, se advierte idóneo materializar la efectiva independencia entre ambos sujetos.

De esta manera, al día de hoy la aún existente Secretaría de la Función Pública forma parte integrante de la Administración Pública Federal, como una dependencia más del ejecutivo federal, sujeto presupuestal y operativamente a éste.

En tenor de lo anterior, la situación de los Órganos Internos de Control se torna políticamente más compleja, al depender presupuestalmente de las dependencias y entidades, pero cuyos titulares son designados a su vez por el titular de la Secretaría de la Función Pública, supeditada tal dependencia, como ya se comentó, al titular del poder ejecutivo federal.

Lo anterior no significa, de facto, que el ente fiscalizador actué bajo los designios del titular del ejecutivo federal, sin embargo resultará difícil que la ciudadanía tenga confianza en un sistema que bien pudiese actuar bajo designios políticos más que legales.

Por ello, y como ya se comentó, resulta de suma importancia que la hoy Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevea, de conformidad al segundo transitorio del *“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 2013, que el nuevo ente gozará de autonomía constitucional, lo que se espera sea aterrizado en breve tan pronto exista consenso entre los diversos actores legislativos.

2.- Régimen único de responsabilidades administrativas.

En el entendido que el servicio público es uno sólo, sin importar si el nivel es federal, estatal o municipal, y que la ciudadanía requiere soluciones sin importar en qué nivel tenga que interactuar, se vislumbra como paso lógico que en subsecuentes años se logre consolidar y armonizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Lo anterior conllevará que, sin duda alguna, aquellos que tenemos la oportunidad de integrarnos al servicio público podamos identificar sin duda alguna las obligaciones, procedimientos y responsabilidades.

Es importante señalar que esta política no consiste en una centralización del régimen de responsabilidades, ya que por sí misma podría inferir con invasión de esferas de competencia, sin embargo la política de armonización busca lograr concientización a mediano plazo.

3.- Registro único de sanciones y ejecución de las mismas en cualquier esfera de gobierno.

A la fecha de elaboración del presente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público prevé un registro de servidores públicos sancionados. Dicho registro es totalmente público, y en él la Secretaría de la Función Pública, de forma directa o a través de sus órganos internos de control, registra las sanciones impuestas a los diversos servidores públicos, destacando su vigencia en el caso de las suspensiones o inhabilitaciones.

No obstante, a nivel estatal, y ya no se diga a nivel municipal, la transparencia en dichas acciones es escasa, por lo que resulta deseable unificar sistemas de registros de servidores públicos sancionados a fin de tener un solo y ágil sistema.

Lo anterior, en el entendido que se busca que sea aterrizado de forma clara en la legislación de la materia, que las sanciones impuestas en cualquier ámbito de gobierno sean ejecutadas en donde sea que el servidor público se desempeñe al momento de la emisión de la sanción, así pues, un servidor público sancionado por un gobierno estatal que al día de hoy se encuentre en el gobierno federal pudiese ser sancionado, lo que al día de hoy no sucede.

4.- Enfocar el régimen de sanciones en lo verdaderamente importante.

Como fue expuesto en el desarrollo del presente, gran parte de las sanciones que Función Pública impone a servidores públicos, son resultado de una omisión en la oportunidad con la que se presenta la declaración patrimonial. Tal situación si bien es cierto es consecuencia de una violación a una disposición normativa, no parece tener impacto alguno en la población. Es decir, a los ciudadanos pareciese no resultarles relevante que se sancione a alguien por presentar su declaración patrimonial uno o dos días después de la fecha límite, ya que quizá lo que les puede resultar de utilidad es saber si los datos capturados en la misma resultan o no verídicos y sobre todo si resultan justificables respecto a la evolución patrimonial de los servidores públicos.

Por ello, se propone crear un mecanismo sumario que permita atender este tipo de situaciones, apartando los procedimientos de investigación, de la siguiente manera:

1. Que el padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial sea público, de tal forma que cualquier servidor público en activo sepa si cuenta expresamente o no con dicha obligación. Si bien es cierto la regla general indica que los jefes de departamento y superiores cuentan con esta obligación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas prevé que algunos servidores públicos, por supuestos como manejar recursos, sin importar el nivel jerárquico caen en este supuesto.
2. Establecer de forma clara una multa por no presentar con oportunidad la declaración patrimonial, o en definitiva por no presentarla. Lo anterior ya que se advierte ocioso el realizar propiamente un procedimiento de responsabilidades ante estos supuestos.
3. Realizar un procedimiento de revisión de evolución patrimonial a aquellos servidores públicos definitivamente omisos en la presentación de alguna declaración patrimonial.

Lo anterior conlleva en que se pueda realizar una verdadera distinción entre procedimientos disciplinarios que pueden tener una incidencia directa en actos de corrupción, y aquellos que solamente impactan a nivel administrativo.

5.- Observatorios ciudadanos de seguimiento a investigaciones.

Uno de los puntos que quizá resulta de sumo interés para la población, al cuestionar la pasividad con la que en algunos temas pareciese se mueven las autoridades investigadoras, es el inherente a los avances en investigaciones y en consecuencia a imposición de sanciones, donde la ciudadanía se entera de los resultados una vez que el asunto ha sido resuelto, sea en un sentido de sanción, o bien archivándolo por no encontrar elementos para sancionar.

No obstante, si la ciudadanía desea tener acceso a la investigación durante el propio proceso de investigación, se encuentra impedido para tener acceso a la misma ya que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental impide ello durante el propio desarrollo del proceso, a fin de no entorpecer o afectar de forma alguna el resultado final de dicha investigación.

Por ello, se sugiere se explore alguna medida que permita brindar seguimiento a diversos observatorios ciudadanos, a fin de proponer medidas de investigación y dar testimonio de si, a su juicio, se agotó cualquier línea de investigación tendiente a dilucidar la posible responsabilidad, así como si el procedimiento de investigación se desarrolló de forma objetiva e imparcial.

Lo anterior no sería algo totalmente nuevo, ya que en procedimientos como los inherentes a grandes compras en el gobierno (adquisiciones y obra pública), se ha implementado con cierto éxito la figura de los testigos sociales, por lo que podría buscarse crear una figura similar que ayude a transparentar, en la medida de lo posible, las investigaciones gubernamentales.

6.- Profesionalización y especialización del servicio público

No se nos debe olvidar que el participar en el servicio público debe considerarse ante todo un privilegio, por lo que no debe tomarse a la ligera el mismo.

En tal tenor, se estima que deben crearse mecanismos que permitan profesionalización y especialización de quienes en el servicio público participan.

No debe asustarnos, ni mucho menos crear sorpresa, la manifestación de parte de la sociedad en el entendido que los diversos espacios del servicio público se ocupan en gran medida gracias al “compadrazgo”, causando que en muchas ocasiones se cuestione si quien ocupa un determinado puesto, cargo o comisión, cuenta con la experiencia y/o habilidades para desempeñarlo de forma adecuada.

Durante la administración del presidente Vicente Fox, el 10 de abril de 2003 fue publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, primer paso documental que se vislumbraba como punta de lanza para lograr un nivel serio de especialización en el gobierno federal.

No obstante, y pese a no ser uno de los puntos del presente trabajo, seguro estoy que el lector coincidirá que al día de hoy dicha Ley no tiene los resultados que en su implementación se esperaron.

Por ello, se estima que se requiere crear un ordenamiento que establezca las características mínimas de experiencia y/o requisitos académicos que deberán cubrir los servidores públicos que ocupen determinados puestos en el servicio público, sin que los mismos queden al arbitrio libre de quienes sean los titulares de las dependencias o entidades en turno. Así pues, se vislumbra como requisito genérico, a manera de ejemplo, que para ocupar una Dirección de área el candidato se haya desempeñado en el nivel inmediato inferior en el ámbito federal, estatal o municipal (identificando con precisión cual es ese nivel inmediato inferior), por lo menos durante un año previo a la designación. Así pues, podría establecerse como criterio común, que para ocupar determinado puesto directivo deberá contarse con título profesional expedido con diversos años de antigüedad, dependiendo del nivel de responsabilidad.

Lo anterior consiste en definir y establecer criterios de forma clara, sin que los perfiles de puestos sufran modificaciones libremente dependiendo del titular de la Unidad Administrativa.

En conclusión, nos encontramos convencidos que existe un largo camino aún por recorrer, sin embargo se estima se están creando bases sólidas para en algún momento dado erradicar prácticas corruptas que solo desincentivan el crecimiento y la inversión en México.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. Décimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo octava edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Segunda edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2004.

DE CERVANTES, Miguel. *Don Quijote de la Mancha*. Edición del IV Centenario, México, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Alfaguara, 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*. Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de derecho administrativo. Segundo curso*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

EVIA LOYA, Romeo Arturo. *El marco normativo del combate a la corrupción*. Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. *Procedimiento administrativo disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Primera edición, México, Editorial Sista, 2005.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Editorial Porrúa, 2006.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. *El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México*. México, Impregráfica, S.A. de C.V., 2005.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones mexicanas*. Segunda edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

RABASA, Emilio O. *La evolución constitucional de México*. Primera edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

REZZOAGLI, Bruno Ariel (Coordinador). *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. México, Editorial Porrúa – Universidad Anáhuac - Facultad de Derecho, 2005.

Transparencia y combate a la corrupción. Primera edición, México, Secretaría de Educación Pública – Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo – Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, 2002.

VI CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Tomo II. Cancún, México, 1993.

VV. AA. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. Cuaderno 22, México, Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.

Bibliografía electrónica:

CABALLERO, José Antonio; CARBONELL, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor, Et al. “*El Futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*”. Publicación electrónica. Número 7. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2012.

Visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3196/2.pdf>; consultado el 2 de junio de 2014.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *La Constitución de 1824 y el nacimiento de la identidad política en la historia constitucional de México. La representatividad en la Constitución de 1824*.

Visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/13.pdf>; consultado el día 4 de junio de 2014.

Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos, del Departamento de Políticas e Investigación de Transparency International, publicado en abril de 2006, visible en: http://www.gaportal.org/sites/default/files/LAC_survey_es.pdf

Véase: Ayuda contra la corrupción a pequeñas empresas en países de desarrollo, volumen I, Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. ONUD Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Página 14, visible en http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES.pdf

Diccionarios:

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

LEYES CONSULTADAS

Históricas (Abrogadas):

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814 (*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Bases Constitucionales de 1835 y Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Decreto del Congreso del 4 de noviembre de 1870.

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de 6 de junio de 1896.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.

Vigentes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Reportes consultados:

Barómetro Global de la Corrupción 2004, 2006, 2007, 2009, 2010 y 2013 de Transparency Internacional.

Diagnostico Institucional del Sistema Federal de Control (DSFC), de Transparencia Mexicana

4ª Encuesta de CEO de PriceWaterhouseCoopers S.C (2013)

Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, de Organización KPGM.

Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadanas 2006, de la Secretaría de la Función Pública y Gaussc y Redes.

Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005, del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

Índice de Fuentes de Soborno (IFS) 2002, 2006, 2008 y 2011, de Transparency Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2000, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2013 de Transparency Internacional.

10º Informe de labores al Congreso de la Unión (2012), presentado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México (enero – diciembre de 2013), presentado ante el Congreso de la Unión por la Secretaría de Economía.

Informe Global de la Corrupción 2009 (Corrupción y sector privado), de Transparency Internacional.

Latinobarómetro 2008, 2009, 2010, 2011 y 2013 de Organización Latinobarómetro.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014

Páginas Web consultadas (todas consultadas por última vez el 5 de junio de 2014):

<http://elmundodelabogado.com/2013/el-ayer-y-hoy-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica/>

http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2012.aspx

<http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/legalidad-e-integridad/proyectos/sector-privado/indices-y-diagnosticos-de-la-corrupcion-en-el-sector-privado.html>

<http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/>

<http://www.cnnexpansion.com/expansion/2011/01/13/las-empresas-que-mas-invierten-en-mexico>

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/indices-anticorrupcion.html>

<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>, solicitudes con número de folio 0002700019413, 0002700050214 y 0002700067014