

TRANSPARENCIA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD. UN BINOMIO CONTRA LA CORRUPCIÓN

Areli CANO GUANDIANA*

En nuestro país, recientemente han sido aprobadas diversas reformas constitucionales y legales en materia laboral, educativa, de telecomunicaciones, energética, de competencia económica y financiera, así como de transparencia, que en su conjunto comparten un mismo propósito: impulsar el desarrollo económico de la nación y generar mejores condiciones de bienestar para la sociedad.

Sin duda, se trata de una aspiración legítima, empero su materialización requiere del impulso de políticas públicas eficaces, de la promoción de mejores prácticas de gobierno y de la participación ciudadana, que en conjunto permitan hacer frente a problemas endémicos como la corrupción, el cual constituyen un freno constante para el fortalecimiento del Estado democrático.

En ese contexto, el presente documento tiene la intención de compartir algunos puntos de vista respecto del impacto negativo que genera la corrupción en el desarrollo económico y social del país, además de reflexionar en torno a la importancia que adquiere el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, así como la cultura de la legalidad como mecanismos para inhibir este flagelo.

Aun cuando definir qué es la corrupción puede ser complicado en razón de que no existe una acepción exacta del térmi-

* Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

no, la mayoría de las definiciones dan una noción que coincide con la descripción hecha por la Convención Interamericana contra la Corrupción,¹ ratificada por México el 27 de mayo de 1997, identificándola como una conducta realizada por las personas o servidores público para:

- 1) Requerir u ofrecer, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario, dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- 2) Realizar u omitir un acto que en el ejercicio de sus funciones le permite obtener ilícitamente beneficios propios.
- 3) Aprovechar u ocultar de forma dolosa bienes provenientes de cualesquiera de los actos antes referidos.
- 4) Participar como autor, instigador, cómplice, encubridor o cualquier otra forma de intervención, en la comisión, tentativa de comisión o confabulación de alguno o algunos de los actos previamente señalados.

Ciertamente se trata de comportamientos que implican, por un lado, un abuso permanente de poder y, por otro, la obtención de beneficios de carácter personal o de grupo en el que intervienen factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos² y que, por su complejidad, produce impactos negativos en el desarrollo de diversos sectores de la sociedad.

Para poner en perspectiva este fenómeno vale la pena recordar que según los indicadores de evaluación del Índice Global de Competitividad 2014-2015 del Foro Económico Mundial,³ que

¹ Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>.

² Véase Soto, Raimundo, *La corrupción desde una perspectiva económica*, p. 2. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3181_1393/rev89_soto.pdf.

³ Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=MEX>.

miden la percepción de 144 naciones a partir de la productividad y la prosperidad que genera su economía, México es ubicado entre los países con índices de corrupción más altos, ya que indicadores como la *desviación de recursos públicos*, o bien, los *pagos irregulares y sobornos*, lo colocan en los lugares 119 y 99, respectivamente, con calificaciones de 2.5 y 3.4, en una escala de cero a diez.

Esto hace evidente que la corrupción en nuestro país constituye un problema serio, cuya afectación va desde aspectos como el desaliento de la inversión extranjera y la generación de pérdidas económicas,⁴ hasta el deterioro del tejido social derivado de los altos niveles de desconfianza, pasando por una baja productividad y, consecuentemente, un menor crecimiento de las finanzas públicas. De acuerdo con un estudio recientemente realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Mexicano de la Competitividad, en México la corrupción alcanza los 347,000 millones de pesos, cifra equivalente al 2% del Producto Interno Bruto de 2013.⁵

Desde otra perspectiva, es necesario tener presente que la cantidad indicada es equivalente a la suma del gasto programable de los sectores de salud (134,847 millones de pesos); desarrollo social (114,504 millones de pesos), y comunicaciones y transportes, ramo 9 relativo a infraestructura (126,146 millones de pesos) incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015,⁶ inclusive, representa un monto mayor al asignado para este año en educación (305,000 millones de pesos).

Aun cuando la corrupción no es privativa de un país, se debe señalar que los problemas que genera y sus formas de solución

⁴ Estudios Económicos de la OCDE, México, enero de 2015, visión general, p. 4. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>.

⁵ Casar, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Mexicano de la Competitividad, 2015, p. 42.

⁶ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_pre supuesto.pdf.

siempre serán diversos según la sociedad de que se trate, pues mientras en algunos países se trata de situaciones aisladas en otros son altamente generalizadas.

Si bien, en el caso de México el combate a la corrupción requiere de un análisis multifactorial, para efectos del presente documento centraremos la atención en dos interrogantes básicas: ¿qué motiva a las personas a corromper o corromperse, a sabiendas de que se trata de comportamientos ilegales, susceptibles de ser sancionados? y ¿hasta dónde la transparencia y el derecho de acceso a la información pueden contribuir a combatir este problema?

Algunos autores afirman que la principal motivación de la corrupción en el ámbito público es esencialmente el beneficio económico que genera la simplificación administrativa o la obtención de privilegios en la realización de procedimientos o trámites, que van desde la prestación de servicios comunes hasta la celebración de contratos millonarios; sin embargo, hay otros que la interpretan como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular de su capacidad de gobernabilidad, esto es, si la estructura fuese efectiva las prácticas de corrupción serían sancionadas por regla general, lo que a su vez permitiría que las normas fuesen adaptadas rápidamente para inhibir dichas conductas.⁷

Ahora bien, considerando que este actuar involucra la transacción voluntaria e ilegal de dos partes: el agente sobornador y el sobornado, con un efecto perjudicial para un tercer elemento —*la institución prestadora del bien o servicio o la ley que lo regula*—, de la cual deriva un provecho económico,⁸ podemos indicar que en México este tipo de conductas se ven aún más favorecidas por el contexto de impunidad que prevalece. De ahí que observar, por

⁷ Cfr. Soto, Raimundo, *op. cit.*, p. 29.

⁸ Véase Vázquez Repizo, Jaime A., “El impacto económico de la corrupción en México”, *Pluralidad y Consenso*, 12a. ed., México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado, 2010, p. 25.

ejemplo, prácticas de trabajadores del Estado que no acuden a su centro de labores o que lo hacen por pocas horas, sean cotidianas en razón de que no existen los mecanismos de control suficientes, disponiéndose por el contrario de sistemas de incentivos totalmente distorsionados. Esto nos lleva a pensar que la corrupción es socialmente peligrosa porque se retroalimenta, pues en la medida que se observan los actos de corrupción aumenta la percepción de permisividad, lo cual estimula a otros a realizar más actos de corrupción.⁹

Sin duda los incentivos distorsionados de los actos de corrupción denotan una violación franca a la observancia de la ley que lamentablemente ha ido en aumento, sin que el Estado haya avanzado a la par en la construcción de un andamiaje institucional para su control. Mientras no se cuente con un sistema de estímulos que premie a los buenos funcionarios y castigue a los malos, la brecha entre impunidad y responsabilidad de los servidores públicos seguirá siendo una asignatura pendiente.

Como se advierte, es muy probable que no exista un antídoto único para abatir la corrupción y que los estudiosos del tema no cuenten aún con una estrategia contundente para su control y erradicación; sin embargo, desde un punto de vista particular, estoy convencida de que una de las medidas específicas que actualmente contribuyen a su atención es el reconocimiento y fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública y la transparencia como mecanismos sociales de control y evaluación de la gestión pública.

La transparencia en el ámbito gubernamental, debe ser asumida como una práctica inherente a todo régimen democrático, que consiste en hacer pública la información y los procesos de toma de decisiones de los diversos órganos del Estado.

En el ámbito del derecho de las personas de acceder a la información pública, promover su ejercicio permanente debe ser

⁹ Aedo, C., *Reflexiones sobre la corrupción*, Programa de Posgrado en Economía-ILADES-Georgetown University, 1995, p. 95.

un quehacer de las instituciones en su conjunto para generar mejores condiciones de participación y control de la sociedad, en razón de que reducen el margen de oportunidad que propicia la corrupción, además de que contribuye a un proceso de formación de ciudadanía que aun cuando por su naturaleza puede resultar lento, admite la posibilidad de tomar mejores decisiones para exigir cuentas a las autoridades sobre sus actuaciones y vigilar si éstas se apegan a lo que está previsto por las normas jurídicas vigentes.

En cuanto al desempeño de los servidores públicos, la transparencia y el derecho de acceso a la información coadyuvan a garantizar la seguridad jurídica y legalidad de sus determinaciones, en virtud de que el escrutinio público al que son sometidas los induce a conducirse con independencia frente a posibles presiones, cualesquiera que éstas sean.

Cabe señalar que con motivo de la recientemente reforma constitucional en materia de transparencia publicada el 7 febrero de 2014, se mandató al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, vigente a partir del 5 de mayo de 2015, en la que se prevé la creación del denominado Sistema Nacional de Transparencia,¹⁰ orientado a fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, a través de la estandarización normativa y operativa de los mecanismos de acceso a la información pública y de la publicación permanente de la denominada información de oficio de todos los sujetos obligados, incluyendo las dependencias y organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, partidos políticos y sindicatos.

Aunado a ello, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de comba-

¹⁰ Título segundo, capítulo I del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de mayo de 2015.

te a la corrupción, con el que entre otros temas, se fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para vigilar el uso de los recursos públicos y evitar su desvío, además de crear el Tribunal de Justicia Administrativa como órgano especializado para resolver y sancionar faltas graves cometidas por servidores públicos y particulares, al mismo tiempo que se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, como un espacio de vinculación y cooperación interinstitucional para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción.¹¹

Estos cambios constitucionales avanzan en la dirección correcta de generar un entramado legal e institucional, a partir del cual se busca fortalecer el respeto a la legalidad y la transparencia gubernamental como mecanismos para combatir la corrupción. Sin duda alguna, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para el logro de ese propósito, pues la creación de normas jurídicas requiere de la organización, operación e implementación de políticas públicas que promuevan cambios culturales que garanticen su efectividad.

Hacer de la transparencia, del derecho a la información y de la rendición de cuentas comportamientos cotidianos para inhibir la corrupción representa una oportunidad para crear estándares de ética común que nos hagan conscientes de que el respeto al Estado de derecho genera mejores condiciones de vida. Ello significa que el cumplimiento de las normas debe dejar de verse como un obstáculo o molestia para la organización de la sociedad y, por el contrario, asumirse como un instrumento que genera hábitos positivos de comportamiento para una mejor organización y convivencia social.

¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de mayo de 2015.