

CAUSAS Y SOLUCIONES PARA LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Lilia AGUILAR GUTIÉRREZ*

SUMARIO: I. *¿Qué tipo de problema representa la corrupción en México?* II. *¿Es posible combatir efectivamente la corrupción?*

Para 2012, 53.3 millones de personas en México vivían en pobreza, es decir, el 45.5% de la población, mientras que sólo el 19.8% escapaba de la línea de pobreza o de carencias sociales o de ingresos. Las personas con rezago educativo, con carencias de acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda y alimentación son los principales afectados en el día a día con la corrupción en nuestro país.

Este fenómeno representa una pérdida anual del 9% del Producto Interno Bruto, de conformidad con cifras del Banco Mundial, lo que afecta directamente al desarrollo económico y social nacional. La corrupción hace que los recursos públicos no se destinen a los servicios públicos previstos y que queden en manos de unos pocos, inhibe la inversión, la creación de empresas productivas y con ello fuentes de empleo, eleva los costos de la educación, la salud, el transporte y bienes básicos.

Más preocupante, es aquella corrupción que por sus características llega a violar gravemente los derechos humanos: desde la perspectiva monetaria están aquellas que generan el endeuda-

* Política mexicana y diputada federal por el estado de Chihuahua en la LXII Legislatura.

miento del país, la inaplicación de políticas para el desarrollo y atención de grupos vulnerables, o aquella que permite el abandono del quehacer público para lograr fines personales, principalmente vinculados con la delincuencia organizada.

No hay duda de la importancia del problema de la corrupción en México o en los países en general, lo que parece imposible es que este tema ha estado en la agenda pública siempre, pero no desaparece y no se advierten los avances. Lo que se cuestiona es si existen los mecanismos para combatirla o si vale la pena siquiera combatirla desde la esfera pública. Ante estas interrogantes es preciso determinar primero el carácter del problema que es la corrupción en México, cultural, social, económico, político u otro, para posteriormente analizar el abanico de mecanismos para afrontarla.

I. ¿QUÉ TIPO DE PROBLEMA REPRESENTA LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO?

En septiembre de 2014 Enrique Peña Nieto declaró que la corrupción en México y en Latinoamérica, en general, era “un tema de orden cultural”. Afirmar esto significa aceptar que los mexicanos somos, por una razón histórica y antropológica, corruptos; por lo que si yo soborno no es que haya sido mi decisión sobornar, sino que yo cometí ese acto por un factor externo a mí, que se me impone y que no puedo controlar, por tanto no se me puede responsabilizar de mi acción.

La realidad es más compleja, existen muchos tipos de corrupción¹ y contextos en los que se dan, y en cada uno es posible encontrar causas sociales, económicas, institucionales, o incluso políticas o hasta culturales. Si se analiza el fenómeno de la corrupción se advierte que en su versión más simple se da entre un sujeto “activo” —servidor público— cuya conducta se rige por un marco normativo específico y de él depende la aplicación/

¹ En este artículo no se analiza la corrupción entre privados.

validación de la norma en un proceso específico, y un sujeto “pasivo” —servidor público o particular— que está involucrado personalmente, o a través de un objeto, en dicho proceso o (in)aplicación de la norma.

En esta relación, si el servidor público actúa fuera del marco legal y obtiene un beneficio se da un acto de corrupción. Las razones para que el sujeto activo incurra en esta conducta pueden depender de sí mismo, del sujeto pasivo, del contexto o una combinación de éstas, es decir, pueden influir cuestiones económicas, sociales y en algunos casos específicas cuestiones culturales.

Si se analiza la corrupción desde el sujeto pasivo, ésta se puede dividir en aquellos casos que se presenta para obtener un derecho y aquellos en los que se busca obtener un beneficio ilegal. Ejemplo del primer supuesto se da cuando una persona tiene, además de los requisitos que la ley le exige, que dar una *mordida*, dinero, para acceder a cierto servicio de salud, acceder a una escuela u obtener un permiso. Aquí el sujeto pasivo está obligado a incurrir en un costo adicional para ejercer un derecho; la causa se puede encontrar en una práctica social marcada por incentivos, hacia los funcionarios, porque no hay suficientes controles que sancionen o prevengan la práctica, y en consecuencia muchos de ellos preferirán perpetuarla y recibir un dinero extra.

El segundo caso resulta opuesto al primero, pues el sujeto pasivo no es “víctima” de la corrupción, sino dolosamente la incentiva para obtener algo que conforme a derecho no le correspondería, ya sea ser atendido primero o fuera de tiempo en un trámite, hasta obtener la adjudicación de una licitación sin cumplir los requisitos de ley, la obtención indebida de un permiso en una zona natural protegida, entre otras. En estos supuestos las causas de la corrupción pueden ser factores económicos, de ambos sujetos; factores sociales, como el tráfico de influencias latente en las licitaciones; factores de la cultura política, donde se acostumbra a dar regalos para agradecer “favores”.

Ahora bien, desde el punto de vista del sujeto activo también existen dos grandes casos de corrupción: en los que se obtiene

un beneficio, o en los que se busca evitar un perjuicio. Los tipos de beneficios suelen ser tangibles, ya sea monetarios o en especie, pero existen otros menos perceptibles como “deber favores”, obtención de prerrogativas o un trato preferente. Asimismo, en México ha sido cada vez más frecuentes los casos en que el sujeto activo busca evitar un perjuicio: al enfrentarse al crimen organizado o una persona con poder que puede recurrir a la amenaza para obtener el beneficio indebido.

Combinando estas variables se dan muchos de los tipos de corrupción existentes en México, a los que habría que agregarle un factor más y es la jerarquía del sujeto activo —el servidor público que se corrompe—, generando por un lado la corrupción común y la alta corrupción. Las causas de la primera se encuentran en un plano económico, social o institucional; las segundas se encuentran sobre todo en un plano político e institucional donde el poder de ambos sujetos —activo y pasivo— tiene mucho peso.

Al ser un fenómeno complejo y diverso es posible encontrar diversos factores que llevan a la corrupción. Desde una racionalidad económica/monetaria se advierte que para los servidores públicos que no reciben una retribución adecuada, los “sobornos” pasan a formar parte de su salario o es exigido por sus jefes. En estos casos el servidor público sabe que tiene el monopolio para decidir sobre la aplicación o inaplicación de cierta norma, a favor o en contra de los intereses del sujeto pasivo, y explota esta situación para beneficiarse.

Desde una perspectiva institucional, se explican los casos de corrupción donde la ley exige muchos requisitos repetitivos, opacos, poco accesibles a la población, generando un nicho fértil para estos actos. Asimismo, están los procedimientos de licitaciones, que han abusado de figuras como las asignaciones directas, o invitación a cuando menos tres personas para amañar las contrataciones con el sector privado. En estos casos se advierte un problema en el diseño del aparato normativo y de los meca-

nismos institucionales que de modificarse reducirían los espacios propicios para la corrupción.

Ahora bien, en cuanto a aquellas voces que argumentan que en México, como en América Latina, el problema de la corrupción es cultural, coincide con el discurso sobre la falta de una cultura de la legalidad en los ciudadanos. En este sentido el argumento se basa principalmente en estereotipos de “una cultura latina que tendría una relación desabrochada e informal con las normas legales y sociales”, por lo que se trata de “sociedades mal ordenadas, caóticas, espontáneas e informales”.

Existen prácticas arraigadas en la sociedad como otorgar regalos de agradecimiento, favores por favores que en el imaginario no se identifican como actos de corrupción. Por otra parte, también existe una práctica social que se encuentra entre el límite de un problema social y cultural, referente al dicho “el que no tranza no avanza”. Conforme a este dicho se entiende que sólo con favores es posible llevar a cabo acciones en un sistema de por sí corrupto, por lo que se entra en un círculo vicioso: la corrupción genera más corrupción.

De tomar sólo una postura cultural se estaría ignorando que hay factores económicos e institucionales que permiten que estas prácticas continúen: un ejemplo claro son los migrantes de origen mexicano en países como Estados Unidos o Reino Unido que cambian su comportamiento considerando el marco jurídico aplicable en el país al que llegan.

Bajo este razonamiento es importante destacar que en ciertas ocasiones no resulta importante conocer las causas de la corrupción, sino porqué continúa. Ello se explica por la impunidad, la falta de transparencia y de rendición de cuentas, factores de índole social e institucional que perpetúan la corrupción.

En resumen, los factores que llevan a la corrupción suelen ser de muchos tipos pues no existe una sola forma de corrupción. Definitivamente no son factores inevitables, por lo que es nuestra responsabilidad generar cambios, bajo el entendido que aquellas prácticas con raíces culturales tomará más tiempo en cambiar.

II. ¿ES POSIBLE COMBATIR EFECTIVAMENTE LA CORRUPCIÓN?

Las distintas aristas que presenta el fenómeno dificultan generar acciones para enfrentarlo, no es sencillo pero es posible. Se requiere hacer cambios legales y fortalecer instituciones, para ello se necesita voluntad del poder político y económico que incide fuertemente en la agenda nacional, así como presión de la sociedad civil nacional y de la comunidad internacional.

Los escándalos políticos que han ocurrido últimamente en nuestro país demuestran la prevalencia de intereses personales en la esfera política, he ahí nuestro primer obstáculo. Esto es doblemente grave, porque no sólo cometen un acto de corrupción siendo servidores públicos, sino que en nosotros, la clase política, recae la conducción del país, las decisiones que tomamos deberían servir al mejoramiento de la sociedad en general y sobre todo de los sectores más vulnerables.

Cuando la voluntad política flaquea, sólo una sociedad civil organizada puede generar el cambio, ya que la participación ciudadana permite mejorar la gestión pública en un gobierno democrático. Aquí se presenta el segundo problema: México no cuenta con una sociedad civil fortalecida, es decir, tiene poca participación ciudadana. Además, se han institucionalizado pocos mecanismos para que la sociedad se involucre de forma efectiva en el combate a la corrupción.

Entre los espacios existentes de participación ciudadana están las contralorías sociales² para programas sociales; la figura de testigos sociales para dar seguimiento a las licitaciones públicas y los ciudadanos en general pueden interponer denuncias ante los órganos internos de control o contralorías internas en caso de que consideren que algún servidor público haya incurrido con sus acciones u omisiones en una responsabilidad administrativa.

² Contraloría social: mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social.

En cuanto a las contralorías sociales, éstas han presentado dificultades en involucrar a los beneficiarios en el seguimiento y verificación de la aplicación de los recursos públicos. Por su parte, la figura de los testigos sociales sólo se prevé en compras con recursos federales y cuando éstas rebasan ciertos montos (cinco millones de salarios mínimos), aunado a ello no se ha evaluado su verdadero impacto, ni si su implementación ha generado la reducción de corrupción en las licitaciones públicas.

Finalmente, por lo que hace a las denuncias ante las contralorías internas, es importante señalar que a nivel federal, una vez que se presenta una queja se considera que el individuo no tiene derecho a darle seguimiento en la vía legal, porque el procedimiento es creado para preservar una prestación óptima del servicio público y no obedece a intereses particulares.³ En este sentido, se ha impedido que el quejoso se involucre en el procedimiento como una de las partes y le es imposible dar un seguimiento adecuado al proceso.

A diferencia de la corrupción, que es un problema de múltiples enfoques, se observa que en la voluntad política y la participación ciudadana el problema es preponderantemente cultural. Así, los elementos que permiten combatir el problema de la corrupción no son adecuados en México por problemas culturales, que requieren de tiempo (educación) para modificarse. En otras palabras, conocemos la enfermedad, conocemos la cura/vacuna, pero esta última no la tenemos a nuestro alcance, tenemos que fabricarla. El problema es que, aunque podemos ver avances antes, fabricarla toma generaciones.

Aún en países como Colombia donde se ha modificado ampliamente el marco jurídico y aparato institucional para fomentar la participación ciudadana, la incidencia de las y los ciudadanos en la planeación y ejecución de políticas públicas no ha

³ Responsabilidades de los servidores públicos. El denunciante de la queja administrativa carece de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que la declara improcedente, Tesis: 2a./J. 1/2006.

tenido tanta fuerza como se esperaba.⁴ En esto ha incidido el clientelismo en el comportamiento político de los ciudadanos, la pobreza y la violencia política y el conflicto armado.

No obstante, en este país sí se han visto avances en el control social de la gestión pública, principalmente a través de las veedurías, que son un:

Mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.⁵

Este mecanismo permite que cualquier ciudadano u organización se constituya a través de un proceso democrático como veeduría y así llevar a cabo la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos públicos.

El panorama no es alentador, es un problema complejo. Pero entenderlo es el primer paso para generar los mecanismos que uno a uno atiendan los distintos tipos de corrupción en México. Un primer paso es crear espacio para la contraloría social en todos los recursos públicos que se ejerzan, de tal forma que se promueva tanto la participación ciudadana, como un mecanismo efectivo de combate a la corrupción. Conforme la participación ciudadana aumente, será posible cambiar también el espíritu social que debe permear en la clase política para poder generar cambios estructurales que disminuyan los índices de corrupción en el país.

⁴ Velásquez C., Fabio y González R., *Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003, p. 26.

⁵ Artículo 1o., Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Colombia.