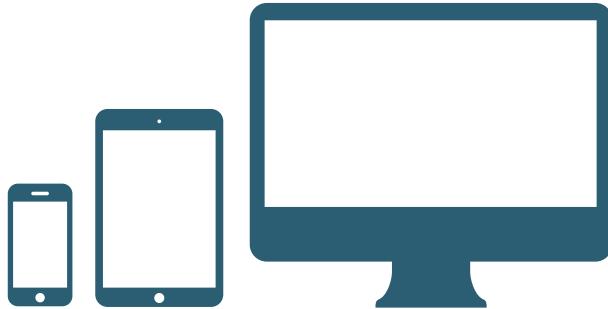


# LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: TRANSAMOS Y NO AVANZAMOS



IMCo

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



DESCARGA EL DOCUMENTO COMPLETO Y CONSULTA LAS FICHAS INTERACTIVAS POR SUBÍNDICE EN:

**IMCO.ORG.MX/INDICES**

Sigue la conversación:

# ICI2015

# CompetitividadMX

# TransamosYNoAvanzamos

Sé parte de nuestra comunidad:

 @IMCOMx

 /IMCOMx

 /IMCOMexico



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

1<sup>a</sup> edición: noviembre 2015.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.

Impreso en México.

Diseño: Modus.

Impreso por: Impresos Río Deva S.A. de C.V.

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

*Registros de ISBN y de autor en trámite.*



## MENSAJE DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IMCO

Nuestro país avanzó mucho en muy poco tiempo. El llamado Pacto por México permitió poner fin a tres lustros de desacuerdos sobre las reformas elementales que permitirán un mejor funcionamiento de nuestra economía. Con la Reforma en Telecomunicaciones los consumidores tienen hoy mejores opciones a precios más competitivos. En materia de competencia, hoy el órgano garante tiene más herramientas legales para fomentar mercados dinámicos e innovadores. La Reforma Financiera ha logrado detonar mayor competencia para la captación de ahorro y sobretodo, mejores condiciones para el otorgamiento del crédito productivo. La Reforma Fiscal, que ha recibido muchos cuestionamientos, también ha permitido reducir la dependencia de las finanzas públicas mexicanas al petróleo, en un contexto de caída de los precios internacionales y la contracción de la producción nacional. Los cambios en el sector energético nos permitirán forjar mercados activos en los sectores de electricidad e hidrocarburos. Con esta reforma se mejoran las condiciones de abasto de insumos fundamentales para todos los sectores de la economía.

Gracias a la Reforma Educativa se logró sentar los cimientos de una carrera magisterial que no esté basada en los usos y costumbres del corporativismo, sino en el mérito y el esfuerzo de los maestros. Con la Reforma de Transparencia, hoy los sindicatos y los partidos políticos son sujetos obligados de la ley. Además, el nuevo INAI tiene facultad de atraer controversias de acceso a la información entre los ciudadanos y los gobiernos de las entidades, de los municipios y las delegaciones. La Reforma Electoral abrió la puerta a la reelección en el Congreso, los poderes legislativos estatales y los ayuntamientos, lo cual permitirá introducir una mayor experiencia profesional de los integrantes del Poder Legislativo y las administraciones públicas de los municipios.

Este ambicioso conjunto de reformas, sin duda tendrá un efecto positivo sobre la competencia, la productividad, el crecimiento económico y la competitividad. Sin embargo, para maximizar el potencial de grandeza de estas reformas es indispensable fortalecer el Estado de derecho en nuestro país.

Cuando la autoridad, las empresas y los ciudadanos respetan las leyes se forja un ecosistema de certidumbre que es fundamental para invertir y crear prosperidad. Todo proyecto empresarial conlleva riesgos asociados con un entorno de competencia e innovación. Un Estado de derecho consolidado y funcional, actúa como un faro guía que ayuda a sortear la incertidumbre inherente al manejo de una empresa privada de cualquier escala.

En el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) consideramos que la consolidación del Estado de derecho y el combate a la corrupción son dos misiones fundamentales en el empeño para atraer y retener más talento e inversión en la economía nacional. En esta séptima edición del Índice de Competitividad Internacional, 15 de las 131 variables están directamente vinculadas con el tema del Estado de derecho. Además, este subíndice es uno de los que brinda mayor peso a nuestros ejercicios de medición de competitividad a nivel de ciudades, estados y países.

El proceso de transformaciones económico-políticas que se mencionó fue seguido por la aprobación de una ambiciosa Reforma Constitucional en materia Anticorrupción. A partir de la publicación de dichas reformas en el Diario Oficial Federación en mayo pasado, el Poder Legislativo tendrá un año para discutir y votar el complejo andamiaje de leyes secundarias que darán forma y práctica al espíritu de los cambios constitucionales.

Como lo hicimos hace dos años en la última edición de nuestro Índice de Competitividad Internacional, el cual se enfocó en los desafíos del sector energético, en este 2015 el IMCO también busca generar diagnósticos acuciosos, así como propuestas constructivas y viables que contribuyan a enriquecer los argumentos del debate nacional para combatir la corrupción.

En el presente estudio encontrarán diversos análisis que vinculan el problema de la corrupción con desafíos económicos como el aumento de la productividad, el combate a la economía informal y el fomento a la cultura empresarial.

En el IMCO nos asumimos como un despacho de consultoría al servicio de la sociedad mexicana. Nuestra consigna es defender principios de política pública y no intereses particulares. Una persona con vocación empresarial o un centro de análisis de políticas públicas tienen la obligación profesional de ser optimistas. Sin la firme convicción de que el futuro de México será mejor, no sería posible alimentar el ciclo de inversión o brindar propuestas para multiplicar el impacto positivo de las políticas públicas.

Con este ánimo, el presente estudio busca encontrar salidas institucionales que nos permitan mayores niveles de probidad en el servicio público, mejorar la certidumbre del clima de inversión y reconstituir la confianza en las instituciones que dan vida a nuestra democracia.

En IMCO buscamos detonar una controversia productiva sobre los contenidos fundamentales que debe tener la legislación secundaria para fortalecer la integridad y la rendición de cuentas de nuestras autoridades.

Lic. Valentín Díez Morodo  
Presidente del Consejo Directivo del IMCO

## CONSEJO DIRECTIVO DEL IMCO

### **Valentín Diez Morodo**

Presidente del Consejo

Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE)

### **Tomás González Sada**

Vicepresidente del Consejo

Presidente y Director General Ejecutivo, Grupo CYDSA

### **Roberto Newell García**

Director Fundador y Vicepresidente del Consejo

### **José Luis Barraza González**

Presidente del Grupo Impulso

### **Enrique Cabrero Mendoza**

Director General del CONACYT

### **Emilio Carrillo Gamboa**

Socio Director del Bufete Carrillo Gamboa S.C.

### **María Amparo Casar Pérez**

Académica del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE)

### **Eugenio Clariond Reyes-Retana**

Presidente del Consejo del Grupo CUPRUM

### **Luis de la Calle Pardo**

Director General de De La Calle Madrazo Mancera

### **Tomás González Sada**

Presidente y Director General Ejecutivo de Grupo Cydsa

**Gerardo Gutiérrez Candiani**

Presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CEE)

**Gabriela Hernández Cardoso**

Abogada General para América Latina

**CR Hibbs**

Consultora del Stanford Center for Philanthropy and Civil Society

**Armando Paredes Arroyo Loza**

Presidente de Grupo Apal

**Antonio Purón**

Consultor independiente

**Alejandro Ramírez Magaña**

Director General Cinépolis

**Lorenzo Rosenzweig Pasquel**

Director General del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza

**Jaime Serra Puche**

Socio Director de SAI Consultores

**Daniel Servitje Montull**

Presidente y Director General de Grupo Industrial BIMBO

**Jaime Zabludovsky Kuper**

Presidente Ejecutivo de Con México

## RECONOCIMIENTOS

La séptima edición de nuestro Índice de Competitividad Internacional "La corrupción en México: Transamos y no avanzamos" está integrado por dos secciones.

La primera está compuesta por una serie de ensayos realizados por el equipo profesional del IMCO y colaboradores externos al instituto. Gracias a su enorme esfuerzo de investigación y experiencia en el problema del combate de la corrupción, este reporte pretende mostrar que el problema de la corrupción sí tiene solución. Su interés por dar un giro a la conversación y proponer algunas líneas de acción son indispensables para combatir este mal que aqueja a nuestro país. Los autores de esta sección en orden alfabético son: José Luis Beato González, Rodrigo Canales, María Amparo Casar, Hugo Concha Cantú, Pedro Gerson, Carlos Grandet, Manuel Guadarrama, Alejandra Hernández Nájera, María José Jáury, Max Kaiser, Ana Laura Martínez Gutiérrez, Pablo Montes, Alejandra Palacios, Juan E. Pardinas, Luis M. Pérez de Acha, Juan Manuel Portal, César Reséndiz, Álvaro Rodríguez Arregui, José Roldán Xopa, Pedro Salazar, Alberto Saracho, Yolí Sánchez Neyoy, Alberto Tiburcio Celorio, Luis Mauricio Torres y Anette Urbina Gamboa, con la coordinación editorial de María Amparo Casar y Juan E. Pardinas.

La segunda se refiere a los resultados para 43 países de nuestro Índice de Competitividad Internacional 2015. Rodrigo Gallegos dirigió la recopilación de indicadores y construcción del índice. El equipo de trabajo para la realización de estas tareas estuvo integrado por Melina Ramírez, Luis Mauricio Torres y el apoyo del equipo profesional del IMCO.

Agradecemos la guía y participación del personal directivo del IMCO en la definición de la metodología del índice y la selección de los indicadores. Asimismo, el aporte en las propuestas de acción específicas para mejorar la competitividad de México.

Hacemos un reconocimiento especial a Ivania Mazari por su aportación en la revisión de los datos. Asimismo, reconocemos la ardua labor de corrección de estilo de Jesús Daniel González y Laura Fernanda Zimbrón, así como el equipo de comunicación del IMCO. De igual manera, agradecemos a los diseñadores de esta edición, Adolfo Pérez y Mayra Dorantes por su incansable compromiso con esta institución. Agradecemos al equipo de comunicación integrado por Hugo Cardoza, Enrique De la Sota, Romina Girón, Emir Herrera, Abigail Mendoza, Ramón Ríos, Sofía Saucedo y María Zimbrón, cuyo esfuerzo en difusión ante medios de comunicación, en redes sociales y a través de nuestra página web permite un mayor alcance de nuestro trabajo.

Finalmente agradecemos a todo el equipo del IMCO, de manera especial a Laura Serrano, Verónica Palacios, Jorge Pérez, Alan, Rosy y Don Carlos, ya que sin su apoyo la labor del Instituto sería imposible.

## AGRADECIMIENTOS

Gracias a todas las instituciones e individuos que desde el surgimiento del IMCO han creído en nuestro trabajo. En particular, agradecemos el apoyo intelectual y económico de del Consejo Mexicano de Negocios, liderado por Alejandro Ramírez, quienes nos han acompañado durante toda nuestra existencia. Asimismo, nos sentimos afortunados de contar con el reconocimiento y confianza de instituciones como la Fundación Hewlett, cuyos recursos hacen posible éste y otros proyectos.

Agradecemos de manera especial a Don Valentín Díez Morodo y todo el Consejo Directivo del IMCO, un grupo de hombres y mujeres comprometidos con la competitividad y transformación de nuestro país. El apoyo incondicional que nos brindan es muy valioso para nuestra labor.

Finalmente, nos sentimos muy agradecidos con la generosa e invaluable participación de los expertos que colaboraron con sus ensayos sobre corrupción. Estas contribuciones son muestra del gran compromiso que tienen con México.

## EQUIPO PROFESIONAL DEL IMCO

Jesús Alarcón  
Gabriela Alarcón  
Balám Barceló  
Ariadna Camargo\*  
Hugo Cardoza  
María Amparo Casar  
Pablo Clark  
Ricardo Corona  
Alma De la Cruz  
Enrique De la Sota  
Diego Díaz  
Agustín Díaz  
Rodrigo Gallegos  
Pedro Gerson  
Romina Girón  
Carlos Grandet\*  
Manuel Guadarrama  
Paola Gurrola  
Alejandra Hernández  
Emir Herrera  
David Itehua  
María José Jaurý\*  
Betsabé López  
Ana Laura Martínez  
Fátima Masse  
Ivania Mazari  
Francisco Mekler\*  
Nayely Méndez  
Abigail Mendoza  
Manuel J. Molano  
Pablo Montes  
María José Montiel\*  
Ana Ogarrio  
Verónica Palacios  
Juan E. Pardinas  
Jorge Pérez  
Jossué Pérez\*  
Arturo Piñeiro  
Melina Ramírez  
César Reséndiz  
Ramón Ríos  
Saúl Rodríguez

Sofía Saucedo  
Laura Serrano  
Elías Sosa  
Oliver Sunderland\*  
Ramiro Suárez  
Mariana Tapia  
Luis Mauricio Torres  
Alexandra Zapata  
María Zimbrón

\* Miembros del staff que dejaron de colaborar en el IMCO durante 2015.

Becarios y prácticas profesionales durante 2015  
Carlos Aranda  
Jorge Capetillo  
Benjamín Castro  
Guiee Cojulum  
Alejandro Cruz  
Alejandra Enríquez  
Rogelio Flores  
Marina Fortuño  
Fernanda Gómez  
Oscar Samuel González  
Carolina Herrera  
Bibiana López  
Andrea Miranda  
Mariel Miranda  
Jessica Morales  
Valeria Muñoz  
Emilio Noriega  
Abraham Núñez  
Stephanie Sánchez  
José Martín Quezada  
Mariapaola Testa

Apoyo:  
Don Carlos  
Rosy  
Alan





## ÍNDICE

Mensaje del Presidente del Consejo Directivo  
Consejo Directivo del IMCO  
Reconocimientos y agradecimientos  
Equipo profesional del IMCO

### 1. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: TRANSAMOS Y NO AVANZAMOS

#### 1.1. INTRODUCCIÓN

- 1.1.1. Impunidad, corrupción y competitividad 15  
Juan E. Pardinas | @JEPardinas  
Director General, IMCO

- 1.1.2. La Corrupción: Enemigo público #1 17  
María Amparo Casar | @amparocasar  
Directora de Anticorrupción, IMCO

#### 1.2. CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA

- 1.2.1. Emprendedurismo y corrupción 19  
Álvaro Rodríguez Arregui | @alvarodrigueza  
Director General, IGNIA  
Anette Urbina Gamboa  
Consultora

- 1.2.2. Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocios de la corrupción 31  
Rodrigo Canales | @CanalesRo  
Profesor Asociado de Comportamiento Organizacional, Universidad de Yale

- 1.2.3. Informalidad, corrupción y competitividad 41  
Alberto Saracho | @asaracho  
Director, Fundación IDEA  
Yolí Sánchez Neyoy | @yolinette2  
Consultora, Fundación IDEA  
Alejandra Hernández Nájera | @alehdzn  
Consultora, Fundación IDEA

1.2.4. Aceitar la maquinaria	51
Luis Mauricio Torres   @maualcocer Investigador, IMCO	
1.2.5. Corrupción y evasión fiscal	61
Luis M. Pérez de Acha   @LuisPerezDeAcha Socio Fundador, Despacho PDeA Abogados, S.C.	
1.2.6. Desigualdad y corrupción ¿Cómo romper el círculo vicioso?	67
Ana Laura Martínez Gutiérrez   @mrsigualdad Consultora, IMCO	
<b>1.3. CORRUPCIÓN, POLÍTICA Y JUSTICIA</b>	
1.3.1. Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información	71
Carlos Grandet   @cgrandet Investigador, IMCO	
César Resendiz   @ResendizCsar Investigador, IMCO	
1.3.2. Corrupción y descomposición de la representación política	77
Manuel Guadarrama   @manuguadarrama Coordinador del área de Finanzas Públicas, IMCO	
1.3.3. Pesos sin contrapesos: corrupción y gobiernos locales en América del Norte	81
Pablo Montes   @montes_mx Investigador, IMCO	
1.3.4. La corrupción en el Poder Judicial en México: Un mapa de riesgos	87
Hugo Concha Cantú   @HugoAConcha Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	
Pedro Salazar Ugarte Director, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	
1.3.5. Tapaos los unos a los otros	91
María Amparo Casar   @amparocasar Directora de Anticorrupción, IMCO	

## 1.4. CORRUPCIÓN EN EL MUNDO: EXPERIENCIAS Y LECCIONES

1.4.1. Casos de estudio corrupción y sanción IMCO staff   @IMCOmx	93
1.4.2. Lecciones internacionales del combate a la corrupción Carlos Grandet   @cgrandet Investigador, IMCO María José Jaury Investigadora, IMCO	99
1.4.3. La legalidad es un buen negocio Pedro Gerson   @elpgerson Consultor, IMCO	107

## 1.5. EL LABERINTO DE LA CORRUPCIÓN SÍ TIENE SALIDA

1.5.1. Cómo combatir la corrupción en la industria petrolera Alberto Tiburcio Celorio Consejero Independiente y Presidente del Comité de Auditoría, Petróleos Mexicanos (Pemex)	111
1.5.2. La competencia, mecanismo anticorrupción en las contrataciones públicas Alejandra Palacios   @JanaPalacios Comisionada Presidente, Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	119
1.5.3. Entender el concepto corrupción a través de sus tipos Max Kaiser   @MaxKaiser75 Consultor y académico del ITAM	123
1.5.4. Pequeños ajustes y grandes cambios: ¿Cómo diseñar instituciones menos corruptas? Pedro Gerson   @elpgerson Consultor, IMCO	131
1.5.5. ¿Tiene solución la corrupción? José Luis Beato González   @JoseLuisBeato Presidente, COPARMEX Ciudad de México	139

1.5.6. Obstáculos al Combate a la Corrupción: lagunas normativas y heterogeneidad estatal	143
María Amparo Casar   @amparocasar	
Directora de Anticorrupción, IMCO	
Pedro Gerson   @elpgerson	
Consultor, IMCO	
1.5.7. El Sistema Nacional Anticorrupción, hacia la inteligencia institucional	147
José Roldán Xopa   @jrxopa	
Profesor, División de Administración Pública del CIDE	
1.5.8. Repensando las bases del Sistema Nacional de Fiscalización	153
Juan Manuel Portal   @ASF_Mexico	
Auditor Superior de la Federación	

## 2. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2015

2.1. Resultados Generales	157
2.2. Resultados por subíndice	
2.2.1. Sistema de derecho confiable y objetivo	164
2.2.2. Manejo sustentable del medio ambiente	169
2.2.3. Sociedad incluyente, preparada y sana	173
2.2.4. Sistema político estable y funcional	177
2.2.5. Gobierno eficiente y eficaz	181
2.2.6. Mercado de factores eficiente	185
2.2.7. Economía estable	189
2.2.8. Sectores precursores de clase mundial	193
2.2.9. Aprovechamiento de las relaciones internacionales	197
2.2.10. Innovación y sofisticación de los sectores económicos	201
2.3. IMCO propone: acciones para impulsar la Competitividad de México	205
2.4. Anexo metodológico	
2.4.1. Metodología	233
2.4.2. ¿Qué mide cada indicador?	238

# IMPUNIDAD, CORRUPCIÓN Y COMPETITIVIDAD



La corrupción no es un problema exclusivo de México, pero la impunidad sí. Los académicos Liu, de la Universidad de Hong Kong, y Mikesell, de la Universidad de Indiana, publicaron un interesante artículo en la revista *Public Administration Review* sobre casos de corrupción en Estados Unidos.<sup>1</sup> Su investigación está basada no en la percepción del fenómeno, sino en casos de corrupción que han recibido la sentencia inculpatoria de un tribunal norteamericano. Lo primero que sorprende es el tamaño de su base de datos: más de 25 mil funcionarios públicos, en los tres poderes y los tres niveles de gobierno, han sido encontrados culpables entre 1976 y 2008. La cifra indica que en este periodo, en promedio, más de tres funcionarios son sentenciados al día por casos vinculados a delitos de corrupción. Este reporte incluye delitos de compra de voto, funcionarios que aceptaron regalos sin reportarlos o conflictos de interés. La lista de indiciados y sentenciados considera a ciudadanos, sin cargo público, que participaron en los delitos de corrupción.

En Brasil, el escándalo de mensalão ha generado más de 25 sentencias a funcionarios por usar su cargo público para obtener un beneficio privado. Entre ellas se encuentran las de 18 legisladores y la sentencia a José Dirceu, brazo derecho del ex presidente Lula. En China, la campaña contra la corrupción ha llegado hasta los niveles más altos del Partido Comunista. En España, hay 1,700 causas abiertas por corrupción y más de 500 indiciados aunque solo 20 encarcelados.<sup>2</sup> Sin embargo, se espera que una mayor inversión en los tribunales y los sistemas de procuración de justicia permitan acelerar este rezago judicial.

Como podemos ver, la corrupción se manifiesta en Alabama y en Beijing. Los escándalos van del gabinete presidencial en Brasilia a la familia real en Madrid. Sin embargo, la diferencia con México es que aquí los escándalos no tienen consecuencias en los tribunales.

1 Cheol Liu y John Mikesell, "The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending", *Public Administration Review*, núm. 74 (Abril 2014): 346-359.

2 Ramón-Jordi Morales, "Gobernar la Corrupción", *El País*, Sec. Opinión, 12 mayo 2014.

JUAN E. PARDINAS | @JEPardinas

Director General, IMCO

Mientras aquí la impunidad sea la regla, en lugar de la excepción, México no podrá romper con la tradición que más enferma nuestra vida pública y nuestro potencial de prosperidad.

La corrupción es el principal obstáculo para la competitividad de nuestro país. Tanto el Banco de México como el Foro Económico Mundial,<sup>3</sup> en dos estudios separados, llegaron a la conclusión de que este problema es el mayor lastre para el despegue económico de nuestro país.

## ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE VIVIR Y HACER NEGOCIOS EN UN PAÍS CORRUPTO?

Los profesores Liu y Mikesell adelantan dos conclusiones interesantes: las prácticas de corrupción probablemente aumentan el gasto público y distorsionan las prioridades presupuestales del gobierno. Las decisiones de inversión no están basadas en lograr el mayor beneficio social o incrementar la rentabilidad de las inversiones, sino en elevar la posibilidad de extracción de rentas. De acuerdo al estudio, en Estados Unidos, los gobiernos con más denuncias de corrupción tienden a gastar más dinero público en proyectos de construcción y carreteras. Estas grandes obras de infraestructura son más difíciles de vigilar y brindan mayores oportunidades para el desvío de recursos.

Otro investigador, Shang-Jin Wei, encuentra que en varios países la corrupción se ha convertido en un obstáculo importante para fomentar el intercambio comercial y atraer inversión extranjera.<sup>4</sup> En mayo de 2014, Petco y PetSmart, dos de las tiendas de mascotas más grandes

3 World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013-2014* (Ginebra: World Economic Forum 2013), 38

4 Beata S. Javorcik y Shang-Jin Wei, "Corruption and Cross-Border Investment in Emerging Markets: Firm-Level Evidence", *Journal of International Money and Finance*, núm. 28 (junio 2009): 605-624.

de Estados Unidos, anunciaron que cancelarían la compra de premios para perro fabricados en China. Hay indicios de que ciertos alimentos elaborados en este país podían estar provocando enfermedades graves a los animales. Las fábricas en China han demostrado tener débil supervisión gubernamental sobre los ingredientes de comida canina. Por esta debilidad en la inspección de alimentos para perros, probablemente asociada con la corrupción, este sector de la economía China ha perdido a uno de sus mejores clientes en el mundo.

La Ley de Prácticas Corruptas de Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act*) es una norma de aplicación extraterritorial que permite sancionar a cualquier empresa que cotiza en mercados de valores de ese país y comete actos indebidos en cualquier parte del mundo. La norma y el riesgo real de sanción han transformado la cultura de responsabilidad corporativa de muchas de las empresas más grandes de Estados Unidos. La efectiva aplicación de esta legislación ha crecido de forma exponencial en la última década. En el año 2003, el Departamento de Justicia de Estados Unidos presentó solo una acusación internacional por corrupción. Diez años después, en 2013, se abrieron 22 investigaciones distintas. De acuerdo con datos de la organización *Trace International*, la persecución de prácticas globales de soborno, en países distintos a EUA, creció 87% entre 2013 y 2014.<sup>5</sup> Gran Bretaña y Alemania están empezando a endurecer sus políticas extraterritoriales contra la corrupción. Si esta tendencia continúa, los países corruptos cada vez tendrán más problemas para hacer negocios con empresas afincadas en las economías más grandes del mundo. El reporte anual de *Trace* señala que las industrias extractivas, minería y petróleo, son el sector con más casos registrados de corrupción internacional entre 1977 y 2013.

Un empresario brasileño afincado en México afirmaba: el problema de la corrupción es que pervierte el modelo de negocios de una compañía, ya que el éxito no depende de la innovación, la eficiencia o la disposición a asumir riesgos, sino de los contactos directos con las autoridades correctas.

Las reformas estructurales de 2013 y 2014 nos presentan cambios que hasta hace poco eran muy difíciles de imaginar. Disminuir la impunidad, el mayor incentivo institucional de la corrupción, implicaría potenciar el éxito económico de todas las demás reformas.

Así como hace tres años parecía imposible abrir a la competencia el sector energético mexicano, o hace tres décadas se antojaba una utopía controlar los ciclos de la inflación, hoy parece extremadamente difícil domar el fenómeno de la corrupción. La misión no es sencilla, pero tampoco imposible. Con cambios institucionales, legales y voluntad política para aplicarlos, nuestro país puede transformar un problema que hoy parece una condición inmutable de nuestra idiosincrasia.

Los datos y la evidencia son un desafío al dicho popular. En México hay transa y el país no avanza. Un alto a la impunidad será el cambio de incentivos a este desafío que frena nuestra economía y desgarra la convivencia social.

5 Trace International, Global Enforcement Report 2014 (Annapolis: TRACE International, 2015), 8.

# LA CORRUPCIÓN: ENEMIGO PÚBLICO # 1



MARÍA AMPARO CASAR | @amparocasar

Directora de Anticorrupción, IMCO

La corrupción es uno de los problemas más graves y extendidos en México. Su omnipresencia y los costos que acarrea permiten categorizarla como el *enemigo público número uno*. Peor aún, como un *problema de seguridad nacional*. Atraviesa estatus socioeconómicos, género, edad, sectores (público y privado), tipo de actividad (industria, servicios, educación, deportes, cultura), categorías laborales (mandos medios y superiores, patrones y trabajadores), ramas de poder (ejecutivo, legislativo y judicial), órdenes de gobierno (federal, estatal o local), filiaciones políticas o cualquier otra clasificación que se nos ocurra. Se da a gran y pequeña escala, en situaciones ordinarias y excepcionales, a la luz del día y en lo obscuro. **A su lado va siempre su inseparable compañera: la impunidad.**

A pesar de su omnipresencia, no ha existido ni la voluntad para prevenirla y castigarla ni tampoco una política nacional para combatirla.

Como con todo problema de carácter público, para encontrarle solución hay que comenzar primero por reconocerlo, segundo ponerlo en la agenda de discusión, tercero entenderlo en toda su complejidad, cuarto proponer alternativas de solución y quinto formar una alianza ganadora para resolverlo. Con grados de profundidad muy distintos, México ha comenzado a avanzar en algunas de estas etapas.

Según las encuestas de percepción, la corrupción se encuentra entre los tres primeros problemas que aquejan a la nación. Gracias a la academia, al trabajo de las organizaciones sociales y a los medios, la corrupción está hoy en la agenda pública. **Cada vez sabemos más sobre su alcance, sus costos y su modus operandi pero falta mucho para mapear de manera precisa el fenómeno de la corrupción y sus alcances.** Se han propuesto algunas alternativas de solución – por lo general parciales y desarticuladas- que hasta el momento han dado pocos frutos. Finalmente, está todo por hacerse en lo que respecta a formar una alianza ganadora que involucre a los sectores público, privado y social, para unir voluntades y competencias capaces de frenar la corrupción.

Además de reconocer, conocer, entender y estar dispuestos a enfrentar el problema de la corrupción, se propone como punto de partida establecer un conjunto de premisas o piso básico que nos permitan forjar una visión compartida. Sugerimos las siguientes:

- 1. La corrupción es multicausal y tiene componentes tanto culturales e individuales como institucionales.** El componente cultural no significa que la corrupción “la lleve el mexicano en el ADN o que no pueda erradicarse. Significa únicamente que dentro del sistema de valores y creencias la cultura de la legalidad no ha sido apreciada, internalizada, socializada y premiada. El componente institucional está relacionado con la baja calidad de las instituciones así como con los marco normativos y regulatorios cuyos incentivos obligan o hacen racional que el individuo o la empresa incurran en actos de corrupción. Por ello **es imperativo cambiar los incentivos de forma tal que el individuo o la colectividad perciba que con la corrupción hay “mucho que perder y poco que ganar”** en lugar de “mucho que ganar y poco que perder”.
- 2. La corrupción no es un destino manifiesto.** México no está condenado a padecerla. Es cierto que México se encuentra entre los países en los que la corrupción es sistemática y universal pero esto no implica que no pueda controlarse y disminuirse drásticamente. El movimiento ascendente y descendente de los países en los diversos indicadores que miden la corrupción es una muestra de que las causas que la incentivan o la inhiben pueden modificarse. **Una política pública bien diseñada y sostenida en el tiempo puede colocar a México en la senda del Estado de Derecho y situarlo entre los 50 países menos corruptos en lugar de entre los 50 más corruptos.**
- 3. La corrupción no es un problema exclusivo del sector público.** Por eso es importante definirla no sólo como “el uso y abuso del cargo público para provecho

privado" sino como cualquier acto en el que la decisión de un individuo es tomada con el propósito de dar o recibir una recompensa ilegal. En los actos de corrupción siempre confluyen un oferente y un demandante. Si nos limitamos a entender y atacar la corrupción dentro del sector público sin considerar la participación de empresas y ciudadanos la solución propuesta siempre será incompleta. No hay casos de éxito en materia de combate a la corrupción en los que no hayan estado involucrados gobierno, ciudadanos y empresas. Empresas y ciudadanos son en muchos casos víctimas de la corrupción pero también son victimarios.

**4. La corrupción no es ni única ni fundamentalmente un problema de ética individual o de ética pública.**

Si se quiere combatir la corrupción de manera eficaz es indispensable internalizar la idea de que la corrupción acarrea más costos que beneficios. En el campo económico la corrupción frena la inversión, la productividad, la competencia, la competitividad y el crecimiento. En el plano político, violenta el funcionamiento de la democracia, deteriora la credibilidad de sus instituciones y provoca desconfianza en sus autoridades. En el ámbito social disminuye el bienestar, menoscaba la calidad de los servicios público, incrementa la seguridad y profundiza la desigualdad.

**5. La corrupción está hecha de un conjunto de eslabones que llevan a un círculo vicioso. Su combate**

**requiere transformarlo en un círculo virtuoso a través de encadenar un conjunto de acciones que permitan prevenir, monitorear, investigar y sancionar los actos de corrupción.** La mera elaboración de leyes o la adopción de tratados internacionales en la materia no modifican los incentivos a la corrupción.

Como toda política pública requiere de:

- Compromiso por parte de las autoridades
- Acompañamiento de la sociedad
- Adecuación del marco jurídico que incluye leyes y reglamentos que operen
- Construcción instituciones con capacidades de investigación y ejecución
- Recursos
- Transversalidad a lo largo de las ramas de gobierno y los órganos autónomos
- Territorialidad para el conjunto de entidades federativas
- Consistencia y permanencia
- Seguimiento
- Rendición de cuentas

A esto es a lo que llamamos una política de estado.

# EMPRENDEDURISMO Y CORRUPCIÓN



AU

México es una economía de mercado con andamiaje soviético.

En México existe el crimen organizado y el crimen súper organizado.

Estas son citas que resumen el entorno adverso al cual se enfrentan la gran mayoría de los emprendedores en México. En cualquier país del mundo es difícil emprender. En una reciente entrevista realizada para este ensayo a una persona de Silicon Valley que es muy activa en el ecosistema emprendedor, dijo: "Ser un fundador es una montaña rusa con muchos más puntos bajos que altos". Pero en México, como veremos a lo largo de este trabajo, uno de los elementos más importantes del entorno al que se enfrentan los emprendedores es la corrupción.

Nuestro propósito es describir situaciones de corrupción a las que se han enfrentado emprendedores. La intención no es hacer una denuncia, sino utilizar estos ejemplos para reflexionar sobre cómo podemos mejorar el entorno para disminuir la corrupción y mejorar las probabilidades de éxito de los emprendedores en México.<sup>1</sup>

## ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE REFLEXIONAR SOBRE LA CORRUPCIÓN A LA QUE SE ENFRENTAN LOS EMPRENDEDORES EN MÉXICO?

El motor del desarrollo económico del país son los emprendedores y las PYMES. Según cifras del INEGI, las PYMES generan el 52% del PIB y el 72% del empleo en México.<sup>2</sup> Sin embargo, México se encuentra rezagado en la creación de nuevas empresas. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2012, se crearon 0.88 empresas por cada mil personas en edad de trabajar, en comparación

ÁLVARO RODRÍGUEZ ARREGUI | @alvarodrigueza

Director general de IGNIA

ANETTE URBINA GAMBOA

Consultora

con otros países de Latinoamérica como Brasil o Colombia, en donde se crean en promedio dos empresas por cada mil personas.<sup>3</sup> La razón es falta de incentivos para crear empresas por los mayores y constantes obstáculos a los que se enfrentan los emprendedores en nuestro país, entre ellos, el de la corrupción. Una discusión abierta sobre el impacto de la corrupción en los emprendedores sirve de punto de partida para identificar los principales problemas y diseñar políticas acordes que disminuyan la incidencia de este fenómeno.

Utilizar un gestor para facilitar la obtención de un permiso, contratar los servicios de un proyecto que auxilia en el acceso a recursos del gobierno, invitar a comer a un comprador para cerrar un contrato con él, el plagio de una idea por una empresa a la que se buscó vender, el retraso indefinido en la decisión de compra por una empresa, la falta de pago por servicios otorgados, ¿se trata de actos de corrupción?

En un terreno tan gris, donde un emprendedor pone tanto en juego y en ocasiones resulta difícil distinguir lo correcto de lo legal, ¿cómo definir la corrupción y cómo reconocerla en el quehacer diario de los emprendedores en México?

## ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN PARA UN EMPRENDEDOR?

Si bien existen numerosas definiciones de corrupción, para los fines de este ensayo la concebimos como cualquier acto ilegal llevado a cabo deliberadamente con el fin de desnivellar el terreno de juego en beneficio de un jugador. La corrupción también se da en la forma de extorsión, cuando con un terreno desnivelado

1 Para la realización de este ensayo se hicieron más de 20 entrevistas y aplicaron más de 100 encuestas a emprendedores. La identidad de ellos quedaría en el anonimato, sin embargo les agradecemos su colaboración, así como a las organizaciones que nos ayudaron a contactarlos para realizar la investigación. Dichas entrevistas y encuestas han sido complementadas con nuestra experiencia en el entorno emprendedor de México en los últimos ocho años.

2 PyMES, eslabón fundamental para el crecimiento en México. Recuperado de: <http://www.promexico.gob.mx/negocios-internacionales/pymes-eslabon-fundamental-para-el-crecimiento-en-mexico.html>

3 Entrepreneurship Database, The World Bank Group, 2012.

es necesario pagar para nivelarlo y poder competir. El beneficio de la corrupción o extorsión puede ser monetario o no, inmediato o no. Así mismo, este beneficio toma muchas formas: una transferencia monetaria, el favorecimiento de un proveedor inferior, la contratación de un empleado menos calificado,<sup>4</sup> una ventaja competitiva arbitraria o simplemente la prevalencia y preservación de un *status quo* desigual.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE HABLAR DEL TEMA?

En una encuesta realizada por el Banco Mundial a dueños de empresas y altos ejecutivos de mil 480 empresas mexicanas, el 50% de los entrevistados identificó la corrupción como un gran obstáculo.<sup>5</sup> Este número es más alto que el promedio de América Latina.

**Tabla 1. Porcentaje de firmas que identifican a la corrupción como un gran obstáculo**

Economía	Porcentaje
México (2010)	50.0%
América Latina y el Caribe	44.9%
Altos ingresos: OCDE	10.8%

Fuente: Enterprise Surveys, The World Bank Group, 2010.

Esta encuesta del Banco Mundial refleja la opinión de los empresarios en general, pero el tema de la corrupción resulta especialmente crítico para un emprendedor. Al crear una empresa y durante los primeros años de operación, los emprendedores se encuentran limitados por recursos monetarios, materiales y humanos; y como consecuencia, en un constante estado de incertidumbre y riesgo, subrayado precisamente por la corrupción.

En este estado de vulnerabilidad, el **emprendedor no cuenta con el tiempo o el know-how para resistir efectivamente extorsiones**, peticiones de sobornos u otros esquemas de corrupción. La consecuencia de no acceder a cualquiera de estos esquemas se puede traducir en la negación de un permiso, la prolongación de un trámite o la interrupción de las operaciones por parte de las autoridades, sólo por mencionar algunas consecuencias.

Para hacer frente a dichas condiciones, el emprendedor tiene que invertir tiempo y recursos materiales y humanos adicionales, que finalmente se traducen en una fuga de capital de la nueva empresa. Si esto lo conjugamos con la escasez de acceso a capital, resulta un escenario que puede ser letal. La opinión de un emprendedor ejemplifica perfectamente esta situación: "Cuando arrancas tienes que hacer lo que sea para que tu empresa jale."

4 Transparency International, *The Global Corruption Report*, 2009

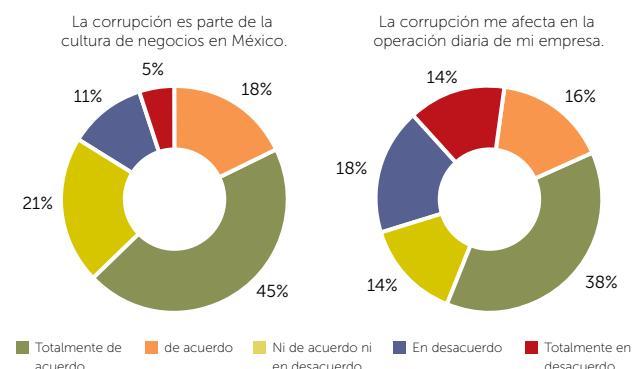
5 The World Bank Group, Enterprise Surveys, 2010

En contraste, las empresas establecidas ya tienen un *know-how* desarrollado sobre cómo enfrentar las situaciones de corrupción. Además, los mecanismos para combatirlas (o atenderlas) ya son, generalmente, un costo fijo para la empresa establecida. Esto pone a los emprendedores en una posición de desventaja importante frente a sus competidores establecidos.

### PERCEPCIÓN DE LOS EMPRENDEDORES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

En las encuestas y entrevistas a emprendedores en México realizadas para la investigación de este ensayo, se determinó que **63% de los encuestados está de acuerdo o totalmente de acuerdo en que la corrupción es parte de la cultura de negocios en México**. El 57% también afirmó que esta práctica les afecta en la operación diaria de su empresa.

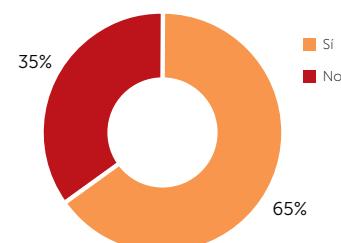
**Gráfica 1. La corrupción es parte de la cultura de negocios en México**



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, el 65% de los emprendedores encuestados afirma haber perdido una oportunidad de negocio ante un competidor que utilizó influencias o pagó un soborno.

**Gráfica 2. ¿Algún competidor ha obtenido un contrato / oportunidad de negocio por haber pagado un soborno o gracias a relaciones personales?**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la mayoría de los emprendedores considera la corrupción como parte del pan nuestro de cada día e incluso afirma haber sido afectada por la misma, únicamente el 46% confesó haber sido testigo o haber recurrido a un acto de corrupción. Durante las entrevistas encontramos que este número es más bajo ya que algunos emprendedores no consideran corrupción actos que en otras latitudes sí lo son. Por ejemplo, alguien comentó: "Yo no ofrezco... si me piden doy y eso no es corrupción". En otra entrevista, un emprendedor no consideró que dar dinero para acelerar un trámite sea considerado corrupción.

**Lacreciente tendencia de utilizar gestores o intermediarios hace que los emprendedores no consideren ser testigos de actos de corrupción,** ya que una vez que pagan por dicho servicio, hay muy poca transparencia sobre lo que ocurre. Y aunque el emprendedor no esté realizando un acto de corrupción directamente, le está pagando a un tercero para que lo realice por él, incluso sin saberlo. "Para nosotros, los trámites son más sencillos porque los manejamos con un gestor. Nosotros no tratamos directamente con instituciones de gobierno y tampoco nos enteramos de los incentivos que utilizan los gestores, a menos que sea un monto mayor", opina uno de ellos.

## INSTANCIAS EN LAS QUE SE DA LA CORRUPCIÓN

*Hay demasiadas trabas para poder operar siguiendo los caminos legales.*

En México, no podemos hablar de emprendedurismo sin referir las múltiples fricciones con las que tiene que lidiar un emprendedor para ser exitoso: falta de acceso a capital, cambios en el ámbito regulatorio que benefician a los jugadores establecidos pero impactan el modelo de negocio del emprendedor y falta de infraestructura adecuada para proveer el bien o servicio al consumidor final, por mencionar algunas.

Sin duda, una de las fricciones que más frena el avance de cualquier emprendedor es la corrupción, que representa una fricción a la maquinaria operativa y administrativa de su actividad mediante un sinfín de maneras y no solamente se traduce en una fuga de capital de la empresa mediante el pago de sobornos. A continuación mencionaremos algunos de estos casos.

### Entre los sectores público y privados

Encontramos que la corrupción a la que se enfrentan los emprendedores tiene una alta correlación con el sector en el que operan. Sectores como el de construcción son de los más plagados por actos de corrupción en comparación con, por ejemplo, el naciente sector de Tecnología, hasta ahora menos vulnerable.

Sobre el origen de esta relación, encontramos que una causa importante es el nivel de cercanía y dependencia del sector con instituciones de gobierno. Los emprendedores cuyos modelos de negocio están basados en proveer de bienes o servicios al gobierno o dependen de recursos o subsidios gubernamentales para poder operar, están sujetos a las demandas y caprichos de los funcionarios para la asignación de contratos, la emisión de pagos o el otorgamiento de recursos. Dada esta relación de dependencia, donde una parte tiene el poder absoluto de decisión y prevalece la cultura de la corrupción, el emprendedor tiene que recurrir a ella para nivelar el terreno de juego y competir.

Además, el nivel de sofisticación de cada industria incide en la prevalencia de este delito en diferentes sectores, al actuar como una barrera de entrada. En industrias como la de la construcción, no se requiere de grandes aspavientos para realizar proyectos de bajo valor agregado. Es menos complejo contratar a un grupo de albañiles para construir viviendas de bajo valor agregado, que, por ejemplo, contratar a un equipo de ingenieros en computación y dirigirlos para diseñar una nueva aplicación, tarea que requiere de mucha mayor complejidad. Por lo tanto, es más factible que un funcionario le otorgue a un conocido un contrato para construir casas que un contrato de tecnología.

*"La [corrupción] ha ido empeorando y [su práctica] entre funcionarios se ha vuelto generalizada. Ahora, todos los negocios se están haciendo a través de intermediarios y los proveedores tradicionales se han ido cambiando por proveedores que son amigos de los funcionarios. Todos saben que los nuevos proveedores están pagando comisiones a los funcionarios por obtener la concesión".*

Testimonio de un emprendedor del sector de la construcción

### Sobornos y extorsión

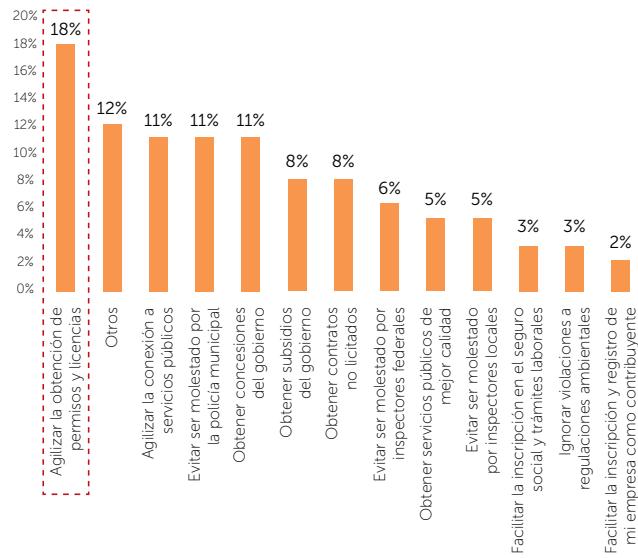
*Compramos una propiedad y queríamos conectarnos a la red. Después de dos meses tratando de hacer las cosas de forma regular, nos dimos cuenta de que si no pagábamos una mordida no nos iban a conectar.*

En un sistema que parece estar diseñado para fomentar el otorgamiento de *mordidas*, la forma más común de corrupción es el otorgamiento de sobornos. El soborno se da al ofrecer dinero u algo de valor a otra persona con el fin de ganar influencia sobre las decisiones o acciones de dicha persona. **El fin de la empresa que otorga un soborno es ganar una ventaja competitiva o emparejar el terreno de juego cuando el sistema pone en desventaja.** El problema surge cuando el

otorgamiento de sobornos es una práctica generalizada y todos los jugadores recurren a ello para obtener una ventaja; bajo estas condiciones, todos están en igualdad de circunstancias excepto el que se niega a incurrir en esta anomalía. Una situación análoga se da en el mundo del deporte; si todos los contendientes en una competencia se dopan, la competitividad se mide por la práctica penada.

De acuerdo a las encuestas realizadas, la causa más común para el pago de sobornos entre los emprendedores que afirmaron haber recurrido a pagos extraoficiales, resultó ser con el propósito de agilizar la obtención de permisos y licencias.

### Gráfica 3. Tipos de trámites y servicios para los cuales los emprendedores realizan pagos extraoficiales



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el pago de sobornos no se limita únicamente a la facilitación de trámites y permisos. El 45% de los emprendedores encuestados afirmaron que el gobierno les ha solicitado dinero para la obtención de un contrato u oportunidad de negocio y otro 25% afirmó haber pagado un soborno en especie, como una comida o viaje, con tal de obtener una oportunidad de negocio o contrato. Un emprendedor nos comentaba, por ejemplo, que "si no accedes a dar sobornos se te van eliminando las posibilidades de recibir más contratos o te empiezan a dificultar ciertos procesos".

Si comparamos estos datos con los resultados de una encuesta realizada por el Banco Mundial a dueños de empresas mexicanas, vemos que no sólo la incidencia de sobornos en México es diez veces más alta en contraste con los países de altos ingresos de la OCDE,

sino también que la incidencia de sobornos es aún mayor entre los emprendedores encuestados para esta investigación.

Tabla 2. Incidencia de sobornos

Economía	México (2010)	América Latina y el Caribe	Altos ingresos: OCDE
Porcentaje de firmas que han experimentado al menos una solicitud de soborno	17.6%	10.4%	1.7%
Porcentaje de firmas que se espera den regalos a funcionarios públicos para "hacer las cosas"	11.6%	11.3%	8.4%

Fuente: The World Bank Group, Enterprise Surveys, 2010.

*En 2012 quise abrir mi negocio en Tijuana, pero la autoridad municipal me pidió papeles de más, como pretexto para negarme los permisos correspondientes. Solo querían darme los permisos si aceptaba pagar una "cuota" de compensación por tener unos papeles que realmente no era obligatorio entregar. A pesar de que interpuso una queja, no pasó nada. Tuve que dar las mordidas.*

Testimonio de una emprendedora obtenido de la página Justicia Cotidiana.

### Gestores / Intermediarios

#### *Se ha generado una industria nueva de gestoría.*

El uso de gestores, intermediarios o proyectistas para acceder a oportunidades de negocio con el gobierno, obtener subsidios, asegurar contratos a través de concursos e inclusive acelerar la devolución de impuestos a una empresa, es una práctica cada vez más común entre los emprendedores mexicanos que lidian con distintas dependencias de gobierno.

**Los gestores o intermediarios son personas con acceso privilegiado a información o a contactos.** Normalmente se trata de exfuncionarios de gobierno o inclusive funcionarios activos que aprovechan el conocimiento que tienen del sector y de cómo funcionan los procesos para brindar estos servicios de gestoría.

En principio, los gestores no brindan ningún valor agregado al emprendedor o a las dependencias de gobierno con las que trabajan. Más bien representan un costo adicional al actuar como un eslabón más de la cadena de valor. Un emprendedor nos comentaba, "mientras no entramos al carril de intermediarios autorizados nos fue imposible venderle al gobierno". Sin embargo, este acceso no se traduce en precios moderados, los gestores cobran sumas cuantiosas a

los emprendedores por beneficiarse de su *know-how* y llegan a representar el 10% de un contrato o el 20% de los recursos o subsidios obtenidos del gobierno.

Dada la carencia de recursos internos que enfrentan los emprendedores, estos se ven obligados a solicitar, cada vez con más frecuencia, los servicios de los gestores, ya que representan una avenida, algunas veces la única, que transitan los emprendedores para poder competir en un entorno desigual.

A diferencia de los emprendedores, las empresas establecidas tienen ya, como parte de su costo fijo, a abogados, contadores y ejecutivos *senior* con *expertise* y amplias redes de contactos en su nómina, lo que les permite navegar eficazmente el aparato burocrático. La diferencia de entre 10 y 20 por ciento para los emprendedores en comparación con empresas establecidas, coloca a los primeros en seria desventaja.

En el caso de los emprendedores encuestados, el 57% afirma haber usado gestores para realizar un trámite u obtener un permiso con el gobierno.

#### Gráfica 4. ¿Alguna vez has tenido que usar gestores para realizar un trámite u obtener un permiso con el gobierno?



Fuente: Elaboración propia.

Del 57% de emprendedores que afirman haber utilizado los servicios de gestores o intermediarios, la mitad de estos (46%) negó haber sido testigo o haber recurrido a un acto de corrupción al responder las encuestas. Nuevamente estamos hablando de un tipo de corrupción que se mueve en un espacio gris, difícil de detectar y cuantificar, y que es percibido por quienes recurren a él como un acto de corrupción más leve, o inclusive no percibido como tal. Al hablar del tema de gestores y esquemas de corrupción que estas figuras promueven, un emprendedor nos comentó: "prefiero no saber a preguntar cosas de las que no me quiero enterar".

Es prácticamente imposible bajar recursos del gobierno sin usar los servicios de un proyectista. Los proyectistas trabajan para ciertas dependencias y hacen este trabajo "on the side", aprovechando sus contactos y que conocen cómo se evalúan las propuestas presentadas. Ellos te aseguran que te van a otorgar los recursos, con la condición de que les otorgues un 20% del monto otorgado. Estás hablando de millones de pesos por proyecto.

Testimonio de un emprendedor

#### Tráfico de influencias

*Si no tienes relaciones no vas a hacer negocios.*

Una de las manifestaciones más sutiles de la corrupción es el tráfico de influencias. El uso de conexiones para obtener beneficios o favores personales sobre otros participantes del mercado de forma arbitraria.

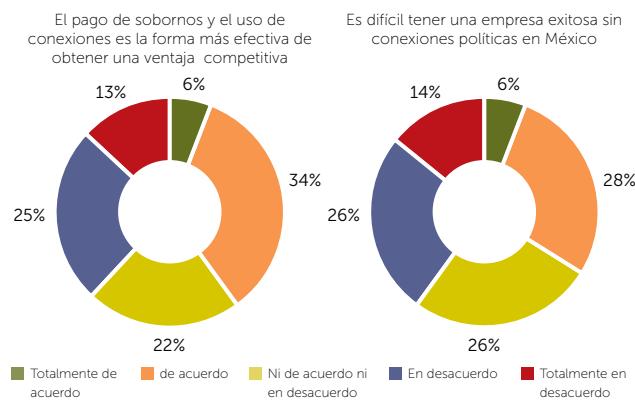
El tráfico de influencias es una de las formas de corrupción más difíciles de cuantificar y controlar, dada la delgada línea de legalidad y moralidad sobre la que opera. Utilizar un contacto personal para acceder a un cliente potencial y ganar un contrato, distorsiona el mercado al dar una ventaja competitiva a un participante únicamente por la "suerte y el azar" de conocer a la gente indicada.

Pero acaso, ¿es esto corrupto? El tráfico de influencias está tipificado en el Código Penal y de acuerdo a éste, cae en la ilegalidad cualquier servidor público que se involucre en negocios ajenos a su cargo o que produzcan un beneficio propio o para un tercero, así como cualquier persona que promueva dichas conductas ilícitas. De igual forma, las nuevas normas anticorrupción contemplan instituciones para prevenirlo, como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Aun así, en México, como en muchas otras partes del mundo, el uso de influencias es una práctica generalizada en todos los ámbitos de la sociedad, aunque mucho más marcada en el ámbito de los negocios, la política y la intersección entre ambos sectores. Como nos platica un emprendedor, "todos los días tienes que recurrir a influencias y contactos. Si no dices que conoces al secretario o al subsecretario, no te hacen caso". "Muchas juntas las he conseguido porque un familiar cercano trabaja en el gobierno", afirma otro.

El 34% de los emprendedores encuestados está de acuerdo o totalmente de acuerdo en que es difícil tener una empresa exitosa sin conexiones políticas en México y el 40% coincide en que la forma más efectiva para obtener una ventaja competitiva es a través de sobornos y conexiones.

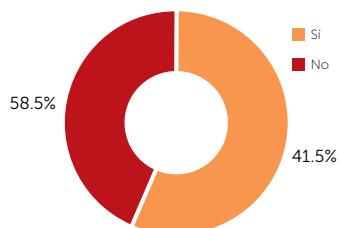
**Gráfica 5. Es difícil tener una empresa exitosa sin conexiones políticas en México**



Fuente: Elaboración propia.

Esta percepción se ve reflejada en la realidad diaria de los emprendedores, donde casi el 60% afirma haber recurrido a contactos o relaciones personales para facilitar la obtención de un trámite, permiso o contrato.

**Gráfica 6. ¿Alguna vez has tenido que recurrir a contactos o relaciones personales para acelerar un trámite con el gobierno u obtener un contrato/permiso?**



Fuente: Elaboración propia.

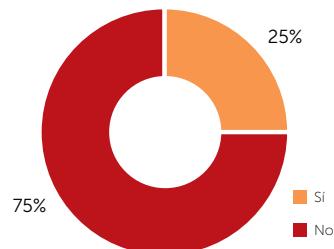
Una proporción alta comparada con números de la OCDE, donde casi la mitad de los ejecutivos encuestados por la organización reportaron que relaciones personales y familiares son usadas para ganar contratos públicos en países no pertenecientes a la OCDE donde realizan negocios.<sup>6</sup>

#### Entre privados

Hasta ahora, nos hemos centrado específicamente en la corrupción de cara al gobierno. Sin embargo, la corrupción de cara a otros privados también es un problema al que se enfrentan los emprendedores. De acuerdo a las encuestas realizadas, el 25% de los emprendedores afirmaron haber dado un regalo, pagado una comida o viaje a empleados de otra empresa. Es el caso de los compradores de grandes empresas que reciben regalos de proveedores de las instancias más conocidas.

6 Transparency International, *The Global Corruption Report*, 2009.

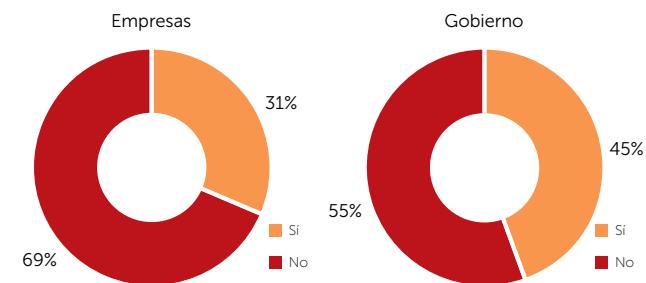
**Gráfica 7. ¿Alguna vez has tenido que dar un regalo, pagado una comida o un viaje a un empleado de otra empresa para obtener un contrato u oportunidad de negocio?**



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, el 32% de los emprendedores encuestados afirman haber recibido solicitudes de pagos de otras empresas con el fin de garantizar la obtención de un contrato u oportunidad de negocio. Dicha proporción es menor en comparación con funcionarios de gobierno, como lo muestran las gráficas a continuación.

**Gráfica 8. ¿Alguna vez te han pedido dinero para garantizar un contrato/oportunidad de negocio?**



Fuente: Elaboración propia.

Lo que nos indica que la solicitud de pagos extraoficiales no es tan generalizada entre privados, en contraste con en el sector público, dado el estigma negativo asociado a dicha acción y las implicaciones negativas en la reputación de las empresas.

*En los destinos turísticos del país es muy común que los doctores del hospital paguen a los hoteles para que les manden pacientes americanos. Los gerentes de los hoteles llegan a decirle a los hospitales: ¿Cuánto me pagas por mandarte al paciente? Inclusive, las ambulancias llegan a ponerse en la carretera y cuando hay un choque hablan a distintos hospitales diciendo: Tenemos un paciente grave, ¿cuánto nos das por llevártelo? El hospital que ofrezca más se queda con el paciente. Esto es porque se sabe que los pacientes americanos pueden pagar mucho más que los nacionales.*

Testimonio de un emprendedor del sector salud.

Pero la corrupción que sufren los emprendedores entre empresas privadas no es solamente con el pago de un soborno. Existen múltiples situaciones en que las empresas establecidas afectan seriamente a los emprendedores por sus acciones o falta de ellas. Algunos ejemplos de las 50 empresas más grandes del país:

- Una empresa en la industria de la construcción retrasó el pago de un servicio otorgado durante más de un año. Fue sólo cuando tuvo la fortuna de presentar el caso ante el presidente de la empresa que recibió el pago. El adeudo equivalía a dos meses de nómina para la empresa del emprendedor.
- Una empresa en la industria de bebidas demoró ocho meses la contratación de los servicios del negocio de un emprendedor. El retraso no hubiera sido un problema de no ser que la empresa retrasó semanas la contratación de los servicios durante ocho meses.
- Una empresa en el sector de alimentos realizó una “due diligence” para contratar la tecnología de un emprendedor y potencialmente invertirla en su negocio. Finalmente declinaron y a los pocos meses desarrollaron respondieron plagiando lo que en origen buscaban adquirir.
- Un emprendedor requería los servicios de un concesionario privado para ofrecer un servicio de valor agregado. El segundo, al considerar a su empleador como competencia, utilizó su poder monopólico para retrasar seis meses el acceso a dichos servicios.
- Un banco, al que un emprendedor ofreció una participación en su empresa, conocía la relación comercial entre el emprendedor y una de las 50 empresas más importantes de México durante la “due diligence”. El banco declinó invertir y a las pocas semanas acudió con la misma empresa que tenía el vínculo económico con el emprendedor, para ofrecerle sus servicios en mejores condiciones.

Estos son algunos ejemplos de otros tipos de corrupción a los que se enfrentan los emprendedores todos los días cuando interactúan con el sector privado.

## IMPACTOS DE LA CORRUPCIÓN EN EMPRENDEDURISMO

Como ya mencionamos, la corrupción tiene consecuencias devastadoras para los emprendedores que no se reflejan únicamente en términos monetarios, sino también en tiempo, costos de oportunidad y desventajas competitivas en un terreno de juego desnivelado.

### Mayor costo

Estimar con exactitud el costo total de la corrupción sobre la economía de México, es tarea complicada, dado el enorme número de transacciones corruptas que se llevan a cabo sin ser detectadas. Sin embargo, existen algunos estimados que nos dan una idea de la magnitud del problema. Por ejemplo, en una encuesta realizada a ejecutivos de negocios por Transparencia Internacional, se afirma que la corrupción incrementa los costos de proyectos hasta en un 10%. En el mismo reporte, se estima que en países en desarrollo y transición, políticos y funcionarios de gobierno corruptos reciben sobornos que suman entre 20 y 40 mil millones de dólares anualmente.<sup>7</sup>

Al aterrizar estas cifras a la realidad de los emprendedores en México, un estudio del Banco Mundial encontró que los regalos otorgados con el fin de obtener un contrato de gobierno representan en promedio un 4.5% del valor total del contrato, un porcentaje nueve veces más alto que en otros países de altos ingresos de la OCDE.

**Tabla 3. Valor del regalo esperado para asegurar un contrato de gobierno**

Economía	Valor del regalo esperado para asegurar un contrato de gobierno (porcentaje del valor del contrato)
México (2010)	4.5%
América Latina y el Caribe	1.2%
Altos ingresos: OCDE	0.5%

Fuente: *Enterprise Surveys. The World Bank Group, 2010.*

*Me he enfrentado a casos en los que para que pueda operar un contrato, es necesario bajar subsidios del gobierno. Sin embargo, un intermediario abiertamente te cobra un porcentaje del contrato para poder bajar el subsidio de manera que fluyan hacia ese contrato. Si no cedo, el intermediario no baja los recursos o los baja para otra empresa. Esta gestión de subsidios representa hasta un 40% del monto del contrato.*

Testimonio de un emprendedor del sector de la construcción.

### Desventaja competitiva

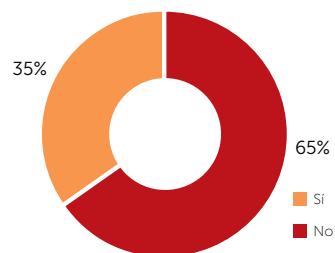
El impacto de la corrupción también se refleja como una desventaja competitiva para el jugador que no quiera o no pueda ser partícipe de los esquemas de corrupción en un entorno donde todos los demás competidores están recurriendo a estas prácticas.

<sup>7</sup> Transparency International, *The Global Corruption Report, 2009.*

**La corrupción distorsiona las dinámicas del mercado** cuando otorga una ventaja a un competidor que no necesariamente contiene como el más calificado, el más barato o el de mayor calidad. Un claro ejemplo de esto es la asignación directa de contratos a conocidos de funcionarios.

Competir en un terreno de juego desnivelado afecta a una alta proporción de los emprendedores. El 65% de los encuestados creen que sus competidores han obtenido contratos u oportunidades de negocio por haber pagado un soborno o gracias a relaciones personales.

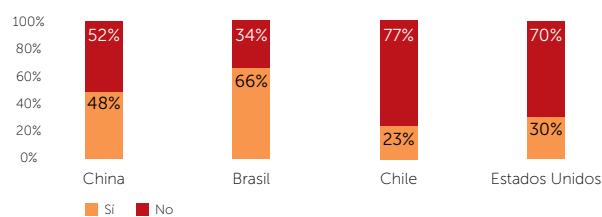
**Gráfica 9. ¿Sabes si algún competidor ha obtenido un contrato/oportunidad de negocio por haber pagado un soborno o gracias a relaciones personales?**



Fuente: Elaboración propia.

Si comparamos este porcentaje con una encuesta aplicada por Transparencia Internacional en distintos países, la proporción de emprendedores aún sigue siendo relativamente alta.

**Gráfica 10. En los últimos 12 meses ¿Crees que tu compañía no ha obtenido un contrato u oportunidad de negocio porque un competidor pagó un soborno?**



Fuente: Transparency International, *Putting Corruption Out of Business*, 2012.

Un par de veces hemos realizado toda la propuesta para una licitación. Para poder calificar, tardamos entre 6 y 8 meses en armar la metodología. Sin embargo, en ambas ocasiones han terminado haciendo asignación directa de los contratos a un conocido de un funcionario del gobierno federal.

Testimonio de un emprendedor del sector de tecnología.

### Costo de oportunidad

Otro elemento importante a considerar y que muchas veces es pasado por alto dada la complejidad de identificarlo y cuantificarlo, es el costo de oportunidad que representa la corrupción para un emprendedor.

El costo de oportunidad se debe a negocios perdidos porque una empresa se negó a otorgar un soborno, por el tiempo invertido en trámites, las dilaciones de oficinas gubernamentales y el pago de recursos materiales y humanos que hubieran podido ser aprovechados para otros fines distintos que lidiar con la corrupción. Esta consecuencia en particular representa una carga enorme para el crecimiento y desarrollo de las empresas al tener que prescindir de oportunidades de negocio o recursos que marcan una diferencia en una etapa tan decisiva de la empresa.

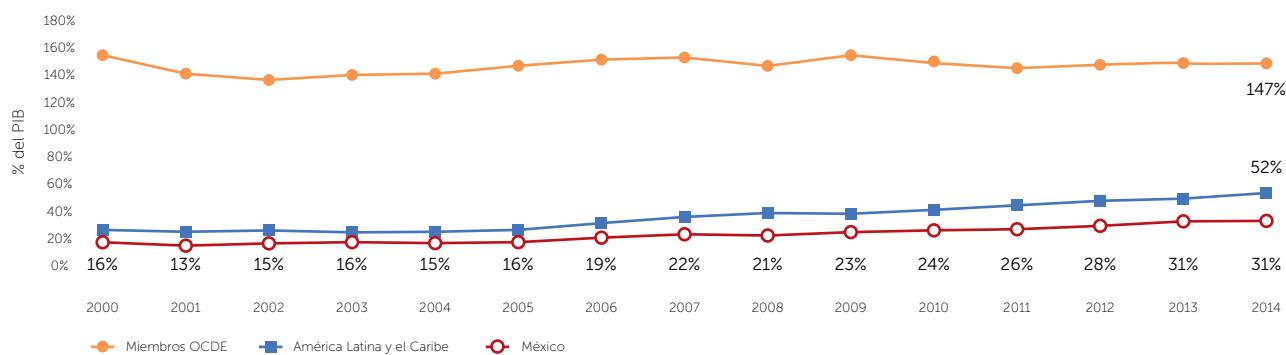
Cuando cerramos el acuerdo con el gobierno municipal, ellos se comprometieron a finalizar la obra y proveer servicios de agua y luz para el lugar. Nosotros invertiríamos en acondicionarlo, en promocionarlo y en conseguir patrocinadores. Sin embargo, el suministro de agua no funcionó correctamente durante meses y la luz servía intermitentemente. Después de 8 meses de pelear con esto, finalmente nos dimos cuenta que el gobierno nos dejó colgados con la obra. Tuvimos que cerrar el proyecto y sacar lo poco que pudimos del lugar. Al final fue una pérdida de tiempo y recursos, quedamos mal con patrocinadores y desgastamos mucho la marca de nuestra organización. El costo de oportunidad fue enorme.

Testimonio de un emprendedor.

### Acceso a financiamiento

La percepción negativa sobre la corrupción se traduce en mayor incertidumbre no sólo para el emprendedor sino para los inversionistas, con el efecto negativo del acceso a capital para los emprendedores. Esta disponibilidad es una de las más bajas de la región, con un crédito doméstico que representa únicamente el 31% del PIB, en comparación con un promedio de 147% de otros países miembros de la OCDE. (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Crédito doméstico al Sector Privado (% del PIB)



Fuente: The World Bank Group, *Indicadores del Desarrollo Mundial*.

Esta falta de acceso a capital, combinado con los puntos de fricción a los que se enfrenta un emprendedor, entre ellos la corrupción, genera una alta mortandad. De acuerdo a un estudio publicado por el INEGI, el 64% de las empresas que se abren en México sobreviven después del primer año y únicamente el 20% después de 10 años. La esperanza de vida promedio de una nueva empresa de 7.7 años.<sup>8</sup> El porcentaje de 64% es menor que el resto de los países de la OCDE.<sup>9</sup>

Estas circunstancias que enfrentan los emprendedores se traducen en que la gran mayoría de ellos no pueden escalar sus empresas. Un alto porcentaje de las economías que han alcanzado un alto crecimiento económico, lo han logrado gracias al dinamismo del sector emprendedor y al crecimiento de las PYMES. En el caso de México, la combinación de alta mortandad con la incapacidad de escalar, exacerbada por la corrupción y la falta de acceso a financiamiento, ha generado un gran lastre para el crecimiento económico de México.

### PERO EL CAMBIO EN REGULACIÓN SÍ TIENE UN IMPACTO POSITIVO: TRÁMITE DE REGISTRO DE EMPRESAS

A pesar de la magnitud y generalizada corrupción, hemos visto que un enfoque en políticas públicas que favorezcan el emprendimiento y disminuyan las fricciones a las cuales se enfrenta un emprendedor, tiene un impacto positivo sobre los niveles de corrupción gubernamental.

México se ha enfocado en simplificar el proceso de creación y registro de una empresa al reducir el tiempo que toma crear una empresa, así como el número de trámites necesarios.

Gráfica 12. Días y procedimientos requeridos para empezar un negocio



Fuente: The World Bank Group, *Doing Business*, 2004-2014.

El reporte “*Doing Business*” publicado por el *World Bank*, muestra cómo el número de trámites se redujo de nueve en 2004 a seis en 2014, al igual que el número de días necesarios para empezar un negocio, reducido de 30 días en 2004 a 6.3 días en 2014. Inclusive México se compara muy bien contra otros países de Latinoamérica y el Caribe.

Tabla 4. México vs. Caribe en Doing Business

Indicador	Ciudad de México	Latinoamérica y el Caribe	OCDE
Procedimientos (número)	6	8.3	4.8
Tiempo (días)	6	30.1	9.2
Costo (porcentaje del ingreso per cápita)	20	31.1	3.4
Requerimientos mínimos de capital (porcentaje del ingreso per cápita)	0	3.2	8.8

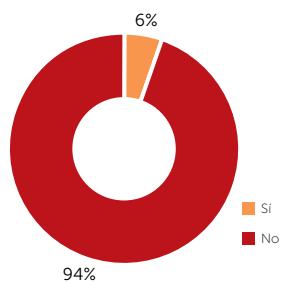
Fuente: The World Bank Group, *Doing Business*, 2015.

8 Esperanza de vida de los negocios en México, recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/investigacion/Experimentales/Esperanza/default.aspx>

9 Structural and Demographic Business Statistics (SDBS), OECD.Stat

Esta clara mejora en el proceso de registro y creación de empresas, ha tenido un impacto positivo en el entorno de negocios del país. A través de las encuestas realizadas a emprendedores, vemos que los niveles de corrupción son extremadamente bajos en dicho proceso. Únicamente el 5% de los emprendedores afirmó haber dado dinero para acelerar los trámites de creación y registro de su empresa.

**Gráfica 13. ¿Tuviste que dar dinero para acelerar los trámites/procesos de creación y registro de tu empresa?**



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, entre las causas por las que los emprendedores realizan pagos extraoficiales, facilitar la inscripción y registro de su empresa, resultó ser la causa menos común, con únicamente el 2% de los emprendedores en esa situación.

Esto demuestra que la reducción de trámites es un excelente mecanismo para reducir la corrupción.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE REDUCIR LA CORRUPCIÓN Y QUÉ PODEMOS HACER?

Los empresarios en México perciben que el problema de la corrupción continúa creciendo en nuestro país y la identifican como el factor más problemático para realizar negocios en México, incluso por encima de la burocracia gubernamental,<sup>10</sup> como lo muestra el reporte *Doing Business* del Banco Mundial.

**Gráfica 14. Factores más problemáticos para realizar negocios en México**



Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2008-2015.

10 World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2008-2015

A continuación proponemos algunas iniciativas que podrían ayudar a combatir este problema entre los emprendedores:

#### Red de apoyo a emprendedores

La proliferación de organismos que sirvan de apoyo a emprendedores en las primeras etapas de creación y crecimiento de la empresa, los proveerían de más recursos y herramientas al enfrentar la corrupción. Organizaciones como las incubadoras, aceleradoras y agrupaciones de emprendedores que están empezando a prosperar en México, pueden servir de red de apoyo, comunidad para intercambio de conocimiento y mejores prácticas, así como proveedores de recursos y conocimiento experto. Un emprendedor que forma parte de un programa de incubación comenta: "Si tenemos complicaciones siempre tenemos a nuestra disposición servicios de apoyo y aceleración. Podemos apoyarnos del equipo de abogados y contadores que nos proporciona la incubadora, además de que estamos regulados por el *compliance corporativo* de la incubadora. De cierta forma, eso nos ha blindado de la corrupción".

#### Mayor castigo a funcionarios y empresarios corruptos

Al preguntar sobre medidas para reducir la corrupción, un banquero con conocimiento del tema comentó: "Uno de los mejores controles para las grandes corporaciones americanas es que tienen prohibido pagar sobornos a través del FCPA (Foreign Corrupt Practices Act). Si el gobierno llega a descubrir que pagaste un soborno en cualquier nación del mundo, te vas a la cárcel. Eso es un gran desincentivo para cualquiera que piense en incurrir en prácticas corruptas". En México, los castigos para funcionarios o empresarios que incurren en prácticas corruptas son prácticamente nulos. Ahora que acaba de ser implementada la Ley Anticorrupción, un aspecto central es la severidad de los castigos que se aplicarán a quienes rompan la ley. La sanción debe ser de la suficiente magnitud para disuadir a quienes recurren a estas prácticas por miedo a ser castigados. De lo contrario, el alcance de la nueva ley se verá muy limitado.

Sin embargo, el castigo no debería ser únicamente por la vía legal. Es necesario que la condena provenga también de la sociedad. Un emprendedor destacó una realidad inobjetable: "En México, la gente corrupta no es castigada socialmente. Personas que han hecho su lana turbiantemente, aún son consideradas gente bien. Si hubiera consecuencia social, la corrupción sería menos prevalente". Si su reputación y posición social estuviera en juego, los empresarios y políticos pensarían dos veces antes de recurrir a actos de corrupción.

### Involucramiento de la sociedad civil

La participación e involucramiento activo de la sociedad civil es de suma importancia para monitorear la implementación y aplicación de la nueva legislación en materia de corrupción. Es necesario un tercero no involucrado que de forma imparcial evalúe el avance de las entidades de gobierno en la reducción de actos corruptos y monitoree se sancione a funcionarios y empresarios con severidad y sin miramientos.

### Reducción de trámites

El exceso de trámites de los gobiernos y las empresas está relacionado con una alta incidencia de corrupción entre los participantes del mercado, pues incentiva la búsqueda de vías alternativas para acelerar y simplificar procesos de los cuales dependen para competir.

Como lo mencionamos anteriormente, la reducción de trámites al momento de crear y registrar una empresa ha impactado positivamente al disminuir la corrupción en dichas instancias. Replicar este avance en la legislación y simplificar los procesos necesarios para obtener permisos y realizar trámites con distintas instancias del gobierno, tendría un impacto significativo al reducir las oportunidades que tienen los funcionarios públicos de abusar de su posición al extorsionar y solicitar sobornos.

### Compromiso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y del Consejo Mexicano de Negocios (CMN)

Proponemos que el CCE y el CMN suscriban un compromiso para garantizar el pago en tiempo de los negocios de emprendedores y PYMES, al igual que un compromiso para reducir los ciclos de compra y reducir los trámites y requisitos necesarios para firmar acuerdos comerciales con empresas establecidas. La dilación y el exceso de burocracia para hacer negocios con empresas constituidas se ha convertido en una fuente de corrupción y de costos excesivos para los emprendedores.

A lo largo de este ensayo hemos querido describir la realidad a que se enfrenta un emprendedor en México, sobre todo con respecto a la corrupción y cómo esta se ha convertido en un mal necesario para que los emprendedores puedan sobrevivir y competir. Tal como lo mencionamos al principio del ensayo, un dato contundente es que en México se crean menos de la mitad de las empresas (en términos relativos) que en países como Brasil o Colombia.

Esperamos que este texto contribuya a pensar la heroica labor de un emprendedor en México, ya que los incentivos para emprender en nuestro país no son adecuados; es más, las circunstancias a las que se enfrenta son un disuasivo racional para no emprender. Si queremos impulsar un México más próspero, requerimos del desarrollo de más empresas que innoven y generen más empleos, y para eso necesitamos del emprendedurismo. **Tenemos que incrementar los incentivos para emprender y facilitar el quehacer de los emprendedores, disminuyendo la corrupción a la que están sujetos.**



# LOS MITOS FUNDACIONALES DE MÉXICO Y EL MODELO DE NEGOCIO DE LA CORRUPCIÓN



Una exploración sobre los niveles de corrupción en México dibuja un panorama que provoca vértigo. El país aparece consistentemente como uno de los peor evaluados en todos y cada uno de los índices internacionales de corrupción. En las mediciones México se encuentra rodeado de países con niveles legendarios de corrupción y, en general, menos democráticos y desarrollados. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 103 de 175 países. Además, se ubica entre los 20 países del mundo donde los servidores públicos son más corruptos, según el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.

La ciudadanía en México está plenamente consciente de la magnitud del tema. El 79% piensa que la corrupción es un problema serio (Barómetro Global de la Corrupción), el 88% considera que es frecuente o muy frecuente y el 48% lo concibe como uno de los asuntos más importantes del país, junto con la inseguridad y el desempleo (Encuesta Nacional 2013 de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI). Sin embargo, mientras que en los últimos seis años, otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina han mejorado su lugar en la clasificación de Transparencia Internacional (11 y 2 lugares, respectivamente), México ha descendido 31 puestos, a pesar de importantes avances en mecanismos de transparencia, en la madurez del sistema democrático y en la evolución y aspiraciones de la ciudadanía mexicana.<sup>1</sup> ¿Cómo podemos explicar el retroceso en los índices de corrupción en México a la par de los avances que deberían resultar en un efecto contrario?

Este texto plantea que el modelo de negocio de la corrupción en México está íntimamente ligado con el modelo de negocio del quehacer nacional.<sup>2</sup> Responde a una compleja maquinaria ideológica,

RODRIGO CANALES | @CanalesRo

Profesor Asociado de Comportamiento Organizacional, Universidad de Yale

política y organizacional, que en su momento presentó una solución efectiva a los obstáculos que impedían construir un proyecto viable de nación, pero que con el tiempo –y como ocurre con cualquier modelo exitoso– tomó vida propia. La resistencia al cambio de las dinámicas de corrupción viene precisamente de la efectividad histórica del patrón que las ha generado, el cual está entrelazado en todos los aspectos, sectores y niveles de la sociedad mexicana. Más aún, aunque la corrupción no es el elemento central del modelo, sí es su consecuencia inevitable pues el sistema está construido sobre la premisa del uso discrecional del poder como mecanismo de operación y subsistencia. Esta premisa de organización ocasiona que la línea gris entre el uso legítimo del poder y la corrupción sea difícil de detectar salvo en sus extremos, cuando las representaciones más burdas de abuso de poder se expresan.

Para concluir con sugerencias de los mecanismos que podrían transformar el modelo de negocio del sistema político mexicano, este artículo describe primero los orígenes y evolución del sistema corporativista mexicano y discute la forma en la que ha incorporado y continúa absorbiendo toda energía democratizadora sin transformarse de fondo.

## LA ESTRUCTURA DEL MODELO DEL PAÍS

El modelo político e institucional actual tiene sus raíces en la etapa revolucionaria y posrevolucionaria de México, marcada por la fragmentación, la violencia derivada de las pugnas constantes entre facciones, regiones y grupos de interés, y la imposibilidad de sentar los cimientos de un país en ese terreno. El modelo federal corporativista surge como un mecanismo ordenado para repartir de forma pacífica y estable el poder entre regiones y sectores en pugna. La moneda de cambio que determina el reparto de poder es la capacidad de aportar al fortalecimiento político del sistema o bien

1 María Amparo Casar (2015), *México: Anatomía de la corrupción*. México: IMCO.

2 En el texto se utiliza el término "modelo de negocio" en el sentido organizacional, no puramente en el de rentabilidad económica. Es decir, se refiere a la representación conceptual de los elementos organizacionales, estructurales y económicos que definen el quehacer de una organización.

de amenazar con la inestabilidad que el sistema busca evitar. Esto resulta en una constante medición de fuerza entre grupos de interés para determinar el monto de su aportación y su consecuente retribución, pero siempre privilegiando la estabilidad y la resolución de conflictos de forma consensada.<sup>3</sup> De tal forma, el propósito principal del modelo político que hemos heredado fue lograr la estabilidad política y social. El gran mito fundacional de nuestro sistema es que, sin el sistema corporativista, reinará la inestabilidad y la violencia.

Para integrar, balancear y agregar los intereses, surge la estructura de un partido único con la figura presidencial como líder y eje central. El Presidente cuenta con la capacidad de tomar decisiones finales en la repartición y ejercicio del poder. Al mismo tiempo, el sistema es flexible y adaptable a través de cambios de mando sexenales que crean oportunidades periódicas para ajustar el balance de fuerza y repartición.<sup>4</sup> Para avanzar en la estructura política y ejercer liderazgo, se requiere la capacidad dual de movilizar a un sector de forma efectiva e imponente y al mismo tiempo canalizar esa fuerza en beneficio del sistema.

La priorización de la estabilidad política en el modelo corporativista no sólo se reflejó en el arreglo político sino también en la estructura de las fuerzas de seguridad. El mecanismo de reparto de poder logró que, para los grupos de interés con capacidad desestabilizadora, resultara más provechoso el beneficio estable de un acomodo pacífico que el posible pero más incierto beneficio de la continua lucha por el poder. Sin embargo, el arreglo por sí solo no desactivó la capacidad de grupos militares de organizarse para orquestar golpes de Estado. En consecuencia, se dividió paulatinamente la fuerza coercitiva del Estado en cuatro cuerpos distintos, cada uno bajo el mando directo del Presidente: el Ejército, la Marina, el Estado Mayor Presidencial (en su origen una fuerza sustancial con equipamiento y entrenamiento de élite) y la Policía del Distrito Federal.<sup>5</sup>

3 Véase Roderic Camp (1995), *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico 1884-1991*. Austin: University of Texas Press; y Jeffrey Weldon (1997), "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Mainwaring Scott y Matthew Söberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

4 Juan Molinar Horcasitas (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena; Jorge Castañeda (2000), *Perpetuating Power: How Mexican Presidents Were Chosen*. New York: The New Press; Beatriz Magaloni (2006), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

5 Roderic Camp (1992), *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, New York: Oxford University Press; Pedro José Peñaloza (2005), *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México: Editorial Porrúa; John Bailey (ed.) (1996), *Strategy and security in US-Mexican relations beyond the Cold War*, San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California; Jorge Luis Sierra Guzmán (2003), *El*

Por diseño, ningún cuerpo por sí sólo tendría la fuerza para representar una afrenta real al poder presidencial. Para reducir la capacidad de coordinación clandestina entre los cuerpos, cada uno tendría lógicas distintas de reclutamiento, promoción y mando. Así, el diseño y evolución de las fuerzas de seguridad no siguieron una lógica de seguridad nacional o de seguridad pública, sino de estabilidad política.<sup>6</sup>

El partido único agrega y reparte, pero también disciplina, premia la lealtad, la capacidad de movilización, la habilidad de conciliación y la efectividad técnica dando acceso creciente a posiciones de ejercicio real del poder con cierta discrecionalidad –e inmunidad– para ejercerlo. Al mismo tiempo, puede ser fulminante al castigar la falta de alineación con los intereses del partido – que se asumen como los intereses del sistema y, por extensión, del país.

La falta de disciplina partidista, el abuso de poder o la incompetencia en su ejercicio a tal grado que amenacen la estabilidad política, resultaban en el congelamiento o terminación de la carrera política. El poder se utilizaba primordialmente para la estabilidad política y del partido. A cambio, quien actuaba con disciplina era recompensado con la discrecionalidad para ejercer el poder, ya sea para generar beneficios sociales o personales.<sup>7</sup>

El resultado es que quien aspiraba a una carrera política constantemente debía perseguir tres metas simultáneas. Primero, demostrar y ejercer capacidad de movilización, de gestión o de conciliación como moneda de cambio. Segundo, mostrar disciplina al canalizar esa fortaleza en beneficio del partido y del sistema. Tercero, utilizar el poder adquirido como herramienta personal para acceder a más poder, canalizando beneficios a los sectores representados, otorgando favores y situando aliados en otras posiciones de poder y acumulando recursos personales como vía de acceso a círculos sociales, económicos y políticos superiores. En muchos casos, la carrera política era el único camino de movilidad social.

enemigo interno. *Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México: Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte-Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés Editores.

6 Como botón de muestra, la Policía del Distrito Federal, hoy constituida por 80 mil elementos, es la única del país que se acerca a las recomendaciones internacionales de número de habitantes por policía. Pero esta dimensión no partió de una lógica de garantizar la seguridad pública en el Distrito Federal, sino de poner a la disposición del presidente una fuerza sustativa.

7 Kevin J. Middlebrook (1995), *The paradox of revolution: Labor, the state, and authoritarianism in Mexico*, Baltimore: JHU Press; S. Shmuel Noah Eisenstadt, y Renâe Lemarchand (eds.) (1981), *Political clientelism: Patronage and development*, vol. 3, Sage Publications; Andrei Shleifer y Robert W. Vishny (2002), *The grabbing hand: Government pathologies and their cures*, Massachusetts: Harvard University Press.

Anteponer las necesidades del partido a las personales implica disciplina y con frecuencia sacrificios: no sólo implica estar siempre disponible a la estructura, sacrificando vida y objetivos personales, sino también posponer proyectos políticos, aceptar nombramientos no deseados –con la incertidumbre salarial y económica que conlleva– y ejecutar mandatos sin cuestionarlos. La estructura exige sacrificios, pero también los recuerda y los premia con el compromiso de compensación mediante mejores nombramientos en el futuro, con acceso a oportunidades de negocio y con la promesa de blindaje y cobijo político. Ante la disciplina y sacrificio exigidos, la compensación siempre se percibe como bien merecida.

Si el presidente es el líder único, la Constitución y el sistema legal son la verbalización de la utopía que justifica la existencia del sistema. La Constitución y las leyes que de ella emanan son un ejercicio de retórica política y no las reales del juego. Más que límites que enmarcan el actuar público, las leyes se conciben como herramientas que permiten hacer cumplir las reglas no escritas del sistema.<sup>8</sup> Se diseñan y utilizan simultáneamente como narrativa que justifica al régimen y como herramienta legalista que crea espacios de discrecionalidad y facilita el control político.

El andamiaje político aquí descrito resulta en un sistema presidencialista y corporativista que funciona con eficacia *no por lo que presume* –un mecanismo institucional de pesos y contrapesos democráticos– sino por la disciplina que puede ejercer, siempre a través de la estructura partidista con procedimientos semiformales, en una lógica de grupos de interés, jerarquías y cadenas de mando. Mientras que la teoría democrática parte de la desconfianza hacia los políticos –de ahí el sistema de pesos y contrapesos sustentado en la participación ciudadana–, el modelo político mexicano parte de la desconfianza hacia la ciudadanía y de quienes, al no canalizar sus intereses a través del sistema corporativista, amenazan su estabilidad.<sup>9</sup>

En efecto, la mayor debilidad de un sistema diseñado sobre las premisas de la estabilidad y la disciplina es su incapacidad de percibir la evolución de la ciudadanía, que se gesta a través de transformaciones graduales desde los márgenes. De forma paulatina pero sostenida, el sistema encontró su límite. Primero, por el desgaste del modelo económico, que comienza a perder efectividad

en la década de los setenta para llegar a su crisis más profunda en los noventa. Segundo, porque la ciudadanía evolucionó y junto con ella su deseo de participación y su concepción de la legitimidad institucional.<sup>10</sup>

El reclamo democrático y su efecto erosionador en la legitimidad del régimen crecieron hasta convertirse en una amenaza real a la supervivencia del *status quo*, creando la necesidad de mayor apertura democrática.<sup>11</sup> La transición democrática y la descentralización de poder que provocó desnudaron al sistema, mostrando con crudeza sus vicios y, sobre todo, sus mitos. En particular, la eficacia del poder presidencial, conjugada con el complejo entramado legal, organizacional y narrativo que lo acompañaba, habían creado la ilusión que la capacidad operativa del gobierno federal se sustentaba en la fortaleza y legitimidad institucional, cuando en realidad operaba principalmente a través de la disciplina partidista.

Las consecuencias de este mito fueron devastadoras: al abrir las puertas a la transición democrática, se descentraliza el poder sin antes crear, a través de mecanismos efectivos de pesos y contrapesos, la capacidad institucional de llamar a cuentas o de establecer disciplina en el actuar público. Ante la pérdida de tramos de control partidista, el vacío se llena con reproducciones fractales del mismo sistema de repartición y uso del poder, perdiendo, sin embargo, la capacidad de coordinación y disciplina a escala nacional y amplificando la vulnerabilidad institucional a distintos niveles de gobierno. En este contexto, se entiende mejor la creciente fuerza del crimen organizado en México: con la descentralización del poder han encontrado instituciones estatales y locales endebles y con frecuencia fáciles de cooptar.<sup>12</sup> El crimen organizado encuentra así caminos para convertirse en un grupo más dentro del sistema de reparto y acomodo de poder.<sup>13</sup> La consecuencia más clara de este proceso es el deterioro extremo de la seguridad pública en las zonas más vulnerables, donde la pérdida de la capacidad discrecional de intervención desde el

8 Jesús Silva-Herzog Márquez (1999), "Cursilería y Constitucionalismo", *Nexos*, febrero de 1999.

9 Matthew Cleary y Susan Stokes (2006), *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*, New York: Russell Sage Foundation; Silvia Colazingari y Susan Rose-Ackerman (1998), "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America", EN *Political Science Quarterly* 113(3): 447-471.

10 Beatriz Magaloni (2006), *op. cit.*; José Antonio Crespo (2004), "Party competition in Mexico: Evolution and prospects. Dilemmas of political change in Mexico", 57-81; Middlebrook (2004), "Mexico's Democratic Transitions: Dynamics and Prospects. Dilemmas of Political Change in Mexico", 1-53.

11 Alonso Lujambio (2000), *El poder compartido*, México: Océano,

12 Manuel Alejandro Guerrero (2004), *México: La paradoja de su democracia*. México: Universidad Iberoamericana y CEI Consulting and Research; John Bailey y Roy Godson (2001), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the US Borderlands*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

13 Rodrigo Canales (2010), "Para ganar la Guerra del Narco", en *Nexos*, mayo 2010.

gobierno federal no fue sustituida por instituciones y fuerzas policiales locales sólidas, diseñadas desde una perspectiva moderna de seguridad pública.<sup>14</sup>

La transición democrática sustentada no en la evolución de un sistema efectivo de pesos y contrapesos, sino en la lógica política heredada del corporativismo, explica en su profundidad y complejidad la persistencia de la corrupción en México. El país experimentó una transición democrática sin democracia real. Se abrieron espacios adicionales para los jugadores, pero las reglas y la dinámica del juego no cambiaron. Esta lógica de acomodo de la transición al juego político tradicional se desarrolla de forma paralela pero distinta en el sector político y en el económico y social.

## SECTOR POLÍTICO

A diferencia de otras democracias donde se construyen alternativas políticas desde la ciudadanía, en México las cúpulas partidistas mantienen control absoluto sobre la toma de decisiones. La selección de candidatos a todos los niveles de gobierno, el avance en la carrera política (y la repartición de puestos) de las personas, la asignación de presupuestos a elecciones y el apoyo a maquinarias electorales se negocian y definen desde la dirigencia partidista. Legal, cultural y estructuralmente, todo continúa pasando por la jerarquía de los partidos.

En la teoría democrática, quien determina el futuro político de una persona son los votantes. En la realidad nacional, es el partido. Los votos se obtienen por maquinarias electorales –en venta al mejor postor– y no por mecanismos de diálogo, democracia participativa y rendición de cuentas. De hecho, en México, la transición democrática con frecuencia no se dio por una competencia real entre ideologías, sino por rompimientos dentro de las élites que fundaron o encontraron cobijo dentro de otros partidos.<sup>15</sup> Independientemente del proceso por el que la oposición ha logrado ganar una elección, el común denominador es que al momento de ejercer el poder terminaron replicando el sistema existente, ya sea por formación política, por convicción, por falta de cuadros con capacidad de ejercer la función pública o bien por ser la vía de menor resistencia.

Esto crea un sistema de incentivos que establece y perpetúa un pacto de impunidad, en el que la rendición de cuentas se hace única y exclusivamente ante la dirigencia partidista. Mientras una persona le sea útil

a los intereses del partido, independientemente de su desempeño en el servicio público, el partido –o facción– al que pertenezca la cobijará y premiará, replicando con fidelidad la lógica del régimen revolucionario. Aún en el entorno actual en el que hay una creciente preocupación por la corrupción, ésta sólo se utiliza como un elemento más de la competencia política. Se emplean mecanismos ilegales para obtener y disseminar información que pone en evidencia al contrincante, pero nunca con el propósito real de hacer justicia.<sup>16</sup> El reclamo ciudadano se perversa al convertirlo solamente en parte de la escenografía de la farsa política.

Ante esta realidad, tanto para quien busca amasar poder o recursos económicos como para quien desea genuinamente transformar la realidad del país en beneficio de la población, el camino a seguir es el mismo: acatando las complicidades, silencios y decisiones de la estructura de los partidos. Quien busca construir una carrera política, aún persiguiendo ideales genuinos, emprende un camino en el que fácilmente, pequeña concesión por pequeña concesión, puede descubrirse presa de una red de compromisos difícil de romper. Se perpetúa también la costumbre y necesidad de utilizar los nombramientos en el servicio público como moneda de pago en el intercambio político. Esto no sólo refuerza la operación del sistema, sino que también desprestigia el servicio público como vocación, al eliminar su separación técnica de la carrera política.<sup>17</sup>

Una y otra vez, las reformas aprobadas con el propósito ostensible de fortalecer la democracia, terminan por fortalecer a las dirigencias partidistas. Un ejemplo claro es la reciente reforma política en la que se reconoce a la reelección como un mecanismo básico de rendición de cuentas ante la ciudadanía, pero cuya formulación otorga a los partidos el derecho de decidir quiénes pueden buscar la reelección. El argumento que lo justifica es evitar el refuerzo de cacicazgos locales perversos, particularmente ante la amenaza del crimen organizado.

Lo que ha reforzado aún más esta dinámica es el sistema de financiamiento electoral y de partidos que se “blindó” (en apariencia) de influencias externas, buscando que se nutriera sólo con recursos públicos. Esto generó el peor de los mundos: por una parte, los partidos exigen –con presunta legitimidad– recursos “suficientes” que justifiquen su incapacidad de recaudar fondos, lo que resulta en cifras espectaculares más allá del límite

14 Diane Davis (2006), “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, en *Latin American Politics and Society* 48(1): 55-86.

15 Beatriz Magaloni (2006), *op. cit.*; José Antonio Crespo (2004), *op. cit.*; K. Bruhn (1997), *Taking on Goliath*, University Park: Pennsylvania State University Press.

16 Adrián Acosta Silva (2004), “La corrupción política y sus hogueras”, en *Nexos*, 26 (318): 15-21.

17 Un ejemplo especialmente claro fue la administración de Felipe Calderón, que eliminó el proyecto de servicio civil de carrera iniciado en el sexenio de Vicente Fox, aun cuando había sido una bandera central de la plataforma tradicional del PAN.

superior de lo social y políticamente aceptable. Por otra parte, los montos públicos asignados no son suficientes para cubrir el costo real de la competencia electoral. De tal forma, estructuralmente se orilla a los partidos y a sus candidatos a financiarse con mecanismos ilegales y oscuros. La consecuencia directa es eliminar la posibilidad que los partidos se vigilen mutuamente, ya que todos necesitan hacerse de recursos indebidos. La indirecta es que amplifica el resultado que buscaba evitar: los grupos de interés –ahora también los criminales– participan aún más en el financiamiento electoral pero entrando por la puerta de atrás y sin necesidad de rendir cuentas.<sup>18</sup> Es la cristalización del pacto de impunidad.

El régimen revolucionario lograba la legitimidad mínima necesaria para justificar su permanencia mediante un balance a *nivel nacional* entre el uso discrecional del poder y ciertos mecanismos efectivos de control que castigaban los excesos y exigían resultados mínimos de gestión en cada uno de los niveles del actuar público.<sup>19</sup>

Con la *fractalización* del sistema de obtención y uso del poder, se mantienen los vicios en la discrecionalidad del ejercicio público pero se pierde la capacidad de lograr un balance a nivel nacional. Esto genera una dinámica donde quien detenta un coto de poder tiene la posibilidad de única y exclusivamente maximizar el beneficio personal – político o económico – sin temor a ser disciplinado ni preocuparse por el daño directo que pueda significar a la legitimidad institucional. En el sistema anterior, un ciudadano o un grupo que era víctima de un abuso excesivo de poder contaba con mecanismos informales para elevar la información y activar un acto disciplinario del partido. En el sistema actual, con la ausencia de los mecanismos informales y de contrapesos institucionales reales, la ciudadanía queda en total indefensión.

## SECTOR SOCIAL

El sistema político, desde su inicio, reconoce que para ser sustentable requiere de legitimidad institucional, de tal forma que incorpora mecanismos legitimadores, incluyendo elecciones, para vincularse con la ciudadanía y con los distintos sectores y grupos de interés. Sin embargo, el mito de la estabilidad implica una desconfianza congénita hacia la “ciudadanía de a pie”. El sistema no tiene espacio para una ciudadanía independiente, no tiene forma de interactuar con ella, no la puede reconocer.

18 Lorenzo Córdova y Ciro Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México: Cal y Arena; Luis Carlos Ugalde (2015), “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, en *Nexos*, febrero 2015.

19 A. Shleifer y R. W. Vishny (2002), *The grabbing hand: Government pathologies and their cures*, Massachusetts: Harvard University Press.

Ante la necesidad de crear mecanismos que incorporen de cierta forma a la ciudadanía, se busca categorizarla en grupos de interés, representados por líderes designados por su capacidad dual de organizar y movilizar al grupo y de negociar y pactar con el poder político. El proceso de decantación de los liderazgos inicia con subgrupos y liderazgos medios que compiten entre sí para buscar convertirse en *El representante* de un determinado grupo. La competencia inicial se desarrolla al interior del grupo, con movilizaciones y actos de presión, pero lo determina al final el gobierno, que otorga concesiones y capacidad de influencia al líder con quien “mejor se puede trabajar”. La decisión al interior del grupo no necesariamente es por quien mejor representa los intereses del grupo, sino por quien tiene mayores posibilidades de obtener concesiones en su interlocución con el poder: una vez más, se privilegia la efectividad política sobre la legitimidad.<sup>20</sup>

Es un baile entre tres actores –el grupo de interés, su liderazgo y el Estado–, que resulta en un pacto de mutuos beneficios y recíprocas concesiones, unas más onerosas que otras. El Estado, capaz por su tamaño y poder de contar con mayor perspectiva, otorga prebendas y realiza los mínimos ajustes indispensables para mostrar receptividad a las necesidades del grupo, evitando al máximo cambios estructurales. Los ajustes son simbólicos, formalistas y mayoritariamente cosméticos, y, además, crean leyes como el máximo símbolo de incorporación. Como no se escriben pensando en su cumplimiento, sino en su papel simbólico e instrumental, el subsecuente incumplimiento de ellas resulta irrelevante.

Los integrantes del grupo de interés enfrentan una disyuntiva compleja. Comparten un interés por el que están dispuestos a ejercer una acción colectiva, pero también gran diversidad en las apreciaciones individuales del beneficio mínimo –personal y colectivo– suficiente para desactivar dicha acción. Los integrantes reconocen también que, en lo individual, no cuentan con mecanismo alguno para ejercer su voz. Aceptan así que es más probable obtener concesiones a través de un liderazgo reconocido por el sistema, aunque implique sacrificar su acción ciudadana, de cualquier forma estructuralmente débil.

Los líderes negocian las mayores concesiones posibles con el Estado, pero también la discrecionalidad para determinar en qué medida las destinan al grupo o a su beneficio personal. A cambio del apoyo político del grupo y la estabilidad resultante, el Estado claudica su mandato de rectoría de los asuntos públicos, incluyendo

20 K.J. Middlebrook (1995), *op. cit.*

el ejercicio riguroso del presupuesto. En el mejor de los casos, el líder transfiere todo el beneficio al grupo; con frecuencia, reparte sólo la mínima proporción necesaria, aprovechando la diversidad de expectativas de los miembros, para que un número suficiente de individuos prefieran la dádiva a la acción colectiva, aislando así a quienes exigen un trato más justo y diluyendo la capacidad de operación del conjunto.

En cuanto al sector económico, las élites empresariales otorgan al sistema político legitimación, financiamiento y liquidez, flexibilidad en la canalización de sus inversiones para apoyar prioridades y proyectos gubernamentales, acceso a oportunidades de negocio, así como estabilidad económica. A cambio, el gobierno garantiza mercados protegidos, tratamientos fiscales preferenciales, oligopolios y monopolios, contratos preferentes y atajos regulatorios. El empresariado utiliza su legitimidad social, su poder económico y su acceso y control a los medios como moneda de cambio.<sup>21</sup> El Estado aplica con discrecionalidad las leyes que rigen el actuar económico, la regulación fiscal y las leyes laborales para ejercer cierto contrapeso.

El sector económico entiende, quizá mejor que nadie, los costos y beneficios del arreglo político. Incorpora a su perspectiva de inversión la realidad que distintos momentos políticos beneficiarán a distintos grupos según su cercanía a la esfera de poder y se blinda parcialmente creando complejas redes redundantes y endogámicas que diversifican el riesgo y las oportunidades de inversión. Una vez que la competencia económica se establece en estos términos desde la esfera más alta, las esferas concéntricas subyacentes enfrentan la disyuntiva de competir en términos similares, utilizando los mecanismos informales del sistema para acceder a oportunidades de negocio, obtener ventajas competitivas o simplificar y abaratizar trámites o bien perder competitividad y rentabilidad al intentar operar dentro de un marco regulatorio bizantino, diseñado no para transparentar y eficientar la operación del mercado sino para otorgar amplios espacios de discrecionalidad a las élites.

En conclusión, nuestro sistema no conceptualiza ni sabe incorporar a la ciudadanía en el sentido democrático tradicional. Por diseño, la ciudadanía es categorizada y

dividida según distintos roles e intereses, cada uno de los cuales está representado por un grupo de interés: empresario, empleado, maestro, servidor público, campesino, transportista...

Sin embargo, la ciudadanía en México ha evolucionado, asumiendo de forma creciente las aspiraciones de una clase media joven, moderna y democrática y también de forma creciente rechaza la validez de los mecanismos políticos tradicionales y se siente ajena a las estructuras del corporativismo. La desconfianza crónica del Estado hacia la ciudadanía se refleja en el espejo de la desconfianza, también crónica, de la ciudadanía hacia el Estado.

Ante el creciente descontento social, el régimen en crisis primero se aferra, incluso incurriendo en el fraude electoral, para precipitar aún más el descontento. Surge un nuevo mecanismo de acomodo: la creación de organismos autónomos con representación ciudadana y capacidad legal para incidir en el quehacer gubernamental. El arreglo es funcional pero también perverso. Las estructuras autónomas son financiadas por el Estado y buscan incidir en las actividades del mismo, pero procuran también ser ajenas a un gobierno cuya credibilidad es cuestionada. La solución sortea las crisis de corto plazo, canalizando la frustración ciudadana, pero termina en una victoria pírrica. Al asignar tareas propias del gobierno a órganos independientes –en vez de reformar la estructura interna para ejercer las tareas con transparencia y efectividad–, el Estado debilita aún más su propia legitimidad al confirmar la percepción de que el gobierno no cuenta con capacidad ni credibilidad para cumplir con elementos centrales de su mandato. En lugar de cerrar la brecha, los organismos terminan separando a la ciudadanía aún más del Estado.

Para la ciudadanía, el avance también es de corto alcance. Los organismos diseñan, operan y definen su liderazgo de forma paralela y ajena al proceso –como un paliativo al sistema, no el resultado de un ajuste de fondo. Aunque el propósito expresado es dar a la ciudadanía un mecanismo directo de injerencia en el Estado, los partidos políticos, fieles a su mandato, establecen vías para acotar la actuación de los organismos autónomos. Paulatinamente, la estructura partidista coopta al organismo de la misma forma que a cualquier otro grupo de interés: decantando los liderazgos. En consecuencia, la ciudadanía no sólo no logra resolver el reclamo original, sino que se debilita aún más: el sistema ya ha creado una “ventanilla” –con mecanismos legales e institucionales– para canalizar los agravios, pero en realidad sólo diluyen la fuerza ciudadana al subdividirla en grupos menores y al diversificar los reclamos a través

21 S. Haber, N. Maurer, N. y A. Razo (2003), *The politics of property rights: political instability, credible commitments, and economic growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge: Cambridge University Press; S. Haber (2005), “Mexico’s experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003”, en *Journal of Banking & Finance*, 29(8), 2325-2353; B. R. Schneider (1997), “Big business and the politics of economic reform: confidence and concertation in Brazil and Mexico. Business and the State in developing countries”, 191-215; B. R. Schneider (2004), *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

de complejos mecanismos legales que amortiguan las amenazas a los cimientos políticos.

Quizá el ejemplo más claro y trágico es el sistema de transparencia y acceso a la información. Lo que primero se reconoció como la máxima victoria ciudadana, con el tiempo sólo ha evidenciando lo aquí descrito. Primero, porque cada ciclo político ha resultado en el gradual debilitamiento y cooptación de los mecanismos de transparencia. Segundo y quizás más preocupante, el mayor acceso a la información del quehacer gubernamental desligado de mecanismos para exigir cuentas y castigar los abusos, sólo ha acelerado el descontento ciudadano hacia la democracia: hoy la ciudadanía cuenta como nunca antes con evidencia fehaciente no sólo de la corrupción que impera en el sistema sino también de la impunidad que la define.<sup>22</sup> Evidenciando la ingenuidad de quienes creyeron que la transparencia por sí sola empujaría la movilización ciudadana, la realidad sólo confirmó de forma ineludible que en el sistema actual la ciudadanía no encuentra un espacio.

Para la "ciudadanía de a pie" se ha recrudecido la disyuntiva central de cada uno de los actores y de los niveles de la democracia mexicana: acomodarse al sistema aprovechando los pequeños beneficios individuales que genera (evitar multas, eficientar trámites, acceder a rentas adicionales, evadir impuestos, utilizar atajos que impulsen la carrera individual) o bien intentar ejercer una ciudadanía responsable pero a todas luces impotente –que al exigir costos altos pero quedar siempre relegada ante la tercera realidad, se interpreta y experimenta a veces como ingenuidad, a veces como franca estupidez.

Hay que decirlo como es: en el sistema mexicano no hay víctimas ni victimarios. Todos los actores, en todos los niveles, elegimos diariamente aceptar los beneficios personales que genera. En una clara demostración de la "banalidad del mal" descrita por Hannah Arendt, cada uno asume que el pequeño mal realizado a cambio de un beneficio personal –o para evitar las consecuencias de no jugar el rol asignado–, no genera un daño suficiente para ameritar culpabilidad. Al sumar una cadena infinita de pequeños males, sin embargo, generamos y perpetuamos una atrocidad.<sup>23</sup>

## AVENIDAS DE TRANSFORMACIÓN EN MODELOS DE NEGOCIO INERCIALES

En cualquier modelo de negocio exitoso, la estructura jerárquica, los procesos y rutinas formales, la cultura y las características de los participantes, crean un complejo sistema donde todos los elementos se interconectan y se refuerzan mutuamente. Si algo podemos aprender de las décadas desde que inició la transición democrática en México es que, en un sistema con estas características, no se puede generar un cambio real simplemente cambiando uno de los elementos o agregando piezas nuevas: la inercia e interconexión del sistema son tales que terminan por absorberlos.

Más aún, los intentos de cambio, como la operación general del modelo, han partido de aceptar como verdaderas ciertas premisas falsas –la fortaleza institucional, por ejemplo– en vez de cuestionarlas buscando un cambio estructural. La paradoja central de una corrupción persistente en México, aun ante la transición y apertura democrática, desaparece al reconocer que el sistema mexicano nunca utilizó a la democracia como punto de partida para agregar preferencias, acotar el quehacer público y crear contrapesos que protejan a las minorías.

Desde su inicio y hasta la fecha, el mexicano ha sido un sistema de reparto ordenado de poder entre élites y liderazgos que utilizan a la democracia como mito legitimador y como una herramienta para el reacomodo y reparto periódico de poder. México pasó del mito revolucionario que demandaba estabilidad, al mito democrático que asumía la participación ciudadana –pero ni antes fue revolucionario ni ahora es democrático.

Un análisis del sistema mexicano desde la perspectiva de modelo de negocio –más allá de la teoría política o democrática– puede sugerir avenidas efectivas para su transformación. En general, para los modelos de negocio complejos que han sido exitosos prolongadamente es prácticamente imposible identificar la evolución de su entorno, aún cuando ésta gradualmente los vuelve obsoletos. Más difícil aún les resulta adaptarse, primero por la inercia generada por las complejas interconexiones, pero sobre todo dado que normalmente no se vuelven obsoletos de forma intempestiva, sino que siguen siendo mayormente exitosos y dominantes –hasta que llega una disruptión tajante. El reto adicional es que evitar la obsolescencia de un modelo de negocio normalmente implica eliminar precisamente los elementos que lo hicieron efectivo en el pasado y que están al centro de su operación, de su forma de interpretar el mundo y de su identidad. Acotar la discrecionalidad en el ejercicio del

22 Ana de la O, Alberto Chong, Dean Karlan y Leonard Wantchekon (2015), "Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice and Party Identification", en *Journal of Politics*, 77(1): 55-71.

23 Hannah Arendt (2006), *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Nueva York, Penguin Books.

poder en México equivale a transformarlo en un país al que ninguno de sus habitantes, y mucho menos sus políticos, reconocería.

En términos generales, los modelos de negocio inerciales sólo se transforman por medio de tres mecanismos: ante una intervención exógena de tal fuerza que imponga un modelo nuevo, ante un reemplazo de los liderazgos medios y superiores para dar entrada a una visión radicalmente distinta del objetivo a perseguir, o bien ante la competencia de un modelo de negocio disruptivo que los obligue a transformarse o morir. En el primer caso, un poder del Estado (normalmente el judicial) reconoce la obsolescencia y costo social del modelo reinante y mediante un acto de autoridad – sustentado en amplio apoyo y legitimidad social– lo obliga a desmantelarse. Fue el caso de la división de la Standard Oil Company de John D. Rockefeller en 34 compañías distintas o de AT&T en 7 compañías locales de telefonía (aunque en el segundo caso, la estructura fue propuesta por AT&T ante la inminencia de una decisión judicial).

Es difícil imaginar en México a uno de los tres poderes tomando este tipo de iniciativa contra alguno de los puntos torales del sistema democrático, dadas las interdependencias y la inercia antes descritas. El precedente más cercano que tenemos es el "golpe de Estado judicial" del presidente Ernesto Zedillo en la reforma al poder judicial federal, pero incluso esa transformación fundamental sólo tocó la esfera más alta de dicho poder, dejando intacto el resto de la estructura.

La segunda avenida de transformación es a través de una redefinición del objetivo perseguido a través de una nueva lógica de liderazgo distribuido que abarque las estructuras medias y eventualmente superiores de las jerarquías. Los mandos medios, más cercanos al terreno de operación del sistema, a veces pueden ser sensibles a sus limitaciones, contradicciones y a su estancamiento ante la cambiante realidad. El reto es que ningún mando medio por sí solo tiene la capacidad de confrontar al sistema, pues está individualmente supeditado a él. Las transformaciones desde los mandos medios sólo se logran cuando se logra establecer una red de alianzas y de liderazgo distribuido que, a través de la experimentación con formas de actuar que atienden mejor a las nuevas realidades, logra legitimar su subversión y eventualmente asciende al liderazgo superior. Desde ahí y con la inercia lograda a través de la innovación, logra eliminar de tajo los elementos del sistema que le impiden transformarse. Un ejemplo reciente fue la metamorfosis de IBM, que eliminó por completo los negocios de hardware – que representaban la mayor proporción de las ventas

pero también un negocio en proceso de implosión– para enfocarse solamente en servicios. El impacto fue dramático y costoso. También logró la supervivencia de IBM como corporación.

El caso de Polaroid otorga un contraste informativo. En su auge, Polaroid fue considerada como la compañía de tecnología más innovadora, más avanzada y el mejor lugar para trabajar en el mundo. La capacidad técnica de sus ingenieros era legendaria. No es exagerado comparar a Polaroid en sus mejores momentos con Apple hoy en día. Sin embargo, desde sus inicios Polaroid se definió a sí misma como la compañía más innovadora en tecnología de *película fotográfica*. El éxito hizo difícil para la empresa detectar cómo los avances en materia de lentes fotográficos y de fotografía digital, así como cambios en las preferencias de los consumidores, podrían dañar su modelo de negocio. Lo más relevante es que, dentro de Polaroid, existía un gran número de ingenieros que entendieron perfectamente la amenaza de los nuevos competidores y el potencial de las nuevas tecnologías. Más aún, la compañía contaba con excelente tecnología para competir en nuevos ámbitos.<sup>24</sup> Una estructura jerárquica y una identidad rígidas impidieron que escuchara las voces de sus mandos medios, quienes sugerían excelentes opciones para transformar el modelo de negocio y soportar las amenazas competitivas. La compañía declaró oficialmente la quiebra en el año 2000, después de una década de agonía.

En el caso mexicano, esta avenida de transformación requeriría un cambio radical en la lógica de liderazgo en el sistema. Implicaría, de entrada, liderazgos medios que resistieran la tentación de asumirse como merecedores de privilegios tras el avance profesional y se conceptualizaran a sí mismos como la voz y única defensa del futuro del sistema democrático, así como el ejemplo visible que utilizarán todos los miembros para guiar sus acciones. Quizá uno de los factores más perversos que perpetúan el funcionamiento del sistema mexicano es que *"si (todos creemos que) todos los políticos son corruptos, entonces quienes quieran acceder a la política creerán que tienen que actuar con corrupción o, peor aún, sólo quienes buscan ser corruptos querrán ser políticos"*.

La tercera y más confiable –por inevitable– avenida de transformación es la amenaza (y con frecuencia destrucción) presentada por un modelo de negocio disruptivo. Contrario a la creencia común, Thomas A. Edison no inventó el foco eléctrico. Hay registros de

24 Es poco conocido, pero Polaroid contaba con un número de patentes centrales para el desarrollo de la fotografía digital y muchas cámaras actuales utilizan la tecnología desarrollada por Polaroid.

varios diseños patentados antes que el suyo. A Edison le acreditan la invención del foco, sin embargo, porque fue el primero en visualizar que la introducción de luz eléctrica a los hogares requeriría un modelo de negocio completo, incluyendo la construcción de sistemas de generación y transporte de energía eléctrica. El invento real de Edison no fue el foco, sino el modelo de negocio que lo hizo viable y que terminó por desplazar la iluminación por gas.

De igual forma –y presentando una analogía más útil para el caso mexicano–, más allá de la excelencia en sus diseños, lo que realmente ha sido disruptivo del iPod y el iPhone no son los dispositivos en sí, ni el formato de compresión digital de música, sino el modelo de negocio integral que se articula en la plataforma iTunes y que abarca todos los dispositivos electrónicos del usuario Apple. Contra los mejores esfuerzos de resistencia, iTunes fue la ola que terminó por romper el modelo de comercialización de música a través de compañías disqueras. El modelo de iTunes –que ha su vez está en proceso de disruptión por servicios como Spotify– rompió la cadena de intermediación de los estudios de grabación y producción, quitándoles su poder de mercado. Es emblemático que aunque las disqueras pronosticaron que la transición hacia los servicios de música digital sería la debacle económica para los artistas, en realidad éstos han mantenido en promedio sus ingresos, que ahora se distribuyen de forma menos sesgada para no sólo beneficiar a los “ganadores”. Lo que sí ha ocurrido es que cambió, por un lado, el nivel de control que tienen los artistas sobre su contenido y por el otro la proporción relativa de sus fuentes de ingreso: hoy perciben una mayor parte de sus ganancias a través de conciertos y menos por venta de música.

Lo interesante del último ejemplo es que la disruptión del modelo de negocio permitió al usuario interactuar de forma directa con el contenido, quitando poder al intermediario. De igual forma, el poder y disruptión de Uber como modelo de negocio es que, al transparentar, automatizar y registrar los elementos más sujetos a discrecionalidad (ruta a elegir, tarifa por servicio) de la transacción entre el pasajero y el conductor de un taxi, elimina las asimetrías de información y otorga certidumbre (además de conveniencia) al usuario. Es el caso también de Turbotax, que transparentó el proceso de contabilizar y reportar los impuestos y restó discrecionalidad tanto a los despachos de contadores como al Internal Revenue Service en Estados Unidos.

La lección de estos ejemplos es que, para atajar la corrupción inherente al sistema político mexicano,

ninguna intervención puntual será suficiente, sino que es necesario crear una disruptión en el modelo de negocio del ejercicio del poder. Las recientes victorias de candidatos independientes muestran que una de las premisas necesarias para una disruptión –la voluntad ciudadana de votar por un actor ajeno al sistema de partidos– es viable. Sin un modelo de negocio completo, sin embargo –que incluya los mecanismos de financiamiento de la estructura política, el método de interacción con la ciudadanía, el proceso de asignación y vigilancia de presupuestos, el proceso de selección y ascenso de funcionarios–, es difícil imaginar que las candidaturas independientes o la creación de nuevos partidos puedan por sí solos crear un cambio de fondo ante una maquinaria tan voraz. La pregunta interesante es ¿cuál sería el equivalente de Uber en la democracia mexicana? y ¿quién está dispuesto a descubrirlo?



# INFORMALIDAD, CORRUPCIÓN Y COMPETITIVIDAD



## INTRODUCCIÓN

La corrupción y la informalidad impactan negativamente en la productividad de las empresas y se manifiestan de forma particular en las empresas de menor tamaño. En México, las MiPyMEs concentran el mayor porcentaje del empleo informal,<sup>1</sup> son las más afectadas por la corrupción<sup>2</sup> y son significativamente menos productivas que sus contrapartes de mayor tamaño.<sup>3</sup>

Un aspecto poco explorado, pero que requiere atención, es el posible vínculo entre corrupción e informalidad y las repercusiones que ambos fenómenos tienen, tanto individualmente como de manera conjunta, en la competitividad. La corrupción y la informalidad interactúan de formas complejas, reforzándose una a la otra y creando un círculo vicioso que repercute negativamente en distintos aspectos sociales, institucionales y económicos.

Al constituir el 99.8% de las empresas y generar más del 70% de los empleos,<sup>4</sup> las MiPyMEs juegan un papel muy importante en el desempeño de la economía. En este sentido, estudiar los vínculos entre corrupción e informalidad, así como sus efectos en la productividad de las MiPyMEs resulta particularmente relevante.

Más aún, resulta necesario encontrar áreas de coincidencia en términos de política pública que permitan atender ambos fenómenos de forma complementaria. En específico, sugerimos diseñar políticas complementarias a nivel micro, que puedan tener un impacto directo y de corto plazo en aquellos espacios que afectan a las empresas en el día a día.

ALBERTO SARACHO | @asaracho

Director, Fundación IDEA

YOLÍ SÁNCHEZ NEYOY | @yolinette2

Consultora, Fundación IDEA

ALEJANDRA HERNÁNDEZ NÁJERA | @alehdzn

Consultora, Fundación IDEA

## ECONOMÍA INFORMAL

¿Qué entendemos por informalidad? Para muchos, es sinónimo de economía de subsistencia y se asocia con la evasión de impuestos; para otros, es resultado de la economía moderna y de la precarización de las condiciones laborales tanto dentro como fuera del sector informal.

El debate es amplio, aunque existe un consenso creciente respecto a algunas de sus características distintivas:<sup>5</sup>

- La informalidad es un **fenómeno universal**. Su prevalencia es mayor en economías en vías de desarrollo, pero también existe en países desarrollados.<sup>6</sup>
- Es **un continuum** de relaciones económicas. "Las relaciones económicas de producción y empleo tienden a caer en algún punto entre las relaciones puramente formales (reguladas y protegidas) y las relaciones puramente informales (sin regulación ni protección). Dependiendo de las circunstancias, empresas y trabajadores se mueven dentro de este *continuum* u operan simultáneamente en distintos puntos del mismo".<sup>7</sup>
- Es un **fenómeno heterogéneo**. Se manifiesta de diversas formas en contextos distintos. En

1 (Perry, et al. 2007); (Ordoñez 2013).

2 (INADEM, Estudio "El efecto de la corrupción en emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas" 2015).

3 (INADEM, Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México" 2015).

4 (INADEM, Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México" 2015).

5 (Chen, The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies 2012).

6 (OIT, La transición de la economía informal a la economía formal 2014).

7 (Chen, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment 2007).

términos de empleo, existe una amplia gama de segmentos de trabajadores que varía en términos de su situación en el empleo (trabajadores temporales, trabajadores por cuenta propia, asalariados); el grado de protección social y laboral con el que cuentan; los ingresos que perciben; el tipo de empresas que operan o para las cuales trabajan; así como el sector y el tamaño de las mismas.<sup>8</sup>

- Mantiene vínculos con la economía formal; por ejemplo, a través de cadenas de valor en donde trabajadores y empresas informales proveen bienes y servicios a la economía formal.<sup>9</sup>
- Es un reto que afrontar. Si bien se reconoce que la economía informal contribuye a la economía total, existe preocupación sobre los vínculos que ésta tiene con la desigualdad, la pobreza, la recaudación fiscal, el crecimiento económico y la productividad.<sup>10</sup>

## LA DEFINICIÓN IMPORTA

Como con cualquier reto que afrontar, contar con datos que permitan medir su magnitud resulta indispensable. La medición, a su vez, requiere de una definición adecuada. Existen tres definiciones que capturan las distintas dimensiones de este fenómeno:

- *Sector informal*: se refiere al conjunto de empresas no registradas o no constituidas jurídicamente.<sup>11</sup>
- *Empleo informal*: se refiere a aquellos empleos que carecen de protección legal y social. Es una definición ampliada del empleo informal, pues incluye tanto al empleo en el sector informal como al empleo informal en el sector formal (por ejemplo, empleados en empresas formales que carecen de protección social y laboral).<sup>12</sup>
- *Economía informal*: se refiere al conjunto de actividades económicas desarrolladas por trabajadores y empresas que, tanto en la legislación como en la práctica, están contempladas de manera insuficiente por los sistemas formales.<sup>13</sup>

8 (OIT, La transición de la economía informal a la economía formal 2014).

9 (Chen, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment 2007).

10 (Perry, et al. 2007).

11 (INEGI, La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico 2014) .

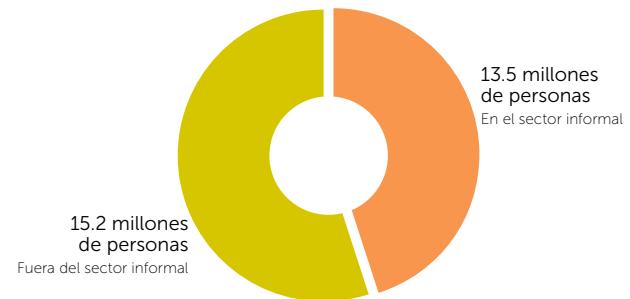
12 (OIT, Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y Caribe 2014).

13 (OIT, Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos 2015).

Cada una de estas definiciones se refiere a aspectos distintos de la informalidad, aunque complementarios, que resultan importantes porque capturan realidades distintas de las políticas públicas,<sup>14</sup> y, por tanto, distintos retos que afrontar.

En México la medición del empleo informal, en su definición ampliada, nos da luz sobre las distintas dimensiones del fenómeno y nos permite hacer dos afirmaciones: primero, que el reto de la informalidad en nuestro país es grande. Al primer trimestre de 2015 se contabilizaron 28.7 millones de personas empleadas en la economía informal,<sup>15</sup> lo que significa que en nuestro país más de la mitad de la población ocupada es informal (57.6%). Segundo, una mirada de cerca a las cifras nos indica que el reto que afrontar en México no radica únicamente en formalizar a las empresas informales, sino también en la formalización del empleo fuera del sector informal. De las 28.7 millones de personas empleadas en la economía informal, 47% son empleados en el sector informal y 53% empleados informales fuera del sector informal;<sup>16</sup> es decir, en México existen más de siete millones de personas que, aunque trabajan para empresas e instituciones formales, lo hacen bajo modalidades en las que carecen de seguridad social;<sup>17</sup> otros 2.3 millones se emplean en el servicio doméstico remunerado y 5.8 millones en el ámbito agropecuario, todos ellos sin suficiente protección social y laboral.

**Gráfica 1. Composición del empleo informal en México**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el primer trimestre de 2015.

14 (OIT, Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos 2015).

15 (INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015).

16 El empleo informal fuera del sector informal incluye: el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria; el servicio doméstico remunerado de los hogares; y los trabajadores subordinados que, aunque trabajan para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social.

17 (INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015).

Existe también una relación entre el tamaño de la empresa y la informalidad. El empleo informal se concentra principalmente en las empresas pequeñas;<sup>18</sup> en una encuesta realizada a MiPyMEs sólo el 28% de las microempresas reportó contar con registro ante el IMSS.<sup>19</sup> Además, las empresas informales tienden a ser pequeñas<sup>20</sup> y menos productivas que sus contrapartes de mayor tamaño.<sup>21</sup>

Existe cierta ambigüedad en el sentido de la relación entre informalidad y productividad, ya que es posible que muchas empresas operen en la informalidad precisamente porque su baja productividad les impide absorber los costos de la formalidad.<sup>22</sup> Más allá del sentido de la relación causal, la concentración de la informalidad en las empresas de menor tamaño y la baja productividad de las mismas, destaca otro de los retos que afrontar.

### UN FENÓMENO MULTIFACTORIAL

Es importante analizar los factores que dan origen a la informalidad para detectar los posibles ángulos desde los cuales se puede atender este reto.

Gran parte del debate histórico respecto a la informalidad asocia su existencia con **barreras legales** que hacen que la formalidad sea muy costosa<sup>23</sup> o caracterizada como un fenómeno inherente de la economía capitalista, resultado de **prácticas de contratación** que priorizan el empleo informal con la finalidad de **reducir costos**.<sup>24</sup>

Otro aspecto que se ha debatido ampliamente es la relación entre **ciclos económicos** e informalidad. Existe la noción de que la economía informal sirve como una especie de "red de seguridad" que ofrece un modo de sobrevivencia en tiempos de crisis económica. Un análisis realizado para México durante el período 2005-2012 confirma lo anterior: el empleo informal disminuye en años de crecimiento económico y aumenta en momentos de crisis. Pero el estudio destaca algo más: después de la crisis de 2009 el empleo informal mantuvo su alta participación en el total de empleo del país.<sup>25</sup>

En muchos países de América Latina y el Caribe la informalidad persiste aunque la economía crezca,<sup>26</sup> lo que podría indicar que existen otros determinantes de la informalidad además de los ciclos económicos. Por un lado, podríamos decir que existe un segmento de la economía que es de subsistencia, compuesto por microempresas cuya **productividad** es tan baja que ésta sólo puede ser parcialmente compensada con la evasión de impuestos y obligaciones laborales para mantenerse en el mercado.<sup>27</sup> Por otro, **factores culturales y sociales** también podrían tener influencia en la prevalencia de la informalidad, por ejemplo, en oficios transmitidos de generación en generación.<sup>28</sup>

Otros modelos más integrales<sup>29</sup> incorporan diversas ideas y teorías y explican el surgimiento de la informalidad como resultado de dos procesos complementarios:

- Políticas excluyentes que generan **barreras en el acceso a la formalidad**: segmentación laboral que impide a los trabajadores conseguir empleos formales; exceso de regulaciones de entrada que crean barreras a la formalización; y carga regulatoria y fiscal excesiva. Todos estos factores de "exclusión" conducen a una forma de informalidad que es primordialmente involuntaria.
- Se reconoce que la salida de la economía formal puede ser también una **decisión voluntaria**, cuando existen factores que disminuyen los beneficios netos asociados a la formalidad. Esta "salida voluntaria" puede darse principalmente por tres motivos: evasión oportunista, con la intención de incursionar en actividades ilegales, evadir impuestos o incumplir regulaciones; evasión defensiva, como respuesta a cargas regulatorias o fiscales excesivas; y evasión pasiva, como respuesta a un estado débil.

La informalidad tiene sus orígenes en diversos factores que interactúan de formas complejas; estos factores tienen una mayor o menor incidencia según el contexto y el segmento específico de la economía informal del que se hable, por lo que la elaboración de políticas públicas debe ir en el mismo sentido.<sup>30</sup>

18 (Perry, et al. 2007).

19 (INADEM, Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México" 2015).

20 (Ordoñez 2013).

21 (Perry, et al. 2007) y (Matías Busso and Levy 2012)

22 (Perry, et al. 2007)

23 (Soto 2000)

24 (Portes 1989).

25 (OIT, El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos 2013).

26 (OIT, Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe 2013).

27 (OIT, Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y Caribe 2014).

28 (Chen, The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies 2012).

29 (Perry, et al. 2007).

30 (OIT, Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe 2013).

## CORRUPCIÓN E INFORMALIDAD: UN CÍRCULO VICIOSO

Para efectos de este capítulo, entenderemos por corrupción al abuso del poder para beneficio propio.<sup>31</sup>

### La relación entre corrupción e informalidad

La corrupción puede estar relacionada con la economía informal de diversas formas. Por ejemplo, puede afectar los beneficios netos asociados a la formalidad; reducir la capacidad del estado para aplicar la ley y sancionar el incumplimiento de las normas; incrementar el costo para crear una nueva empresa; así como impactar negativamente al ambiente de negocios, frenando el crecimiento y disminuyendo las opciones para incorporarse a la economía formal.<sup>32</sup>

A pesar de los posibles vínculos existentes, establecer una relación causal entre corrupción e informalidad tiene complicaciones en varios niveles; primero, no existe una definición única para ninguno de los dos fenómenos, por lo que los resultados pueden variar de acuerdo a la definición utilizada; segundo, la medición de ambos fenómenos presenta complicaciones; y tercero, es difícil establecer el sentido de la relación causal.

Más allá de estas limitaciones, existe evidencia de que la informalidad tiende a ser mayor en países que son percibidos como más corruptos.<sup>33</sup> Los estudios empíricos también apuntan a que la corrupción tiene un efecto positivo y significativo en la informalidad, por lo que a mayor corrupción, mayor el tamaño del sector informal.<sup>34</sup> Un estudio realizado para una muestra de 69 países encontró que una mejora de un punto en el índice de corrupción es asociada con una reducción de 9.7% en el tamaño del sector informal.<sup>35</sup> En México, la evidencia empírica también señala un efecto positivo y significativo entre la corrupción y la informalidad.<sup>36</sup>

La corrupción tiene efectos no sólo en el número de empresas que operan fuera de la formalidad, sino también en el grado de informalidad de las empresas formales. Esto es, existen empresas formalmente constituidas que no reportan el total de sus ingresos o empleados a las autoridades fiscales y que, por tanto, operan a cierto nivel de informalidad. Encuestas realizadas por el Banco Mundial encontraron que las empresas mexicanas que reportan el soborno a funcionarios públicos como una

práctica común, dejarán de declarar ante la autoridad fiscal 7.2 puntos porcentuales más de sus ingresos que empresas que no reportan pago de sobornos.<sup>37</sup>

La encuesta no determina si la existencia de corrupción incentiva a las empresas a esconder sus ingresos reales para que éstos no sean capturados por funcionarios públicos corruptos o si, por el contrario, la corrupción es una condición para permanecer en la informalidad; sin embargo, los datos refuerzan una hipótesis común en los estudios de informalidad y corrupción: estos fenómenos se favorecen uno al otro. La corrupción es necesaria para la existencia y expansión de la economía informal y, al mismo tiempo, las actividades informales requieren mayor corrupción y pagos de sobornos para operar.<sup>38</sup>

El alto nivel de informalidad puede ser también una manifestación de la disociación entre el estado y los ciudadanos. La percepción de un estado débil disminuye los niveles de confianza de la ciudadanía y reduce los incentivos a la formalidad y la disponibilidad a cumplir voluntariamente con las leyes.<sup>39</sup> Es indiscutible que la corrupción generalizada tiene efectos negativos en la efectividad de las instituciones. Los países con mayor corrupción tienen sistemas judiciales deficientes, menor aceptación de las instituciones establecidas e instituciones con bajo capital político.<sup>40</sup> A continuación algunos ejemplos:

### Corrupción y servicios públicos

La corrupción es una de las principales causas de la falla en la provisión adecuada de bienes y servicios públicos pues distorsiona el proceso de decisión respecto a qué bienes públicos se deben producir y en qué cantidad.<sup>41</sup> Debido a que el acceso a bienes y servicios públicos de calidad es uno de los beneficios asociados a la formalidad,<sup>42</sup> la corrupción generalizada impacta de forma negativa en los incentivos para operar formalmente.

Un estudio empírico para una muestra de países latinoamericanos de la OCDE y otras economías en transición, encuentra que las tasas impositivas no están correlacionadas con un mayor tamaño de la economía informal. Al introducir una variable de control que estima la calidad en la provisión de los

31 (Transparencia Internacional 2013).

32 (Banco Mundial 2015).

33 (Perry, et al. 2007).

34 (Dreher and Schneider 2006); (Friedman, et al. 2000).

35 (Friedman, et al. 2000).

36 (Dougherty and Escobar 2013).

37 (Perry, et al. 2007).

38 (Dreher and Schneider 2006); (Mishra and Ray 2011).

39 (Perry, et al. 2007).

40 (Dreher and Herzfeld 2005).

41 (Eigen and Eigen-Zucchi 2003).

42 (Dabla-Norris, Gradstein and Inchauste, What causes firms to hide output? The determinants of informality 2005).

bienes públicos, el efecto de las tasas impositivas en la informalidad pierde significancia.<sup>43</sup> Lo anterior lleva a la conclusión de que la posibilidad de evadir impuestos es un incentivo para operar informalmente sólo en las situaciones en las que se percibe que los impuestos no redituarán en beneficios a través de bienes y servicios públicos de calidad. Esto es consistente con los datos para países desarrollados que tienen altas tasas impositivas y un sector informal pequeño.<sup>44</sup> Otros estudios encuentran que la calidad en los servicios públicos, medida a través de variables como la prevalencia del estado de derecho, tiene efectos en la reducción de la economía informal.<sup>45</sup>

En este sentido resulta relevante destacar la percepción que se tiene en México respecto al pago de impuestos. Un gran número de mexicanos percibe que existe un régimen fiscal injusto y que los beneficios recibidos no corresponden con los impuestos pagados. Solamente 24% de la población piensa que el gobierno administra bien el dinero que recauda; 67% está algo o totalmente de acuerdo con la afirmación de que los políticos utilizan el dinero de los contribuyentes para beneficio propio y 55% considera que pagar más impuestos no sirve porque el gobierno no daría mejores servicios.<sup>46</sup>

Si bien, como se discutirá más adelante, la percepción respecto a la calidad de bienes y servicios públicos no es el único motivo por el que las empresas deciden operar informalmente y dejar de pagar impuestos, la falta de confianza en las instituciones y la percepción generalizada de corrupción sí tiene un impacto negativo en los incentivos para contribuir con el estado.

### Corrupción y Estado de derecho

La corrupción también impacta negativamente la efectividad de las instituciones porque disminuye la capacidad del estado para aplicar y hacer cumplir la ley, así como para garantizar contratos, derechos de propiedad y otras garantías legales. En este sentido, si una empresa percibe que el riesgo a ser sancionado por operar en la informalidad o que la probabilidad de hacer cumplir un contrato es bajo, dará menos valor a los beneficios asociados a la formalidad.

43 (Friedman, et al. 2000).

44 (Perry, et al. 2007).

45 (Loayza and Rigolini, Informality trends and cycles 2006).

46 (Casar, Los mexicanos contra los impuestos 2013).

Un estudio de la OCDE para países asiáticos analiza el efecto de las instituciones en la prevalencia de la informalidad en el largo plazo<sup>47</sup> y encuentra que existe una asociación negativa entre la prevalencia de la informalidad y el estado de derecho. Los países cuyos sistemas legales son fuertes y cuentan con una alta incidencia en el cumplimiento de la ley, tienen sectores informales más pequeños.

Del mismo modo, un estudio empírico del Fondo Monetario Internacional para 41 países<sup>48</sup> revela que la eficiencia de las instituciones, medida a través de la efectividad y predictibilidad del sistema judicial y la capacidad del estado para hacer cumplir las leyes, tiene un efecto positivo en la reducción de la informalidad. Un análisis micro del mismo estudio revela que la incapacidad del estado para hacer cumplir las órdenes judiciales incrementa el grado de informalidad empresarial, el cual se determina mediante el cálculo del porcentaje de ventas no registradas ante la autoridad fiscal.

### Corrupción y regulaciones

El exceso de trámites y regulaciones requeridas, tanto para iniciar un negocio como para continuar operando, crea barreras para la formalización.<sup>49</sup> Al mismo tiempo, el exceso de reglas y trámites abre espacios para la corrupción<sup>50</sup> y la corrupción generalizada en trámites gubernamentales incrementa los costos a la formalidad,<sup>51</sup> creando un círculo vicioso.

En un estudio comparativo entre países, se encuentra que las regulaciones sólo están positivamente relacionadas con el tamaño de la economía informal en países con un marco legal débil, corrupción extendida y sistemas de rendición de cuentas deficientes<sup>52</sup> lo que sugiere que si bien el efecto de la regulación en el tamaño de la economía informal es ambiguo, la corrupción y las regulaciones interactúan de formas que inciden en el incremento de la informalidad.

Por otro lado, el efecto que tiene la carga administrativa en la corrupción varía de industria a

47 (OECD 2015).

48 (Dabla-Norris, Gradstein and Inchauste, What causes firms to hide output? The determinants of informality 2005).

49 (USAID 2015).

50 (Banco Mundial 2009).

51 (Perry, et al. 2007).

52 (Loayza and Ana María Oviedo, The Impact of Regulation on Growth and Informality 2005).

industria. En una encuesta realizada a MiPyMEs en México se encuentra que el sector económico en el que se desempeña la empresa afecta el grado de exposición que ésta tiene con la corrupción. En general, industrias que requieren más permisos que otras son mencionadas frecuentemente como industrias afectadas por la corrupción. El sector más afectado por la corrupción en nuestro país es el sector industrial, seguido por el comercial;<sup>53</sup> sin embargo, cabe destacar que en nuestro país cerca del 60% de la ocupación informal se concentra en el sector comercial y de servicios.<sup>54</sup> Esto podría explicarse por otro factor que entra en juego: la informalidad tiende a ser menor en sectores intensivos en capital, debido a que es más fácil monitorear a empresas con infraestructura visible.<sup>55</sup>

Resulta claro que entender la forma en que la corrupción, la regulación, la carga administrativa y la informalidad interactúan, así como la variación de esta interacción de sector a sector, es indispensable para tomar acciones que optimicen el número de regulaciones y reduzcan los espacios de oportunidad para la corrupción. Esto es particularmente importante en un país como México, en donde 44% de las empresas reportan haber realizado pagos extraoficiales a funcionarios públicos con el propósito, en casi la mitad de los casos, de agilizar trámites.<sup>56</sup>

#### Corrupción y evasión oportunista

La decisión de operar en la informalidad y dejar de pagar impuestos no es resultado únicamente de la percepción respecto a la calidad de bienes y servicios públicos. Existe también un componente de "evasión oportunista", en donde el incumplimiento de la norma y la corrupción resultan redituables, al menos en el corto plazo. Esta "evasión oportunista" se genera con la intención explícita de evadir impuestos o reducir costos, por poner algunos ejemplos,<sup>57</sup> e implica también una forma de corrupción.

En América Latina, por ejemplo, el fenómeno del "enanismo fiscal" se encuentra extendido y ocurre cuando contribuyentes de mayor nivel

económico se hacen pasar fraudulentamente como pequeños con el propósito de aprovechar los beneficios de regímenes más simplificados o menos costosos.<sup>58</sup> Estas empresas operan parcialmente en la informalidad, al no reportar la totalidad de sus ingresos a la autoridad fiscal.

En México, se ha detectado que muchas empresas reducen su escala de operación o se mantienen pequeñas, precisamente para evitar la carga impositiva asociada a un nivel de ingresos mayor.<sup>59</sup>

### EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN Y LA INFORMALIDAD EN LA PRODUCTIVIDAD

Entender las formas en que la corrupción y la informalidad interactúan resulta importante por el impacto negativo que estos fenómenos tienen en la productividad y, por tanto, en la competitividad.

El impacto negativo de la corrupción en la competitividad ha sido ampliamente documentado. La corrupción desvía el talento de actividades productivas hacia actividades de búsqueda de rentas; crea condiciones oligopólicas en sectores que podrían ser más competitivos; y tiene un efecto negativo en la competencia de mercado, la eficacia de las instituciones democráticas, el ambiente de negocios y la formación de capital humano,<sup>60</sup> factores que tienen efectos directos en la competitividad de un país.

Además del impacto directo que la corrupción tiene en la competitividad, podría tener también un impacto indirecto a través de los vínculos que, como ya explicamos, mantiene con la economía informal.

El impacto de la informalidad en la productividad también ha sido un tema ampliamente estudiado. Al respecto podemos distinguir dos tipos de argumentos: los primeros se enfocan en los efectos a nivel micro y argumentan que la informalidad distorsiona las decisiones de las empresas respecto a la inversión que éstas realizan en capital y capacitación, así como en el escalamiento de sus operaciones,<sup>61</sup> los segundos se enfocan en los efectos a nivel macro, esto es, las distorsiones en el proceso de competencia y en la asignación general

58 (González 2009).

59 (INADEM, Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México" 2015).

60 (INADEM, Estudio "El efecto de la corrupción en emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas" 2015).

61 Arturo Antón, Fausto Hernández y Santiago Levy, The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance, (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2012), 69.

de recursos, lo que lleva a la existencia de un número excesivo de empresas pequeñas e informales que concentran una gran cantidad de los recursos.

Con la finalidad de no ser detectadas, las empresas informales permanecen pequeñas, adoptan menos tecnología y desvían recursos para cubrir sus actividades.<sup>62</sup> En este sentido, la informalidad distorsiona los incentivos para la acumulación de capital y para la innovación.

Si bien es difícil establecer si la informalidad es causante de la baja productividad de las empresas o si son las empresas menos productivas las que operan en la informalidad,<sup>63</sup> existe evidencia que apunta a que la informalidad sí tiene un efecto significativo en la productividad empresarial. Un estudio para América Latina encuentra que las empresas que iniciaron operando informalmente y posteriormente se formalizaron tienen una productividad laboral 30% menor que la de aquellas empresas que siempre fueron formales. En una línea similar, otro estudio encuentra que un incremento de 1% en la proporción de trabajadores informales dentro de una empresa, lleva a una reducción en su productividad de 0.3%.<sup>64</sup> Si bien el empleo informal no es improductivo *per se*, la necesidad de esconderse de las autoridades lo vuelve improductivo: para no ser detectadas, las empresas con empleados informales no pueden ser grandes, no pueden tener economías de escala o invertir en capacitación.<sup>65</sup>

En efecto, existe una relación entre el tamaño de la empresa y la informalidad. La detección parece ser uno de los principales factores detrás de la decisión de las empresas respecto a constituirse formalmente o no,<sup>66</sup> y dado que la probabilidad de detección se incrementa con el tamaño de la empresa,<sup>67</sup> las empresas informales reducen su escala de operación para no ser detectadas,<sup>68</sup> pero esto tiene un costo en la eficiencia y la productividad de las empresas.

La falta de rendimientos crecientes a escala limita la productividad de las pequeñas empresas. En México, la productividad de las grandes empresas es 6.3 veces superior a la de las microempresas, 2.9 veces mayor que la de las pequeñas, y 1.7 veces superior a la de las

medianas empresas.<sup>69</sup> Si bien existen muchos factores detrás de la baja productividad de las MiPyMEs, el hecho de que el empleo informal esté concentrado en las empresas de menor tamaño y que las empresas informales tiendan a ser pequeñas,<sup>70</sup> nos da una idea de que la informalidad podría ser uno de los factores detrás de la baja productividad de las MiPyMEs en el país.

El tamaño de la empresa también está relacionado con su vulnerabilidad ante la corrupción. Un estudio realizado a MiPyMEs en México encuentra que las micro y pequeñas empresas son las más afectadas por la corrupción.<sup>71</sup> Dado que los sobornos que estas empresas pagan representan un mayor porcentaje de sus ingresos, su crecimiento o sobrevida es más susceptible a la corrupción. Más aún, si una empresa pequeña es informal, su exposición a la corrupción es mayor, pues ésta puede verse obligada a sobornar para evitar penalizaciones o el cierre.<sup>72</sup> En este sentido, la productividad de una empresa pequeña e informal se ve limitada por varios frentes: su falta de acceso a servicios formales (crédito, contratos); su mayor exposición a la corrupción; y su incapacidad para generar economías a escala.

A nivel macro, la informalidad puede distorsionar el proceso natural de competencia, pues al no pagar impuestos, las empresas informales tienen una ventaja injusta en términos de costo. Además, la reducción en costos que implica la evasión de impuestos, les permite permanecer en el mercado a pesar de su baja productividad. Esto podría afectar negativamente el proceso de innovación.<sup>73</sup>

Otros estudios argumentan que no es la existencia de empresas informales *per se* lo que afecta la productividad, sino el exceso de las mismas. Las empresas informales capturan una cantidad desproporcionada de recursos por lo que su desempeño tiene un efecto muy importante en la productividad total de factores.<sup>74</sup> En este sentido, el número excesivo de empresas pequeñas, informales e improductivas podría afectar el desempeño de la economía mexicana.

69 (INADEM, Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México" 2015).

70 La tasa de empleo informal en microempresas es más de cuatro veces la observada en empresas de más de 10 trabajadores (14,4%), con grandes diferencias entre países. (Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014).

71 (INADEM, Estudio "El efecto de la corrupción en emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas" 2015).

72 (INADEM, Estudio "El efecto de la corrupción en emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas" 2015).

73 (Perry, et al. 2007).

74 (Matías Busso and Levy 2012); (McKinsey Global Institute 2014).

62 (Dabla-Norris and Inchauste, Informality and Regulations: What drives the growth of firms? 2008).

63 (Dabla-Norris and Inchauste, Informality and Regulations: What drives the growth of firms? 2008).

64 (OECD 2009).

65 (Matías Busso and Levy 2012).

66 (Perry, et al. 2007).

67 (Paula and Scheinkman 2007).

68 (Farrell 2004).

Si bien la baja productividad de las empresas en el país es resultado de una variedad de factores que van más allá de la informalidad y la corrupción, el efecto de estos dos fenómenos en la productividad es innegable. En este sentido, encontrar estrategias que permitan atender ambos retos puede contribuir, al menos en parte, al tan necesario incremento en la productividad de las empresas del país.

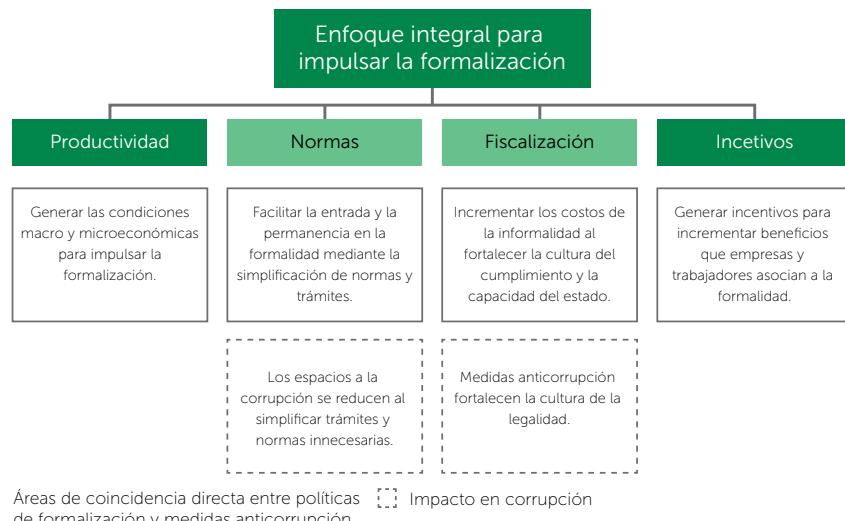
### ÁREAS DE COINCIDENCIA ENTRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA FORMALIZACIÓN

Debido a los vínculos entre la economía informal y la corrupción, existen áreas de coincidencia, en términos de política pública, entre la formalización y el combate a la corrupción. Estas áreas de coincidencia pueden aprovecharse para crear políticas que permitan atender ambos retos de forma conjunta y complementaria.

En materia de formalización, existe un consenso creciente sobre la necesidad de un enfoque integral de políticas que atienda las distintas dimensiones de la informalidad.<sup>75</sup> El enfoque integral propuesto por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) abarca cuatro áreas:

- Impulso a la productividad.
- Mejora de normas y regulaciones.
- Incentivos para la formalización de las empresas y de las relaciones laborales.
- Supervisión.

**Figura 1. Enfoque integral para impulsar la formalización**



Fuente: Elaboración propia a partir de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

75 (OIT, Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos 2015).

Se puede observar que existen dos áreas de coincidencia entre las políticas de formalización y las políticas de combate a la corrupción: el área normativa y la supervisión.

El área normativa se refiere a la mejora en materia de trámites y carga administrativa. El exceso de carga administrativa y normativa genera un área de oportunidad para la corrupción. Diversos estudios han apuntado a la importancia de los trámites para la constitución de la empresa como fuente de ingresos oficial y no oficial para los servicios públicos y sus funcionarios.<sup>76</sup> En este sentido, generar acciones que permitan reducir trámites innecesarios o inefficientes tiene dos posibles efectos: por un lado, reduce los espacios para la corrupción, y por otro, disminuye las barreras a la formalización. Al respecto, la OIT destaca las siguientes buenas prácticas:

76 (OIT, Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos 2015).

**Tabla 1. Recomendación en materia normativa**

Recomendación en materia normativa	Descripción
Ventanilla única	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agrupamiento en una sola instancia u organismo de distintos trámites que el ciudadano o empresario debe realizar ante la administración pública.</li> </ul>
Reforma de permisos y licencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar permisos innecesarios y reformular procesos de certificación mal diseñados.</li> </ul>
Plazos límites	<ul style="list-style-type: none"> <li>Silencio administrativo positivo. Significa que en caso de falta de resolución en los procedimientos administrativos dentro de los plazos establecidos, lo solicitado se considera concedido.</li> <li>Licencia provisoria. Automáticamente se transforma en definitiva transcurrido un plazo si no hay pronunciación de las autoridades competentes.</li> </ul>
Digitalización de procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos administrativos automáticos a través del uso de tecnologías de la información.</li> </ul>

Fuente: Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos. Organización Internacional del Trabajo, 2015

La segunda área de coincidencia (supervisión) se refiere a mejorar la capacidad del estado para hacer cumplir las normas. Fortalecer la capacidad del estado para aplicar la ley e imponer sanciones, reduce los espacios a la corrupción e incrementa los costos de permanecer en la informalidad. En materia de supervisión, se destacan las siguientes buenas prácticas:

**Tabla 2. Recomendación en materia de supervisión**

Recomendación en materia de supervisión	Descripción
Prevención y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias de difusión de información sobre obligaciones y derechos laborales.</li> <li>Programas de capacitación para la transición a la formalización.</li> </ul>
Mejora de las bases de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de códigos únicos de identificación, tanto para empresas como para trabajadores, que permitan cruzar información entre distintas dependencias.</li> <li>Uso de tecnologías de la información que permitan hacer un seguimiento y monitoreo más efectivo y oportuno.</li> </ul>
Mecanismos de vinculación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos para vincular a los diferentes organismos de control, permitiendo, por ejemplo, el acceso a información o el cruce de datos entre las administraciones tributarias, laborales, de seguridad social, migratorias o de policía.</li> <li>Creación de instancias interministeriales con representación de distintos actores, que permitan acciones más coordinadas.</li> </ul>
Mecanismos de inspección	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos financieros para los auditores laborales.</li> <li>Capacitación y mejora de condiciones salariales para inspectores.</li> </ul>

Fuente: Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos. Organización Internacional del Trabajo, 2015

## RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN

La corrupción es un problema que afecta gravemente a nuestro país, por lo que combatirla debe ser una prioridad nacional. Una estrategia integral de combate a la corrupción que fortalezca nuestras instituciones y restaure la confianza de los ciudadanos en las mismas, es imperativa.

Existen dos áreas, que si bien tienen un enfoque hacia lo micro, pueden impactar positivamente el día a día de empresas y empresarios: la mejora en trámites, permisos y regulaciones, y el fortalecimiento de la cultura del cumplimiento.

Estas dos políticas, además de tener un impacto directo en el operar cotidiano de las empresas, pueden tener un doble efecto positivo, al reducir los espacios a la corrupción y generar incentivos a la formalización.

En este sentido, la primera recomendación en materia de trámites es realizar un diagnóstico que permita identificar las áreas en las que las empresas enfrentan mayores problemas y retos. Este diagnóstico debe construir sobre los esfuerzos ya existentes, tales como los generados por el Observatorio Nacional del Emprendedor, y debe enfocarse en encontrar el nivel de regulación óptima que permita agilizar procesos, reducir la discrecionalidad de los servidores públicos, eliminar trámites ociosos o innecesarios y generar procesos más transparentes.

La segunda recomendación se refiere al **fortalecimiento de la cultura del cumplimiento**. Tal y como lo indican las mejores prácticas analizadas, la cultura del cumplimiento debe tener dos facetas: por un lado, la prevención y la capacitación, que se refieren a dar asesoría a las empresas para que éstas puedan ingresar a la formalidad; y por otro, el fortalecimiento de mecanismos para detectar el incumplimiento de la ley por parte de empresas y empresarios, así como el refuerzo de la capacidad del estado para imponer sanciones. Esto puede lograrse a través de mecanismos que permitan que distintas instituciones trabajen de forma conjunta y comparten información relevante.

Además, resulta claro que debido a que la corrupción y la informalidad se manifiestan particularmente en empresas de menor tamaño, **la política pública debe centrarse no sólo en formalizar a las empresas, sino también en reducir los espacios de corrupción que éstas experimentan en el día a día** y que afectan significativamente su probabilidad de crecer y ser más productivas.

Una visión integral que permita la comprensión de las complementariedades entre corrupción e informalidad nos permitirá avanzar en materia de fomento a la productividad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Corruption and Governance*. 25 de Agosto de 2015. <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSPE/E9AC26BAE82D37D685256A940073F4E9?OpenDocument>.
- . *Restrictive regulation is positively correlated to corruption*. 2009. <http://blogs.worldbank.org/psd/restrictive-regulation-is-positively-correlated-to-corruption>.
- Casar, María Amparo. *Los mexicanos contra los impuestos*. Noviembre de 2013. <http://www.nexos.com.mx/?p=15579>.
- Casar, María Amparo. México: *Anatomía de la Corrupción*. Instituto Mexicano de la Competitividad, 2015.
- Chen, Martha. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*. UN/ DESA, 2007.
- Chen, Martha. *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. WIEGO, 2012.
- Dabla-Norris, Era, Mark Gradstein, y Gabriela Inchauste. *What causes firms to hide output? The determinants of informality*. IMF, 2005.
- Dabla-Norris, Era, y Gabriela Inchauste. *Informality and Regulations: What drives the growth of firms?* IMF, 2008.
- Dougherty, Sean, y Octavio Escobar. *The determinants of informality in Mexico's states*. OECD, 2013.
- Dreher, A., y F. Schneider. *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*. IZA, 2006.
- Dreher, Axel, y Thomas Herzfeld. «The Economic Costs of Corruption: A survey and new evidence.» 2005.
- Eigen, Peter, y Christian Eigen-Zucchi. *Corruption and Global Public Goods*. Oxford University Press, 2003.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2013.
- Farrell, Diana. *The hidden dangers of the informal economy*. McKinsey Quarterly, 2004.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann, y P. Zoido-Lobaton. *Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries*. Journal of Public Economics, 2000.
- González, Darío. *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. CEPAL, 2009.
- Ihrig, Jane, y Karine Moe. *Lurking in the shadows: The informal sector and government policy*. Journal of Development Economics, 2001.
- INADEM. «Estudio "Construcción, generación y análisis de indicadores para medir el estado y la evolución del ecosistema emprendedor en México".» México, D.F., 2015.
- INADEM. «Estudio "El efecto de la corrupción en emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas"» México, D.F., 2015.
- INEGI. «La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico.» 2014.
- INEGI. «Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.» 2015.
- Loayza, Norman, y Jamele Rigolini. *Informality trends and cycles*. Policy Research Working Papers, 2006.
- Loayza, Norman, y Luis Servén Ana María Oviedo. *The Impact of Regulation on Growth and Informality*. World Bank, 2005.
- Matías Busso, María Victoria Fazio, y Santiago Levy. *Informal and Unproductive: The Productivity costs of excessive informality in Mexico*. IDB, 2012.
- McKinsey Global Institute. *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. McKinsey and Company, 2014.
- Mishra, Ajit, y Ranjan Ray. *Informality, Corruption and Inequality*. University of Bath, 2011.
- OECD. «Competition Policy and the Informal Economy.» 2009.
- . *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India*. 2015.
- OIT. *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. FORLAC, 2013.
- OIT. *La transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Nacional del Trabajo, 2014.
- OIT. «Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe.» 2013.
- OIT. «Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y Caribe.» 2014.
- OIT. «Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos.» 2015.
- Ordoñez, Julio C. Leal. *Tax Collection, the Informal Sector, and Productivity*. México, DF: Banco de México, 2013.
- Paula, Aureo de, y José Scheinkman. *The informal sector*. National Bureau of Economic Research, 2007.
- Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, y Jaime Saavedra-Chanduvi. *Informality : Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank, 2007.
- Portes, A., M. Castells, and L.A. Benton. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. John Hopkins University Press, 1989.
- Soto, Hernando de. «The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else.» 2000.
- Transparencia Internacional. «Barómetro Global de Corrupción.» 2013.
- USAID. *Removing barriers to Formalization*. 2015.

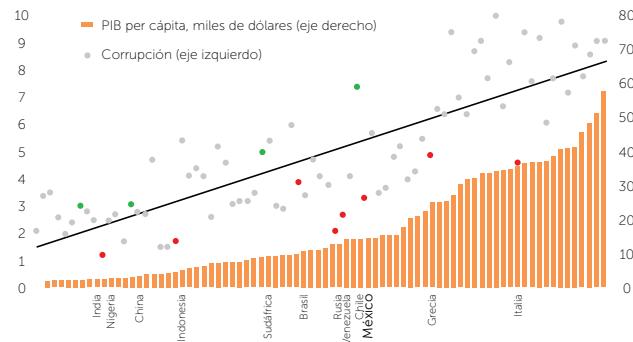
# ACEITAR LA MAQUINARIA



## CORRUPCIÓN, ESTABILIDAD ECONÓMICA Y LA GRAN PREGUNTA

Después de 2001, cuando el término BRICS fue adoptado para referirse a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica como los siguientes campeones de los países en desarrollo, los ojos del mundo se centraron en esa constelación de países. Hoy la historia es un tanto distinta. China comienza a desacelerarse aunque, según la estadística oficial, sigue creciendo a tasas tan altas que para México parecen astronómicas. Sudáfrica simplemente parece haber dejado de brillar. Dos países, Rusia y Brasil, están en problemas. El primero está pagando por las consecuencias de no haber reconstruido las instituciones internas para transitar a una democracia más liberal y a un Estado de derecho más fuerte; además, ha emprendido una estrategia geopolítica bélica contraria a la seguridad de Europa Occidental. Brasil ha comenzado una desaceleración abrupta en años recientes y los líderes en el gobierno atraviesan por una crisis relacionada con corrupción. Grecia ha sido protagonista de una crisis de deuda escandalosa. Venezuela es otra nación que en los últimos 10 años ha caído en una profunda crisis económica, política y social. **Todos estos países tienen algo en común: comenzaron la década pasada con niveles de corrupción altos**, incluso para su nivel de desarrollo económico.

**Gráfica 1. Calificación en el Índice de Percepción de Corrupción y PIB per cápita (miles de dólares). 2000.**



Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial.

LUIS MAURICIO TORRES | @maualcocer

Investigador, IMCO

## EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: LIMITACIONES METODOLÓGICAS

El Índice de Percepción de Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional otorga calificaciones en 0 y 10 de acuerdo a la percepción de corrupción en el sector público de cada país. Las calificaciones altas (cerca de 10) indican baja percepción de corrupción y calificaciones bajas indican altos niveles. Se trata de un indicador compuesto que utiliza información de encuestas y evaluaciones sobre corrupción realizadas por una variedad de instituciones alrededor del mundo.

El CPI es el indicador de corrupción más utilizado para la investigación cuantitativa del fenómeno. Sin embargo, es necesario señalar que el análisis cuantitativo derivado de mediciones subjetivas de la calidad institucional de los países se enfrenta a obstáculos y limitaciones importantes. El caso del CPI no es la excepción. Por un lado, no captura objetivamente el valor ni la extensión de las prácticas corruptas en el gobierno. La corrupción, al tratarse de una actividad ilegal, está deliberadamente oculta del escrutinio público. Por esta razón, es virtualmente imposible cuantificar el nivel de corrupción en un país. Es por esta razón que el índice de Transparencia Internacional es una medida de percepción de corrupción por parte de instituciones independientes.

Adicionalmente, la percepción está sujeta a escalas subjetivas. Una calificación puede ser interpretada de manera distinta por personas en distintas partes del mundo con contextos institucionales diferentes. Al igual que en un proceso de levantamiento de encuestas, la interpretación de las preguntas y respuestas juega un papel importante al momento de convertir los cuestionarios en datos cuantitativos.

Por último, la consistencia temporal de los datos y las opiniones de los expertos puede estar sujeta a cambios metodológicos, sesgos, inercias, resistencia al cambio de opinión e incapacidad de reconocer cambios institucionales importantes en el corto plazo.

Sin duda, el CPI de Transparencia Internacional es un insumo básico para la investigación cuantitativa de la corrupción, de lo

mejor con que contamos hoy en día y su vínculo con fenómenos económicos, políticos y sociales abordados por diversas disciplinas. Además, es una de las mediciones de corrupción más estables en el tiempo, con una metodología sólida y transparente, respaldada por organizaciones con prestigio internacional. Sin embargo, es importante reconocer que posee algunas limitaciones como las mencionadas anteriormente.

Para conocer más sobre Transparencia Internacional y el Índice de Percepción de Corrupción, véase <http://www.transparency.org/>

En el otro extremo tenemos a Chile, que ha sido un país ejemplar para el resto de América Latina, y presentaba niveles de corrupción menores a los esperados. De igual manera India, el país BRIC que ha tenido el desempeño económico más estable desde 2000, estaba bien calificado en el Índice de Transparencia Internacional respecto de países en el mismo rango de ingreso. Estos datos pueden no ser suficientes para probar que la falta de instituciones eficientes de un país, y específicamente la presencia de corrupción, determinan el desempeño económico o la estabilidad. Muchas y muy diversas razones han detonado las crisis, pequeñas y grandes, al interior de estos países. Sin embargo sí abre la ventana a una duda razonable sobre la relación entre crecimiento, desarrollo económico y corrupción.

La gran pregunta es entonces sobre el papel neurálgico del diseño institucional para determinar la trayectoria de desarrollo económico de los países. La corrupción es una excelente candidata para explicar diferencias en su desempeño económico. También podría explicar, al igual que otras características institucionales, el desarrollo económico en el largo plazo. La pregunta es si las prácticas corruptas hacen a estos mercados más, o menos, competitivos. No es ocioso plantear esta interrogante. Durante años se ha debatido sobre el papel que juega la corrupción en la eficiencia de un sistema económico. ¿Qué sabemos de la relación entre corrupción y economía? Poco, y de lo poco que sabemos casi nada es seguro. Sin embargo, en la incertidumbre de sus efectos está el argumento de que se trata de un problema de eficiencia económica.

En este capítulo exploraremos de manera general la interacción entre la percepción de corrupción y algunas problemáticas económicas relevantes para México. El argumento principal del texto es que las instituciones –y en este caso, la corrupción de manera central– importan para el desarrollo económico.<sup>1</sup>

1 Para profundizar sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico, véase Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, "Institutions as the fundamental cause of long-run growth", en *National Bureau of Economic Research*, mayo de 2004.

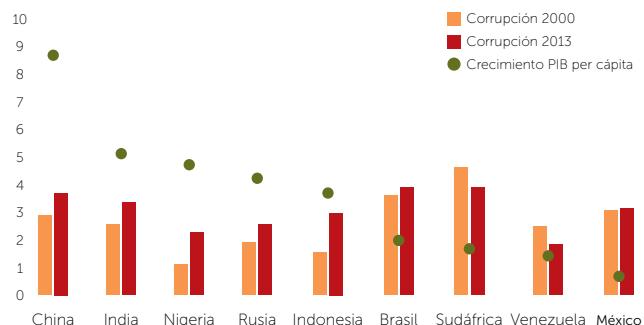
## DE LA MORDIDA A LA ECONOMÍA: LOS CANALES DE TRANSMISIÓN

El tema del papel de la corrupción en la eficiencia económica ha sido ampliamente debatido. Existen muchas hipótesis sobre las causas y efectos de la corrupción en el desempeño económico y de qué manera impulsa o restringe el desarrollo de los países. Las complejas interacciones entre las instituciones y las decisiones económicas, así como sus resultados, hacen virtualmente imposible establecer mecanismos de causalidad entre corrupción y otras variables de desempeño económico. La gran cantidad de variables que no podemos incluir en nuestros análisis, también abren ventanas a interpretaciones incorrectas. Sin embargo, sí podemos afirmar que la corrupción se relaciona con distintas características económicas de los países.

### Crecimiento económico y corrupción

Generalmente los países con mayor corrupción son aquellos en estados de desarrollo bajo que crecen más rápido que el promedio mundial. La tasa de crecimiento promedio de países muy corruptos (calificaciones de 0 a 2 en el Índice de Percepción de Corrupción) fue de 7.8% anual; para el grupo de calificaciones entre 2 y 4 es 4.6%; para los países con menos corrupción (calificaciones por arriba de 6) el promedio es 2.8%. Pero no todos los países corruptos son iguales en términos de crecimiento. Algunos países crecieron durante la década pasada a pesar de la corrupción, como China. Otros no crecieron, como México. En 2000, los BRIC registraron una calificación en el Índice de Percepción de Corrupción de entre 2.8 y 5 (a excepción de Rusia que obtuvo una calificación de 2.1) y crecieron mucho más en términos *per cápita* que otros países como Nigeria, Indonesia, Venezuela y México que presentaban índices de corrupción similares a ellos.

Gráfica 2. Índice de Percepción de Corrupción y crecimiento del PIB per cápita, 2000-2013.



Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial.

Timothy Kehoe y Kim Ruhl<sup>2</sup> tratan de explicar la disparidad en las tasas de crecimiento observadas para China y México desde una perspectiva institucional. Su teoría sugiere que México (y otros países de ingreso medio) presentan factores que impiden su crecimiento. Entre ellos se pueden encontrar un débil Estado de derecho, rigidez en el mercado laboral e instituciones financieras ineficientes. Estos factores generalmente no se encuentran en países con niveles de desarrollo menores, como China, donde las mismas instituciones disfuncionales aún no parecen tener un efecto negativo sobre el crecimiento económico. A medida que China y países de bajos ingresos alcancen niveles de desarrollo más elevados, la falta de reformas institucionales desacelerará el crecimiento económico.

## INVERSIÓN Y TALENTO

En teoría, los principales canales a través de los cuales las malas instituciones afectan el crecimiento son los efectos negativos sobre la tasa de inversión y la mala asignación de la misma en proyectos poco productivos.<sup>3</sup> Esto sucede debido a que el ambiente de negocios se deteriora con la falta de reglas claras y la rentabilidad del capital es menor para algunas inversiones. Al analizar datos recientes, la relación entre corrupción e inversión como porcentaje del PIB parece ser menos clara. En promedio, de 1995 a 2014 los países más corruptos (con calificaciones promedio de entre 0 y 2 en el Índice de Percepción de Corrupción) tuvieron una tasa de inversión fija bruta de 20.7% del PIB. En el mismo período, los países con calificaciones superiores a 8 registraron una tasa de inversión del 21.8%. En los países con calificaciones intermedias esta cifra va de 22.1% a 22.6% en promedio. Algunos casos especiales son los de Tailandia y Vietnam, naciones que han invertido en promedio cerca de 30% de su PIB durante el periodo, y por supuesto China, que cada año en promedio invierte cerca del 40% de su PIB. Sin embargo, la distribución de tasas de inversión en el mundo es bastante estable y pocos países tienen desviaciones significativas del promedio que se encuentra entre 20 y 25 por ciento.

La tasa de inversión no presenta variaciones significativas entre grupos de países de acuerdo a su nivel de corrupción. Sin embargo, con datos del Banco Mundial sí podemos decir qué países más corruptos tienen menores niveles de inversión fija bruta por trabajador. La inversión por trabajador nos indica los gastos que

se realizan en maquinaria, equipo e infraestructura y que se ponen a disposición de la fuerza laboral para los procesos productivos. De manera similar, países con baja percepción de corrupción reportan mayores niveles de talento, medido como la población económicamente activa con educación terciaria. Los países con calificaciones menores a 2 en el índice de Percepción de Corrupción ni siquiera reportan datos sobre educación terciaria en la PEA ante el Banco Mundial. De acuerdo con la definición de competitividad del IMCO, estas dos características hacen a los países más corruptos menos competitivos también.

**Gráfica 3. Inversión por trabajador y fuerza laboral con educación terciaria por calificación en el Índice de Percepción de Corrupción. Promedio 1995-2014.**



Fuente: IMCO con datos de Banco Mundial y Transparencia Internacional.

## EFICIENCIA FISCAL

La corrupción también parece relacionarse con la manera en que el gobierno invierte y la eficiencia fiscal. El sector público en países corruptos recauda menos impuestos.<sup>4</sup> Lo anterior es fundamental para comprender los efectos negativos que tiene la corrupción generalizada (y particularmente en el sector público) sobre la sociedad. Los ingresos fiscales son esenciales para que el gobierno logre ofrecer servicios públicos y obras de infraestructura de manera correcta. Además, el ingreso fiscal otorga un margen de maniobra para reaccionar en momentos de crisis. La corrupción puede reducir los ingresos fiscales si la administración y la regulación contribuyen a la evasión de impuestos, exenciones y una administración tributaria poco efectiva.

La corrupción también muestra efectos negativos en el desempeño del sector público por el lado del gasto. En países donde la corrupción es habitual, los gobiernos invierten menos en educación y salud, elementos básicos para el desarrollo del capital humano.<sup>5</sup> Los

2 Timothy J. Kehoe y Kim J. Ruhl, "Why have economic reforms in Mexico not generated growth?", en *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, diciembre, 2010.

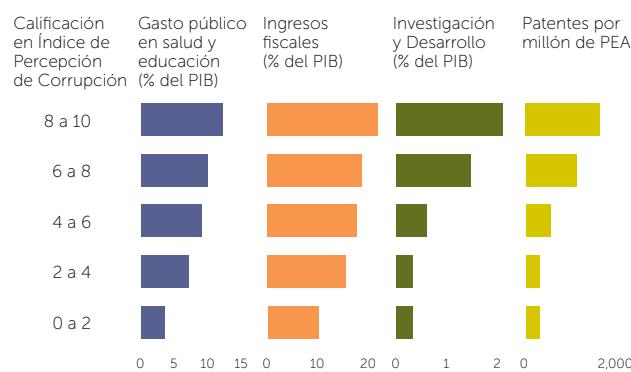
3 Paulo Mauro, "Corruption and growth", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, no. 3, 1995.

4 Vito Tanzi y Hamid Davoodi, "Corruption, public investment and growth", en *IMF Working Paper*, 1997.

5 Paolo Mauro. "Corruption and the composition of government expenditure," *Journal of Public Economics* 69, 263-279, enero 1998.

gobiernos altamente corruptos eligen invertir en sectores y proyectos en los cuales la corrupción sea más fácil de cubrir, como por ejemplo en infraestructura y obra pública de grandes proyectos de construcción. Además, la corrupción puede estar relacionada con una asignación de precios ineficiente. Se estima que en países altamente corruptos los costos de construcción de infraestructura carretera son 15% mayores.<sup>6</sup>

**Gráfica 4. Indicadores económicos por grupos de países de acuerdo a su calificación en el Índice de Percepción de Corrupción (CPI). Promedio 1995-2014.**

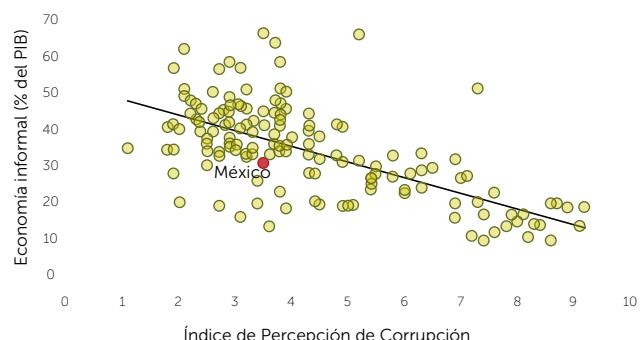


Fuente: IMCO con datos de Banco Mundial y Transparencia Internacional.

## INFORMALIDAD

En la mayoría de los países del mundo, la corrupción y los mercados informales van de la mano. En entornos corruptos, los índices de informalidad son altos, como muestra la evidencia que se presenta más adelante. Ambos fenómenos se relacionan con incertidumbre en los intercambios comerciales. En la economía informal, la regulación del Estado es débil. Bajo ese entorno, la corrupción no permite que la regulación sea clara y justa. Una posible causa de la informalidad es que la corrupción genera fricciones con la autoridad que regula la economía oficial. La informalidad es una válvula de escape que complementa las prácticas de corrupción, e incluso puede surgir para evitar o centralizar en un grupo limitado de personas las relaciones con autoridades que extraen rentas. Sin embargo, la actividad informal puede llevar al soborno de autoridades para evitar castigo y persecución en un círculo vicioso. No hay nada que establezca un límite superior al monto de rentas que puede extraer una autoridad corrupta a los agentes económicos informales.

**Gráfica 5. Índice de Percepción de Corrupción y Economía Informal (porcentaje del PIB). Promedio 1999-2007.**



Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Schneider y Williams (2013).<sup>7</sup>

## CORRECCIÓN DE EXTERNALIDADES, POLÍTICA DE COMPETENCIA E INNOVACIÓN

Es necesario mencionar el papel de la corrupción en el deterioro de las funciones esenciales del gobierno y que impactan en tres ejes: corrección de externalidades,<sup>8</sup> políticas de competencia e innovación.

La corrupción puede reducir la habilidad del gobierno para corregir eficazmente externalidades negativas de las actividades productivas y delitos cometidos por agentes económicos privados.<sup>9</sup> Cuando una empresa se beneficia del soborno para evitar una multa ambiental, o un inversionista deja de temer a la ley que impide el uso de información privilegiada para realizar transacciones bursátiles (*insider trading*), entonces las herramientas para lograr uno de los objetivos más importantes de la regulación económica –corregir externalidades– se atrofian.

La corrección de externalidades es solo uno de los mecanismos por los cuales el Estado resuelve fallas de mercado. Otro asunto importante donde la acción legal de las autoridades es necesaria, ocurre en el establecimiento y aplicación de reglas de competencia. Cuando algunos sectores o agentes económicos capturan la regulación, la corrupción implícita de estos arreglos crea reglas de operación que favorecen concentraciones de mercado y el crecimiento económico potencial se reduce.

7 Friedrich Schneider y Colin C. Williams, "The shadow economy", en *The Institute of Economic Affairs Monographs*, Hobart paper 172, 2013.

8 En la teoría económica, las externalidades ocurren cuando la producción o el consumo de un agente económico afecta la producción, consumo o bienestar de otro.

9 Benjamin A. Olken y Rohini Pande, "Corruption in developing countries", *National Bureau of Economic Research Annual Review of Economics*, vol. 4(1), p. 479-509, 2012.

6 Paul Collier, Martina Kirchberger y Mans Soderbom, "The cost of road infrastructure in low and middle income countries." *World Bank Policy Research working paper*, no. WPS 7408. 2015

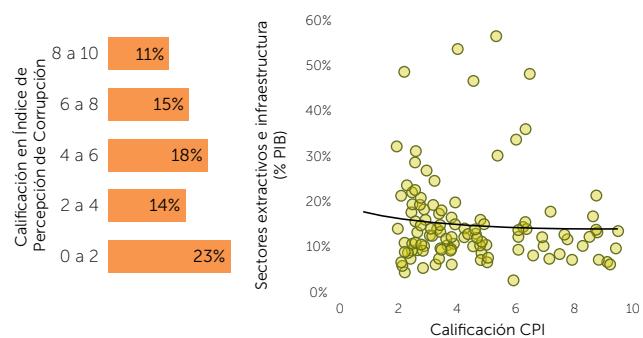
Es posible que las industrias extractivas en marcos institucionales débiles generen corrupción y que la maldición de los recursos naturales (es decir, bajo crecimiento en un entorno de abundancia de recursos naturales de todo tipo) también propicia niveles de corrupción altos. Mientras que en los países con calificaciones entre 2 y 6 puntos en el CPI la renta petrolera va entre 6% y 9% del PIB, los países con calificaciones entre 0 y 2 en el mismo índice reportan rentas petroleras equivalentes a 26%. La presencia de petróleo y otros minerales puede impulsar el surgimiento de sectores altamente propensos a la corrupción, que a la vez generan reglas del juego afines a la opacidad y el uso discrecional de los recursos y las influencias. En 2015, la OCDE sugirió que la corrupción ocurre de manera importante en sectores como infraestructura, industrias extractivas (petróleo, gas y minería), educación y salud.<sup>10</sup> En 2013, cerca del 50% de la capitalización de mercado de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) se concentraba en sectores como finanzas, construcción, bienes raíces, minería, servicios de agua, luz, electricidad y telecomunicaciones, así como infraestructura. Todos los sectores anteriores están catalogados como vulnerables a prácticas poco competitivas.<sup>11</sup> La estructura productiva del país favorece la corrupción, y a la vez esa corrupción puede esparcirse a otros sectores de la economía.

Una correlación simple entre la participación de sectores extractivos y de infraestructura\*\* en el PIB y la calificación en el Índice de Percepción de Corrupción, no arroja ningún resultado significativo. Sin embargo, al controlar la presencia de industrias extractivas y de infraestructura en la economía con otras variables como el PIB por habitante (una medida de desarrollo económico) o el porcentaje de la PEA con educación terciaria, podemos concluir que la presencia relativamente alta de estos sectores se asocia negativa y significativamente con el control de la corrupción (véase Anexo 1).

La competencia y la innovación muchas veces van de la mano. La corrupción al interior de un sector puede traer resultados desfavorables para la innovación.<sup>12</sup> En países en desarrollo, la corrupción es un buen candidato para

explicar la baja capacidad de innovación en productos y estrategias de organización,<sup>13</sup> dado que el esfuerzo de las empresas e instituciones públicas se concentra en preservar los arreglos informales que posibilitan la extracción de rentas, no en la innovación. Ante la corrupción, los costos de monitoreo y de transacción limitan la escala de las actividades productivas y se reducen los incentivos para innovar y emprender.<sup>14</sup> La incertidumbre relacionada con la rentabilidad de la inversión y con la habilidad de los emprendedores e innovadores para apropiarse de beneficios económicos por sus inversiones en tecnología, innovación o simplemente para entrar el mercado, disminuyen el atractivo de ser disruptivo y competitivo.

**Gráfica 6. Sectores extractivos e infraestructura\*\* (porcentaje del PIB)**



Fuente: IMCO con datos de GTAP<sup>15</sup> y Transparencia Internacional.

\*\* La participación de los sectores extractivos y de infraestructura se calculó como la suma de la producción de petróleo, gas, construcción (vivienda y no vivienda), así como minerales (metálicos y no metálicos) como porcentaje del PIB.

## EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LA INVERSIÓN

La productividad de la inversión en capital fijo suele ser mucho más alta en países menos desarrollados, que también son los más corruptos. El crecimiento del PIB es mucho más alto en relación a la Formación Bruta de Capital Fijo de dos años atrás en estos países. Pero un hallazgo interesante del IMCO es que la volatilidad de la productividad del capital es mucho más alta en países altamente corruptos y disminuye conforme se avanza a niveles menores de corrupción.

10 OCDE, *Consequences of corruption at the sector level and implications for economic growth and development*, OECD Publishing, Paris. 2015. Disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implications-for-economic-growth-and-development\\_9789264230781-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implications-for-economic-growth-and-development_9789264230781-en)

11 Véase por ejemplo, "Planet plutocrat. Our crony-capitalism index", en *The Economist*, 15 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>

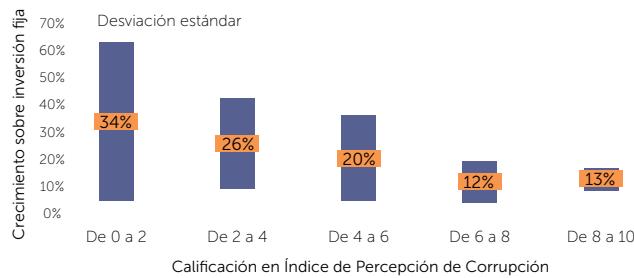
12 Marcelo Veracierto, "Corruption and innovation", en *Economic Perspectives*, vol. 32, no. 1, 2008.

13 Prashanth Mahagaonkar, "Corruption and innovations: a grease or sand relationship?", en *Jena Economic Research Papers*, no. 2008-017. 2008.

14 Sergey Anokhin y William S. Schulze, "Entrepreneurship, innovation and corruption", en *Journal of Business Venturing*, vol. 24-5, p. 465-476, 2008.

15 Badri Narayanan, Angel Aguiar y Robert McDougall (eds.), *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 8 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University, 2012. Disponible en: [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8\\_doco.asp](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8_doco.asp)

**Gráfica 7. Productividad del capital fijo y corrupción.**  
Promedio 1995-2013.



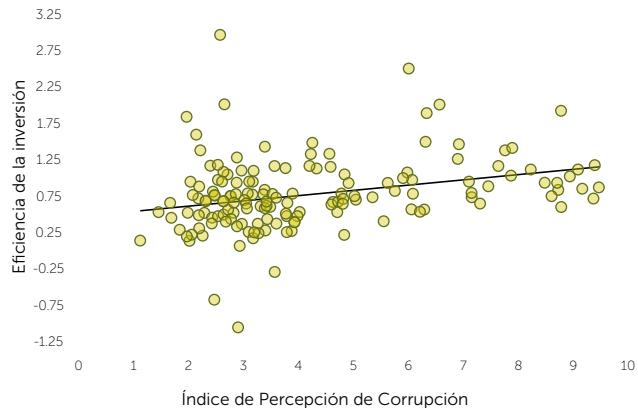
Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial.

Algunos estudios han tratado de medir la rentabilidad o productividad de la inversión de distintas maneras. Utilizando otras estrategias de análisis se ha encontrado una relación positiva entre la eficiencia de la inversión<sup>16</sup> (medida como el promedio del crecimiento anual del PIB sobre el promedio del crecimiento de la inversión real) y el control de la corrupción. Si reproducimos el ejercicio encontramos que efectivamente existe una relación entre cuánto crece porcentualmente el PIB en promedio año con año respecto del crecimiento en inversión y el nivel de corrupción. Lo anterior nos dice que la eficiencia de la inversión en términos de crecimiento es mayor en países donde el control de la corrupción es efectivo. Otra manera de verlo es que en países poco corruptos (es decir, naciones donde en promedio la calificación en el Índice de Percepción de Corrupción se encontraba por arriba de la mediana) la relación entre el crecimiento de la inversión y el crecimiento del PIB es más fuerte que en países muy corruptos. De nuevo, la volatilidad de la eficiencia de la inversión parece ser mayor en países con altos niveles de corrupción que en aquellos donde es menos común.

En las empresas también se ha encontrado una conexión entre la presencia de pagos de sobornos y la eficiencia de la inversión.<sup>17</sup> El efecto es negativo al considerar tamaño, tiempo de operación, acceso a financiamiento y otras variables macroeconómicas que pudieran tener influencia sobre la eficiencia de la inversión al interior de las empresas. Lo preocupante es que el soborno resulta especialmente perjudicial para las pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas tienen menos problemas con la corrupción por tener mayores recursos económicos para evitarla, ventajas para el cabildeo que facilita la captura regulatoria, mejor control

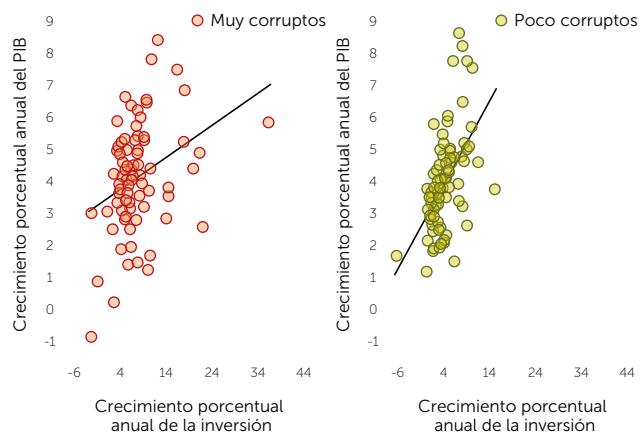
del poder judicial para resolver controversias y litigios con métodos extralegales, o para ejercer la corrupción con funcionarios de gobierno de alto nivel, lo cual propicia una mayor efectividad de las prácticas corruptas.

**Gráfica 8. Eficiencia de la inversión y corrupción.**  
Promedio 1995-2013



Fuente: IMCO con datos de Banco Mundial y Transparencia Internacional.

**Gráfica 9. Crecimiento de la inversión fija y crecimiento del PIB por nivel de corrupción. Promedio 1995-2013.**



Fuente: IMCO con datos de Banco Mundial y Transparencia Internacional.

La corrupción interna también parece afectar las relaciones económicas internacionales de los países corruptos. La evidencia sobre las consecuencias de la corrupción sobre la Inversión Extranjera Directa y el flujo de capitales es mixta. Por un lado, los países más corruptos tienen riesgos crediticios más altos, aunque la relación puede no ser significativa. La correlación entre el flujo neto de capitales y la corrupción es mucho más fuerte. Sin embargo, los mercados usualmente descuentan el riesgo relacionado a las debilidades institucionales. Por ejemplo, en países con calificaciones menores a 4 en Índice de Percepción de Corrupción, la tasa de interés de préstamo va en promedio de 16 a 20%,

16 Hiren Sarkar y M. Aynul Hasan, "Impact of corruption on the efficiency of investment: evidence from a cross-country analysis", en *Asia-Pacific Development Journal*, vol. 8, no. 2, 2001.

17 Conor M. O'Toole y Finn Tarp, "Corruption and the efficiency of capital investment in developing countries", en *World Institute for Development Economics Research, Working Paper no. 27*, United Nations University, 2012.

mientras que para los que tienen calificaciones entre 4 y 8 puntos tienen tasas cercanas al 9%. Los países con mejores calificaciones en percepción de corrupción tienen tasas de préstamos cercanas a 6% en promedio.

Con estos datos podemos constatar que los países donde la percepción de corrupción ha sido persistentemente alta, poseen menores niveles de desarrollo, pero también peor desempeño en otras áreas económicas. A pesar de esta evidencia, durante décadas ha existido un debate que busca entender el papel de la corrupción para permitir o inhibir el desarrollo.

## HEREJÍA: LA CORRUPCIÓN COMO UN FACILITADOR DE LA EFICIENCIA

Para abordar la relación entre corrupción y economía es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿la corrupción es buena o mala para el desarrollo? Existen dos posturas al respecto. La primera, la dominante, afirma que este fenómeno es un mecanismo de extracción de rentas, que invariablemente distorsiona mercados y la asignación de recursos. Para los seguidores de esta corriente, la corrupción es siempre un obstáculo para el desarrollo.

Para otro grupo de economistas, la corrupción no es indeseable en todos los casos. Por el contrario, opinan que "aceita la maquinaria del crecimiento, el desarrollo y la eficiencia". Bajo esta premisa, **la corrupción puede ser un mecanismo de resolución de conflictos entre el regulador, el servidor público y el ciudadano o empresario**. El argumento central de esta última posición es que ante un entorno regulatorio y burocrático ineficiente, la corrupción es una alternativa de mercado que le pone precio a la ineficiencia institucional.

La línea de argumentación de esta hipótesis es que la estructura burocrática se involucra en un acto de corrupción para facilitar los procedimientos al usuario. El soborno resuelve la ineficiencia de la regulación mal diseñada. Bajo esta visión, el burócrata no necesariamente abusa de su poder y el regulador (quien delega la tarea de aplicar la regulación al burócrata) no necesariamente buscaba extraer rentas. La debilidad de esta hipótesis es que en la práctica, es posible que el diseño regulatorio favorezca la mayor captura de rentas posible. El servidor público posee poder discrecional y eso lo hace potencialmente corrupto. Existen instituciones débiles donde los incentivos propician el uso discrecional del poder para hacer uso de la regulación extractiva. La mezcla es un coctel institucional que propicia el surgimiento de la corrupción.

La evidencia sobre el papel de la corrupción en la eficiencia económica no es clara ni conclusiva. En países donde los obstáculos regulatorios son altos, podríamos esperar mayores índices de corrupción. Sin embargo, la causalidad puede ir en reversa: los burócratas posiblemente aumenten intencionalmente las trabas regulatorias para extraer rentas. Es posible que la corrupción sea más nociva para el crecimiento y la inversión cuando el Estado de derecho y la eficacia del gobierno son deficientes.<sup>18</sup> Otros enfoques de investigación indican que la corrupción es menos perjudicial en términos de eficiencia con marcos institucionales inefficientes.<sup>19</sup>

En suma, no hay suficiente evidencia sólida que sostenga la hipótesis de la corrupción como una forma de "aceitar la maquinaria". Aun cuando fuera correcto y cierto afirmar que la corrupción destraba ciertos frenos a la economía, no debe usarse como estrategia ni tolerarse por sus probables consecuencias en el largo plazo.

## ACEITANDO LA MAQUINARIA: MENOS REGULACIÓN, MENOS CORRUPCIÓN

De las pocas cosas que podemos afirmar de un entorno corrupto es que la presencia de este fenómeno es síntoma de que algo no está funcionando correctamente en la economía, el gobierno y la sociedad. La corrupción se convierte en un problema de eficiencia económica cuando (a) las reglas del juego no son claras o son injustas; y (b) la corrupción distorsiona el resultado económico y distributivo de decisiones públicas y privadas. La corrupción es un mecanismo de resolución de conflictos incompatible con una economía de mercado meritocrática que premia la innovación, la eficiencia y la competencia.

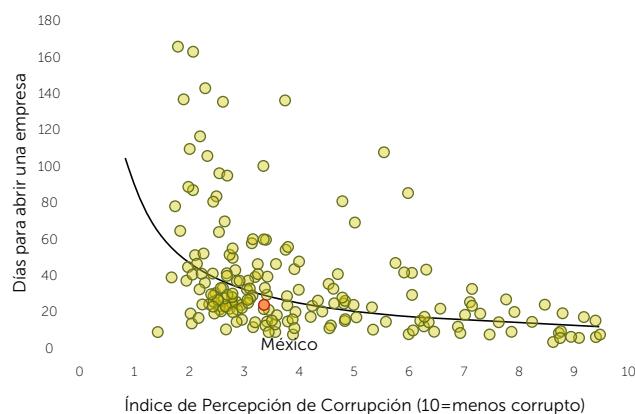
Los países con peores índices de corrupción tienen regulaciones más abundantes y menos eficientes. Por ejemplo, en los países con una calificación baja en el Índice de Percepción de Corrupción (CPI de 0 a 2 puntos), toma 72 días abrir una empresa en promedio. Para los que obtienen calificaciones entre 2 y 4 puntos, el promedio es de 39. En el otro extremo vemos que los países con calificaciones superiores a 8 necesitan en promedio nueve días para abrir una empresa. Afortunadamente, no es necesario conocer la dirección de la causalidad para sugerir recomendaciones y mecanismos que disminuyan la corrupción. Usualmente buscamos mecanismos para corregir la corrupción y esto

18 Pierre-Guillaume Méon y Khalid Sekkat, "Does corruption grease or sand the wheels of growth?", en *Public Choice*, vol. 122 no. 1/2, p. 69-97, 2005

19 Pierre-Guillaume Méon y Laurent Weill, "Is corruption an efficient grease?" en *Bank of Finland: Institute for Economics in Transition Discussion papers*, 20, 2008.

en consecuencia mejore la relación entre burócratas e inversionistas, esperando generar más crecimiento. La línea de acción puede ir en el sentido inverso.

**Gráfica 10. Corrupción y tiempo para abrir una empresa. Promedio 1995-2013**



Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial.

#### REFORMAS ANTICORRUPCIÓN Y FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS: EL CASO DE GEORGIA

Georgia es el país que más avanzó en el Índice de Percepción de Corrupción entre 2005 y 2014. Al mismo tiempo, fue de los que mayor avance registró en temas de facilidad para hacer negocios. De 2005 a 2015, fue la segunda nación que redujo de manera más importante el número de trámites para iniciar un negocio y se encuentra dentro de los 10 países que disminuyeron más el número de días necesarios para realizar la misma tarea.

El cambio institucional en Georgia inició con la llamada Revolución de las Rosas en 2003 y la separación pacífica del poder del entonces presidente Eduard Shevardnadze. La revolución vino acompañada de una transición hacia una sociedad más liberal en lo político y lo económico, tratando de distanciarse de su historia como parte de la Unión Soviética. Esto dio paso a una serie de reformas agresivas que entre otras cosas buscaban disminuir el tamaño del gobierno y la corrupción en sus prácticas.

En un estudio\* de 2012, el Banco Mundial hace énfasis en la manera en que las autoridades "redujeron drásticamente cargas regulatorias, eliminaron agencias completas que tenían mandatos redundantes [especialmente aquellas que realizaban inspecciones] o que carecían de las capacidades de implementación básicas". Durante el proceso se eliminó también la necesidad de obtener licencias o permisos para cerca del 84% de las actividades comerciales. Los trámites burocráticos se realizan en una visita a la agencia encargada del proceso, los pagos se realizan sólo con transferencias bancarias y se unificaron el registro de comercios y el fiscal.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Cuando la cultura de la corrupción es el mecanismo esperado para resolver conflictos, las instituciones que extraen rentas logran prosperar a costa del bienestar colectivo. En un entorno corrupto es difícil crear escenarios donde la competencia y la meritocracia son las reglas del juego. La corrupción distorsiona las decisiones de ciudadanos y empresarios, pone recursos en donde son menos productivos y reduce la efectividad de la regulación de externalidades. Necesitamos combatir la corrupción no solo porque es una práctica ilegal y poco ética, sino también por tratarse de un problema de eficiencia económica. La respuesta no es recurrir a la corrupción para reducir la rigidez, sino eliminar las causas de la corrupción. Si ésta es verdaderamente un mecanismo para reducir la rigidez regulatoria y "aceitar la maquinaria", entonces se deben eliminar las causas de su surgimiento. Es decir, necesitamos combatir las prácticas extractivas y los obstáculos regulatorios. **Transparencia, flexibilidad, sistematización y agilidad en la regulación de trámites y resolución de conflictos, ejecución de contratos, registro de propiedad, separaciones laborales y en general la facilidad para hacer negocios, reducen las oportunidades de involucrarse en una relación corrupta con las autoridades.**

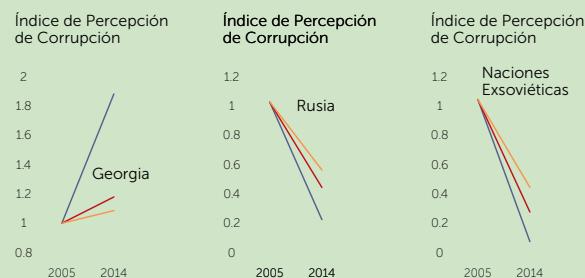
Los países corruptos son más pobres, invierten poco y desarrollan menos talento. En pocas palabras, son escasamente competitivos. No siempre hay una relación entre corrupción y eficiencia económica. Sin embargo, mientras más pobres los países y menos educada su población, la corrupción es una variable para explicar el desempeño económico de las naciones.

Este ensayo documenta evidencias de la relación entre corrupción y economía. Su fin último es dibujar recomendaciones de política pública para países en desarrollo con un control de corrupción deficiente como México. ¿Cómo podemos utilizar el cambio institucional y la regulación económica para hacer a México menos corrupto y más competitivo? Describimos algunas propuestas de reducción de corrupción para mejorar la competitividad de los países:

**Reducir la carga regulatoria para el sector productivo privado.** Cuando la corrupción es una respuesta alternativa para cumplir con regulaciones excesivas y probablemente diseñadas para extraer rentas, debemos reducir la carga regulatoria que genera la corrupción. Hacerle la vida más fácil a ciudadanos, emprendedores e inversionistas es una medida preventiva cuya responsabilidad recae en los tres niveles de gobierno. Dado que el cambio institucional necesario para mejorar el Estado de derecho y reducir

Adicionalmente, se redujeron los tiempos para expedir documentos y validaron estándares internacionales para operar en el país. Si un burócrata en Georgia impone un requisito en un trámite, es su responsabilidad que se lleve correctamente, no de los particulares.

### TRAYECTORIA DE CALIFICACIÓN EN CPI Y FACILIDAD DE HACER NEGOCIOS. ÍNDICE 1-2005



Fuente: IMCO con datos de Transparencia Internacional y Doing Business de Banco Mundial.

\*World Bank, "Fighting corruption in public services. Chronicling Georgia's reforms", en *Directions in Development. Public Sector Governance*. 2012

la impunidad es un proceso largo y difícil, podemos hacer uso de la regulación mercantil para eliminar oportunidades de prácticas corruptas que elevan los costos de una economía.

Si la informalidad es un mecanismo para evitar la extracción de rentas por parte del gobierno y el embrollo burocrático, una reducción de la carga regulatoria puede reducir índices de informalidad en las economías emergentes.<sup>20</sup> Se debe romper el círculo vicioso de mayor regulación para controlar la informalidad, que a su vez genera más informalidad.

Las opciones disponibles actualmente para combatir la corrupción en trámites para empresas e inversionistas son diversas. Por un lado existen iniciativas de gobiernos, organismos multilaterales y emprendedores en el mundo que buscan agilizar la apertura de empresas. Las herramientas de gobierno electrónico para pagos y trámites reducen el contacto transaccional del ciudadano y el empresario con burócratas, lo cual sistematiza la administración pública y reduce la posibilidad de trabajadores públicos y políticos para establecer mecanismos corruptos.

Otra política pública interesante e innovadora es la reducción en el uso de efectivo para pago de trámites y registros. Las transacciones que pueden ser rastreadas en el sistema financiero suelen ser menos proclives a la corrupción.

**Reconfigurar el uso de los recursos públicos para reorientar la inversión a sectores con menor corrupción.** Para algunos países en desarrollo que sufren de corrupción, replantear la importancia del gasto corriente (por ejemplo, en profesionalización de policías, maestros y trabajadores del sector salud) frente a la inversión en infraestructura (como segundos pisos para automóviles o edificios para hospitales alejados de los centros urbanos), es fundamental para poner a trabajar la política fiscal en proyectos con tasas de rentabilidad social positivas. Cuando afirmamos que hay que invertir más, eso significa invertir mejor. De hecho, países con menor corrupción dirigen una mayor parte de su gasto público a gasto corriente que mejore la productividad de personas, empresas y gobierno, y no tanto a la inversión fija. La inversión debería ser ligeramente superior a la destrucción por el paso del tiempo de distintos tipos de activos, incluido el capital humano.

**Crear instituciones que controlen la corrupción para incrementar efectividad de acciones de gobierno.** La creación de órganos autónomos de competencia y regulación ambiental, industrial y relacionada con la innovación, tendrá efectos limitados en una economía donde la corrupción impera. Es necesario crear instituciones que mejoren el control de la corrupción por tres razones: (a) permite que la acción gubernamental tenga más efectividad para corregir externalidades negativas, (b) la regulación deja de favorecer a sectores o empresas que incurren en actos de corrupción para ganar participación de mercado o defender su posición dominante, y (c) un entorno libre de corrupción y con competencia efectiva es necesario para la innovación.

**Evaluar correctamente el riesgo y la tasa de rentabilidad social de la inversión pública.** Además de la regulación económica, la política fiscal podría ser mucho más efectiva si la corrupción no introdujera distorsiones en la decisión de asignación de recursos. Es necesario que las futuras inversiones públicas tengan una tasa de rentabilidad social positiva y la corrupción sea un obstáculo para que la política fiscal se enfoque en esos proyectos. México requiere una mayor transparencia en la información de los principales proyectos de inversión, que además deben asegurar cuatro condiciones: (a) la tasa interna de retorno de los proyectos debe ser positiva para el agente privado que ejecuta el proyecto, y los riesgos de rentabilidad negativa deben ser transparentes para el público y

<sup>20</sup> Djankov, Simeon, Ira Lieberman, Joyita Mukherjee, y Tatiana Nenova. "Going informal: benefits and costs." *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*]. Sofia: Center for the Study of Democracy (2003): 63-80.

administrarse adecuadamente; (b) el proyecto no debe crear obligaciones públicas de subsidio por plazos largos o incluso a perpetuidad; (c) la fuente de financiamiento del gasto público y privado que acompaña a la inversión (por ejemplo para dotar de médicos a los hospitales y de maestros a las escuelas, o para mantener el activo en el tiempo), debe formar parte de los flujos financieros del proyecto; y (d) debe asegurarse que la inversión pública beneficie al mayor número posible de personas, asegurando su conectividad con redes existentes y que ocurra en aquellos lugares con más densidad poblacional.

**Mejorar la certidumbre en la rentabilidad de la inversión para las empresas.** A escala macroeconómica, la productividad de la inversión es volátil en países corruptos, porque los pagos por corrupción no son públicos ni pueden preverse adecuadamente en el curso de un proyecto de inversión. La efectividad del crecimiento de la inversión es mayor en países menos corruptos. Esto nos dice mucho sobre cómo las instituciones mejoran el proceso de elección de proyectos de inversión y cómo estos evolucionan para otorgar mayores rendimientos.

Con respecto a las empresas, la corrupción disminuye la eficiencia de la inversión y el efecto es aún mayor para las pequeñas y medianas. Si queremos desarrollar el potencial de empresas en crecimiento, debemos reducir su carga regulatoria y la presencia de autoridades que funjan más como depredadoras en el ecosistema que como reguladoras.

#### **ANEXO 1. Estimaciones de un modelo de mínimos cuadrados ordinarios que relaciona corrupción y presencia de sectores extractivos y de infraestructura**

Variable dependiente: CPI	(a)	(b)	(c)
Sectores extractivos e infraestructura (% PIB)	-1.99	-3.67***	-4.87***
log (PIB per cápita)		1.12***	
PEA con educación terciaria (%)			0.9***
Constante	4.79***	-4.33***	3.63***
R cuadrada	0.00	0.72	0.24

\* p<.1; \*\* p<.05; \*\*\* p<.01

Fuente: Estimaciones propias con datos de GTAP, Banco Mundial y Transparencia Internacional.

# CORRUPCIÓN Y EVASIÓN FISCAL



Los ciudadanos nos resistimos a pagar impuestos. Ideamos estrategias, incluso burdas, para eludir o reducir su pago. No nos complace transferir una parte de nuestro patrimonio a la hacienda pública. ¿Será que todo se reduce a la natural codicia humana? ¿En ello también incide el despilfarro del gasto del Estado y la ineficiencia de los bienes y servicios públicos? ¿Qué hay del despotismo, la opacidad y la corrupción de las autoridades?

Los impuestos se justifican en tanto se destinan al cumplimiento de las funciones y responsabilidades del Estado, como educación, salud, seguridad pública, etcétera, y en la medida que el gasto público respete los principios establecidos en la Constitución Federal: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (art. 134).

Cuando la percepción social considera el gasto público como dispendioso, opaco u objeto de corruptelas, la resistencia fiscal aumenta y se materializa en expresiones coloquiales como: "Carece de sentido pagar impuestos», «es mejor evadirlos». Todo ello afecta las finanzas públicas de México.

La corrupción impacta en los índices de evasión fiscal, en la efectividad de la recaudación tributaria y en la informalidad laboral. En 2013, la recaudación federal, incluyendo ingresos por hidrocarburos, equivalió al 19.7% del PIB, la más baja entre los países de la OCDE.<sup>1</sup> A su vez, la tasa estimada de evasión fiscal para 2012 fue del 26%.<sup>2</sup> Lo anterior se agrava cuando la tasa de

1 En 2010 y 2011, la recaudación federal fue del 19.5% y en 2012 del 19.6% del PIB. En 2013, el promedio de los 34 países que integran esta organización fue del 34.1%, en tanto que el de los 20 países de América Latina que ella contabiliza fue del 21.3%. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013*, OCDE, marzo de 2015.

2 Es difícil contar con estadísticas precisas sobre la evasión fiscal. Entre los componentes de dicho porcentaje destaca un 24.28% en el IVA, 31.40% en el ISR de las personas morales y 83.44% en el ISR de las personas físicas por actividades empresariales y profesionales. Centro de Estudios Estratégicos, *Estudio de evasión global de impuestos*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, 2013.

Luis M. Pérez de Acha | @LuisPerezDeAcha

Socio Fundador, Despacho PDeA Abogados, S.C.

informalidad laboral a mayo de 2015 fue del 57.5%.<sup>3</sup>

El objetivo de este trabajo es evidenciar algunos mecanismos utilizados por los contribuyentes, en contubernio con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para evadir impuestos. Una exigencia recurrente de las autoridades fiscales es que se pruebe lo que se les imputa. Esta petición es absurda por definición: presupone que los corruptos dejan huellas de sus actos y exige nuestra sagacidad para encontrar lo inencontrable.

La falta de evidencias no significa que la corrupción sea inexistente, cuando la experiencia y la percepción ciudadana corroboran lo contrario.<sup>4</sup> La carencia de pruebas ratifica la astucia de los contribuyentes y de las autoridades del SAT para encubrir sus actos. Se trata de un fenómeno prácticamente indemostrable, aunque no por ello innegable.

## FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA RESISTENCIA FISCAL

La resistencia fiscal es uno de los factores que deteriora la efectividad recaudatoria del Estado. Lo deseable es justamente lo contrario, o sea, la espontaneidad en el pago de impuestos que optimiza los ingresos tributarios y deriva en un menor desgaste institucional del SAT frente a los contribuyentes.

Para María Amparo Casar existen "cuatro determinantes que inciden en la disposición de los ciudadanos a pagar los impuestos que por ley les corresponden: a) el

3 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, junio de 2015. En este índice no se incluye la informalidad que se da en varias de las actividades del sector formal, por ser imposible su medición. Un ejemplo de esto son los consumos en restaurantes que los clientes pagan en efectivo y de los que no solicitan facturas fiscales.

4 México ocupa el lugar 103 de 175 países (IPC, 2014). Si se considera sólo a los países de la OCDE, estamos en el último escalón.

conocimiento de la población sobre sus obligaciones tributarias; b) la percepción sobre la justicia del régimen tributario; c) la imagen sobre el uso y manejo de los recursos públicos; d) las percepciones sobre el riesgo y castigo asociados a la evasión fiscal.<sup>5</sup>

Si la evaluación de esas cuatro determinantes es positiva, la resistencia fiscal tiende a la baja y la recaudación al alza. Lo opuesto también sucede: si la estimación ciudadana sobre el uso y destino del gasto público es negativa, tenemos incentivos para incumplir nuestras obligaciones fiscales, con la consecuente afectación de los ingresos públicos.

De este modo, los niveles de resistencia fiscal de los contribuyentes dependen básicamente de tres variables:

- Desconocimiento del destino del gasto público debido a una deficiente transparencia en el origen y aplicación de nuestros impuestos.
- Insatisfacción con la calidad de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, lo cual se detona con el despilfarro del gasto público.
- Percepción sobre corrupción e impunidad de funcionarios públicos, como lo demuestran algunos ejemplos: 91% para partidos políticos, 83% para poder legislativo, 90% para policía, 80% para poder judicial y 87% para servidores públicos.<sup>6</sup>

Lo anterior fue reconocido en 2005 por el entonces jefe del SAT, quien manifestó: "Nos enfrentamos a una arraigada cultura de incumplimiento fiscal que, en el fondo, es parte de un problema más amplio: una cultura cívica endeble, lastimada por décadas de opacidad en los asuntos públicos, por episodios lamentables de corrupción o de despilfarro en el uso de los recursos públicos; una cultura de incumplimiento alentada por la repetida experiencia de la impunidad o por la constatación de ofensivas inequidades en la aplicación de la ley."<sup>7</sup>

5 Casar, María Amparo, "Los mexicanos contra los impuestos", Revista NEXOS, México, 1º de noviembre de 2013, <http://www.nexos.com.mx/?p=15579>.

6 Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional, 2013.

7 Palabras de José María Zubiría Maqueo, jefe del SAT, en el evento de firma de las bases de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para fomentar el civismo fiscal, febrero de 2005. Cita tomada de Hinojosa Cruz, Adriana Verónica, "Evasión y elusión fiscal: su abordaje a través de la integración de una nueva estrategia educativa", Congreso Virtual Internacional "Los Grandes Problemas Nacionales", coorganizado por el Congreso del Estado de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Nuevo León, septiembre de 2008, p. 11. Énfasis añadido.

El fenómeno social de la evasión tributaria es complejo. En él inciden los factores antes mencionados y la renuencia a transferir una parte de nuestro patrimonio a la hacienda pública. Esto se modula con el temor consciente de que el Estado actúe en nuestra contra, incluso por la vía penal, o bien, se potencia con la desfachatez de los contribuyentes que se escudan en la resistencia fiscal colectiva para evadir impuestos.

Cuando la cultura de la evasión fiscal se multiplica exponencialmente, el SAT afronta una especie de 'guerra de guerrillas' –todos contra las autoridades fiscales–, en un esquema en el que los contribuyentes atendemos con desgano o incumplimos con obstinación nuestras obligaciones fiscales, en un reto interminable de ver quién gana más y quién pierde menos en el jaleo.

## ¿QUÉ DELITOS INTEGRAN LA CORRUPCIÓN?

La corrupción carece de definición legal. Es un concepto que engloba un conjunto de delitos enlistados en la Convención de Mérida contra la Corrupción (2003), en su mayoría tipificados como tales en el Código Penal Federal y en las codificaciones de las entidades federativas. Algunos de los delitos ahí previstos y que resultan relevantes para efectos de este artículo, son los siguientes:

- Cohecho o soborno de funcionarios públicos y del sector privado.
- Peculado o malversación de recursos públicos y privados.
- Enriquecimiento ilícito.
- Lavado de dinero.

De esta lista se desprende que la corrupción opera indistintamente en el sector público y en el privado. Nadie es inmune a este fenómeno. En unos casos es 'lineal', cuando se presenta en cada bando sin confabularse con el otro: privados con privados y públicos con públicos. La corrupción también puede ser 'cruzada', cuando los integrantes de un sector se vinculan y operan con los del otro. Esta modalidad es la que genera más atención por el "punto de encuentro entre autoridad y empresa pero de ninguna manera se agota en ese contexto."<sup>8</sup>

Los funcionarios públicos y los particulares involucrados en actos de corrupción, no sólo requieren del apoyo de terceros para eludir responsabilidades legales, sino también para incorporar a la actividad económica los recursos obtenidos. Por eso es que el lavado de dinero

8 Casar, María Amparo, México: Anatomía de la Corrupción, México, CIDE-IMCO, 2015, pp. 27 y 28.

se tipifica como corrupción en la Convención de Mérida y se sanciona en la legislación penal mexicana.

Aunque el fraude fiscal no se conceptúa como corrupción, es calificable como tal en la medida que implica maquinaciones ilegales de los propios contribuyentes y, en su caso, componendas ilícitas con funcionarios del SAT.

## EL SAT Y LA RECAUDACIÓN FISCAL

Como órgano desconcentrado, el SAT funciona desde el 1º de julio de 1997. No obstante sus casi 20 años de existencia, es heredero de una experiencia que encuentra sus orígenes en los primeros años del México independiente. A él corresponde la innoble tarea de cobrar impuestos. Edmund Burke, escritor, filósofo y político irlandés del siglo XVIII, señaló: “Agradar cuando se recaudan impuestos no es una virtud concedida a los hombres.”

Desde su creación, el trabajo del SAT ha sido encomiable. En forma progresiva ha renovado los procesos de contratación de recursos humanos basados en pruebas psicométricas enfocadas, entre otros aspectos, a los valores e integridad de las personas. También ha automatizado sus procedimientos internos, los servicios de apoyo a contribuyentes y los mecanismos de control e investigación de sus funcionarios y empleados.<sup>9</sup>

En lo que hace a sus funciones operativas, el SAT ha potenciado gradualmente sus labores de fiscalización, recaudación, cobro coactivo y persecución de delitos fiscales, a través de las siguientes medidas:

- Actualización de mecanismos legales de control sobre los contribuyentes, como, por ejemplo, la contabilidad electrónica y la digitalización de comprobantes fiscales.<sup>10</sup>
- Automatización de los sistemas para recabar y procesar información de los contribuyentes y de terceros relacionados con ellos, como, por ejemplo, instituciones financieras, notarios y corredores públicos, proveedores, clientes y patrones.

9 Estos mecanismos de control son independientes de los implementados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

10 En la actualidad, la denominación técnica es Comprobantes Fiscales Digitales por Internet [CFDI].

- Mejora de los mecanismos de intercambio de información bancaria y fiscal con otras autoridades nacionales<sup>11</sup> y del extranjero.<sup>12</sup>
- Automatización de procesos de fiscalización a contribuyentes mediante revisiones electrónicas.
- Optimización de la determinación presuntiva de impuestos a través de depósitos bancarios<sup>13</sup> y de la discrepancia fiscal.<sup>14</sup>
- Fortalecimiento de actuaciones contra actos tributarios ilícitos, como la publicación de las listas de emisores de comprobantes fiscales falsos.<sup>15</sup>

Sin embargo, un aspecto desatendido en el SAT son los sueldos de los funcionarios y personal administrativo, que desde 2001 no se han actualizado. La justificación radica en que el jefe del SAT no puede percibir un salario superior al del presidente de la República (CPEUM, Art. 127 Fr. II), lo cual permea en la estructura de la institución y limita la posibilidad de modificar el escalafón salarial.

El problema de los sueldos rezagados es que abren la puerta a la corrupción, sobre todo en las áreas jurídica y de fiscalización por el poder que tienen para ayudar o afectar a los contribuyentes. La necesidad o la codicia pueden incitarlos a actuar indebidamente. Cuentan con la experiencia para hacerlo y saben cómo camuflar sus corruptelas. Los sueldos bajos fomentan estas conductas, pues como dijo Joseph Fouché, el tenebroso ministro del Interior francés: “Todo hombre tiene su precio. Lo que falta es saberlo.”

Sería indebido encasillar en un mismo rasero a todos los funcionarios y empleados. La mayoría se caracteriza por un compromiso serio y honesto con la institución. Sin embargo, en una estructura aproximada de 35 mil empleados distribuidos en todo el país, la variable humana es impredecible. Basta con que se relajen los

11 Por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

12 Dos ejemplos: la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (Convención de Estrasburgo) y el Foreign Account Tax Compliance Act de los Estados Unidos de América (FATCA).

13 El artículo 59, fracción III, del Código Fiscal de la Federación presume como ingresos de los contribuyentes los depósitos en sus cuentas bancarias “que no correspondan a registros de su contabilidad que esté obligado a llevar”.

14 El artículo 91 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece esta presunción en los términos siguientes: “Las personas físicas podrán ser objeto del procedimiento de discrepancia fiscal cuando se compruebe que el monto de las erogaciones en un año de calendario sea superior a los ingresos declarados por el contribuyente, o bien a los que le hubiere correspondido declarar.”

15 Los comprobantes no son en sí mismos falsos –no pueden serlo–, pues se emiten a través de los sistemas informáticos del SAT. Se les conoce así porque, como se indica en el apartado siguiente, en ellos se amparan operaciones inexistentes o simuladas.

controles internos o que los mandos superiores actúen con opacidad y en provecho de sus propios intereses, para que la corrupción se expanda en el organigrama. La experiencia así lo demuestra.

## IMPUESTOS Y CORRUPCIÓN

En razón de las funciones que el SAT desempeña y de los beneficios que los contribuyentes buscan a su favor, la corrupción en materia fiscal opera predominantemente en forma 'cruzada', es decir, en un esquema de interacción recurrente entre particulares y autoridades fiscales. Los casos de corrupción light se presentan en mandos medios e inferiores, con la finalidad de facilitar los trámites a los contribuyentes, y aunque criticable por ilícita, su afectación es mínima en los ingresos tributarios. Otra variante de la corrupción es la que opera en niveles superiores, caracterizada por una articulación sutil y con blindaje sofisticado, dados los intereses en juego y el destacado perfil de los funcionarios y contribuyentes involucrados.

A diferencia de la primera, esta segunda categoría carcome sustancialmente la recaudación federal. Sus modalidades son variadas:

a) **Abuso en la utilización de comprobantes fiscales falsos.** En los últimos 10 años se ha dado un crecimiento inusitado de comprobantes que amparan operaciones inexistentes o simuladas, como medio para evadir el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo que actualiza el delito de defraudación fiscal (Código Fiscal de la Federación, Art. 108). También se han usado para lavar dinero proveniente de actos de corrupción y, en general, de todo tipo de actividades ilícitas. De este modo, se configura un triada propia de la delincuencia organizada: corrupción, defraudación fiscal y lavado de dinero.

Con la intención de combatir este fenómeno, el 1º de enero de 2014 se estableció un procedimiento especial en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, que faculta al SAT para que de manera expedita actúe en contra de quienes emiten este tipo de comprobantes y de quienes los utilicen. Este mecanismo ha creado conciencia en ciertos sectores de contribuyentes –también en sus asesores– de que es riesgoso el descaro en el uso de comprobantes falsos.

Sin embargo, las actuaciones de las autoridades del SAT adolecen de algunas irregularidades estructurales. Una de ellas, por ejemplo, es que no han procedido con la determinación y fuerza que les otorga el artículo 69-B en contra de ciertas empresas líderes en la proveeduría (venta) de comprobantes falsos, cuyos socios o aliados presumen su impunidad como instrumento

de mercadotecnia de sus productos. Los hechos demuestran que esa ostentación es fundada.

En lo que corresponde a los receptores de los comprobantes, es decir, a quienes los compran, las autoridades han eximido a algunos contribuyentes de toda responsabilidad legal y penal. Así, por ejemplo, no han actuado en contra de empresarios que utilizaron comprobantes falsos para financiar campañas políticas o para el manejo de sobornos en la contratación de obras y servicios públicos.

Otro supuesto se actualiza cuando los funcionarios federales, estatales y municipales simulan o inventan obras o servicios para la malversación de recursos públicos, utilizando comprobantes apócrifos. Esta conducta es doblemente afrentosa: fraude fiscal y peculado; esto es, la malversación o uso indebido del dinero del Estado.

b) **'Vacunas' fiscales.** Esta práctica ha existido durante décadas. Su implementación es sencilla: los contribuyentes que se encuentran en una situación irregular en el pago de impuestos –incluso delictiva– acuerdan con las autoridades del SAT que les practiquen auditorías, cuyos resultados han sido previamente definidos entre ellos.

Existiendo ese preacuerdo, se da inicio a las auditorías fiscales, por lo general a través de visitas domiciliarias y siempre referidas al período –uno o más años– que desea inmunizarse. Todos los detalles se cuidan. Nada queda suelto. En este aspecto, el trabajo de los auditores del SAT linda en la perfección, como lo demuestra la experiencia histórica. Saben cómo hacerlo y tienen experiencia para ello.

Los resultados de las auditorías se ajustan a los márgenes que cada caso permita: en unos, los pagos de los contribuyentes quedan entre el 10% y 20% de los créditos fiscales originalmente adeudados; en otros, quizás los menos, los pagos quedan en cero pesos. Es obvio que los auditores cobran en su provecho una comisión sobre el 'ahorro', que como tal es soborno o cohecho.

Terminadas las visitas domiciliarias, las 'vacunas' operan con plena eficacia. Esto significa que, salvo algunas excepciones, el SAT queda imposibilitado para realizar nuevas auditorías sobre los impuestos y ejercicios ya revisados.<sup>16</sup> De ahí que coloquialmente se conozcan

16 El artículo 53-C del Código Fiscal de la Federación prohíbe al SAT revisar impuestos, conceptos o rubros que hayan sido objeto de fiscalización previa, salvo excepciones limitativamente establecidas en el propio artículo. Así, por ejemplo, si las autoridades fiscales practican una visita domiciliaria a un contribuyente para comprobar el cumplimiento del ISR e IVA a su cargo por el año de 2014, ese contribuyente queda 'vacunado' contra cualquier revisión subsecuente sobre los mismos conceptos.

como ‘vacunas’ a estos mecanismos, cuya efectividad y especial rentabilidad complica combatirlos.

Las ‘vacunas’ fiscales también se utilizan para blindar a personajes políticos y de gobierno, sobre todo cuando están por concluir sus cargos. Es un escudo que les confiere un grado importante de inmunidad, tanto por actos ilícitos que hayan cometido como para protegerse de animosidades transexenales en su contra.

Dada su sofisticación, las ‘vacunas’ fiscales pasan desapercibidas y no se conceptúan como corrupción. Para efectos mediáticos es un problema aislado e inusual. No es así. Las mismas están arraigadas en la mayoría de los gobiernos locales y en actuaciones clave del propio SAT. Se trata de un esquema que perjudica a la hacienda pública y al resto de los contribuyentes, que pagamos en forma correcta nuestros impuestos.

c) Devoluciones del IVA. Ciertos contribuyentes se duelen de que el SAT no les devuelve los saldos a favor de este impuesto. Las autoridades fiscales se justifican en que los comprobantes utilizados por ellos amparan operaciones inexistentes o simuladas, o bien, provienen de empresas de outsourcing que se utilizan para encubrir como servicios profesionales independientes, lo que en realidad son servicios prestados por trabajadores.<sup>17</sup>

Una decisión del jefe del SAT ha sido que todas las devoluciones del IVA que excedan de 10 millones de pesos, sean autorizadas a nivel central, es decir, por las administraciones generales ubicadas en la ciudad de México. Naturalmente, esto ha provocado un embudo operativo en la propia dependencia y un desgaste administrativo para los contribuyentes. Las tráves burocráticas son una constante. Así, por ejemplo, se ha convertido en regla general que las autoridades fiscales revisen la validez de los comprobantes que soportan los saldos a favor, cuando ello tendría que ser la excepción y siempre que hubiera elementos fundados de sospecha (Código Fiscal de la Federación, Art. 22).

Lo anterior derivó en que las devoluciones del IVA hayan dejado de tener un manejo ordinario y ágil. Hoy los contribuyentes requieren del auxilio de asesores especializados para materializarlas. Sin embargo, el exceso de normatividad ha provocado una oferta profesional apartada de la ortodoxia legal (“coyotaje”), con resultados favorables para los interesados en casos cuestionables –incluso turbios– que alimentan sospechas de corrupción de funcionarios del SAT.

17 No es el momento de abordar los servicios de outsourcing. Sin embargo, su contratación genera un IVA por servicios personales independientes, que no debería existir legalmente dado que los servicios proporcionados por trabajadores no causan ese impuesto.

d) Condonaciones de impuestos. En distintos momentos, el SAT ha condonado a estados y municipios el ISR retenido a sus trabajadores.<sup>18</sup> Esquemas semejantes se han introducido para condonar créditos fiscales a contribuyentes.<sup>19</sup>

Por lo que hace a estados y municipios, esta medida se justificó en los elevados niveles de endeudamiento con el gobierno federal. Para el año 2013, la condonación significó que el gobierno federal dejara de recibir \$17 mil millones de ISR. Esta medida fue perniciosa por tres razones: la primera, porque esas retenciones privaron a los trabajadores de una parte de su salario; la segunda, porque las mismas no se enteraron al SAT, lo que implicó que se quedaran en poder de los estados y municipios; y la última, porque se desconoce el destino que estos dieron a un dinero que no les pertenecía.

Por su parte, también en relación con el año de 2013 y derivado del programa “Ponte al Corriente”, el SAT condonó a contribuyentes créditos fiscales por un monto de \$166 mil millones, de los cuales el 96% correspondió a personas morales.<sup>20</sup>

En sí mismas, todas esas condonaciones no involucran actos de corrupción, en tanto fueron instrumentadas a través de normas generales, se operaron de manera institucional y, en la generalidad de los casos, a través de los sistemas informáticos del SAT. Sin embargo, la información relacionada con las mismas se ha mantenido con inflexible secreto, no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI, antes IFAI–, reiteradamente ha exigido que las autoridades fiscales proporcionen dicha información.<sup>21</sup>

La opacidad no significa que no se exista corrupción, pero sí nutre el recelo ciudadano sobre irregularidades estructurales en la administración de los recursos públicos y sobre la ilegalidad de los actos del SAT que benefician a contribuyentes.

18 Una condonación se instrumentó a través del Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de diciembre de 2008. Otra más en el artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para 2013.

19 La última condonación de este tipo se estableció en el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2013.

20 Con este Programa se recuperaron \$40 mil millones. *Informe del Programa de regularización de adeudos “Ponte al Corriente”*, elaborado por el SAT, [http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion\\_cuentas/Documents/Informe\\_PontealCorriente2013\\_271213.pdf](http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf).

21 Resoluciones emitidas los días 8 de mayo de 2013 en los expedientes RDA 1309/13 y RDA 3529/13, 18 de junio de 2014 en el expediente RDA 1204/14, y 29 de abril de 2015 en el expediente RDA1118/15 y acumulados.

## CONCLUSIONES

El SAT es uno de los proyectos institucionales más importantes de México. El funcionamiento del Estado depende de la recaudación federal, la cual no sólo debe ser óptima en términos económicos, sino también respetuosa de los principios constitucionales de transparencia y honradez en la administración de recursos públicos.

La corrupción viola ambos principios, a la vez que agudiza la resistencia fiscal y daña los ingresos tributarios. Lo paradójico es que los ciudadanos, en una peculiar situación de víctimas y victimarios, somos los perjudicados finales de la corrupción, en un círculo vicioso interminable, por el escalamiento de ese fenómeno y de la impunidad que le va aparejada.

Los esquemas de corrupción fiscal señalados en este trabajo son algunos de los que se presentan en nuestro país. Los ciudadanos los identificamos, pero carecemos de pruebas para denunciarlos legalmente. Por ello, el combate a la corrupción es tarea prioritaria del Estado. El SAT es copartícipe de esta responsabilidad al encauzar investigaciones por defraudación fiscal y lavado de dinero en contra de funcionarios corruptos y particulares ligados a ellos. Las leyes federales lo facultan para hacerlo. Casos emblemáticos así lo demuestran.

# DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN: ¿CÓMO ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO?

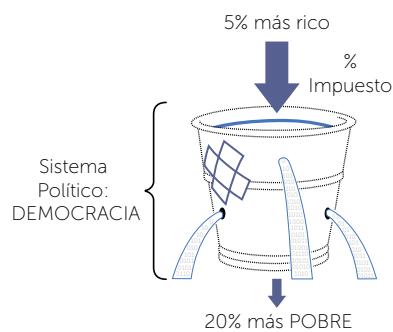


ANA LAURA MARTÍNEZ | @mrsigualdad

Consultora, IMCO

En 1975 Arthur Okun propuso<sup>1</sup> "El experimento de la cubeta agujereada". Consideremos al 20% de los hogares de menor ingreso y al 5% más rico. Ahora supongamos que un político propone cobrarle un impuesto del 10% de su ingreso a los más ricos, para transferirlo a los más pobres. El programa, sin embargo, presenta un reto técnico sumamente importante: el dinero debe ser transportado de las familias ricas a las pobres ¡en una cubeta agujereada! Por lo que una parte del ingreso simplemente desaparecerá en el tránsito y los pobres no recibirán todo el dinero. Digamos que el dinero "perdido" es del 10% de lo recaudado: ¿debe la sociedad aún así apoyar el impuesto?, y ¿si se pierde 50% ó 75%? Nótese que aún si se perdiera el 99% del dinero los pobres recibirían un beneficio. ¿Dónde debe la sociedad marcar la línea? Dos variables resultan clave para contestar dicha pregunta: el sistema político y el nivel de desigualdad prevalecientes en la sociedad.

Gráfica 1. El experimento de la cubeta agujereada



Fuente: Okun, Arthur, Equality and Efficiency, the Big Tradeoff, 1975.

El experimento anterior presenta de forma simple la relación entre desigualdad y corrupción, y conduce a tres conclusiones simples e intuitivas: 1) entre más agujeros tenga la cubeta, menos será el impacto redistributivo de la política, 2) entre más dinero se pierda, más difícil será convencer a lo ricos de pagar un impuesto más alto y 3) entre menos recursos netos se transfieran de los ricos a los pobres, menos se reducirá la desigualdad.

1 Okun, Arthur, Equality and Efficiency, *The Big Tradeoff*, 1975.

Existe evidencia<sup>2</sup> que confirma el poder explicativo del experimento: la corrupción mantiene una relación estrecha con el nivel de desigualdad de los países, pero, ¿hacia dónde corre la causalidad?, ¿la corrupción provoca desigualdad o es la desigualdad la que lleva a la corrupción? y ¿cuáles son los posibles mecanismos causales?

## DESARROLLO HUMANO Y CORRUPCIÓN: LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Una forma de analizar la relación entre desigualdad y corrupción proviene de la amplia literatura que relaciona el nivel de pobreza con la prevalencia de la corrupción. En particular, una de sus vertientes analiza la relación entre corrupción y desarrollo humano,<sup>3</sup> utilizando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) producido por Transparencia Internacional.

El IDH mide el bienestar de los individuos de un país; utilizarlo en lugar del PIB, permite comprender el efecto de la corrupción no sólo en el crecimiento económico sino también en el "desarrollo" de las personas. El IDH, de acuerdo al PNUD, se enfoca en las oportunidades y las elecciones de las personas, según el concepto de "capacidades humanas" de Amartya Sen. En este contexto, la corrupción es nociva para la "expansión de capacidades humanas" porque genera políticas públicas ineficientes, distorsiona las decisiones de inversión y las libertades económicas, y facilita el florecimiento de actividades ilegales y delictivas.<sup>4</sup>

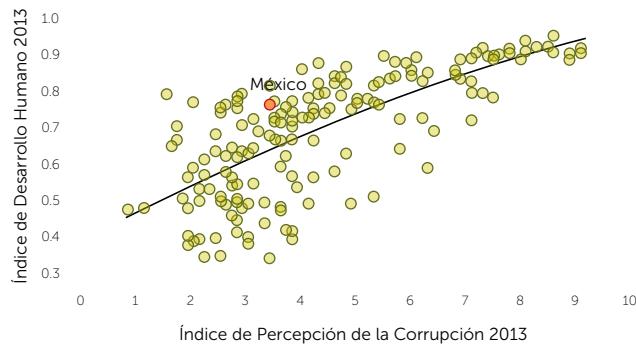
2 Jong-Sung, Y. & S. Khagram, "A comparative study of inequality and corruption", American Sociological Review, 2005

3 Qizilbash, Mozaffar, Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion. Oxford Development Studies 29, no. 3 (2001): 265-78.

4 Sen, Amartya, *Development as Freedom*. Anchor Books, Nueva York, 1999.

La gráfica 1 confirma dicho argumento al presentar una relación negativa entre el IDH y el IPC para un total de 187 países. Dado el IDH de México, se esperaría un mejor resultado en el nivel que presenta en el IPC.

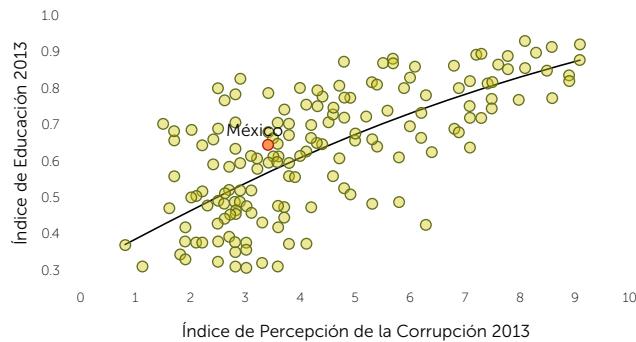
**Gráfica 1. Relación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y Transparencia Internacional.

Dado que el IDH se compone de un índice de educación, uno de salud y un tercero que se refiere a los ingresos, nos permite enfocarnos en indicadores particulares que la literatura relaciona con la corrupción. **Conforme una población se vuelve más educada y aumentan sus indicadores de salud, menos frecuentes son los actos de corrupción.** La gráfica 2 muestra la relación entre el Índice de Educación (IE) –calculado a partir de la media de años de estudio en cada país– y el IPC. Nuevamente, México se encuentra por arriba de la línea de ajuste. Con un IE de 0.64 se esperaría que México tuviera un IPC mayor a cinco y no uno de 3.4.

**Gráfica 2. Relación entre el Índice de Educación (IE) y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), 2013**

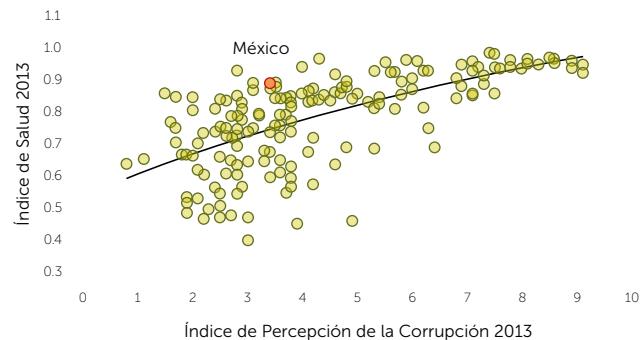


Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y Transparencia Internacional.

Lo mismo ocurre en la gráfica 3 donde se presenta la relación entre el Índice de Salud (IS) –medido de acuerdo a la esperanza de vida al nacer– y el IPC. De nuevo, con un IS de 0.88, México podría, o debería, tener

una percepción de la corrupción de cinco, número significativamente menor al actual.

**Gráfica 3. Relación entre el Índice de Salud (IS) y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y Transparencia Internacional.

Las tres gráficas anteriores son consistentes con la literatura sobre el tema<sup>5</sup> al sugerir que la corrupción de ciertos grupos daña el desarrollo humano debido al mal uso o apropiación ilegitima de los recursos destinados al sector salud y educación, entre otros. Para el caso de México, Casar (2015) encuentra que 30% de la población percibe la corrupción en las escuelas públicas como "muy frecuente", 35% como "frecuente" y 16% como "poco frecuente". Para los hospitales públicos los porcentajes son: 14%, 29% y 35%, respectivamente;<sup>6</sup> pero las tres gráficas anteriores nos dicen algo más: México no está en la línea de ajuste, es decir, no alcanza la percepción de la corrupción típica para un país con su nivel de desarrollo, porque tanto el IDH, como el IE y el IS capturan los promedios de bienestar de la población mexicana. En una sociedad tan desigual como la nuestra, los promedios simplemente no son representativos. La desigualdad afecta la percepción de la corrupción vía un acceso desigual de la población a los niveles de desarrollo humano, de salud y de educación.

## DESARROLLO HUMANO Y CORRUPCIÓN: LA COMPARACIÓN DOMÉSTICA

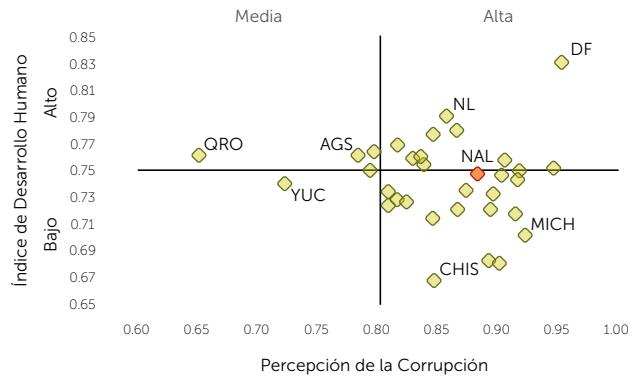
Si a nivel internacional se detecta una relación entre corrupción y desarrollo, lo mismo ocurre al interior del país. Utilizando el IDH producido por el PNUD y la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), encontramos que 18 de las 32 entidades federativas se encuentran en

5 Li, Hongyi, Lixin Colin Xu, and Heng-fu Zou. "Corruption, Income Distribution, and Growth", *Economics and Politics* 12, No. 2 (July 2000): 155-81.

6 Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción en México*, IMCO-CIDE, México, 2015: p.24.

el recuadro de "bajo" IDH pero "alta" percepción de la corrupción. Sólo Querétaro, Aguascalientes, Campeche y Colima se encuentran en el recuadro de "alto" IDH y percepción de la corrupción "media". Tener un IDH bajo sí aumenta la probabilidad de tener una mayor percepción de la corrupción en el caso de las entidades federativas mexicanas.

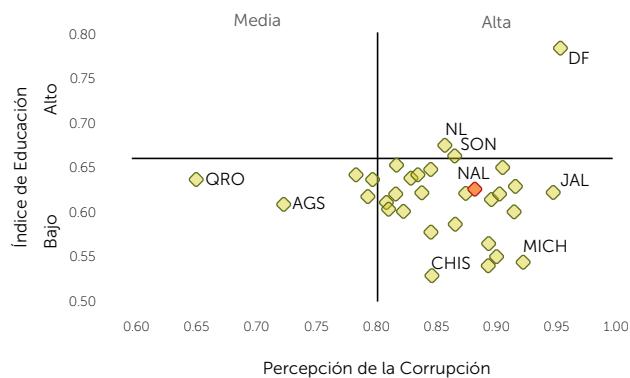
**Gráfica 4. Índice de desarrollo humano vs Percepción de la corrupción**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y Transparencia Internacional.

Resulta de especial relevancia el caso del índice de educación. Los resultados presentados en la matriz 2 evidencian una muy alta correlación entre tener un nivel educativo "bajo" y una "alta" percepción de la corrupción. Destaca que sólo tres de las 32 entidades federativas presentan un índice "alto" de educación según el PNUD: DF, Nuevo León y Sonora.

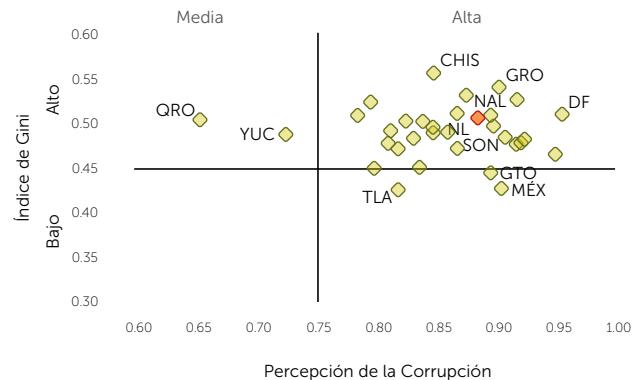
**Gráfica 5. Índice de educación vs Percepción de la corrupción.**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y CONEVAL.

Además, a nivel doméstico, al analizar la relación entre desigualdad –medida a través del Coeficiente de Gini– y corrupción, arribamos a un resultado central. Como muestra la matriz 3, en México existe una altísima correlación entre el nivel de desigualdad y el de corrupción.

**Gráfica 6. Índice de GINI vs Percepción de la corrupción.**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y Transparency International.

Es decir, existe evidencia de que a nivel entidades la desigualdad puede ser una causa de la relación inversa entre desarrollo y corrupción; mismo argumento que aplica para la comparación internacional: si las oportunidades educativas y de salud estuvieran mejor repartidas podríamos observar una reducción en el IPC.

En suma, de la comparación internacional y doméstica podemos concluir que existe una relación inversa entre desarrollo y corrupción, y una alta correlación entre el nivel de desigualdad y el de corrupción.

## EL CÍRCULO VICIOSO: DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN

El experimento de la "cubeta agujereada" demuestra que el sistema político es de importancia central tanto para contener la corrupción, como para tomar las decisiones redistributivas adecuadas. Un sistema democrático adecuado debería generar pesos y contrapesos de tal forma que tanto el nivel del impuesto como el número de agujeros sean los óptimos, es decir, que maximicen el beneficio social; sin embargo, la evidencia empírica encuentra resultados diferentes. De hecho, la relación parece tomar una especie de "U" en las democracias jóvenes, aumentando los incentivos a la corrupción en un inicio para reducirse sólo tras su consolidación.<sup>7</sup> La desigualdad juega un papel importante en dicha paradoja.

En comunidades muy desiguales existe un número muy grande de pobres que poseen un porcentaje pequeño de la riqueza y un pequeño grupo elite que acapara un porcentaje sustancioso de la misma. Bajo un sistema democrático, las élites temen perder sus privilegios a manos de las mayorías, lo que genera incentivos para que usen sus cuantiosos recursos en capturar el proceso

<sup>7</sup> Treisman encontró que toma un promedio de 40 años a una democracia para que se reduzcan los niveles de corrupción. Treisman, Daniel, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76 (2000): 399-457.

político. La corrupción, por tanto, tiende a perpetuar la desigualdad en una relación simbiótica en la que una alimenta a la otra.

La corrupción contribuye a la desigualdad porque facilita la apropiación inequitativa de riqueza y privilegios e inhibe los cambios institucionales que buscan romper el statu quo. De hecho, para la muestra de 129 países, Jong-Sung encuentra que la reducción en una desviación estándar del Gini está asociada con una mejora de entre 0.21 y 0.26 desviaciones estándar en el índice de percepción de la corrupción.<sup>8</sup>

México es el penúltimo país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), con un Gini de 0.49. Además, la desigualdad de ciertas entidades federativas es mayor a la nacional. De hecho, el caso de Chiapas es particularmente revelador a la luz de las elecciones de junio y julio del 2015 en las que prevalecieron las acusaciones de compra-venta del voto y en donde, a juzgar por los porcentajes de votación al partido del gobernador, se evidencian anomalías en el proceso electoral y un alto nivel de corrupción de las autoridades estatales. Chiapas es el estado más desigual del país con un Gini de 0.55.

Estos hallazgos no deben conducirnos a la desesperanza. La lección es simple: reducir la corrupción sin atacar una de sus causas de raíz –la desigualdad– es un despropósito, es decir, no se trata de “domar a la condición humana” como expresara el Presidente Peña Nieto el 23 de Junio de 2015 en la instalación del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, sino de combatir el círculo vicioso en el que la desigualdad mantiene inmerso a nuestro país.

---

<sup>8</sup> You, Jong-sung, Democracy, Inequality and Corruption: Korea, Taiwan and the Philippines Compared. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015.

# CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS MUNICIPALES: EL PODER DE LA INFORMACIÓN



CARLOS GRANDET | @cgrandet

Investigador, IMCO

CÉSAR RESÉNDIZ | @ResendizCsar

Investigador, IMCO

Los municipios en México propician el ambiente adecuado para la corrupción. Sus frágiles instituciones cuentan con personal poco profesionalizado y diversas carencias operativas; existen, por ejemplo, oficinas sin los servicios básicos de cómputo, a lo que se le añade la carga regulatoria excesiva y la poca vigilancia por parte de instituciones de rendición de cuentas y de la ciudadanía en general. Si además agregamos las prácticas limitadas de apertura y generación de información sobre su gestión, la mezcla resulta en un hábitat natural para múltiples casos de corrupción municipal.

Esta situación ha afectado dramáticamente el crecimiento de México y la calidad de vida de la población. Los municipios son responsables de otorgar licencias y permisos para operar un negocio, para construir vivienda o para realizar una conexión a la red de agua, entre otras facultades, lo que los convierte en una pieza central del desarrollo económico y urbano de México, al mismo tiempo que genera oportunidades para que los funcionarios actúen con discrecionalidad. Algunos ejemplos de situaciones que se repiten cotidianamente incluyen: un pago adicional para

acelerar un permiso que suele tardar meses porque el catastro no se encuentra digitalizado, un portafolio con fajos de billetes para algún funcionario a cambio de modificar el uso de suelo o una comida a un inspector para evitar una multa. El resultado es un espacio cargado de oportunidades para la corrupción tal y como lo confirman las percepciones: 76% de los mexicanos considera que las prácticas corruptas son frecuentes o muy frecuentes en este nivel de gobierno.<sup>1</sup>

Son muchos los casos que ponen de manifiesto la corrupción municipal aunque destacan algunos como el de Acapulco durante el huracán Paulina, que evidencia el peligro que significa otorgar licencias irregulares:<sup>2</sup> las autoridades municipales permitieron construir en zonas que eran calificadas de alto riesgo, sentando las bases para la tragedia que ocurrió con el desastre natural; otro caso relevante, de acuerdo con reportes de la prensa, involucró a la empresa Walmart en 2004 (y descubierto hasta 2012), cuando ejecutivos de esa empresa sobornaron a autoridades municipales de San Juan Teotihuacán para modificar el uso de suelo que prohibía construir en una zona cercana a las pirámides;<sup>3</sup> o también está el caso de Cuernavaca, donde con acuerdo unánime del cabildo y del congreso local (sin importar la pluralidad partidista de estos dos órganos) el municipio

Tabla 1. Trámites con mayor percepción de corrupción

Trámite	Percepción de corrupción (%)	Nivel de gobierno
Faltas administrativas	37.1	Multinivel
Infracción por incidente de tránsito	35.4	Multinivel
Infracciones al estacionarse	27.9	Municipal
Permiso de uso de suelo	19.2	Municipal
Solicitud de servicio de limpia	17.9	Municipal
Verificación vehicular de contaminantes	16.0	Estatatal
Solicitud de una pipa de agua	12.1	Multinivel
Trámites ante el ministerio público	10.8	Multinivel
Permisos para vender en vía pública	8.3	Municipal
Trámites de aduana	4.5	Federal

Fuente: IMCO con datos de ENCIG 2014. Trámites multinivel involucran a más de un nivel de gobierno.

1 Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2013).

2 Giles Sánchez, Cital "Sin responsables, caso de las licencias de construcción irregulares, critica diputado" La Jornada, 19 de septiembre de 2014. Consultado el 20 de julio de 2015 en <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/09/19/index.php?section=sociedad&article=007n2soc>

3 David Barstow and Alexandra Xanic "The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico" The New York Times. 19 de septiembre de 2014. 17 de diciembre de 2012. Consultado el 20 de julio de 2015 en <http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all>

aumentó 9 veces su deuda en 2009,<sup>4</sup> condicionando así a las siguientes cinco administraciones y quedándose sin recursos para la provisión de servicios básicos como la recolección de basura.<sup>5</sup>

Dos de los factores que están detrás de estos casos de corrupción son 1) el escaso interés por generar sistemas de información sobre la gestión municipal y 2) la ausencia de transparencia en los procesos de trámites municipales. Las licencias irregulares en Acapulco hubieran sido más difíciles de otorgar si se publica la información georreferenciada de licencias y zonas de riesgo, como ocurre en docenas de ciudades del mundo. Casos como el de Walmart se prevendrían con un sistema público de consulta sobre el estatus de los usos de suelo de modo que se puedan evitar modificaciones arbitrarias amparadas en la opacidad del proceso. Si bien el combate a la corrupción requiere también instrumentos de detección (como contralorías y auditorías) y esquemas de sanción efectivos, el procesamiento y publicación de información gubernamental es un primer mecanismo para prevenir actos de corrupción.

La generación de información, en primer lugar, mejora la transparencia y la posible vigilancia de la gestión de los municipios. Por otra parte, los sistemas informáticos implican una mayor eficiencia de los servidores públicos al contar con sistemas automatizados y generar menos espacios para la discrecionalidad. En el IMCO creemos que una política de gestión y difusión de información es de vital importancia porque aunque los municipios sí están facultados a tomar plena rectoría de cómo abren los datos que ellos generan, ni la auditoría ni la sanción son facultades propias de sí.<sup>6</sup>

## LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La generación de información es un mecanismo para reducir la corrupción en dos frentes: mayor transparencia y mayor eficiencia del gobierno.

### Transparencia

"Mantener al gobierno honesto y nuestras libertades intactas requiere de una eterna vigilancia", dijo Benjamín Franklin en los Congresos de Filadelfia. Estudios neurológicos han demostrado que la conducta humana cambia cuando estamos o nos sentimos observados: podemos volvemos más generosos y más cooperativos, nos induce a comportarnos apropiadamente y a expresar nuestros juicios morales sobre las acciones de otros.<sup>7</sup> La misma lógica puede aplicarse para la prevención de actos de corrupción a través de marcos y prácticas institucionales para la transparencia.

En este sentido, es necesario distinguir entre dos niveles de corrupción: los actos de corrupción que podemos considerar como mayores y que repercuten en el diseño e implementación de las políticas, como lo es, por ejemplo, una licitación amañada, y los actos de corrupción a menor escala, como las mordidas en ventanilla.

Para el primer tipo de actos de corrupción, hacer pública información gubernamental es útil porque expone a los gobernantes a la opinión pública: ¿Por qué cierto concesionario ha obtenido la mayoría de las licitaciones? o ¿Por qué se decidió modificar el uso de suelo de esta zona de la ciudad y no aquella? El temor a la exposición es un primer aliciente (no el único ni suficiente) para que los funcionarios públicos se comporten de forma correcta en sus puestos y no utilicen recursos públicos para beneficio privado.

Algunos estudios han argumentado sobre la efectividad de hacer pública este tipo de información para combatir la corrupción. En Brasil, específicamente, se ha documentado que la publicidad de datos relacionados con actos de corrupción tiene efectos sobre las conductas de los servidores públicos electos.<sup>8</sup> Al comparar entre diferentes gobiernos locales, se demuestra que los actos de corrupción disminuyen significativamente en aquéllos que cuentan con acceso

4 Auditoría Superior de la Federación, Anexo1: Análisis del riesgo de las entidades federativas y municipios, junio 2011. Consultado el 11 de septiembre de 2015. [http://wwwASF.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Anexo\\_I\\_-Analisis\\_del\\_Riesgo\\_Junio\\_2011.pdf](http://wwwASF.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Anexo_I_-Analisis_del_Riesgo_Junio_2011.pdf)

5 Marchán, Benjamin "No hay dinero en Cuernavaca para el pago por la recolección de basura de agosto" La Unión de Morelos. 8 de septiembre de 2012. Consultado el 20 de julio de 2015 en <http://www.lauunion.com.mx/morelos/politica/noticias/42726-no-hay-dinero-en-cuernavaca-para-el-pago-por-la-recolecci%C3%B3n-de-basura-de-agosto.html>

6 La fiscalización corresponde al poder legislativo a través de los órganos de fiscalización, y las sanciones corresponden a los órganos de control y autoridades de procuración de justicia según el tipo de infracción cometida.

7 Melissa Bateson, Daniel Nettle y Gilbert Roberts, "Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting", *Biology letters*. Publicado en línea, 2006. Pierrick Bourrat, Nicolas Baumard y Ryan McKay, "Surveillance Cues Enhance Moral Condemnation", *Evolutionary Psychology*, Volumen 9(2). 2011.

8 Claudio Ferraz y Federico Finan, "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", *American Economic Review*, 101(4), 2011: 1274-1311.

público a las auditorías realizadas por el gobierno central; sin embargo, es importante matizar los límites de la transparencia. Si bien es cierto que en muchos países la exhibición tiene un efecto inhibitorio, en México no sucede así, como lo demuestra el estudio *Anatomía de la Corrupción*. Ni los escándalos públicos, ni los cambios institucionales, ni las demandas formales han logrado reducir la impunidad de los actos de corrupción: aunque entre 2000 y 2013, fueron exhibidos 71 casos de corrupción por parte de 41 gobernadores, sólo 16 fueron investigados y únicamente cuatro fueron procesados y encontrados culpables.<sup>9</sup>

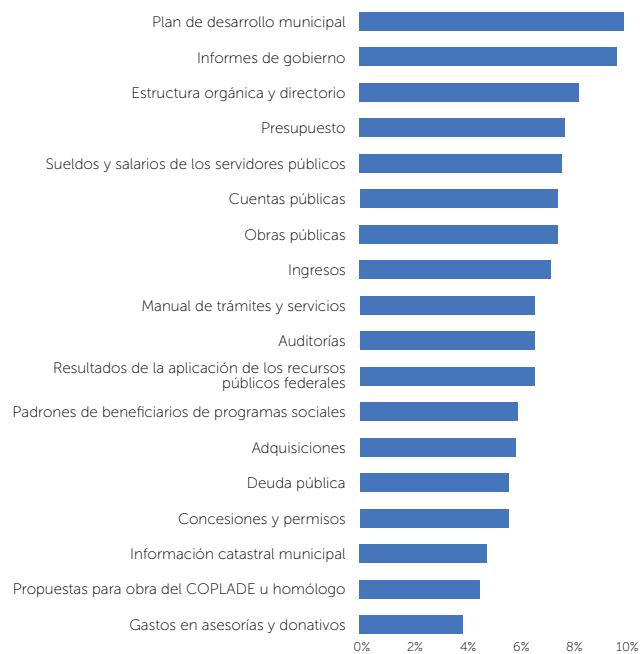
Con respecto al segundo nivel de actos de corrupción, la transparencia también previene el convertirse en partícipes o víctimas de actos de corrupción. La mala información puede traducirse en la pérdida de tiempo al no presentar la documentación completa y tener que regresar varias veces a la ventanilla, lo cual podría incitar a los ciudadanos al pago de un soborno. Por otro lado, la opacidad sobre los procesos de ciertos trámites o inspecciones es un incentivo para que los servidores públicos generen obstáculos (como requisitos o procedimientos inexistentes) para facilitarlos a cambio de una compensación económica. Cuando los requisitos y los pasos necesarios para realizar algún trámite son públicos, las posibilidades de que los funcionarios públicos y el ciudadano soliciten u ofrezcan un soborno disminuyen.

A pesar de estas ventajas, la transparencia es una obligación que los municipios mexicanos cumplen a medias. Según datos del INEGI, sólo 7.6% de los municipios con sitio web publican en línea y en formato electrónico el presupuesto y sólo 5.5% publican las concesiones y permisos o la información catastral.<sup>10</sup>

## EFICIENCIA DEL GOBIERNO

La otra ventaja de la creación de sistemas de información es una gestión más eficiente del municipio. La corrupción es muchas veces más producto de la inefficiencia que de la mala fe de los funcionarios municipales. Un sistema no digitalizado hace más lento el proceso y da pie a que exista el intercambio de favores. El gobierno se puede beneficiar de la existencia de datos abiertos de muchas y diversas maneras. Una de ellas es el ahorro de costos de transacción: hoy día, los gobiernos están obligados a tener una oficina de transparencia, pero si toda la información está en línea podrían disminuir los costos de mantenerla; por ejemplo, San Francisco redujo en un 30% sus costos cuando puso

**Gráfica 1. Porcentaje de municipios con sitios web con información pública en línea**



Fuente: IMCO con datos de Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

toda la información en un portal público.<sup>11</sup> Este caso es un ejemplo paradigmático de gobiernos locales que le apuestan a la información para mejorar la eficiencia. En el caso de inspecciones, por ejemplo, la ciudad concedió el acceso a la información sobre resultados de inspecciones de salud y protección civil a establecimientos mercantiles, para que la población se informara sobre los peores restaurantes y también facilitar las denuncias.<sup>12</sup> Esta práctica podría servir en México para transparentar y hacer más eficientes las inspecciones y así evitar clausuras, además existen otras ventajas, por ejemplo, abrir bases de datos de licencias de construcción puede ayudar a que la ciudadanía detecte las construcciones irregulares, disminuyéndole la carga administrativa al Gobierno.

Para lograr estos beneficios es necesario que los municipios cuenten con las capacidades necesarias para generar una política efectiva de transparencia y de sistemas de información. A continuación, explicamos dos acciones que deberían implementarse.

9 María Amparo Casar, "Méjico: Anatomía de la corrupción", CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.

10 Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

11 Consultado el 25 de julio de 2015 en <http://www.socrata.com/case-study/set-it-and-forget-it-saves-san-francisco-staff-time/>

12 Consultado el 25 de julio de 2015 en <http://www.govtech.com/data/Yelp-Socrata-Partner-to-Make-Restaurant-Inspections-Public.html>

## IMCO PROPONE

### A. Mayores capacidades administrativas para una política de transparencia

Los municipios asignan pocos recursos a la transparencia. Solamente 12% (308) de los municipios cuentan con una dependencia encargada de la transparencia municipal a la que se le asignan recursos económicos y humanos.<sup>13</sup> Si agrupamos los municipios de acuerdo con el tamaño de su población, observamos que los más grandes son los que destinan el mayor porcentaje de sus recursos a una dependencia encargada de la transparencia, aún así, sólo 20.5% de ellos cuentan con infraestructura administrativa para garantizar el derecho.

**Tabla 2. Porcentaje de municipios con dependencia de transparencia**

Grupo de municipios	Porcentaje con dependencia de transparencia
Menos de 15 mil habitantes	10.2%
Entre 15 y 250 mil habitantes	15.2%
Entre 250 y 450 mil habitantes	18.8%
Más de 450 mil habitantes	20.5%

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Por otro lado, los municipios carecen de elementos *habilitadores* para la transparencia.<sup>14</sup> Apenas 57% de los municipios destinan servidores públicos para atender solicitudes de información y sólo 41% cuenta con alguna normatividad que regule la transparencia y el acceso a la información. Aún más grave, sólo 21% de los municipios cuentan con mantenimiento de archivos, lo que hace virtualmente imposible una gestión adecuada de la información.

**Gráfica 2. Porcentaje de municipios con habilitadores de transparencia, 2013**



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

13 Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

14 Se entiende como habilitadores las características formales del municipio que ayudan a asegurar a sus ciudadanos el derecho al acceso a la información.

La falta de habilitadores se refleja en un acceso limitado a la información. En el promedio de los 44 municipios más poblados, 89% de la información pública cuenta con libre acceso;<sup>15</sup> sin embargo, el porcentaje se reduce a 19% cuando se agregan los criterios de publicación en web y en formato electrónico, lo cual limita el derecho a la información de más de 34 millones de mexicanos.

En contextos de pocos recursos económicos, la utilización de estos habilitadores puede potenciar el acceso a la información y a la transparencia. Por un lado, capacitar a los funcionarios municipales en materia de transparencia es una estrategia integral que puede facilitar en mucho la labor de las direcciones u oficinas encargadas de la transparencia municipal; por otro, tener un sistema que mantenga actualizados los archivos publicados es poco costoso y mejora en mucho la calidad de la información presentada.

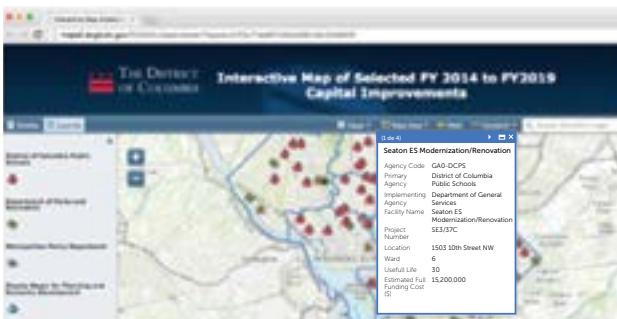
### B. Política de datos abiertos

La apertura de datos es un tema central en el combate a la corrupción. Las administraciones gubernamentales deben “abrir” (volver accesibles) los datos que tienen disponibles para que éstos sean compartidos y reutilizados por la ciudadanía. Los “datos abiertos” le agregan valor a la información que el gobierno produce, permiten debates más informados, mejores decisiones e innovación en la prestación de servicios.

Las estrategias de “liberación de datos” se basan en el uso de las tecnologías de la información, ya que las TIC permiten que la información sea compartida de manera rápida y de fácil acceso. Aunque la tendencia es reconocida alrededor del mundo desde 2009 y Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido pueden considerarse pioneros en el tema, existen iniciativas en Chile, México, Uruguay, Turquía, Brasil, Francia, España, Hungría y Australia. Uno de los mejores ejemplos de la apertura de datos en gobiernos locales es DC.gov, la plataforma web de Washington D.C. que ofrece de manera rápida e intuitiva información gubernamental.

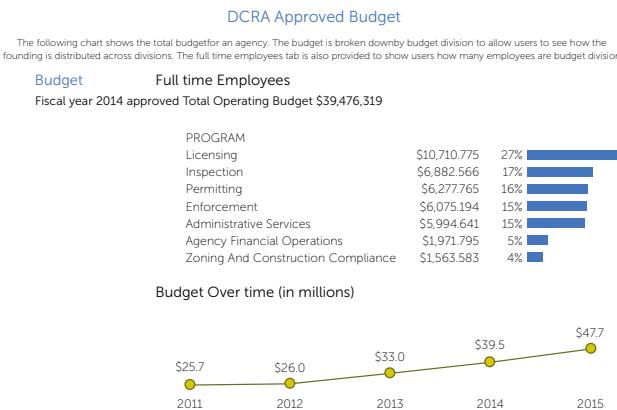
15 Se consideran como información pública 18 documentos de la administración municipal: 1 ) Plan de Desarrollo Municipal o Delegacional, 2) informes de gobierno, 3) cuentas públicas, 4) ingresos (propios, por participaciones y por aportaciones), 5) Presupuesto (original, modificado y ejercido), 6) resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, 7) estructura orgánica y directorio, 8) sueldos y salarios de los servidores públicos del Gobierno Municipal o Delegacional, 9) adquisiciones (programa de adquisiciones, contratos y proveedores), 10) obras públicas (programa de obra, contratos y contratistas), 11) Gastos en asesorías o donativos, 12) concesiones y permisos, 13) padrones de beneficiarios de programas sociales, 14) Auditorías, 15) propuestas de obra del COPLADE u homólogo, 16) deuda pública, 17) Manual de trámites y/o servicios y 18) información catastral municipal.

Figura 1. Georreferenciación del gasto público



Fuente: Gobierno de Washington D.C.

Figura 2. Reporte de avance de programas por dependencia



Fuente: Gobierno de Washington D.C.

Existen algunos casos en México de iniciativas de Gobierno Abierto desde gobiernos locales. Destacan en la [Red México Abierto](#) los municipios: Zapopan (Jalisco), San Pedro (Nuevo León), San Luis Potosí (SLP) y Xalapa (Veracruz) –el primero en sumarse a la Red–. La administración de Xalapa comenzó con el proceso de *Xalapa Abierta*, una estrategia de gobierno abierto cuyo primer paso fue un censo de datos y bases prioritarias a partir de los cuales se determinaron las fuentes de información disponible y las áreas de oportunidad de recolección y apertura de datos.

Desde el IMCO hemos impulsado iniciativas como *MiNegocioMéxico.mx*, una plataforma electrónica que incentiva el uso de datos abiertos para mejorar la relación entre los gobiernos municipales y sus empresarios locales. La prueba piloto se realizó en cinco municipios del Estado de México: Chalco, Lerma, Metepec, Tenango del Valle y Toluca; la aplicación consistió en la “apertura” de los trámites municipales necesarios para iniciar una empresa y para gestionarla, así como de los procesos de inspección. La implementación de la

plataforma comprendió un ejercicio colaborativo entre los municipios participantes y el IMCO a través de una serie de capacitaciones en materia de datos abiertos.

La creación de datos abiertos debe regirse por algunos principios y procedimientos de sencilla implementación para contribuir al logro de sus objetivos. La idea detrás de estos principios es que no basta con poner una base de datos en formato procesable<sup>16</sup> en el portal de internet, sino que debe haber una planeación y un acompañamiento a lo largo del proceso para que su potencial se aproveche.

## CINCO PRINCIPIOS PARA UNA POLÍTICA EXITOSA DE DATOS ABIERTOS

- 1. HAZ PARTÍCIPLE A TU POBLACIÓN:** Existen muchas etapas durante las que puede incorporarse este principio; desde decidir la prioridad en la publicación de ciertas bases de datos, hasta capacitar a la población para sacar el mayor provecho de la información.
- 2. GENERA BASES DE DATOS PROCESABLES:** De nada sirve la información en un documento pdf o en una imagen escaneada, es necesario contar con una base de datos con el mayor detalle posible y en un formato que permita a cualquier individuo manejar esa información.
- 3. GARANTIZA CONTINUIDAD:** Una política de datos abierta no es un ejercicio de una sola ocasión, tiene que haber mecanismos para que la información se actualice constantemente; por ejemplo, si se abre una base de datos de licencias comerciales pero no se actualiza con regularidad, los usuarios perderán interés y el ejercicio inicial habrá perdido relevancia.
- 4. DESARROLLA LAS CAPACIDADES DE TUS FUNCIONARIOS:** Existen dos capacidades principales que deben desarrollarse: la primera es la divulgación proactiva de la información y colaboración para apertura de datos. Se necesita convencer a los funcionarios de la importancia de la política de datos abiertos, de lo contrario se enfrentarán a trabas en el procesamiento. La otra, es el manejo de la información. Los datos abiertos no sólo son de utilidad para la ciudadanía, sino también para los funcionarios del municipio. Si cuentan con capacidades de interpretación de datos, por ejemplo, pueden hacer mejores diagnósticos de los problemas del municipio.

16 Formato procesable es aquel que permite al usuario realizar análisis o manejo a partir de la base de datos, es decir, formatos como hojas de cálculo o código abierto.

**5. GENERA PLATAFORMAS DE USO:** Las plataformas pueden ser digitales o físicas. Una plataforma en línea puede servir como repositorio de datos, además de invitar a la ciudadanía a brindar soluciones a problemas del gobierno con dichos datos. Otro mecanismo es hacer eventos presenciales donde se reúnan las personas para idear soluciones tecnológicas para el gobierno. Esto también sirve como mecanismos de difusión de la información.

## CONCLUSIONES

Publicar información sobre el desempeño y las decisiones gubernamentales a nivel municipal es una tarea prioritaria para el combate a la corrupción a través del monitoreo ciudadano. El uso de Tecnologías de la Información no debe quedar relegado al transparentar la información pública relevante. La estrategia sugerida se basa en mejorar las capacidades de los administradores públicos municipales como gestores de la información pública y, en el mismo sentido, diseñar e implantar proyectos de datos abiertos. Estas dos estrategias mejorará las capacidades de los gobiernos locales para abrir su gestión y disminuir la corrupción; sin embargo, una estrategia integral de actos de corrupción requiere de mecanismos que conviertan el monitoreo ciudadano en sanciones para los funcionarios públicos corruptos. Para ello es necesario, en primer lugar, detectar los actos de corrupción a través de mecanismos adecuados como: mecanismos de denuncia ciudadana, contralorías, auditorías y esquemas de registro y seguimiento patrimonial de servidores públicos. En segundo lugar, es fundamental que los municipios cuenten con instrumentos para sancionar efectivamente a quienes cometan actos de corrupción, como lo son mecanismos para procesarlos y sanciones suficientemente efectivas. Por último, vale la pena hacer notar que los instrumentos aquí propuestos para el combate a la corrupción están en función de otras dos condiciones: 1) La voluntad y compromiso políticos, y 2) hacer efectivo el derecho al acceso a la banda ancha. **En la prevención del mal manejo de los recursos públicos debe involucrarse a los propietarios de éstos: la ciudadanía.**

# CORRUPCIÓN Y DESCOMPOSICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA



De acuerdo con el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (COLMEX-INE, 2014), los diputados y partidos políticos presentan el menor nivel de confianza institucional; su aprobación es menor al 20%. Su representatividad no es mucho mejor: 7 de cada 10 mexicanos no se sienten representados por su legislador (Barómetro Global 2013). Estas cifras no deben ser tomadas a la ligera, no son una percepción aislada o una estadística más.

Si el voto es la forma más elemental de participación política en una democracia, la función legislativa es la concreción de la representación por excelencia. La figura de un legislador da vida –al menos en teoría– a valores como la representación, la mediación y la defensa del interés público. El proteger los intereses comunes o decidir cuáles son las reglas de sociedad que mejor convienen a cada nación no son tareas sencillas, requieren de compromiso e imparcialidad y, otra vez en el plano teórico, de un legislador que se espera se apegue a las conductas marcadas por la ley y que no ceda a inclinaciones particulares o pasiones personales.

En la práctica, los legisladores mexicanos se han convertido exactamente en lo opuesto. La última encuesta del periódico Reforma<sup>1</sup> sobre percepción de corrupción revela que el 73% de los encuestados piensa que la gran mayoría de los gobernantes son corruptos. En una escala de 0 a 10, donde 0 es “nada corrupto” y 10 es “muy corrupto”, las personas otorgan a los legisladores una calificación de 8.5. Estos actores de la vida política nacional se perciben más corruptos que los sindicatos, burócratas, maestros, iglesia o iniciativa privada. El problema no es menor pues esto se traduce en una desconfianza generalizada para con las instituciones, y la desconfianza se acrecienta todos los días. De abril a agosto de 2015, el porcentaje de desconfianza en el Congreso de la Unión pasó de 67% a 69% y el de los partidos políticos de 73% a 82%.

**MANUEL GUADARRAMA | @manuguadarrama**

Coordinador del área de Finanzas Públicas, IMCO

La incapacidad de los legisladores para recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes los perciben cada vez menos como genuinos representantes de sus intereses, ocasiona una espiral de falta de legitimidad para el sistema en su conjunto, incluida la forma democrática de gobierno. Esta situación exige determinar las razones que alimentan la percepción negativa de los ciudadanos y plantear medidas tendientes a corregirlas.

## EL LEGISLATIVO MEXICANO ¿UN CASO AISLADO?

La crisis de representación y la desvinculación de los encargados de la función legislativa con los ciudadanos tiene causas bien delimitadas. Los ciudadanos desconfían de sus representantes, primero porque piensan que hacen leyes para beneficio propio o para el de unos cuantos, más que para el bienestar general. Existe la percepción de que muchas de las leyes no son justas. En diversas ocasiones su comportamiento revela actitudes prepotentes y por encima de la ley. Además, el cargo se utiliza para enriquecerse y llegan a protagonizar conflictos de cara a la nación en lugar de mostrar actitudes de cooperación y ser un ejemplo cívico. La corrupción, entendida de manera genérica, es una conducta identificada con los legisladores e incluso con la institución que los agrupa: el Congreso. Así lo manifiestan la mayoría de los estudios de opinión.

Lo mismo ocurre si se pasa de los legisladores en lo particular a los cuerpos legislativos. De acuerdo al *Global Corruption Barometer* (2013), el 83% de los encuestados en México piensa que el Congreso mexicano es corrupto o extremadamente corrupto: de un total de 106 países, el mexicano es evaluado como la sexta institución parlamentaria más corrupta del mundo. Comparándolo con países del continente americano, solo el parlamento paraguayo tienen una percepción de corrupción más elevada que el legislativo mexicano. La percepción promedio de corrupción de los parlamentos

<sup>1</sup> <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas>.

estudiados es de 57%, es decir, 26 puntos porcentuales menos que la percepción de corrupción del parlamento de México.

Las percepciones tienen sustento en la realidad y con mucha frecuencia se documentan en la prensa actos que pueden tipificarse como de corrupción; lamentablemente, en muy pocos casos se investigan estos delitos y la impunidad alcanza el 98%.

No se trata de decir que otros parlamentos y parlamentarios no incurren en actos de corrupción o gozan de legitimidad generalizada. A nivel internacional pueden documentarse casos similares a los que se experimentan en México, no obstante, en nuestro país la impunidad suele ser mucho mayor; por ejemplo, en Estados Unidos,<sup>2</sup> el *Federal Bureau of Investigation (FBI)* acusó a un Senador por tráfico de influencias; en Guatemala,<sup>3</sup> un congresista ayudó a empresas a evadir impuestos, y se inició una investigación por fraude; a modo de protesta, los brasileños<sup>4</sup> soltaron ratas en la alfombra verde del salón de sesiones ante la corrupción en el caso de Petrobras, asunto en el que van más de 50 políticos y legisladores involucrados; en Colombia<sup>5</sup> se impugnó la asignación de una prestación de los legisladores colombianos por concepto de "vivienda", ya que muchos no viven en el mismo lugar de la sede legislativa. El tribunal consideró que no era razón suficiente para darles dinero extra de su salario por lo que redujo el presupuesto en aproximadamente 7 millones de pesos.

En México no existen casos de investigación ni colectiva ni individual para los legisladores. Curiosamente, la democratización y pluralización en el Congreso, lejos de provocar un mejor comportamiento de los diputados y senadores por miedo a que legisladores de otras fracciones parlamentarias pudieran actuar como contrapeso y denunciar abusos, ha llevado a una conducta gremial de protección mutua, a un silencio cómplice.<sup>6</sup>

La alta percepción de corrupción en el ámbito legislativo se repite en distintos estudios. Por ejemplo en el *World Justice Project Rule of Law* que incorpora mediciones sobre el poder legislativo, México aparece en la posición 78 de 102 países a nivel global y en la 15 de 21 a nivel América Latina. Los resultados ayudan a dimensionar y a resaltar la gravedad del problema pero no se adentran en las causas de las conductas ilegales, poco éticas o apartadas de la función de representación que los legisladores deberían mantener.

Lo que sí se puede medir es el desempeño de los legisladores y cuerpos legislativos de acuerdo a las tareas a las que están obligados y de acuerdo a las mejores prácticas que rigen a los parlamentos y parlamentarios en el mundo.

Existen diversos índices y diagnósticos que miden distintos aspectos de las funciones legislativas. Por ejemplo, México está incluido en el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, el cual comprende cuatro dimensiones: i) Normatividad, ii) Labor del Congreso o Asamblea, iii) Presupuesto y Gestión Administrativa y, iv) Mecanismos de Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas. Cada una de ellas contiene una serie de indicadores que miden la existencia, pertinencia y publicidad de la normativa e información sobre la actividad de los Congresos.

Dentro de este Índice, los Congresos o Asambleas Nacionales de Latinoamérica obtuvieron en promedio un 40% de cumplimiento. El Congreso de Perú obtuvo la calificación más alta con 55% y Venezuela la más baja con 21%. El Congreso mexicano obtuvo una calificación de 37%, una vez más, por debajo del desempeño de la región. Esta evaluación muestra la existencia de gran discrecionalidad en los asuntos a tratar en las sesiones del pleno (todo es moneda de cambio, aunque sean prioridad nacional), que no hay oficinas sub-nacionales de vinculación y atención ciudadana (descuido en la representación de interés público), que no se cuenta con versiones estenográficas de las reuniones en comisiones (genera mercado negro de información), que no existe un registro de obsequios a los congresistas (no se vigila el cabildio) o que no se sabe cómo y en qué se gastan los recursos entregados a los grupos parlamentarios, en suma, que no se rinden cuentas. Curioso, la institución encargada –directa o indirectamente– de vigilar que los otros poderes y órdenes de gobierno rindan cuentas es una de las instituciones menos transparentes y con menos cumplimiento en la rendición de cuentas.

2 <http://www.theguardian.com/us-news/2015/apr/01/robert-menendez-us-senator-new-jersey-corruption-charges>

3 <http://hoy.com.do/congreso-de-guatemala-acepta-renuncia-de-vice-vinculada-a-escandalo-de-corrupcion/>

4 <http://www.ahoranoticias.cl/mundo/latinoamerica/inslito-sueltan-ratas-en-el-congreso-brasileño-por-corrupción.html>

5 <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-expide-decreto-que-crea-nueva-prima-para-los-congresistas/360256-3>.

6 Ma. Amparo Casar, Tapaos los Unos a los Otros, *Excélsior*, 5 de noviembre de 2014.

A nivel sub-nacional ocurre algo similar. Recientemente se elaboró un diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México<sup>7</sup> el cual muestra qué tan cercanos y transparentes son los congresos locales del país y qué tanto rinden cuentas a los ciudadanos. Para construir este diagnóstico se gestaron 10 principios que consideraron aspectos como el acceso a la información respecto a los legisladores y la actividad legislativa, reportes de las finanzas de cada uno de los congresos, aspectos de participación y gestión frente a la ciudadana, conflictos de interés, y uso de la tecnología en las cámaras locales. Los resultados son aún más alarmantes que a nivel nacional: ninguno de los congresos locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publica el registro de actividades de cabildo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos con sustento documental que obre en expedientes, tampoco existe un registro público actualizado de las declaraciones de interés realizadas por los actuales legisladores ni se publica una lista de los casos de conflicto de interés surgidos en las legislaturas y presentados ante las mesas directivas. En la parte de recursos públicos ejercidos por los legislativos locales, el diagnóstico arrojó que ningún congreso comunica con suficiencia la información sobre los presupuestos aprobados y ejercidos con algún detalle sobre las partidas dedicadas a los órganos administrativos, las comisiones o los comités. Las páginas web de los congresos locales son, además de desiguales, poco amigables para su uso, pobres en información y con un bajo nivel de interactividad.

**Gráfica 1. Resultados generales del Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México**



Fuente: Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México.

7 Un grupo de organizaciones sociales interesadas en los temas de las actividades legislativas, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, datos abiertos y participación política, decidieron conjuntar esfuerzos para impulsar la creación de una Alianza para el Parlamento Abierto (APA). De esta Alianza surgió el Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México. Se puede consultar en: <http://www.parlamentoabierto.mx/>

Entre las carencias de la práctica legislativa existen dos que son inexcusables: i) la información desglosada y detallada sobre el monto y uso del presupuesto; y ii) el desempeño legislativo individual a través –al menos– de las asistencias y votaciones en sesiones del pleno y comisiones, así como del trabajo en las últimas. Estos elementos son obligaciones de primera generación en materia de transparencia legislativa y, sin embargo, muestran un muy bajo nivel de cumplimiento. La ausencia de información abre enormes ventanas para la corrupción, cierra la puerta a la rendición de cuentas y alimenta el descrédito de la democracia representativa.

Combatir la corrupción es una cuestión indispensable, más no suficiente para recomponer la relación entre los representantes y representados. De hecho puede postularse una especie de círculo virtuoso entre la lucha contra la corrupción legislativa y el desempeño: reducir la incompetencia para conducir los asuntos públicos puede llevar a minimizar las oportunidades de corrupción y a elevar el aprecio de la institución y personal legislativo frente a los representados. Un ejemplo, si se legislara y aplicaran las reglas para el cabildeo o registro de conflictos de interés, se reduciría la oportunidad de que los legisladores reciban recursos adicionales a su remuneración oficial.

### ¿PREDICAR CON EL EJEMPLO?

En México, las facultades de fiscalización están a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Dicho órgano es el encargado de revisar que los recursos públicos manejados por los servidores, incluyendo el Poder Legislativo, se gasten bien y sean usados en lo previsto por la ley. Además, la Auditoría tiene la facultad de promover acciones ante el Tribunal Administrativo y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción u otras autoridades en caso de que la revisión de las cuentas indique desvíos de recursos o gastos injustificados.

A pesar de que la ASF realiza auditorías tanto a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Diputados y tiene la obligación de reportar las “irregularidades”, su desempeño deja mucho que desear. En la última cuenta pública revisada, la Cámara de Senadores reportó que ejerció recursos para “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios”, sin embargo, la documentación que sustenta la aplicación de los recursos no fue proporcionada a la ASF, por tanto, no se pudo comprobar si éstos se ejercieron para llevar a cabo los trabajos legislativos.

Únicamente se informó que los recursos para Grupos Parlamentarios se habían transferido con base en 43 acuerdos emitidos por la Mesa Directiva y el Consejo de Administración del Senado. Se supo que la Mesa Directiva atendió una petición de un grupo parlamentario para resolver un problema de salud de uno de sus integrantes, por lo que le fue autorizado un apoyo económico por 517 mil pesos, no obstante que los Senadores cuentan con una póliza de gastos médicos mayores; además, cada grupo parlamentario recibe un apoyo trimestral para gastos médicos menores. De igual forma, la ASF reportó que por medio de otro acuerdo, la Mesa Directiva del Senado consideró necesario apoyar el trabajo legislativo de los senadores que se desempeñaban como secretarios de la propia Mesa Directiva, por lo que autorizaron un incremento de 100% al apoyo económico que ya recibían, por un monto de 100 mil pesos, y con ello dar el mismo tratamiento que a los presidentes de las comisiones.

Del mismo modo, la ASF revisó parte del gasto de la Cámara de Diputados para el 2013. En esta auditoría, encontró desvíos, subejercicios y gastos injustificados. Por ejemplo, se solicitó la documentación justificativa y comprobatoria de la aplicación de subvenciones para los grupos parlamentarios, sin embargo, no se proporcionó la documentación que sustenta la aplicación de los recursos gastados. En pocas palabras, no se contó con la información que permitiera evaluar la razonabilidad del gasto o comprobar si los recursos se ejercieron en trabajos legislativos, por lo que la propia Auditoría señaló que existe una limitada rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos, sobre todo si se considera que dicho concepto tuvo ampliaciones presupuestarias netas en el ejercicio de 2013 que representaron un 35.4% adicional al presupuesto originalmente asignado. También destaca el caso en el que los diputados gastaron el 50% de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conservación y mantenimiento del recinto legislativo, pero el restante 50% se destinó a gasto corriente.

Situaciones como estas se presentan año tras año y la ASF no ha pasado de exhortar a que este comportamiento cambie. Los legisladores hacen caso omiso de las recomendaciones y su "desacato" simplemente no recibe sanción.

Es lamentable que, cuando se trata de revisar sus propios gastos o rendir cuentas sobre sus propias labores, los cuerpos legislativos —siendo los encargados de los órganos de fiscalización— no tengan una respuesta satisfactoria para los ciudadanos. La poca información

parlamentaria disponible y su mala calidad hacen muy difícil el escrutinio de las actividades legislativas.

### SALTAR LA BRECHA

El descrédito del sistema político, y en especial de los partidos políticos y legisladores quienes han sido incapaces de generar confianza y un mínimo sentido de representatividad en los ciudadanos tiene causas perfectamente identificadas.

La primera de ellas es que se desconoce en qué consiste el trabajo del Congreso y del legislador, así como los recursos que se destinan a la tarea legislativa y su uso. La segunda es que cuándo se muestra algún interés por allegarse información, ésta es difícil de obtener, es incompleta y se encuentra fragmentada. La tercera es que los medios reportan de manera frecuente los abusos de los legisladores. La cuarta es el escaso acercamiento del legislador a sus electores. Realmente **es inconcebible que el cuarto congreso con más presupuesto en el mundo<sup>8</sup> no tengan recursos destinados a la transparencia**, ni pueda presumir de la calidad de las tareas que todo parlamentario está obligado a llevar a cabo: representar, legislar y actuar como contrapeso.

Reconstruir la relación de representación entre los ciudadanos y los parlamentarios supone un proceso lento de reconquista. La sociedad civil ya dio los primeros pasos. A principios de 2015 se lanzó una iniciativa exhortando a los candidatos y legisladores mexicanos a hacer públicas tres declaraciones: fiscal, patrimonial y de conflictos de interés, el llamado legislador transparente o #3de3. La respuesta ha sido virtualmente nula. La última legislatura en la Cámara de Diputados (2012-2015) sólo tuvo 10 legisladores transparentes. La LXIII inició con tan sólo 54 de ellos. **En México lo que hoy se transparenta por buena voluntad en otros países es ley.**

# PESOS SIN CONTRAPESOS: CORRUPCIÓN Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA DEL NORTE



En la política mexicana es difícil encontrar una figura tan importante, poderosa, polémica, controversial, pero sobre todo tan poco estudiada como la del gobernador. Poseedor de una inmensa discrecionalidad en el uso de los recursos públicos estatales, parece tener control absoluto de lo que se hace y deshace en su entidad.

Dentro del análisis del sistema político mexicano, los gobernadores son los actores clave en la política subnacional, producto de la descentralización del poder después de la alternancia en el año 2000; son los nuevos pesos pesados de la Arena política sin ningún aparente contrapeso. Estos nuevos "señores feudales" son una de las figuras políticas más asociadas con la corrupción.<sup>1</sup> No obstante, su ejercicio de poder se mantiene en la opacidad y las incógnitas son muchas: ¿qué tan poderosos son?, ¿qué tan corruptos?, y sobre todo, ¿por qué pueden serlo?

## CORRUPCIÓN POLÍTICA

Los actos de corrupción de un gobernador no tienen la misma naturaleza ni el mismo efecto que los actos de corrupción de otros servidores públicos. Existe una importante diferenciación entre actos de corrupción burocrática y actos de corrupción política. Mientras que la corrupción burocrática o de ventanilla se refiere a las acciones realizadas por servidores públicos sin ningún poder en la toma de decisiones excepto por la discrecionalidad de proveer el servicio público a su cargo, la corrupción política engloba los actos de funcionarios públicos de alto nivel que incluyen la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.<sup>2</sup>

Ambos tipos de corrupción son condenables pero la corrupción política conlleva más costos para la sociedad no sólo por la cantidad de recursos públicos que se involucran, sino porque comprueba que las acciones del

gobierno están desvirtuadas desde su diseño;<sup>3</sup> es decir, se delinean acciones del Estado no con el propósito de resolver un problema público, sino con el de atender un interés privado; ejemplos de esto pueden ser la simulación de compra de equipo, la construcción de infraestructura innecesaria o carente de utilidad para la población, la compra/venta de terrenos con el fin de beneficiar a terceros y tantos otros que leemos a diario en la prensa.

En consecuencia, **un acto de corrupción de un gobernador no se remite solamente al robo o desfalco, sino que generalmente constituye el mal uso de la maquinaria gubernamental** para desarrollar políticas públicas sin ningún efecto benéfico para la sociedad, pero que sí provean de la oportunidad para apropiarse de recursos. Dado que son los gobernadores quienes deciden en su mayoría el uso de los recursos públicos y el diseño o propósito de las políticas públicas en sus respectivas entidades, las oportunidades para cometer abusos son innumerables.

Este control discrecional que poseen sobre los recursos no es utilizado únicamente para su beneficio patrimonial, también se utiliza para ejercer control y poder sobre otros actores políticos. Estudios acerca de la influencia de los gobernadores sobre diputados federales plantean que su principal fuente de poder proviene del control que tienen sobre los recursos financieros y humanos, programas de gobierno, contratos de obra pública y otros cargos de gobierno, gracias a los cuales pueden negociar y posicionar su agenda política, incluso fuera de sus límites territoriales;<sup>4</sup> Es decir, en el caso de un gobernador, la corrupción no es simplemente una manera de enriquecerse, sino que se convierte en una

1 Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 elaborada por el INEGI, 77.2% de los mexicanos considera que la corrupción en los gobiernos estatales es frecuente o muy frecuente.

2 *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OCDE 2015.

3 *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Transparencia Internacional 2009.

4 Joy Langston, "Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico" En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 35 No. 2 (Mayo 2008), 235-58.

poderosa herramienta de control político. Por una parte, la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos estatales permite a los gobernadores "comprar" la lealtad de actores políticos o incluso de partidos de oposición con lo que, a su vez, puede impulsar y concretar cierta agenda de gobierno o protegerse de posibles acusaciones o investigaciones. Por otro lado, en un contexto de competencia electoral con fuertes restricciones al financiamiento privado, pero con instituciones incapaces de garantizar su cumplimiento, los gobernadores son una fuente importante de recursos donde prácticas de clientelismo electoral pueden decidir el rumbo de una elección.<sup>5</sup> En suma, las oportunidades de corrupción hacen que el apoyo de un gobernador sea determinante para el éxito y futuro de la carrera política de actores subnacionales.

### ESCÁNDALOS DE GOBERNADORES: PARTIDOS, ELECCIONES E IMPUNIDAD

Aunque ha sido posible documentar algunos ejemplos del alcance y uso de dicho poder político, la clandestinidad y la opacidad de los actos de corrupción impiden conocer la magnitud del fenómeno. Si bien no es posible saber con exactitud qué tanto hacen los gobernadores más allá de sus facultades y límites legales, por lo menos se puede saber qué tanto les es permitido hacer. Una investigación acerca de la reacción de los partidos políticos mexicanos sobre los escándalos de los mandatarios estatales de su partido arroja una conclusión contundente: los gobernadores en funciones son prácticamente intocables.<sup>6</sup>

Mediante un análisis cualitativo de notas periodísticas encontradas a través de la base de datos de INFOLATINA (<http://www.infolatina.com.mx/>)<sup>7</sup> fueron recabados 303 casos de escándalos políticos<sup>8</sup> de los 62 gobernadores mexicanos que ganaron una elección y terminaron su administración entre el año 2000 y el 2013.<sup>9</sup> Esta investigación tuvo como objetivo conocer bajo qué condiciones un partido político estaría dispuesto a

5 *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012): Ideas para una nueva reforma electoral*. Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias 2014.

6 Pablo Montes, *¿Proteger o Castigar? Las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo político*, CIDE 2015.

7 INFOLATINA es una base de datos que cuenta con información de más de 250 publicaciones nacionales como periódicos, revistas y agencias de noticias.

8 Se considera escándalo político a cualquier acusación hacia un gobernador de un acto ilegal o "inmoral" que haya tenido aparición en, por lo menos, dos periódicos nacionales y tres locales.

9 En total fueron estudiados 62 gobernadores entre 1997 y 2013. Sólo fueron considerados los gobernadores que ganaron una elección popular. Los gobernadores interinos o provisionales no fueron incluidos en la investigación.

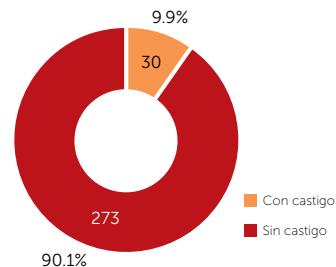
"castigar"<sup>10</sup> el "mal comportamiento" de uno de sus gobernadores.

Conocer la reacción de un partido político hacia un supuesto mal comportamiento por parte de alguno de sus militantes que son funcionarios electos, sobre todo los de alto nivel, es de gran utilidad ya que refleja la "voluntad política" de investigar y sancionar un posible caso de corrupción, abuso de autoridad, fraude electoral, entre otros.

La decisión de reaccionar frente a un escándalo es siempre compleja, pone al partido político entre la espada y la pared: defender al gobernador en escándalo afecta su imagen ante la opinión pública, pero castigarlo significa renunciar a los beneficios que éste aporta para las contiendas electorales. Al final de cuentas, ¿qué pesa más?, ¿el costo de la opinión pública o el beneficio de tener a un gobernador como aliado electoral?

En ese sentido, la investigación muestra que para un partido político el apoyo de un gobernador es fundamental por lo que no estará dispuesto a sancionarlo salvo condiciones extraordinarias. La primera muestra de ello es que de los 303 escándalos analizados tan sólo en 30 casos (menos del 10%) hubo sanción de algún tipo por parte del partido. Este simple dato muestra que el hecho de que un partido político repreuebe un supuesto mal comportamiento por parte de alguno de sus gobernadores es más la excepción que la regla. El amplio número de escándalos (303 en 16 años de estudio) muestra también que para un partido estar en una situación de escándalo es normal. Esto es consistente para todos los partidos según lo muestra la gráfica 2. Aunque parece que el PRI destaca por número de escándalos políticos, esto es simple apreciación por el mayor número de gobernadores priistas (33) en comparación con el PAN (17) y el PRD (12).

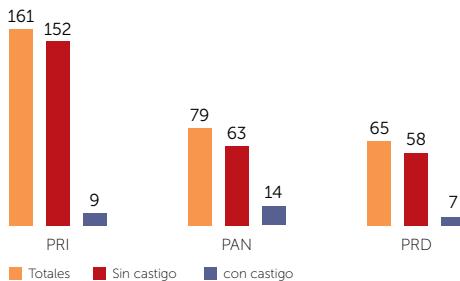
**Gráfica 1. Frecuencia de castigo político en casos de escándalos de gobernadores**



Fuente: Pablo Montes, *¿Proteger o castigar? Las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo político*, CIDE 2015.

10 Se entiende por castigo político todas aquellas acciones de un partido hacia un gobernador que tengan como consecuencia el deterioro, declive o fin de la carrera política del "acusado". Ejemplos de esto son el deslindo de las acciones, el exhorto a investigaciones, las condenas públicas o la expulsión del partido.

**Gráfica 2. Frecuencia de castigo político por partido político**



Fuente: Pablo Montes, *¿Proteger o castigar? Las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo político*, CIDE 2015.

Queda claro entonces que ante las acusaciones mediáticas de presuntos actos de corrupción, los partidos políticos optan por defender o ignorar las acusaciones escandalosas hechas a sus mandatarios estatales. Resultaría ahora interesante conocer qué pasa en los casos donde sí recriminan a sus gobernadores.

Para tal, fue realizado un análisis estadístico utilizando variables que permitieran contrastar el costo electoral que sufre un partido político en situación de escándalo, versus el beneficio de contar con un gobernador como aliado electoral. Las variables utilizadas fueron: la mediatización del escándalo, el tema en cuestión, la proximidad de elecciones, la competitividad electoral, la popularidad del político implicado y si éste seguía siendo gobernador al momento del escándalo.<sup>11</sup> Los resultados encontrados muestran efectos significativos de algunas variables en la probabilidad de castigo político. Dos hallazgos son interesantes: i) a mayor difusión mediática del escándalo mayor probabilidad de castigo, ii) un escándalo electoral muy difícilmente será sancionado por el partido político. La variable que mayor efecto tiene en la probabilidad de que un partido repreuebe y/o sancione las acciones de un mandatario es aquella que indica si al momento del escándalo éste todavía se encontraba en el puesto. La probabilidad de castigo político es mucho mayor en los casos que surgen cuando el "acusado" ya terminó su periodo como gobernador.

En otras palabras, la sanción es inusual, pero en los casos donde sí hay castigo lo que más importa es si el político en cuestión sigue teniendo el control de la

administración pública estatal, es decir, si sigue siendo un aliado estratégico para el partido. Quienes ya no son gobernadores dejan de contar con el control discrecional de recursos públicos atractivos para otros actores políticos y sus partidos;<sup>12</sup> en consecuencia, su defensa deja de ser rentable para el partido. Estos datos aportan evidencia que apoya el argumento sobre la corrupción en el uso de los recursos públicos como una de las principales fuentes de poder de los gobernadores mexicanos.

Dicha situación resulta en un escenario complejo ya que se produce un círculo vicioso donde la razón por la cual otros actores "permiten" a los gobernadores cometer conductas inapropiadas es porque estos mismos se ven beneficiados por la corrupción de los gobernadores. En pocas palabras, los gobernadores pueden ser corruptos porque son corruptos.

### MÁS ALLÁ DEL ESCÁNDALO: GOBERNADORES INVESTIGADOS POR CASOS DE CORRUPCIÓN

Si a los partidos políticos parece no preocuparles las acusaciones hacia sus gobernadores, a las autoridades menos. Al utilizar la misma base de datos sobre escándalos políticos de gobernadores mexicanos para analizar la cantidad de investigaciones judiciales que produjeron dichos casos, se repite la dinámica: las investigaciones y sobre todo las consignaciones son la excepción.

De 72 escándalos de corrupción, del cual fueron objeto 41 gobernadores mexicanos, sólo 16 fueron investigados.<sup>13</sup> Para las otras 56 acusaciones mediáticas, las autoridades correspondientes consideraron que ni siquiera era necesario iniciar una averiguación al respecto. De las 16 investigaciones sólo cuatro resultaron en la consignación del gobernador acusado.

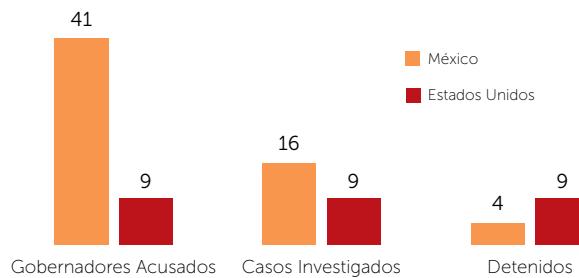
Un análisis similar de escándalos de corrupción de gobernadores en Estados Unidos refleja una realidad totalmente distinta. Para los nueve gobernadores implicados en escándalos de corrupción en el mismo periodo hubo una investigación y las nueve investigaciones resultaron en una sentencia. **Mientras que Estados Unidos tuvo una efectividad del 100% al perseguir casos de corrupción, en México sólo se investigó el 22% de los casos y tan sólo el 5% resultó en una consignación del presunto responsable.**

11 Los escándalos políticos no siempre surgen en el momento en que la acción fue cometida. La mayoría de las veces surgen años después. Esta variable permite comparar cómo un partido político reacciona hacia acciones del mismo individuo cuando es gobernador y cuando deja de serlo. Así es posible analizar qué tan importante es para un partido mantener buenas relaciones con un gobernador.

12 Aunque en algunas ocasiones el poder e influencia de un gobernador trasciende el término de su cargo.

13 Esta cifra también fue recabada mediante un análisis periodístico. En 16 ocasiones la autoridad emitió un comunicado o declaración acerca del inicio de una investigación al respecto. No fueron consideradas las investigaciones sin evidencia mediática.

**Gráfica 3. Investigaciones de casos de corrupción:  
México vs. Estados Unidos**



Fuente: Pablo Montes, *¿Proteger o castigar? Las reacciones de los partidos políticos ante un escándalo político*, CIDE 2015.

Las cifras son aún más alarmantes para nuestro país al considerar que de los cuatro gobernadores que en su momento fueron consignados, dos ya están en libertad. En el caso del exgobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, los cargos presentados por el gobierno de Jaime Sabines fueron retirados súbitamente, mientras que el exgobernador de Baja California Sur, Narciso Agúndez Montaño, acusado de peculado obtuvo su libertad después de siete meses encarcelado tras pagar una fianza de 2,400 dólares.

Resulta interesante que en el caso de las consignaciones, la inmunidad de los gobernadores en funciones se mantiene. Ninguno de los consignados seguía en funciones al momento de su detención.

### IMPUNIDAD: FALLAS EN EL SISTEMA

El hecho de que tan sólo cuatro de los 62 gobernadores estudiados hayan sido consignado por un caso de corrupción es una señal o de que contamos con mandatarios estatales ejemplarmente honestos, o de que el sistema institucional encargado de vigilar y sancionar el mal uso de los recursos públicos es deficiente. Si inclinamos la balanza hacia la segunda opción, vale la pena preguntarse, ¿qué aspectos del arreglo institucional están fallando? Y sobre todo, ¿de qué manera pueden arreglarse?

Una de las principales fuentes y oportunidades de corrupción a nivel gobernador recae en la discrecionalidad con la que son manejados los recursos públicos estatales. A pesar de que existen reglas y lineamientos en la legislación federal y estatal relativas al ejercicio del gasto público, la realidad es que los mecanismos de vigilancia y fiscalización del gasto son inefficientes, más a nivel estatal. Como resultado de esto, los gobernadores pueden desviar recursos públicos con la certeza de que sus corruptelas no serán detectadas.

Una prueba de la inoperancia de las auditorías realizadas a las cuentas públicas estatales es que en su mayoría los casos de escándalo relativos a corrupción son producto de filtraciones o investigaciones periodísticas, e incluso de procesos judiciales en el extranjero. Podríamos preguntarnos por ejemplo, ¿qué hubiera pasado con Andrés Granier si no se hubiera filtrado el audio donde presume de sus riquezas?<sup>14</sup> ¿la institución encargada habría detectado las irregularidades en el gasto público?

Otra fuente de oportunidades de corrupción se encuentra en la concesión de licencias, permisos, contratos, compras, cargos de gobierno y muchos otros procesos y concursos que permiten al gobernador promover fuentes de riqueza y colocar a allegados en posiciones ventajosas. Dichos procedimientos se caracterizan por la opacidad en la que se desenvuelven y que hacen del aparato estatal una fuente de rentas utilizada de forma clientelista.

Por último, queda claro que en los estados la división de poderes como medida de pesos y contrapesos no está funcionando. Los congresos locales no han servido como órgano de vigilancia del ejercicio del poder ejecutivo, ya que la cuenta pública de los estados es aprobada la mayoría de las veces sin ningún tipo de observación o requerimiento de investigación.

Existe una suerte de control político del gobernador sobre los legisladores locales. Esto sucede, como había sido mencionado anteriormente, porque los recursos que tanto los legisladores locales como los partidos necesitan para mantener una carrera política ascendente los obtienen del gobernador. Resultaría un suicidio electoral y político para un legislador exigirle cuentas a un gobernador de su mismo partido. En este sentido, las deficiencias en la fiscalización electoral y la opacidad en el manejo de recursos públicos estatales dan como resultado el que los individuos encargados de vigilar y exigir cuentas a los gobernadores sean beneficiados por los actos de corrupción de éstos.

### CONCLUSIONES

Los gobernadores mexicanos son una de las figuras políticas más asociadas con la corrupción. Día con día surgen acusaciones mediáticas sobre la manera en la que éstos hacen mal uso de los recursos públicos y de la maquinaria gubernamental. Al analizar la reacción hacia escándalos políticos de gobernadores mexicanos queda claro que tanto partidos como autoridad han sido permisivos con los gobernadores. Esto debido al control

14 "Exhibe audio excesos y lujo de Andrés Granier" en *El Universal*, 15 de mayo de 2013. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/923045.html>

que los gobernadores ejercen sobre otros actores políticos gracias al uso discrecional de los recursos estatales.

Es necesario entonces **modificar las condiciones que permiten a los gobernadores usar recursos públicos a discreción**, y las oportunidades en las cuales otros actores políticos pueden beneficiarse con dichos recursos. En este sentido es necesario considerar:

Desarrollar mecanismos de fiscalización y vigilancia de los recursos públicos en gobiernos locales.

La aprobación de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción permite que ahora la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revise los recursos de los Estados, pero esto no es suficiente, primero porque la ASF carece de la capacidad para auditar cada peso gastado tanto por el gobierno federal como por los 32 gobiernos estatales, por lo que seguirá dependiendo en su mayoría de las entidades de fiscalización estatales. Segundo, porque las observaciones que hace a las entidades supervisadas son normalmente ignoradas y las pocas denuncias presentadas ante las autoridades competentes casi nunca se resuelven.<sup>15</sup>

La centralización de la auditoría del gasto puede constituir una pequeña mejora, pero debe de ir acompañada de ejercicios que mejoren también el diseño y desempeño de las instituciones de fiscalización a nivel municipal. Por mucho tiempo este nivel de gobierno ha sido abandonado en relación con la revisión del gasto, cuando que la existencia de instituciones sólidas de fiscalización a nivel municipal facilitaría enormemente la labor de las instituciones estatales y federales. Sin duda alguna esto requiere de un esfuerzo monumental y constante, pero no es excusa para no desarrollar a las instituciones de gobierno más cercanas a la ciudadanía.

1. Transparentar los procesos de decisión para asignaciones, licitaciones y permisos así como instaurar mecanismos de profesionalización del personal de la administración pública estatal.

La instauración de servicios de carrera permitirían profesionalizar a la burocracia estatal e imposibilitarían el uso de cargos de gobierno como aparato clientelar. De igual forma, es urgente terminar con la discrecionalidad actual en la asignación de contratos dentro del gobierno, ya que estos procedimientos

representan rentas que los gobernadores ofrecen y usan como moneda de cambio para el control político. Además, es urgente establecer un sistema de evaluación de las políticas públicas estatales con sanciones y consecuencias, ya que frecuentemente los programas sociales del gobierno son utilizados únicamente para crear redes clientelares.

## 2. Repensar el financiamiento público electoral.

Gran parte del control y poder político que ejercen los gobernadores proviene del financiamiento ilícito que destinan a campañas electorales. El sistema de financiamiento público electoral que tenía como principal objetivo emparejar el gasto electoral entre partidos, ha propiciado nuevas oportunidades de corrupción, dado que establece un escenario donde existen fuertes restricciones al financiamiento privado, pero instrumentos inefficientes para asegurar su cumplimiento. Esto, sumado a las condiciones de opacidad con las que se maneja la mayoría de los recursos públicos estatales crea las condiciones para que se reúnan políticos que necesitan grandes cantidades de dinero con políticos que cuentan con dichos recursos. Ante un sistema con esta y muchas otras fallas quizás sea tiempo de repensar el financiamiento electoral como ya ha sido propuesto por varios académicos.<sup>16</sup>

En conclusión, el diseño institucional mexicano, así como las deficiencias de los mecanismos de vigilancia del gasto público y rendición de cuentas han generado un escenario donde los gobernadores mexicanos cuentan con una gran cantidad de dinero público, programas sociales, licencias, permisos, contratos y puestos de gobierno a discreción que son utilizados para enriquecerse, corromper y controlar a otros actores políticos, incluso a quienes, al menos en teoría, deberían de estar vigilando su ejercicio del poder. Mientras la legislación y los contrapesos sociales no atajen la enorme discrecionalidad en el uso de los cuantiosos recursos públicos que manejan los gobernadores, la lucha contra la corrupción a nivel nacional tendrá pocas oportunidades de prosperar.

15 Tan sólo 444 denuncias presentadas en 15 años, mientras que las cuentas públicas de 2001 y 2002 fueron impecables al no haberse presentado ninguna denuncia. De las 444 denuncias, tan sólo siete han resultado en la consignación de presuntos responsables según datos presentados por María Amparo Casar en México: *Anatomía de la Corrupción*, CIDE-IMCO 2015.

16 María Amparo Casar, "Absurdo y Abusos Electorales" en *Excelsior*, Opinión, 8 de Abril del 2015. Y Luis Carlos Ugalde, "Democracia a Precio Alzado" en *Nexos: Dinero y Democracia*, agosto 2015.



# LA CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO: UN MAPA DE RIESGOS



HUGO CONCHA CANTÚ | @HugoAConcha

Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

PEDRO SALAZAR UGARTE

Director, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El poder judicial, además de ser la institución encargada de la solución de los diversos conflictos que se presentan con motivo de la aplicación de todas las normas, tiene una de las facultades más importantes para el Estado de derecho: interpretar las disposiciones jurídicas, su alcance y significados<sup>1</sup>.

Si bien los poderes legislativo y ejecutivo, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y en las modalidades que establece la Constitución, pueden emitir normas de carácter general –típicamente leyes o reglamentos– corresponde al poder judicial determinar el significado último de las mismas. En muchas ocasiones, de la especificación de dicho significado dependerá la validez o no de decisiones fundamentales.

A través de esta importante facultad, el poder judicial en los estados constitucionales se convierte en el órgano de control más importante. Tiene a su cargo el control de constitucionalidad y de legalidad, según corresponda. Los juegadores –sean jueces, magistrados o ministros– en el ámbito de sus respectivas competencias y siguiendo los procedimientos establecidos para ello, interpretan las normas, determinan su significado y, a partir de ello, dictan sentencias que confirman o invalidan decisiones de los otros órganos de autoridad.

De esta manera, los juegadores zanján diferencias que están grávidas de consecuencias para las partes involucradas y toda la sociedad si adquieren el carácter de normas generales. Pueden tener, entre otras implicaciones, consecuencias sociales, políticas o económicas muy cuantiosas. Pensemos, por ejemplo, en los alcances de las decisiones en materia de amparo fiscal; en las implicaciones de las sentencias en los casos de acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de

las telecomunicaciones o la energética; la resolución de controversias constitucionales sobre la distribución de recursos entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno; o las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre multas a partidos políticos o concesionarios de radio y televisión. En esos y en muchos temas más, **las decisiones judiciales poseen consecuencias jurídicas de enorme alcance económico, y consecuentemente, político**.

En todos esos casos, cuando los juegadores operan como instancias de control que verifican que las decisiones de las autoridades legislativas o administrativas –ya sean del poder ejecutivo o de los órganos autónomos– se ajusten al marco jurídico vigente, en realidad están desarrollando una función estratégica para la vigencia del Estado constitucional. Por eso es indispensable que los jueces la lleven a cabo con riguroso apego a la imparcialidad, la independencia, el profesionalismo y la probidad.

En años recientes, la transformación del Estado Legislativo<sup>2</sup> en un Estado Constitucional Democrático ha implicado colocar la garantía de los derechos humanos de las personas como primera obligación estatal (CPEUM, artículo 1º)<sup>3</sup>. Con esa reforma se incorporan

1 Desde el proceso de elaboración del primer texto constitucional moderno, el de los Estados Unidos, sus autores planteaban que la interpretación de las leyes es el ámbito propio y particular de las cortes. "La Constitución es, de hecho, y debe ser vista por los jueces, como la ley fundamental. Es por ello que les corresponde a ellos revelar su significado, así como el significado de cualquier acto en particular que procede del cuerpo legislativo.... la Constitución debe ser preferida al estatuto, la intención del pueblo sobre la intención de sus agentes." Hamilton, Jay y Madison, *The Federalist Papers*, no. 78, p. 418.

2 Esta es la denominación que le otorga Luigi Ferrajoli al modelo jurídico dominante antes de la ola democratizadora en Europa y América Latina. Cfr. Ferrajoli, L., *Principia Iuris. Teoria del Diritto e della Democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

3 Cfr., entre otros, Carbonell, M., P. Salazar, (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, UNAM-Porrúa, México, 2011.

mandatos y mecanismos para que todas las autoridades orienten su desempeño al priorizar la protección más amplia de los derechos humanos de todas las personas.

Se trata de una función básicamente de control ante los posibles excesos u omisiones por parte de las diferentes autoridades del Estado. De hecho, el poder judicial en las democracias contemporáneas se convierte en la institución primaria que protege los derechos, cuida aplicar la Constitución y la ley para, de esta manera, controlar los excesos y abusos en el ejercicio del poder. Cuando una judicatura no funciona, o funciona mal, el Estado de derecho en su conjunto deja de funcionar, pues al no haber certeza sobre la aplicación de las normas, los derechos quedan desprotegidos y el poder no encuentra límites.

Como puede observarse, también desde esta perspectiva resulta fundamental que los juzgadores actúen con independencia, imparcialidad y probidad. Por sus mesas pasarán asuntos relacionados con la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio de las personas. Pero también revisarán y sancionarán controversias vinculadas con el respeto al voto, el acceso a la información pública, la transparencia o la protección de los datos personales. En todos los casos, y sobre todo en la combinación de los mismos, es posible entrever la necesidad de contar con un poder judicial honesto, profesional y responsable.

Desde hace algunos años –primero en algunos países europeos y cada vez más en los latinoamericanos– ha cobrado fuerza la idea que también los particulares pueden lesionar los derechos humanos de las personas. Esto es así, sobre todo, cuando existe una disparidad de poder entre unos actores privados y otros que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o desventaja. Los supuestos en los que esta disparidad puede presentarse son múltiples e impactan, de manera inversamente proporcional, grandes intereses económicos y derechos humanos fundamentales. Ese es el caso, por ejemplo, de los grandes proyectos de inversión privada en infraestructura, los proyectos mineros u otras actividades económicas que conllevan inversiones millonarias pero se traducen en conflictos laborales, desplazamientos humanos, daños ecológicos, etc.

Para resolver la clase de conflictos en que las autoridades administrativas tienen alguna intervención, pero en realidad se trata de conflictos entre particulares, es necesario contar con un poder judicial capaz, probo, imparcial e independiente. Solo de esta manera las partes en disputa reconocerán la acción de la justicia y acatarán sus sentencias.

La misma lógica debe imperar cuando los jueces resuelven diferendos o controversias entre personas que se encuentran en una situación de relativa paridad de poderes. Es decir, cuando juzgan casos de índole ordinaria en los que están en juego disputas entre derechos, intereses o pretensiones relacionadas con los diferentes ámbitos de la vida social (familiar, civil, mercantil, etc.). También en estos casos, la probidad de los juzgadores resulta fundamental como el mecanismo más efectivo que la convivencia civilizada ha encontrado frente al uso indiscriminado de la fuerza o porque la justicia legal es el único antídoto que los hombres han encontrado frente a la “justicia por mano propia” y la violenta “ley del más fuerte”.

Como puede verse, en la evolución de las democracias contemporáneas, las judicaturas han aumentado y reforzado su papel de tal manera, que es imposible pensar en las interacciones de autoridades entre sí, entre estas y la sociedad, o bien entre los miembros de esta última, sin considerar el papel necesario de los juzgadores.

Por todo lo anterior, cuando un problema como la corrupción ataca al poder judicial, cimbra en sus bases al Estado de derecho en su conjunto.

La corrupción es entendida como la práctica de actos ilícitos por medios económicos o materiales para conseguir un beneficio personal. De manera particular, la corrupción política es la que llevan a cabo servidores públicos que utilizan inapropiadamente bienes públicos para conseguir prerrogativas<sup>4</sup>. Cuando se convierte en un *modus vivendi* al interior del poder judicial, se anida un mal que trasciende a la propia institución, un mal que pone en riesgo al Estado constitucional en su conjunto.

Cuando los juzgadores claudican en su función de control ante los poderes públicos, privilegian injustificadamente –o ilegalmente– algunos intereses poderosos sobre otros bienes jurídicos fundamentales; o benefician por razones inconfesables a una parte sobre otra en un litigio ordinario, corrompen y erosionan al proyecto social en su conjunto. Para decirlo con las palabras de Charles Howard McIlwain, un clásico en la materia: “la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un poder judicial honesto, hábil, preparado e independiente.<sup>5</sup>”

4 Vid. Concha Cantú, Hugo, “El fenómeno de la corrupción en el Estado democrático”, en Marván, María (coordinadora) Nosotros los Honestos, ellos los Corruptos, Percepciones sobre la Corrupción en México. CORRUPCIÓN Y CULTURA DE LA LEGALIDAD, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015 (en prensa).

5 C.H. McIlwain, Costituzionalismo antiguo e moderno, p. 162.

En el momento en que un poder judicial decide como institución, o bien a través de alguno de sus miembros, por convenir a intereses de otra naturaleza, dejar de lado la honestidad, sus mejores habilidades y conocimientos, así como su independencia o autonomía para resolver un asunto, no sólo daña un proceso en específico sino a las partes involucradas. **El daño se infinge sobre todo el mecanismo creado para proteger al Estado y a la sociedad en su conjunto.** Se está dejando al Estado de derecho sin su mecanismo de control para quedar únicamente como estructura de simulación vacía de todo contenido.

La independencia de la institución, o bien la autonomía de cada juzgador en lo individual, es un atributo clave porque implica autonomía de decisión frente a los intereses de los otros poderes del Estado y, también, frente a los diferentes poderes privados que existen en todas las sociedades. En esa medida es condición necesaria para el ejercicio imparcial de la función judicial. Imparcialidad que debe traducirse en decisiones fundadas en derecho y técnicamente sólidas. Ello conviene recordarlo, sobre todo, porque los jueces tienen la última palabra en la determinación del significado del derecho. De ahí que también la preparación y la honestidad de los jueces resulte imprescindible.

**Es este el espacio donde el derecho provee a la sociedad de uno de sus atributos más valioso, la certeza jurídica,** la seguridad de que existen agentes públicos con la misión inquebrantable de aplicar lo que las leyes dictan y erradicar de esta manera la discrecionalidad, así como la fuerza del dinero o el poder como medio para solucionar los conflictos. Si la misión de la justicia, es decir de aplicar la ley, se corrompe, el Estado pierde su legitimidad, su fuerza sobre la sociedad y, eventualmente, cede el espacio a la irracionalidad, la injusticia, la violencia o bien a grupos que logren justificar sus acciones de alcance colectivo al margen de la ley. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los grupos de autodefensas, que mas allá de su efectividad son en muchas ocasiones apoyados por sus comunidades en contra de grupos criminales, pero también de autoridades ineficaces por corruptas.

Hasta ahora hemos advertido una primera dimensión en que la probidad es indispensable y, en contrapartida, la corrupción judicial posible. Aquella en la que tiene lugar la función jurisdiccional propiamente dicha. A partir de las premisas antes descritas, podemos decir que, en este ámbito, la corrupción se presenta cuando los juzgadores dictan resoluciones al margen de la legalidad –ya sea ignorando el derecho o forzando su significado mediante interpretaciones espurias– para:

- a) Favorecer los intereses de un actor –que puede ser el Estado o un particular– poderoso.
- b) Favorecer ciertos intereses particulares en detrimento del interés público.
- c) Avalar decisiones de los poderes públicos que violan derechos humanos.
- d) Avalar decisiones de algunos poderes privados que violan derechos humanos.
- e) Favorecer privilegios ilegítimos sobre derechos humanos de personas o grupos vulnerables.
- f) Favorecer ilegítimamente a una de las partes de un litigio sin que le asista la razón.
- g) Obedecer instrucciones de sus superiores dentro de la institución para servir a objetivos políticos diferentes a la administración de justicia.

Las razones por las que los juzgadores actúan traicionando su función social pueden ser múltiples: beneficios económicos, acuerdos políticos, cálculos estratégicos, vínculos personales, etc., pero, en todos los casos, se trata de actos de corrupción muy preocupantes por las consecuencias que ocasionan.

Existe un segundo tipo de corrupción en el ámbito judicial: el que se presenta al interior del poder judicial pero en su estructura y funcionamiento administrativo. En este nivel, la corrupción puede presentarse de diferentes maneras:

- a) Cuando los actores e instancias responsables de manejar los recursos y bienes institucionales malversan o se aprovenchan de los mismos;
- b) Cuando las instancias responsables de controlar, vigilar y supervisar el ejercicio de los recursos y bienes asignados al Poder Judicial claudican de su función;
- c) Cuando las instancias responsables de ejecutar las normas y procedimientos establecidos para el ingreso y promoción dentro de la carrera judicial las manipulan para beneficiar o perjudicar a personas determinadas;
- d) Cuando, a través de familiares o prestanombres, los propios juzgadores litigan casos ante el Poder Judicial del que forman parte.

Desafortunadamente, México atraviesa un serio fenómeno de corrupción que atrapa en mayor o menor medida a todas las instituciones y órganos del Estado en todos sus niveles de gobierno. Los poderes judiciales, el federal y los 32 locales, no han logrado escapar de este fenómeno. Cada uno, en momentos y circunstancias distintas, han practicado o practican uno o varios (incluso todos) de estos tipos de corrupción. Mientras el guardián o control de la legalidad no cumpla cabalmente con sus fines, la corrupción se apodera de todos los espacios de la vida pública hasta el grado de ser considerada por muchos como un fenómeno connatural a nuestra sociedad.

**Eradicar la corrupción es muy importante para el avance de la vida democrática, pero en el caso del poder judicial resulta fundamental** como uno de los primeros pasos para iniciar ese movimiento. Es el espacio donde no se deben de escatimar esfuerzos y recursos para que, a partir de ahí, se aplique la ley en todos los demás ámbitos. Estas notas que dibujan el mapa de riesgos de la corrupción en el guardián del derecho, pueden ser un paso para un análisis detallado de cada caso concreto en la búsqueda de la llamada cultura de la legalidad.

# TAPAOS LOS UNOS A LOS OTROS



Ayotzinapa se ha convertido en la representación de aquellos males que impiden a México presentarse como un sistema asentado sobre un piso mínimo de legalidad e institucionalidad.

Del lado institucional Ayotzinapa sintetiza la inoperancia del sistema de justicia, la debilidad de los cuerpos policiales, la impericia de los ministerios públicos, la ineeficacia de los aparatos de inteligencia, la inutilidad de la comisión de derechos humanos y lo invertebrado del federalismo. Compendia pues, la ineeficacia de las instituciones.

Del lado de la legalidad, condensa la tolerancia y permisividad frente a la comisión de delitos perpetrados por la clase política –funcionarios electos y designados– pero también por las organizaciones y movimientos sociales. Delitos que no tienen consecuencias porque no son investigados, ni perseguidos ni sancionados. **Ayotzinapa confirma la regla de que la impunidad impulsa la violencia y es, en buena medida, la constatación del fracaso de la democracia porque no hay democracia sin Estado de derecho.**

La democracia cumplió con poner frente al electorado a candidatos y partidos de distinto signo ideológico, con hacer del Congreso un órgano plural, con impulsar la alternancia en la mayoría de los estados. Incluso, con imponer límites al poder ejecutivo federal de forma que ahora buena parte de sus decisiones son compartidas con los otros poderes y sus acciones están bajo el escrutinio público.

Con lo que la democracia no ha podido cumplir es con un grado razonable de legalidad que permita a México presentarse como una nación en la que priva el Estado de derecho.

Al igual que en crisis anteriores, hoy que los hechos de violencia y complicidad entre crimen organizado y autoridades son inocultables, la clase política plantea con urgencia la necesidad de un nuevo pacto. Un pacto contra la inseguridad y en favor de la legalidad; un pacto para combatir la corrupción y cerrarle el paso

**MARÍA AMPARO CASAR | @amparocasar**

Directora de Anticorrupción, IMCO

a la impunidad, un pacto contra la violencia que impida la repetición de casos como el de Iguala.

Bienvenida la voluntad de hacerlo. Pero, por qué darle crédito otra vez al discurso del “tope donde tope”, “nunca más otro Iguala”, “combate frontal a la corrupción” o “por una auténtica política de Estado con visión de largo plazo”.

Para que ese pacto adquiera algún viso de credibilidad, **los partidos primero tendrían que confesar lo inconfesable: que han mantenido un pacto tácito en favor de la ilegalidad, de la impunidad y por tanto, de la violencia.** Un pacto que reza “tapaos los unos a los otros”. Ejemplos de denuncias que deshonran a las instituciones y sus integrantes y que después nunca se persiguen o incluso se encubren, sobran.

Hoy los políticos se rasgan las vestiduras porque el gobernador con licencia, el procurador o el secretario de seguridad pública de Guerrero dejaron escapar al alcalde de Iguala, pero ayer militantes de todos los partidos convinieron que Julio César Godoy, presunto socio del crimen organizado, fuera introducido al Palacio de San Lázaro en una cajuela, tomara protesta del cargo y adquiriera fúero para salvarse de la justicia.

El PRI ha impedido una y otra vez que se investigue a los gobernadores que militan en sus filas, lo mismo que el PRD y el PAN a los suyos. El PAN dejó pasar la oportunidad de investigar la denuncia que el alcalde de Celaya hiciera al coordinador de los diputados panistas por cobrar un moche de 35% sobre la obra pública del municipio. El PRI protegió a Cuauhtémoc Gutiérrez de los presuntos delitos de explotación sexual y desvío de recursos públicos, y el PRD a su delegado en Coyoacán por múltiples actos de corrupción.

Parte de lo que la democracia prometía era que la competencia llevaría a tener no solo ofertas políticas distintas sino un ejercicio de poder y una toma de

decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción. Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o ética pública, al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto el sistema de justicia los alcanzara.

No fue así. Los partidos resultaron estar hechos de la misma materia prima y adoptaron la regla no escrita de: "se vale exhibir pero no perseguir, se vale denunciar pero no consignar".

Para que un pacto funcionara haría falta que los políticos mexicanos estuviesen dispuestos a canibalizarse: a perseguirse a sí mismos. Pero no lo están. Steve Jobs entendió la importancia de canibalizar sus propios productos. A Jobs no le importó poner a competir su iPhone contra su iPod o su iPad contra su computadora. Prefirió canibalizarse a sí mismo antes de ser canibalizado por otras compañías. Desgraciadamente, antes de canibalizarse a sí mismos, nuestros políticos han preferido que los canibalice el crimen organizado. Si no cambiamos esta filosofía, ningún pacto cambiará las cosas.

Publicado originalmente en Periódico Excelsior, 5 de noviembre, 2014

# CASOS DE ESTUDIO CORRUPCIÓN Y SANCIÓN

## Hijo de Presidenta investigado por tráfico de influencias

Caso: Caval

País: Chile

Año: 2015

En febrero de 2015 un reportaje de una revista<sup>1</sup> de opinión desenmascaró un caso de tráfico de influencias protagonizado por Sebastián Dávalos, hijo de la presidenta Michelle Bachelet. El reportaje reveló que Dávalos utilizó sus influencias y conocimientos privilegiados para facilitar a la empresa Caval, propiedad de su esposa, la adquisición de un terreno y el cambio de uso de suelo del mismo para poder revenderlo a un precio mucho mayor.

Dávalos facilitó la obtención de un crédito por más de 10 millones de dólares por parte del Banco de Chile justo un día después de que la presidenta Michelle Bachelet asumiera su cargo. El dinero fue utilizado para la adquisición de tres predios en la comunidad de Machalí, a unos kilómetros al sur de la capital. Una vez adquiridos los terrenos, las autoridades locales cambiaron el uso de suelo de los predios posibilitando así la construcción de conjuntos residenciales. Esto permitió a la empresa revender los terrenos con una ganancia de 5 millones de dólares.

1 Juan Pablo Sallaberry, "Un Negocio Caval" en *Qué Pasa* sección Actualidad, 5 de Febrero de 2015. <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml/>

Una vez conocido el caso, el Poder Legislativo de Chile exigió que se investigara a Dávalos y a la presidenta. A pesar de negar los sucesos, Dávalos se vio obligado a renunciar a su puesto en la Dirección Sociocultural de la Presidencia. Actualmente se encuentra bajo investigación judicial y tanto él como su esposa han sido llamados a declarar.

Aunque la investigación sigue en curso y aún no hay sentencia, el caso Caval significó un duro golpe de legitimidad al gobierno de Bachelet. En respuesta al escándalo, la presidenta encomendó la creación de un comité encargado de crear un marco institucional para regular el tráfico de influencias y conflicto de interés, a partir del cual fue propuesto un proyecto de ley en la materia.<sup>2</sup>

El caso Caval fue un escándalo que produjo un cambio institucional para acabar con el problema que lo suscitó: tráfico de influencias y conflicto de interés.

2 "Bachelet designa a Eduardo Engel para presidir consejo asesor contra conflictos de interés" en *Pulso: Pasión por los Negocios* sección Actualidad y Política, 10 de Marzo de 2015. <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2015/03/5-59779-9-bachelet-designa-eduardo-engel-para-presidir-consejo-asesor-contra-conflictos-de.shtml>

## 18 legisladores y un miembro del gabinete sentenciados por escándalo de corrupción

Caso: Mensalão

País: Brasil

Año: 2015

Entre agosto de 2004 y mayo de 2005 una serie de investigaciones periodísticas<sup>1</sup> revelaron un sistema de compra de votos legislativos orquestado por Delúbio Soares, tesorero del Partido de los Trabajadores, partido de gobierno en Brasil. El esquema de corrupción consistía en el pago de mensualidades ("mensalões") de 30 mil

reales (12 mil dólares) a legisladores del Partido Laborista Brasileño a manera de soborno para que votaran en el mismo sentido que la bancada del partido de gobierno.<sup>2</sup> Los pagos eran realizados con dinero público a través de contratos falsos de publicidad entre agencias contratistas del gobierno y empresas paraestatales.

1 "Jefferson denuncia mesada paga pelo tesoureiro do PT" en *Folha de São Paulo* sección Poder, 6 de Junio de 2005. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69402.shtml>

2 Mirella D'elia, "Mensalão: veja a lista dos 40 denunciados" en *Globo* sección política, 22 de Agosto de 2007. <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL91650-5601,00-MENSALAO+VEJA+A+LISTA+DOS+DENUNCIADOS.html>

Después de una serie de intentos por parte del gobierno brasileño de bloquear la conformación de una Comisión de investigación del Congreso, las indagaciones resultaron en la denuncia de 40 personas, entre ellos, 18 legisladores y varios funcionarios de gobierno. Los legisladores acusados fueron expulsados del Congreso y posteriormente juzgados por la Suprema Corte de Brasil que, en el sistema jurídico brasileño, es la institución facultada para juzgar a funcionarios de alto nivel.

En 2012 la Corte sentenció a 24 de los 40 acusados. El caso más notable fue el de José Dirceu, quien al momento del escándalo se desempeñaba como Jefe

de Gabinete en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.<sup>3</sup>

El escándalo de Mensalão constituye un ejemplo internacional de una investigación periodística que fue considerada por las autoridades a pesar de involucrar a altos funcionarios del gobierno. Sin importar los efectos en la popularidad y legitimidad del partido en el poder, se llevó a cabo una persecución del delito exitosa. Los investigados y sancionados fueron los funcionarios de alto nivel que planearon y ejecutaron el acto y no, como suele ocurrir, funcionarios de bajo nivel sin importancia política.

3 "Dos 40 denunciados ni esquema di mensalao, 24 foram condenados" en *Globo* sección política, 13 de marzo de 2014.

## Primer Ministro sentenciado a cuatro años de prisión por aceptar sobornos de una empresa

Caso: Lockheed

País: Japón

Año: 1971-1976

A principios de la década de los setenta, una investigación de la Cámara de Senadores de Estados Unidos a la empresa aeronáutica Lockheed desató una serie de escándalos de corrupción en Japón.<sup>1</sup> Directivos de la empresa aceptaron haber pagado sobornos a una gran cantidad de funcionarios públicos japoneses a cambio de favorecerlos en la renovación del parque aéreo del ejército y las aerolíneas paraestatales. Entre los funcionarios corruptos estaban el ministro de Finanzas Eisaku Sato, el jefe de gabinete de la Fuerza Aérea Japonesa Minoru Genda y el primer ministro Kakuei Tanaka.

Según las investigaciones, los directivos de Lockheed pagaron directamente más de 3 millones de dólares al primer ministro a cambio de que éste facilitara una decisión en favor de la compañía. Una vez suscitado el escándalo, Tanaka rechazó toda acusación e intentó culpar al gobierno de Estados Unidos de intentar desestabilizar al gobierno japonés.

No obstante, las autoridades japonesas realizaron una investigación propia utilizando como base los documentos y declaraciones realizadas en Estados Unidos. El primer ministro Tanaka fue arrestado por violaciones a leyes de comercio internacional, aunque siguió el proceso en libertad tras el pago de una fianza. En 1983 fue hallado culpable y sentenciado a cuatro años de prisión. Nunca pisó la cárcel. Permaneció libre durante la apelación del caso y murió de un infarto en 1984.

El caso Lockheed es un ejemplo de un escándalo de corrupción producto de una investigación extranjera que fue atraído e investigado exitosamente por las autoridades domésticas, a pesar de que el sospechoso se tratara del hombre más poderoso del país. Si bien nunca pisó la cárcel, el caso de corrupción sí ocasionó la renuncia, arresto y sentencia del entonces primer ministro.

1 Jon S. T. Quah, *Curbing Corruption in Asian Countries: an impossible dream?*, Yorkshire: Emerald, 2011.

# Revelan red de corrupción entre empresario y gobierno: condenan a siete años de prisión

Caso: Sun Hang Kai Properties

País: Hong Kong

Año: 2013-2014

En el que se considera uno de los casos de corrupción de más alto nivel en la historia del país asiático, el secretario en jefe de Hong Kong, Rafael Hui Si-yan, número dos del gobierno, fue sentenciado a siete y medio años de cárcel y el multimillonario Thomas Kwok a cinco años.

Investigaciones de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong encontraron una carta que insinuaba sobornos y tratos preferenciales entre Rafael Hui y el empresario Thomas Kwok, dueño de Sun Hung Kai Properties, la agencia de bienes raíces más importante del país. En la investigación encontraron que el empresario había efectuado diversos pagos a Hui por 1.4 millones de dólares.<sup>1</sup>

Ninguno de los dos involucrados negó la existencia de los pagos, pero argumentaron que se entregaron como parte de un servicio de consultoría que Hui había realizado antes de incorporarse al gobierno. No obstante, el juez consideró que los pagos sí tuvieron como consecuencia tratos preferenciales hacia la compañía, por lo que constituyan un acto de corrupción. Hui fue hallado culpable de mal comportamiento en el servicio público y Kwok de haber ocasionado dicho comportamiento. Ambos fueron privados de su libertad.

El caso de Sun Hang Kai Properties ejemplifica el buen funcionamiento de una agencia independiente anticorrupción, al haber sido capaz de integrar una investigación en contra de un alto mando del gobierno y uno de los empresarios más ricos del país. De igual forma, muestra cómo en un caso de corrupción entre un servidor público y un privado, los dos son responsables del acto de corrupción.

1 Un resumen completo del caso está disponible en: *South China Morning Post* sección Rafael Hui Si Yan. <http://www.scmp.com/topics/rafael-hui-si-yan>

## Corrupción, “la profesión” más antigua

Caso: Gaius Verres

País: Imperio Romano

Año: 70 A.C.

En 74 A.C. Cayo Verres fue nombrado pretor de Sicilia. En esa posición, Cayo Verres regularmente aceptaba sobornos para decidir disputas sobre herencias y garantizar licitaciones, como fue el caso de los contratos para ganar el templo de Callus y Pollux.

Por extraño que parezca, estos crímenes no se consideraban verdaderamente graves y no ameritaron la atención de Cicerón, el fiscal que tiempo después (70 A.C.) lo enjuició. Siendo ya exgobernador de Sicilia, Verres fue acusado por Cicerón de soborno y abuso de autoridad. Entre sus prácticas estaba la de aceptar “mordidas” para liberar a piratas de la cárcel, exceptuar a marinos del servicio, nombrar a los recaudadores de impuestos e, incluso, vender asientos en el Senado.

Pero quizás su mayor delito fue el arreglo de la elección del alto sacerdocio a petición de un noble llamado Climachias. Cayo Verres tenía conocimiento de que el comité encargado de la elección escogería a Herodoto, pues estaba mejor calificado y era más querido. La única opción para Verres era que la votación se hiciese

cuando Herodoto estuviese fuera de Sicilia. La elección estaba programada para el 1º de marzo y Herodoto tenía planeado su regreso de Roma a Sicilia a finales de febrero. La solución que encontró Verres, y por la cual cobró un soborno, fue quitarle 45 días al calendario. La elección se hizo nominalmente el 1º de marzo, que en realidad habría sido el 13 de enero de ese año. De esa manera Climachias fue electo al sacerdocio.

Durante su juicio, Cayo Verres trató de comprar al panel de jueces que lo sentenciarían, pero el plan falló cuando un juez honesto logró sustituir a los jueces que se habían vendido. Después, trató de retrasar el juicio pero también fracasó. Tres días después de haberse iniciado el juicio, en parte gracias a una imperiosa y persuasiva argumentación por parte de Cicerón, Verres escapó de Roma para vivir el resto de sus días en el autoexilio. Los bienes de Verres fueron confiscados y vendidos para restituir en alguna medida a los que habían sido agraviados por el exgobernador.

# Ex primer ministro israelí sentenciado en tres ocasiones por actos de corrupción

Caso: Holyland Affair, Centro de Inversión y Caso Talansky

País: Israel

Año: 1993-2003, 1997-2005, 2007

El exmandatario Ehud Olmert ha estado involucrado en diversos escándalos de corrupción desde mediados de los 80. Sin embargo, no fue hasta finales de la primera década del 2000 que los escándalos tuvieron implicaciones legales. En 2009, Olmert se convirtió en el primer mandatario de Israel en ser acusado formalmente. En total, el exmandatario ha sido sentenciado por tres diferentes sucesos.<sup>1</sup>

El primero se dio entre 1993 y 2003 cuando Olmert era alcalde de Jerusalén. En esa época, Olmert y otros funcionarios públicos aceptaron sobres con dinero en efectivo para promover proyectos de bienes raíces. Uno de los casos más sonados fue el de un proyecto inmobiliario de lujo (Holyland) en Jersualén. En este desarrollo se pagaron sobornos para efectuar varios cambios de uso de suelo. Olmert fue sentenciado en 2014 a seis años de prisión por haber aceptado 16 mil dólares, aunque sigue sin pagar su sentencia dado que ha apelado la decisión.

Entre 1997 y 2005 Olmert aceptó y no declaró pagos en efectivo por 150 mil dólares de parte del empresario estadounidense Morris Talansky para financiar sus campañas, primero como alcalde de Jerusalén y luego como líder del partido Likud. Gracias a la colaboración de Shula Aiken, quien había sido parte del equipo de Olmert, el exmandatario fue sentenciado en marzo de 2015 a ocho meses en la cárcel por fraude y abuso de confianza. Al igual que en el caso anterior, Olmert apeló la sentencia y sigue en libertad.

Finalmente en 2007, en su calidad de ministro de Comercio e Industria, cambió algunas decisiones que su ministerio había tomado para favorecer los intereses y negocios de su amigo y excolega Uri Messer. En una ocasión, por ejemplo, Olmert redujo los aranceles para importaciones de aceite cuando Messer representaba a los productores de aceite en Israel. En 2012, Olmert fue acusado y sentenciado a un año de cárcel por haber incurrido en conflicto de interés y abuso de confianza y a pagar una multa de 19 mil dólares. Su sentencia en la cárcel fue condicionada a que no cometiera el mismo delito por los siguientes tres años.

1 Una síntesis de los casos de corrupción de Ehud Olmert está disponible en: "Ehud Olmert: Corruption cases" en BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-16426018>

# Partidos políticos desaparecen tras escándalo de corrupción

Caso: Manos Limpias

País: Italia

Año: 1992-1994

El caso Manos Limpias fue un proceso judicial italiano llevado a cabo en un inicio por el fiscal de Milán Antonio di Pietro en 1992 tras el descubrimiento de un sistema de desvío de recursos de un sanatorio público por parte del dirigente del Partido Socialista de Milán, Mario Chiesa. Tras su detención, Chiesa<sup>1</sup> declaró que ese tipo de mecanismos de corrupción eran normales en toda Italia.

La mediatisación del escándalo y las declaraciones de Chiesa llevaron a múltiples investigaciones sobre redes de financiamiento ilegal de partidos políticos, amaños y sobornos en licitaciones y nexos con el

crimen organizado. Las investigaciones resultarían en un proceso judicial que transformó el sistema político italiano dado que los principales dirigentes de partidos, diputados, ministros y empresarios fueron exhibidos por haber participado en prácticas de corrupción.

En total se iniciaron 851 investigaciones que involucraron a más de 557 miembros del Parlamento (más de la mitad del Congreso), seis ex primeros ministros y miles de funcionarios públicos locales. La mayoría de los acusados de alto nivel renunciaron a sus cargos y recurrieron al autoexilio.

1 Alberto Vannucci, "The Controversial Legacy of "Mani Pulite": A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies" en *Bulletin of Italian Politics*, Vol. 1, No. 2, 2009, 233-64.

La principal consecuencia del proceso de Manos Limpias fue que produjo un cambio dramático al sistema político italiano. Ante la falta de legitimidad propiciada por las acusaciones de corrupción, los principales partidos políticos desaparecieron y se formaron nuevos. No obstante, esta "limpia" de la clase política no fue suficiente para acabar con la corrupción en Italia. Al final, lo que ocurrió fue un cambio de actores políticos más

que una transformación estructural de las instituciones que propiciaban oportunidades de corrupción.

Este caso representa un buen ejemplo de que para combatir la corrupción hace falta algo más que sancionar a los corruptos. También es necesario identificar las interacciones entre individuos que generan oportunidades de corrupción e idear alternativas que las eliminen.

## Gobernador de Virginia sentenciado a dos años de cárcel por conspiración, soborno y extorsión

Caso: Robert McDonnell

País: Estados Unidos

Año: 2011-2012

Bob McDonnell, gobernador del estado de Virginia (2010-2014) y miembro prominente del Partido Republicano, vio terminada su carrera política cuando salieron a la luz pública detalles de su "estrecha" relación con el empresario Jonnie R. Williams, dedicado a los suplementos alimenticios. Williams gastó 177 mil dólares en efectivo y regalos para el mandatario y su esposa. Durante la investigación, se descubrió que McDonnell aceptó 120 mil dólares en préstamos no documentados, una bolsa personalizada para palos de golf, unos zapatos Louis Vuitton para su esposa y un cheque por 15 mil dólares para la boda de su hija, entre otras cosas.<sup>1</sup>

Los regalos eran parte de un esfuerzo para "ayudar" al ambiente regulatorio en torno a los suplementos alimenticios, dado que el suplemento Antabloc,

producido por la compañía de Williams, había sido retirado del mercado después de una investigación por parte de la Secretaría de Alimentos y Drogas (FDA, por sus siglas en inglés).

En septiembre de 2014 un jurado encontró culpable al gobernador y a su esposa. En enero de 2015 fue sentenciado a dos años de prisión y su esposa a 12 meses y un día. El exmandatario sigue sin empezar su sentencia gracias a una apelación interpuesta a finales de agosto de 2015 a la Suprema Corte.

El caso del gobernador McDonnell es un ejemplo de cómo en otros países, la entrega/recepción de regalos por parte de contratistas hacia funcionarios, cónyuges o familiares de éstos es visto como un claro caso de conflicto de interés y corrupción.

1 Una síntesis del caso de Robert McDonnell está disponible en: "Robert McDonnell corruption trial" en *The Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/local/mcdonnell-roundup/>

## Benjamín Franklin y el conflicto de interés

Caso: El incidente de la tabaquera

País: Estados Unidos y Francia

Año: 1785

En 1785 al finalizar su periodo como embajador de Estados Unidos en Francia, Benjamin Franklin recibió un hermoso regalo por parte del rey Luis XVI. El rey le obsequió una pequeña caja, conocida como tabaquera, con un retrato del rey Luis rodeado por 408 diamantes. El valor de este objeto era cinco veces mayor al de los regalos normalmente otorgados a otros diplomáticos.

En Europa, las buenas costumbres requerían que se le diera un regalo a un diplomático en salida. El valor del regalo indicaba qué tan satisfechos estaban las autoridades del país europeo con el trabajo del emisario. Mientras tanto, regalos de la índole de la tabaquera eran

vistos con sospecha en Estados Unidos por su poder corruptor. Es decir, de un lado del Atlántico los regalos eran símbolos de amistad y voluntad política, mientras que del otro eran emblemas de seducción y corrupción.

Para los estadounidenses el problema no era que Franklin recibiera la caja a cambio de algún favor, sino que este tipo de obsequios podrían predisponer a un funcionario a favorecer al que lo regala por encima del bien común. Es por esto que en los Artículos de la Confederación se requería que Franklin pidiera permiso del Congreso para aceptar la tabaquera. Esto ponía a Franklin en una posición incómoda, ya que hacía público un gesto del rey

y sacaba a la luz pública lo que era una relación privada.

Franklin optó por hacer enojar al rey y declaró el regalo al Congreso de Estados Unidos. Éste último aceptó que Franklin se lo quedara. Para los europeos este rito parecía una formalidad en el mejor de los casos y una señal de un puritanismo a ultranza en el peor. Para los estadounidenses, sin embargo, era una manifestación

de que la corrupción era peligrosa y expansiva y de que los servidores públicos tenían que estar resguardados de cualquier tentación. La regla era vista como una medida preventiva para asegurar que los funcionarios antepusieran el interés público al privado.

## Juez sentenciado por aceptar sobornos en casos de homicidio

Caso: Thomas J. Maloney

País: Estados Unidos

Año: 1981-1986

Thomas J. Maloney era un juez conocido en Chicago por imponer penas severas a aquellos sentenciados por un crimen y por acusar a pandilleros de ser "el peor tipo de cobarde". A pesar de esta postura reaccionaria, gozaba de una buena reputación porque era igual de severo con los abogados que con los criminales.

Su reputación se desmoronó en 1991, un año después de haberse retirado. Ese año se reveló una serie de investigaciones de corrupción judicial en Chicago en los años 80. Las distintas investigaciones mostraron que Maloney había "arreglado" cuatro casos –tres de asesinato– a cambio de varios sobornos y que después había obstruido la justicia en la investigación de estos hechos.

La procuraduría demostró que Maloney era culpable de haberse repartido 100 mil dólares en sobornos para liberar a tres miembros de una pandilla de Nueva York acusados

de asesinar a un rival en Chicago en 1981. También se encontró que Maloney era culpable de haber aceptado 10 mil dólares para manipular el resultado de un juicio de doble asesinato en favor de dos miembros de la pandilla El Rukn en Chicago en 1986. Además, se le sentenció por pedir y aceptar una mordida de 4 mil dólares para reducir la sentencia de un criminal y por recibir 2,300 dólares para garantizar que un acusado no terminara en la cárcel.<sup>1</sup>

Maloney fue condenado a prisión federal donde pasó 12 años y tres meses, siendo liberado a los 80 años de edad. Maloney murió tres años después, en 2008.

<sup>1</sup> Matt O'Connor, "Judge Maloney Found Guilty in Corruption Case" en *Chicago Tribune*, 17 de Abril de 1993. [http://articles.chicagotribune.com/1993-04-17/news/9304170108\\_1\\_judge-maloney-bribes-convicted](http://articles.chicagotribune.com/1993-04-17/news/9304170108_1_judge-maloney-bribes-convicted)

# LECCIONES INTERNACIONALES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN



MJ

CARLOS GRANDET | @cgrandet

Investigador, IMCO

MARÍA JOSÉ JAURY

Investigadora, IMCO

Los mexicanos, y el resto del mundo, sabemos que nuestro país es corrupto. De acuerdo con datos de Transparencia Mexicana, en 2010 el 14% de los ingresos de un hogar mexicano fueron destinados al pago de *mordidas*. Si consideramos que el ingreso promedio anual es de 140 mil pesos<sup>1</sup> entonces cada hogar gastó alrededor de 20 mil pesos. ¿Qué hubiera comprado una familia con este dinero perdido?, mejor educación, un seguro médico, un viaje de placer... pero esto no es todo, en el Índice de Percepción de Corrupción 2014, México ocupó el lugar 103 de 175 países evaluados: nuestro país es percibido como más corrupto que China, India y Brasil.

Como sociedad parecemos estar cansados de la corrupción, pero no hemos logrado crear instituciones que la combatan. ¿Estamos condenados a perpetuar esta situación? Existen voces que alegan que es un tema propio de nuestra cultura; esas voces deberían analizar la corrupción en otros países para darse cuenta que más que un problema cultural, es un problema de incentivos e instituciones. Lo cierto es que la corrupción ocurre en todo el mundo, en países ricos como Estados Unidos o Singapur, o pobres como Nigeria o Bangladesh, en países del hemisferio Norte y del hemisferio Sur. Lo que caracteriza a un país con instituciones resistentes al embate de la corrupción es su capacidad para prevenirla, perseguirla y castigarla. El problema de México es uno de corrupción pero, aún más, de la excepcional impunidad que la acompaña.

## LA EXCEPCIONAL IMPUNIDAD MEXICANA

En Estados Unidos, Sheldon Silver, presidente de la Cámara de Diputados del Estado de Nueva York, fue arrestado y sometido a un juicio penal por haber recibido aproximadamente cuatro millones de dólares en sobornos.<sup>2</sup> Mientras tanto aquí, en México, el diputado federal Ernesto Núñez fue grabando pidiendo

<sup>1</sup> INEGI (2012) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Ingreso corriente de los hogares 2012

<sup>2</sup> CBS "Bharara defends remarks handling of Sheldon Silver Case. Published on March 5th 2015. <http://newyork.cbslocal.com/2015/03/05/bharara-defends-remarks-handling-of-sheldon-silver-criminal-case/>

4 millones de pesos en *moches* para asignar recursos a programas culturales y ni siquiera fue investigado.<sup>3</sup>

Cuando una de las herederas al trono español se vio involucrada en un desfalco al fisco y fue acusada por tráfico de influencias, la Corona española permitió que el sistema de justicia la sometiera a un proceso penal como lo habría hecho con cualquier otro ciudadano español.<sup>4</sup> En México, cuando se descubre que la esposa del Presidente de la República posee una casa valuada en millones de dólares y que la constructora que la edificó recibió contratos de obras públicas para la administración que encabeza su esposo, las autoridades declaran no tener competencia para conocer del caso.

A la excepcional *impunidad* mexicana se le pueden poner cifras. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) reporta que desde 1998 ha presentado 444 denuncias penales en contra de funcionarios públicos por irregularidades durante su gestión pero la Procuraduría General de la República sólo ha consignado a siete de ellos.<sup>5</sup> El problema de procuración de justicia en México es tan grave que hoy día sólo hay cinco funcionarios a nivel federal sirviendo una sentencia por delitos relacionados con la corrupción.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> SDP Noticias "Admite Alcalde moche de diputado del PVEM" Publicado el 24 de julio de 2014. <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2014/07/24/admite-alcalde-moche-de-diputado-del-pvem>

<sup>4</sup> El País "La Audiencia tardará un mes en poder fijar la fecha de juicio de la Infanta" publicado el 17 de enero de 2015. Disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2015/01/17/actualidad/1421528535\\_428994.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/01/17/actualidad/1421528535_428994.html)

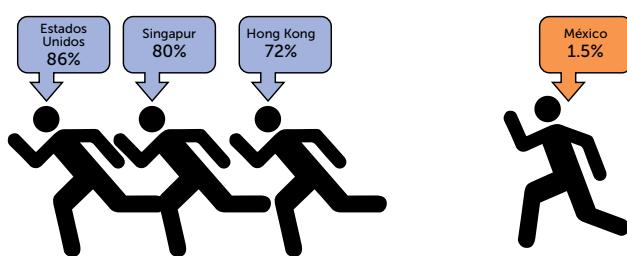
La infanta Cristina, al banquillo como cooperadora del fraude de su marido, [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/22/actualidad/1419236559\\_259623.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/22/actualidad/1419236559_259623.html)

<sup>5</sup> Ma. Amparo Casar, *Anatomía de la Corrupción*, CIDE-IMCO, 2013.

<sup>6</sup> INEGI (2013) Censo de Procuración e imparición de Justicia Federal.

Estas cifras se vuelven más desalentadoras cuando analizamos las tasas de éxito para castigar la corrupción en otras partes del mundo. En Singapur, 80% de los casos que persigue el órgano anticorrupción acaban en una sentencia condenatoria,<sup>7</sup> mientras que en México, sólo 1.5% de los casos lograron una sentencia de este tipo.<sup>8</sup> Si el combate a la corrupción fuera una carrera, definitivamente no seríamos parte del grupo ganador.

**Gráfico 1. Eficiencia en persecución de corrupción en 2014, porcentaje de casos con sentencia condenatoria.**



Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos, INEGI, IPAB y CPIB, 2014. La eficiencia es medida como el porcentaje de juicios por delitos de corrupción por el órgano procurador de justicia que acabaron en sentencias condenatorias.

### LA POCO CAPACIDAD Y LOS POCOS RESULTADOS DE LA PERSECUCIÓN A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La razón del fracaso de las instituciones al condonar proviene parcialmente del olvido en el que las hemos dejado. El presupuesto de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra Administración de Justicia –una dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR) “encargada de conocer e investigar los actos de corrupción de servidores públicos ajenos a la Institución”– es de 26 millones de pesos. Esto es casi tres veces menor a lo presupuestado por esa misma institución para 2015 en el rubro de “Comunicación Social” (66 millones de pesos).<sup>9</sup> El gobierno federal gastó más en comunicar los logros de la PGR que en equipar al órgano responsable de combatir la corrupción. ¿Nos sigue sorprendiendo que la corrupción permanezca impune en México?

Otro ejemplo: de acuerdo al Portal de Obligaciones de

<sup>7</sup> El órgano anticorrupción y procurador de justicia para temas de corrupción es el *Corrupt Practices Investigation Bureau*. En 2014, dicha institución inició un juicio de acusación para 175 casos, de los cuales 134 terminaron en una sentencia condenatoria.

<sup>8</sup> La Procuraduría General de la República, encargada de los temas de corrupción a nivel federal, inició 1946 juicios de acusación en 2013; sólo hubo 46 sentencias condenatorias.

<sup>9</sup> H. Cámara de Diputados (2015) Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

Transparencia, para realizar sus tareas la unidad cuenta con un equipo conformado por aproximadamente 12 integrantes. Dicho grupo de personas debe investigar delitos federales, entre los que se encuentra el robo del patrimonio de la administración pública, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas, la intimidación, el tráfico de influencias y el cohecho. Adicionalmente, existen delitos, como el conflicto de interés, que no se encuentran bien definidos y otros que prescriben rápidamente y no permiten ser investigados.

En México, la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción presenta –al menos potencialmente– una oportunidad para revertir esta situación. Pero algo puede aprenderse de los países que han sido exitosos en el combate a la corrupción.

### DISEÑO INSTITUCIONAL ANTI-CORRUPCIÓN EN OTROS PAÍSES

Una de las primeras lecciones del estudio comparado es que no existe un modelo único en el combate a la corrupción, como en el caso de Singapur o Hong Kong: la *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) y la *Independent Commission Against Corruption* (ICAC); también pueden ser múltiples y descentralizadas como en Estados Unidos. Otro de los modelos es el español en el que se cuenta con una fiscalía que depende del Ministerio Fiscal aunque goza de autonomía operativa.

Tabla 1. Órganos de persecución de delitos de corrupción en distintos países del mundo

País	Naturaleza jurídica	Proceso de asignación de presupuesto	Medios de control
Estados Unidos Fiscalía Federal de los Estados Unidos	Depende del Departamento de Justicia	El departamento de Justicia, con base en la información proporcionada por la Fiscalía, envía el presupuesto al Congreso para que ellos decidan al respecto.	La Oficina Ejecutiva de los Fiscales Federales ( <i>Executive Office for United States Attorneys, EOUSA</i> ), verifica el desempeño de los fiscales por medio de reportes e inspecciones y sanciona a aquéllos que incurran en alguna falta.  El tema de la fiscalización corre por cuenta de la Oficina General de Contabilidad ( <i>General Accountability Office</i> ).
Nueva Zelanda Oficina de Fraudes Graves ( <i>Serious Fraud Office</i> )	Depende del Departamento de Policía, pero goza de autonomía operativa	El Parlamento decide cuál es el presupuesto asignado, a partir de la información que le proporciona la dependencia.	La Auditoria de Nueva Zelanda verifica las cuentas públicas de la dependencia.
España Fiscalía Especial en Contra de la Corrupción y la Criminalidad Organizada	Depende del Ministerio Fiscal, pero goza de autonomía operativa	La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto.	-
Hong Kong	Organismo autónomo	Al inicio de cada año fiscal el Comisionado debe enviar la estimación de los gastos de la institución en el formato que el Ejecutivo determine.	Como medio de control interno, existe el Grupo L que se encarga de investigar y supervisar las faltas de disciplina de los miembros del organismo. Además es monitoreado por cuatro comités independientes, en los que incluso participa la ciudadanía.
Singapur <sup>10</sup>	Dependencia del Departamento del Primer Ministro	Al inicio de cada año fiscal, es necesario que la Dependencia envíe la estimación de su presupuesto al Primer Ministro, quien, a su vez, lo revisa y lo envía para que el Parlamento lo apruebe.	Rinde informes al Primer Ministro directamente.
Chile	Fiscalía Especializada dentro de la Fiscalía Nacional; es un órgano autónomo	El Fiscal General estima el presupuesto para la fiscalía especializada y se lo pasa al Secretario de Hacienda para que realice los ajustes que considere necesarios.	-
Brasil	Departamentos dependientes del Ministerio de Justicia	El departamento estima su presupuesto, lo pasa al Ministro de Justicia, y al final se vota en el Congreso Nacional.	La Oficina del Corregidor General de la Policía Federal dirige, planea, coordina, controla y evalúa la manera en la que se corrige y disciplina a los miembros del departamento.

Fuente: IMCO con sitios web de órganos de persecución.

La lección principal de esto es que más allá del tipo de institución por el que se opte, lo importante es generar capacidades efectivas y no instituciones con fines políticos únicamente. Esto es lo que marca la diferencia entre países que tienen éxito en el combate a la corrupción y aquéllos que no.

El análisis de las instituciones y estrategias diseñadas e implementadas por Hong Kong y Singapur constituyen una buena hoja de ruta por dos motivos: primero, porque en nuestro país la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción que se creó con el nuevo sistema anticorrupción se asemeja a las instituciones establecidas en los países asiáticos; segundo, porque la coyuntura en la que surgieron las agencias de combate a la corrupción en Hong Kong y Singapur es muy parecida a la realidad mexicana actual, en el sentido de naciones

con altos niveles de corrupción e impunidad que habían permeado en todos los niveles de la sociedad.

#### El caso de Hong Kong: persecución efectiva e involucramiento ciudadano

La década de los 70 fue el momento en el que Hong Kong se encontraba sumido en sus mayores niveles de corrupción: los enfermeros tenían que recibir algún pago extra para ofrecerles un vaso de agua a los pacientes; los bomberos no hacían su trabajo si las personas no les "rogaban" apropiadamente; los conductores podían comprar su licencia de conducir sin siquiera haber aprobado los exámenes para obtenerla; y los policías que se suponía debían castigar estos actos ilegales simplemente los ignoraban.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Idém, pp 90.

Para remediar este panorama, el gobierno, impulsado por la presión social, decidió crear una agencia dedicada a combatir todas las formas de corrupción. La *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) fue diseñada con la finalidad de cubrir tres de las cuatro funciones que debe abarcar un organismo anti-corrupción: investigar, prevenir y educar.<sup>11</sup> Con estos tres objetivos en mente, se crearon tres departamentos estratégicos: Departamento de Operaciones (investigación), Departamento de Prevención de la Corrupción, y Departamento de Relaciones con la Comunidad (educación). El perseguir los delitos que investiga esta agencia se dejó bajo la competencia del poder judicial.

Más de 40 años después y gracias al paulatino fortalecimiento del ICAC, Hong Kong se encuentra actualmente dentro los primeros 20 países menos corruptos de acuerdo a Transparencia Internacional. Este organismo –inspirado en el modelo de Singapur– es hoy, de acuerdo con la ONU,<sup>12</sup> un ejemplo de buena práctica de cómo dotar de capacidades y facultades adecuadas a un órgano de combate a la corrupción.

### Singapur: capacidades efectivas para las instituciones anti-corrupción

Al igual que en Hong Kong, los niveles de corrupción en Singapur eran escandalosos. Durante los años 60, desde el más alto funcionario hasta el de menor jerarquía participaban en la cadena de corrupción. Los ciudadanos sabían y aceptaban que debían pagar una cuota extra si querían conseguir acceso a servicios públicos elementales como educación, documentos oficiales (licencias, pasaportes, permisos) o programas sociales como los de vivienda.

Ante tal escenario, el gobierno de Singapur optó por crear órganos dedicados al combate de la corrupción. El *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) nació de 1952 a 1960 para construirse. En su primera etapa no logró mayores avances: 13 agentes se encargaban de combatir la corrupción en todo Singapur y seguían siendo oficiales corruptos, el marco normativo seguía siendo endeble (pocas facultades de arresto, investigación y búsqueda, sanciones laxas...) y la voluntad política seguía siendo prácticamente inexistente,<sup>13</sup> pero a partir de 1960 se fortaleció al órgano anticorrupción,

con lo que se disminuyeron las deficiencias con las que venía operando:

1. Se incrementaron las sanciones de prisión y se obligó a los culpables a devolver las ganancias derivadas de los actos de corrupción.
2. Se definieron los delitos.
3. Se ampliaron las facultades de investigación, acceso a la información y persecución.
4. Ssellevó a cabo la depuración de los funcionarios corruptos del departamento de policía.

## LECCIONES PARA MÉXICO

### Estrategia de combate a la corrupción basada en tres ejes

Organismos como la OCDE recomiendan que las estrategias de combate a la corrupción estén basadas en cuatro ejes rectores: prevención, investigación, educación y castigo.<sup>14</sup> Singapur y Hong Kong han destinado sólo tres de estos cuatro ejes a sus organismos de combate a la corrupción: prevenir, investigar y educar. El castigo se delegó al sistema de justicia de cada país con el fin de evitar que el órgano fuera parte del proceso y juez.

La prevención se refiere a la simplificación y depuración de los procesos y áreas en las que es más probable que sea cometido un acto de corrupción. Por ejemplo, el ICAC de Hong Kong revisó y simplificó los procesos para tramitar licencias o permisos, con lo que disminuyó la posibilidad de que un servidor público exigiera retribuciones o el ciudadano estuviera tentado a acelerar el proceso por medio de un soborno.

La investigación consiste en garantizar los medios para la obtención de las pruebas necesarias. Para ello se ampliaron los medios de prueba disponibles para las autoridades: acceso a cualquier tipo de cuenta de los sospechosos, facultad para comprobar que las posesiones concuerden con los ingresos de la persona y ampliación de la capacidad de investigación a las personas que pudiesen encubrir un acto de corrupción, como las esposas o los hijos.

Por último, la estrategia educativa atendió la necesidad de enseñar a la población a identificar las conductas de corrupción que habían incorporado a su vida diaria y a sopesar sus consecuencias.

<sup>11</sup> De acuerdo con organismos como la OCDE, tales funciones son investigar, perseguir, prevenir y educar. En OECD (2008) "Specialised anti-corruption institutions. Review of models" Paris: OECD.

<sup>12</sup> UNDP (2005) International Arrangements to Combat Corruption

<sup>13</sup> Jon S. T. Quah, Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore, Emerald, 2013, capítulo 2.

<sup>14</sup> OECD (2008) "Specialised anti-corruption institutions. Review of models" Paris: OECD.

## Capacidades operativas

El ICAC cuenta con un equipo de 1,415 personas y un presupuesto de 2,005 millones de pesos<sup>15</sup>. Este presupuesto es casi 70 veces mayor al de la unidad en México que investiga delitos de servidores públicos. Como porcentaje del presupuesto total del gobierno destinado a estas unidades responsables de perseguir delitos federales contra la corrupción, Hong Kong destina 1.2%, en contraste con el gobierno de México que destina .0005%.

Por su parte, el CPIB de Singapur está compuesto por 88 personas y su presupuesto asciende a 406 millones de pesos<sup>16</sup>, es decir 0.6% del presupuesto estimado para todo el gobierno de esta ciudad estado.

## Declaraciones obligatorias para funcionarios públicos

La estrategia de prevención busca disminuir la ocurrencia de conductas corruptas. Para ello, el ICAC y el CPIB exigen a sus empleados la entrega anual de tres tipos de declaraciones:

- a) Un certificado de *libertad de deudas*. En Hong Kong y Singapur los funcionarios no pueden tener deuda con individuos o instituciones con los que tienen una relación profesional. La razón de ello se basa en la convicción de que un empleado endeudado puede ser altamente susceptible de cumplir con las exigencias de su acreedor, las cuales pueden incluir la incursión en actos de corrupción.
- b) Declaración de conflicto de interés. En ambos países existe la obligación de llenar una declaración cuando un funcionario considera que puede enfrentarse a un conflicto de interés. En estos casos el funcionario debe excusarse de una decisión. La omisión en esta declaración se constituye en delito. En el caso de Singapur se puede pedir al funcionario deshacerse de activos para prevenir el conflicto de interés.
- c) Declaraciones patrimoniales. Por esta vía los órganos anticorrupción verifican que las propiedades que poseen sus empleados correspondan con el nivel de ingresos que perciben. De existir discordancia, se le requiere

al servidor público que justifique cómo ha costeado el bien del que se sospecha. Las declaraciones deben incluir los bienes en posesión de la esposa y de los hijos económicamente dependientes de la persona que esté siendo investigada.

## Cultura de denuncia

Los medios de denuncia son indispensables para que los ciudadanos sean los principales canales de detección de prácticas corruptas. Por supuesto que la autoridad puede proactivamente detectar los actos de corrupción, pero, la experiencia de Hong Kong y Singapur indica que gran parte de las investigaciones han sido iniciadas gracias a una denuncia proveniente de la ciudadanía.

Para crear una cultura de la denuncia se requiere diversificar los medios que la ciudadanía tiene disponibles. En el caso de Hong Kong existen tres formas de denuncia: personalmente, al acudir a los centros regionales; telefónicamente, por medio de una línea disponible las 24 horas del día; y mediante correo convencional. Además, las autoridades se comprometen a ofrecer una respuesta al denunciante en un plazo de 48 horas o, bien, en dos días hábiles en el caso de que no se trate de un delito que no sugiera corrupción).

A estas medidas las acompaña un programa de protección de testigos por medio del cual se asegura la integridad del denunciante y de sus seres queridos. En Hong Kong,<sup>17</sup> desde el momento en que una persona denuncia, las autoridades están impedidas a revelar su identidad. Si con la denuncia el denunciante corre peligro, se analiza la posibilidad de incluirlo en un programa de protección de testigos en el que se le proporciona una nueva identidad y se le reubica en un nuevo domicilio. Además, existe una sanción de 10 años en prisión destinada a las personas que revelen información relacionada con la identidad de los denunciantes y que con ello pongan en peligro su seguridad.

## Rendición de cuentas en procesamiento de casos

Como se explica en el cuadro 1, las denuncias ciudadanas son enviadas al Departamento de Operaciones del ICAC donde un comité decide si el órgano puede o no perseguir el presunto delito de corrupción. Si se determina que la ley lo clasifica como delito de corrupción, es responsabilidad del Departamento de Investigación reunir todas las pruebas necesarias para perseguir el caso frente a una corte.

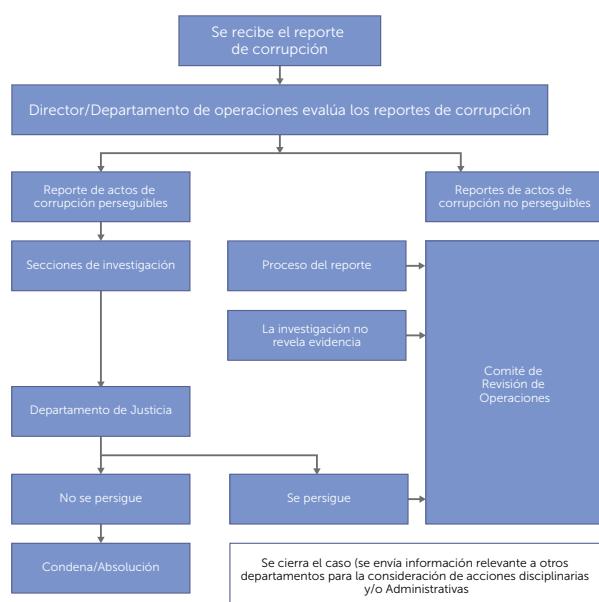
<sup>15</sup> El presupuesto total del ICAC en dólares de Hong Kong es de 927 millones. El tipo de cambio se tomó con base en el del 1 de septiembre de 2015 y era de 2.16 pesos por dólar de Hong Kong.

<sup>16</sup> El presupuesto total del CPIB en dólares de Singapur es de 34 millones, el tipo de cambio se tomó el del 1 de septiembre de 2015 y era de 14.58 pesos por dólares de Singapur.

<sup>17</sup> Ley de Protección de Testigos de Hong Kong, secciones 8.10 y 17.

En caso de que se determine que existen las pruebas suficientes para iniciar un caso judicial, entonces el Departamento de Justicia analiza las posibilidades de éxito de la persecución: si hay fuertes probabilidades de que termine en la condena de los actores implicados y si la evidencia es lo suficientemente sólida como para lograrlo, entonces se persigue. Al final, un Comité de Revisión de Operaciones, que es externo, revisa todo el procedimiento y evalúa las decisiones tomadas. En todo caso, siempre se exige una justificación de por qué se persigue o no una denuncia.

Gráfico 2. Procesamiento de denuncias en Hong Kong



Fuente: ICAC

Tabla 2. Escala salarial en CPIB

Salario	Carrera
De \$2478 a \$3,248 USD	Oficial de Investigación de Prácticas Corruptas (Corrupt Practices Investigation Officer, CPIO)
De \$1,304 a \$1,771 USD	Asistente de Investigación de Prácticas Corruptas (Corrupt Practices Investigation Assistant, CPIA)
De \$2,114 a \$2,591 USD	Administrador Ejecutivo
De \$1,321 a \$1,472 USD	Oficial de Soporte Administrativo

Fuente: ICAN (2015) Carreras, disponible en <https://www.cpix.gov.sg/careers/overview>. El tipo de cambio entre el dólar de Singapur (SGD) y el americano (USD) es de 1.40 SGD por 1 USD al 15 de septiembre de 2015.

## Investigación

Otro de los elementos que garantiza el éxito de los órganos de combate a la corrupción es la existencia de condiciones que permitan a las autoridades obtener todos los elementos que ayuden a determinar si se ha cometido o no un acto de corrupción. Para lograrlo, es necesario conceder a las autoridades amplias facultades de investigación, esto es, permitir acceso prácticamente ilimitado a todas las fuentes posibles de información, desde aquélla que está en manos del gobierno hasta la que se encuentra en poder de los particulares.

Así mismo, en caso de que un sujeto no desee cooperar en la investigación, la autoridad debe gozar de ciertos medios para incentivar su participación tales como apercibimientos, multas o incluso la pena de prisión. Por estas razones, Singapur y Hong Kong permiten que las autoridades se valgan de cualquier medio para comprobar la comisión de un delito de corrupción, pero ponen especial atención en el acceso a cuentas bancarias con el fin de poder rastrear el flujo de capital malversado (si lo hay) hacia los cómplices, los lugares a los que fue a parar y los mecanismos mediante los cuales se escondió la procedencia ilícita del capital (medios de lavado de dinero). La no cooperación con las autoridades puede llevar a multas de hasta 1,900 USD<sup>18</sup> y/o un tiempo en prisión que no excede de un año.

## Sanciones y prescripciones

La cuestión de delimitar lo que puede o no sancionar el órgano de combate a la corrupción es relevante porque así la población sabe qué conductas son ilegales y puede denunciarlas, y el órgano anticorrupción sabe si debe o no sancionarlas. En razón de ello, varios países han optado por emitir leyes especializadas en el tema, que incluyen la delimitación de las conductas que se castigan, los responsables de incurrir en tales delitos, la sanción que corresponde a cada uno y los términos durante los cuales el delito es perseguible.

En el caso de Singapur, las penas están conformadas por años de prisión (la pena mínima es de un año, la máxima de 10) y/o multas (la más común es de 100,000 dólares<sup>19</sup>). Además de la sanción de prisión y/o multa, el tribunal encargado de la causa siempre condena al culpable a la devolución del total de los beneficios que hubiese recibido por sus delitos.

<sup>18</sup> El tipo de cambio al 15 de septiembre de 2015 es de 1.40

<sup>19</sup> El tipo de cambio al 15 de septiembre de 2015 es de 1.40

**Tabla 3. Sanciones y prescripciones**

Delito	Sanción	Prescripción
Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho.	Multa de hasta 100,000 dólares y/o prisión que no exceda un plazo de diez años.  Además de la devolución de todas las gratificaciones recibidas por los actos de corrupción.	Los delitos no prescriben

Fuente: CPIB.

## Educación

La cuestión de la educación complementa la de prevención. A través de ella se instruye tanto a los funcionarios como a la población en general sobre los daños que ocasiona la corrupción dentro de la sociedad, así como de las acciones que deben de tomar para no contribuir a su proliferación. En el caso de Hong Kong su estrategia es bastante compleja. Uno de los tres departamentos que compone el ICAC se especializa en esta área: El Departamento de Relaciones con la Comunidad (CDR, por sus siglas en inglés).

El CDR<sup>20</sup> se encarga de diversas tareas: educar a la población sobre el tema de la corrupción, apoyar iniciativas ciudadanas (sobre todo aquéllas para captar las denuncias) y obtener información. Parte de las acciones realizadas en este ámbito han sido:

- Campañas masivas en los medios de comunicación para lograr que la gente se diera cuenta de los daños de la corrupción en sus vidas diarias. Se produjeron novelas y series animadas, basadas en historias reales que reflejan tales daños.
- Estudios para determinar el porcentaje de población con conocimiento de lo que era un acto de corrupción. En 1977, sólo el 32% conocía dicha información pero para 1986 el 72% de la población sabía lo que era un acto de corrupción y que era ilegal cometerlo.
- Pláticas continuas en escuelas y centros laborales sobre la importancia del combate a la corrupción. Especial atención se puso en informar a los más jóvenes, para que éstos, a su vez, reforzaran la idea en sus padres de que cometer actos de corrupción era ilegal.

## CONCLUSIÓN

Si México desea cambiar su situación de corrupción e impunidad generalizadas, debe tomar acciones inmediatas al respecto; para hacerlo puede aprender de la experiencia de otros países. La voluntad política y la exigencia social son las que detonaron en Hong Kong y Singapur el nacimiento de órganos bien equipados y facultados para cumplir con este trabajo.

De la experiencia internacional se puede aprender, al menos:

- Que no hay un modelo único para combatir la corrupción.
- La condición de un país. Hong Kong y Singapur en algún momento de su historia compartieron la misma situación de corrupción que México vive hoy día, y actualmente esos países son reconocidos por ser parte de los menos corruptos del mundo.
- La estrategia más popular ha sido crear órganos únicos dedicados al combate de la corrupción. La Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción podría aprender de las estrategias de las instituciones similares.
- Los órganos anti-corrupción deben contar con autonomía presupuestaria, operativa y orgánica; personal capacitado; medios de control internos y externos; recursos financieros suficientes y un marco normativo que sustente sus acciones.
- La voluntad política es la piedra angular que sustenta los elementos básicos para poner en marcha y favorecer el éxito del órgano especializado en el combate a la corrupción. Esta voluntad debe expresarse en acciones como el otorgamiento de capacidades amplias de investigación y la capacidad de atraer talento y recursos financieros al órgano persecutor.
- Los mecanismos de sanción y los plazos de prescripción de delitos (en Singapur no existen) son cruciales; sin embargo, también son importantes los mecanismos de prevención: prohibir a los servidores públicos contraer deuda con personas con las que se tiene relación profesional, presentar obligatoriamente declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés.
- El combate a la corrupción no es una tarea exclusiva de la administración pública. Se precisa que la ciudadanía reduzca su intolerancia a los actos de corrupción y se creen los incentivos para fomentar la denuncia y proteger a los denunciantes.

<sup>20</sup> Jon S. T. Quah, Diferent Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore, capítulo 4.



# LA LEGALIDAD ES UN BUEN NEGOCIO: LA LEY INTERNACIONAL, LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN, Y LOS BENEFICIOS DE LA LEGALIDAD



PEDRO GERSON | @elpgerson

Consultor, IMCO

Entre 1995 y 2004, al consorcio TSKJ le fueron otorgados cuatro contratos en el sector energético de Nigeria valuados en más de 6 mil millones de dólares. TSKJ, era un consorcio de compañías industriales de Holanda, Japón, Francia, y Estados Unidos. Como parte de sus operaciones en Nigeria, TSKJ contrató a una compañía japonesa, Marubeni, y a un abogado inglés, Jeffrey Tesler, para sobornar a servidores públicos nigerianos y así obtener licitaciones de proyectos de desarrollo energético. En total, TSKJ le pagó a Marubeni y a Tesler 183 millones de dólares, los cuales fueron utilizados, en parte, para sobornar a los funcionarios nigerianos. Las partes involucradas trataron de evitar cualquier contacto con Estados Unidos al saber que podrían estar sujetos a la legislación anticorrupción de ese país, por lo que tanto Marubeni como Tesler cuidaron que: i) los involucrados no fueran estadounidenses, ii) los pagos se hicieran a través de instituciones financieras europeas o africanas y iii) no se llevara a cabo ningún acto relacionado con los sobornos en los Estados Unidos. A pesar de esto algunos de los sobornos pasaron por intermediarios financieros estadounidenses y algunas de las mordidas se hicieron en dólares, lo que fue suficiente para que las autoridades estadounidenses presionaran a Marubeni y a Tesler (aunque ninguna de las dos partes era estadounidense) para aceptar un acuerdo de culpabilidad en el que la compañía se vió obligada a pagar 54.6 millones de dólares, y Tesler regresó 148 millones de dólares, además de pasar 21 meses en la cárcel. En total, las autoridades estadounidenses recuperaron 1.7 mil millones en multas y sanciones relacionadas con las operaciones de TSKJ en Nigeria.<sup>1</sup>

El *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) es la legislación que permitió que las autoridades estadounidenses interviniieran en el caso. Esta ley fue aprobada en 1977, después de que autoridades de ese país revelaran que más de 400 compañías estadounidenses habían pagado millones de dólares en sobornos para obtener

algún contrato o ganar alguna licitación en el exterior.<sup>2</sup> El Congreso de los Estados Unidos decidió aprobar el FCPA para poder luchar contra la corrupción fuera de las fronteras del país. Se vio como un paso necesario dado que el contexto del comercio internacional creaba vacíos legales que podían ser (y frecuentemente eran) explotados por empresarios estadounidenses.

Pasaron varios años para que otros países empezaran a adoptar leyes que como el FCPA buscaran mejorar el comportamiento de los actores privados y previnieran que éstos incurrieran en actos de corrupción aun cuando ocurriesen en otros países.

En 2010, el Reino Unido aprobó el *UK Bribery Act*, ley que prohíbe los sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Ésta sólo ha sido aplicada en un caso: la venta y promoción de un supuesto biocombustible fabricado en Camboya. En esa ocasión, los implicados terminaron en la cárcel. Recientemente, en 2013, Brasil aprobó el Acta de Empresas Limpias que también regula el comportamiento de empresas y empresarios brasileños. Todas estas leyes comparten un enfoque en el sector privado y en la extraterritorialidad.

Sirva como ejemplo de cómo atacar la corrupción el caso de la FCPA dado que esta ley no sólo es la de más larga data sino también la más estricta legalmente hablando.

Es imposible reseñar esta ley en toda su complejidad, incluidas las obligaciones que establece y las consecuencias que acarrea, baste para el propósito de esta nota, reseñar su contenido y establecer los sujetos obligados a la misma para entender cómo puede afectar a empresas mexicanas e incidir en el combate a la corrupción en nuestro país.

1 Department of Justice, Press Release: "Marubeni Corporation Resolves FCPA Investigation and Agrees to Pay a \$54.6 Million Criminal Penalty", 17/1/2012. <http://www.justice.gov/opa/pr/marubeni-corporation-resolves-foreign-corrupt-practices-act-investigation-and-agrees-pay-546-million>

2 A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, Criminal Division of the DOJ and Enforcement Division of the SEC, 2012, p 3 <http://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>

En resumen, el FCPA prohíbe que compañías e individuos estadounidenses y, en ciertos casos, extranjeros sobornen a servidores públicos de otros países para influir en sus decisiones, pero si esto llegase a ocurrir, las autoridades estadounidenses están facultadas para intervenir aun fuera de sus fronteras o jurisdicción.

Hay cuatro principales razones por las que compañías<sup>3</sup> o individuos no estadounidenses pueden ser llamados a juicio en Estados Unidos, bajo la presunta comisión del delito de soborno:

1. Si la compañía emite acciones en Estados Unidos. Actualmente, hay 18 compañías mexicanas que entran en esta categoría<sup>4</sup> Estas son compañías grandes como América Móvil, Cemex, Televisa y Pemex.
2. Si una compañía es definida como de "interés doméstico", o sea, está incorporada bajo las leyes de Estados Unidos o tiene su principal sitio de operaciones en ese país.
3. Si un acto de la compañía ayuda, hace avanzar o facilita la conspiración en los Estados Unidos. Inicialmente esto sólo incluía un acto que ocurre dentro del territorio estadounidense (p.e. tener una reunión donde se discute el plan para efectuar el soborno); sin embargo, el Departamento de Justicia de ese país ha adoptado una interpretación menos restrictiva para incluir cualquier soborno que se efectúe o facilite a través de algún instrumento estadounidense (p.e. si el soborno se paga con una transferencia bancaria a través de una institución financiera estadounidense, o un correo electrónico acerca del soborno pasa por los servidores de los Estados Unidos).
4. Finalmente, el FCPA tiene competencia sobre un agente o accionista de una compañía que emite acciones en Estados Unidos o que ha sido tipificada como de "interés doméstico". Este último caso no es claro pues el único precedente que existe proviene de una corte inferior y sostiene que no aplica a compañías no estadounidenses.<sup>5</sup>

3 En el texto se usa el término "compañía", esto incluye a asociaciones, fondos de inversión, o sociedades.

4 SEC: Foreign Companies Registered and Reporting with the U.S. SEC, 31 de diciembre 2014: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/internatl/foreigngeographic2014.pdf>

5 Dooley V. United Technologies Corp., 803 F. Supp. 428, (D.D.C. 1992).

Existe suficiente evidencia de que el tipo de conductas que sanciona el FCPA ocurren en México. Un ejemplo de ello fue el caso de Walmart (2012): la filial mexicana de la compañía estadounidense logró cambios de uso de suelo, permisos de construcción, y demás, a través de una campaña intensa de soborno.<sup>6</sup> Pero más allá de la evidencia anecdótica, el Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional revela que las empresas mexicanas son las tercera más propensas a pagar sobornos;<sup>7</sup> y en 2008 el 47% de los emprendedores y dueños de negocio declaró que "se enfrentan a la 'necesidad' de hacer un pago extra-oficial para poder operar".<sup>8</sup> El tipo de sobornos que penaliza el FCPA ocurren con frecuencia aquí, y al leer la lista de a quién se le puede aplicar esta ley, vemos que la misma puede tener implicaciones reales en el país.

## LOS COSTOS DE NO CUMPLIR CON LA LEY

El riesgo para las empresas se hace aún más evidente cuando vemos que la implementación del FCPA se ha vuelto más rigurosa con el paso del tiempo. En los primeros 17 años de esta ley, las autoridades estadounidenses habían recuperado sólo 7.3 millones de dólares. Desde el sonoro caso de Lockheed Martin en 1994 hasta el 2004, el gobierno aumentó los montos recuperados en más de 400%, obteniendo 33.3 millones en multas y sanciones;<sup>9</sup> sin embargo, ha sido en la última década que las autoridades estadounidenses han empezado verdaderamente a utilizar las poderosas facultades del FCPA. Del 2005 al 2014, el gobierno de los Estados Unidos recuperó \$6.9 mil millones de dólares gracias al FCPA,<sup>10</sup> lo que representa un incremento del 20,929%, con respecto a los 10 años anteriores. La siguiente tabla muestra cómo se han incrementado los montos totales recuperados a través de los últimos 10 años.

6 David Barstow y Alejandra Xanic Von Bertrab, *The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico*, New York Times, 17/12/2012 [http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all&_r=0)

7 Índice de Fuentes de Soborno, Transparencia Internacional 2011.

8 María Amparo Casar, "México: Anatomía de la Corrupción, CIDE/IMCO 2015.

9 Bloomberg BNA, Anti-Corruption Law and Compliance: Guide to the FCPA and Beyond, Chapter 4. The Anti-Bribery Provisions: What Conduct Is Prohibited.

10 Estas cifras provienen de los casos reportados por el Departamento de Justicia (DOJ) <http://www.justice.gov/criminal-fraud/related-enforcement-actions> y la Comisión Bancaria y de Valores (SEC) <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>

Tabla 1. Montos recuperados en EUA por la FCPA (2005-2014)

Año	Suma total de montos anuales
2014	\$1,586,814,615
2013	\$854,266,448
2012	\$249,252,397
2011	\$508,120,908
2010	\$1,805,735,171
2009	\$798,128,650
2008	\$886,225,724
2007	\$154,633,733
2006	\$88,967,377
2005	\$37,256,322

Fuente: Elaboración del IMCO con datos del DOJ y SEC

Los montos promedio por caso han aumentado también. En 1994, cuando Lockheed Martin pagó 21.8 millones de dólares la multa se consideró estratosférica pero para 2014, el promedio de recuperación de los casos ganados<sup>11</sup> fue de 132,234,551 dólares.<sup>12</sup> De 15 casos disputados, en ese año, el gobierno ganó 12. La siguiente gráfica muestra cómo la tendencia del monto promedio recuperado por el gobierno estadounidense desde el 2005 ha ido a la alza.

Gráfica 1. Promedio de montos anuales provenientes de acciones legales del FCPA



Fuente: Elaboración propia.

11 Ganar se refiere a hacerlo en corte o resoluciones extrajudicialmente donde la persona física o moral se compromete a pagar un monto para terminar el litigio.

12 Estas cifras provienen de los casos reportados por el Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés) <http://www.justice.gov/criminal-fraud/related-enforcement-actions> y la Comisión Bancaria y de Valores (SEC) <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>

Estos datos demuestran que la realidad es que las empresas multinacionales, o aquellas que presten servicios a las mismas en el país, se juegan mucho al no cumplir con las leyes anticorrupción. Si bien el enfoque aquí ha sido Estados Unidos, la tendencia internacional es promover más leyes del tipo FCPA y robustecer su implementación. Es decir, desde una perspectiva de costos, es demasiado riesgoso para una empresa seguir un modus operandi en el que la corrupción impere en las relaciones que ésta mantiene con el gobierno.

## BENEFICIOS DE CUMPLIR CON LA LEY

No son sólo los costos que deben incentivar a las empresas a llevar operaciones dentro de la legalidad. Como queda demostrado en otras contribuciones de este mismo volumen, la corrupción empeora las condiciones económicas y disminuye la rentabilidad de las empresas. Esto es porque los costos de producción aumentan gracias a pagos que no deberían existir (o que podrían no existir) y porque la corrupción afecta los bolsillos de todos los ciudadanos. Al haber menos flujos en el mercado en general, hay menos recursos que destinar a las industrias, lo cual afecta la generación de valor en la economía.

Muchos empresarios entienden esto, sin embargo, el problema es que en el corto plazo es más costoso dejar de ser corrupto que seguir siéndolo. Imaginemos dos compañías que compiten. Las dos necesitan importar un insumo para su producción pero no quieren dar mordida para agilizar la entrada del insumo, aunque ambas tienen la expectativa de que la otra sí la dará porque esa es la norma del sistema. Esto lleva a que las dos estén dispuestas a dar mordida porque creen que si no la dan, su competencia lo hará, y sacarán ventaja.<sup>13</sup> Si esta conducta se repite *ad infinitum* en cada sector y en cada empresa, la mordida se convierte en la grasa que hace que avance el mercado.

Esta "verdad" no es inamovible y, desde luego, no exime a las empresas de buscar la forma de hacer negocios dentro del marco de la legalidad. La corrupción puede ganar contratos en el corto plazo pero destruye el valor que a la larga una empresa o hasta un país pueden producir, afectando negativamente el futuro que éstos pueden tener. Es por esto, que la legalidad es un buen negocio.

13 Este ejemplo es una adaptación de uno que aparece en: Pedro Gerson, *La trampa de la corrupción en México* Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 15:3 2015.



# ¿CÓMO COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA INDUSTRIA PETROLERA?



**ALBERTO TIBURCIO CELORIO**

Consejero independiente y Presidente del Comité de Auditoría, Petróleos Mexicanos (Pemex)

Las compañías están expuestas a una gran variedad de riesgos que abarcan desde aspectos estratégicos, como el no anticipar o no responder de forma oportuna y adecuada a cambios en tendencias de la industria, hasta aspectos internos más controlables, como la falta de cumplimiento a requerimientos legales o contractuales, o el no preparar información financiera de manera correcta y oportuna. La variedad puede ser tan amplia que las empresas deben establecer diversos mecanismos y controles para evitar o minimizar sus efectos con independencia de su origen.

Por ser una de las más grandes y complejas, la industria petrolera conlleva, en un grado mayor que otras, riesgos políticos, geológicos, de protección ambiental, tecnológicos, de precios y de cambios importantes en la oferta y demanda, incluyendo el impacto del desarrollo de fuentes alternas de energía. En el caso específico de la exploración y la extracción del petróleo y gas, su transporte, así como su transformación en gasolina y productos petrolíferos, pueden identificarse, al menos, los siguientes riesgos.

El riesgo político puede referirse a expropiaciones o nacionalizaciones de recursos, modificaciones significativas en aspectos legales y fiscales, relaciones sindicales, inconformidad de grupos minoritarios o locales, por mencionar algunos. El riesgo geológico está relacionado con la exploración y extracción del petróleo, con el agravante de que la primera se hace cada vez más en zonas técnicamente de mayor complicación y por ende más costosas. El riesgo de precio es muy importante. ¡Qué mejor ejemplo que el tiempo presente! En menos de un año, los precios internacionales del petróleo se han desplomado a menos de la mitad. Su repercusión aumenta por tratarse de empresas muy intensivas de capital y porque la maduración de sus proyectos de inversión es a mediano y largo plazo.

A estos riesgos es necesario agregar el de la corrupción que generalmente enfrentan empresas de esta industria. Desafortunadamente, este sector ha sido identificado, a escala mundial, como uno donde las prácticas de

corrupción, tanto las iniciadas por la empresa como en las que se ve afectada, han sido importantes.

En las siguientes páginas se aborda el riesgo de la corrupción y sus consecuencias, los factores que hacen a la industria petrolera internacional más susceptible a este riesgo, tanto cuando inicia esta práctica irregular como cuando se ve afectada por ella, así como la manera en que puede combatirse a través de una adecuada estructura de gobierno corporativo y un eficaz sistema de control interno.

## LA CORRUPCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

Existen diferentes definiciones de corrupción, pero todas coinciden en lo esencial. Tomo como referencia la utilizada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que la concibe como "el abuso, de la función pública o privada, para obtener ganancias o privilegios particulares".

De acuerdo con la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), la corrupción se puede presentar como conflictos de interés, sobornos, incentivos ilegales y extorsión económica. Se considera que la más importante es el soborno, que consiste en ofrecer, dar, recibir o solicitar algo de valor para influir en la acción de un tercero en el desempeño de sus responsabilidades.

La corrupción afecta a las empresas, la sociedad y los países de diversas maneras y en diferente grado. En no pocos países es tan significativa que su impacto en el Producto Interno Bruto resulta de primera importancia. Entre sus consecuencias más importantes se pueden identificar el que incrementa los costos y riesgos de hacer negocios; desalienta inversiones y dificulta las operaciones de las empresas; destruye la confianza pública y el Estado de derecho; y genera alta ineficiencia en la aplicación de los recursos públicos y privados.

**Los funcionarios y empleados que han sido tocados por la corrupción pierden parte de su identidad, lealtad y compromiso con las instituciones a las que sirven; su rendimiento, autoestima personal y profesional, así como su vínculo con la empresa disminuye y en consecuencia afectan de forma negativa su desempeño y el de la organización.**

Debido a la importancia de los lamentables efectos que pueden llegar a tener estas prácticas en algunos países, sectores y empresas, algunos gobiernos han emitido leyes que imponen fuertes sanciones a las compañías culpables. La más conocida es la Foreign Corrupt Practice Act (FCPA), emitida en 1977 y reformada en 1988 y 1998, que prohíbe a las empresas de Estados Unidos, sus subsidiarias, directores y empleados, sin importar dónde estén ubicadas sus operaciones, sobornar a funcionarios públicos de otros países con el fin de obtener beneficios indebidos en los negocios. También requiere que las empresas listadas con la Securities and Exchange Commission (SEC) mantengan registros contables y sistemas de control interno adecuados y suficientes para prevenir y controlar estas irregularidades.

Algunos países como Inglaterra, Alemania, Brasil, Japón y China han expedido disposiciones similares en contra del soborno de funcionarios públicos. Adicionalmente, es necesario considerar que con la firma del acuerdo contra la corrupción en negocios internacionales de la OCDE, en la década de los noventa, el tema de la corrupción dejó de ser un problema de cada país para convertirse en un asunto mundial en el que las empresas internacionales han tenido que participar activamente para su control.

Por ello, **al evaluar el riesgo de corrupción, la empresa debe considerar el impacto del incumplimiento con estas leyes, tanto para la organización como para sus funcionarios.** Un caso público destacado y actual en el sector energético es el de Petrobras. Cabe resaltar que aun cuando esta situación se presentó en una compañía petrolera, pudo haber ocurrido en alguna otra de diferente sector. Con su tamaño, control gubernamental, naturaleza de sus operaciones y deficiente gobierno corporativo, se pretendió ocultar las irregularidades cometidas. El caso conocido como "Lava Jato" empezó como una investigación de lavado de dinero en 2014 y se convirtió en una averiguación por soborno que involucró a Petrobras, a empresas constructoras brasileñas, multinacionales y más de 50 funcionarios. Algunas de las personas investigadas ya se encuentran en la cárcel y otras más, incluyendo a dos expresidentes de Brasil, están bajo proceso de

investigación. La presidenta actual Dilma Rousseff, también ha sido seriamente cuestionada.

Petrobras declaró inicialmente que su control interno para propósitos financieros era eficaz, algo que evidentemente no se comprobó cuando salieron a relucir los problemas. El auditor externo de Petrobras se negó a aprobar los estados financieros del tercer trimestre de 2014 cuando tuvo conocimiento de estas irregularidades. Fue necesario revelar a los mercados que la empresa tenía una debilidad material en el control interno, lo que afectó seriamente el valor de mercado de la compañía. Todo esto dio lugar a una investigación por parte de la SEC y la calificación de su deuda fue ajustada a la baja.

En el reporte 20 F de 2014, presentado en abril de 2015 a la SEC, Petrobras señaló que las cantidades pagadas en exceso se incluyeron de forma indebida en el costo de las propiedades, planta y equipo, por lo que debieron disminuir, posteriormente, su valor en dos mil 527 millones de dólares, cerca del 3% de los pagos indebidos en los contratos asignados a los proveedores identificados.

Debido a que Petrobras cotiza en la Bolsa de Valores de Nueva York (NYSE), puede ser penalizada por la SEC al no haber mantenido un sistema de control interno adecuado que le permitiera contar con información financiera confiable. Derivado de este escándalo, Petrobras se comprometió a mejorar su gobierno corporativo mediante las siguientes acciones:

- Establecimiento de comités de investigación de fallas en el cumplimiento de normatividad interna y externa.
- Institución de comités para analizar la aplicación de sanciones a los proveedores.
- Emisión de guías para mejorar el gobierno corporativo, la gestión de riesgos y el control interno.
- Creación, en enero de 2015, del puesto de director de Gobierno, Riesgo y Cumplimiento, cuyo titular participa en las decisiones del Comité Ejecutivo.

Seguramente conoceremos más detalles de este sonado caso conforme siga avanzando la investigación.

## LA EMPRESA COMETIENDO IRREGULARIDADES

Como antes se mencionó, en algunos casos, el entorno en que operan algunas de las compañías petroleras puede incrementar los riesgos de actividades irregulares. Para estos efectos, al igual que sucede con otras empresas, dichas organizaciones pueden ser las que emprendan actos de corrupción o las que sufren sus repercusiones. En esta sección me refiero al primer caso.

Transparencia Internacional, en un estudio que llevó a cabo en 2011, identificó que las compañías petroleras son percibidas entre las más dispuestas a otorgar sobornos para alcanzar sus propósitos; las ubica en el último cuartil de 19 sectores de negocios. Otras estadísticas internacionales coinciden en señalar al sector energético como uno de los más proclives a actividades irregulares.

Es importante mencionar que esta situación es más común en empresas petroleras internacionales con operaciones en varios países y, en consecuencia, necesitadas de tratar con diversos gobiernos y naciones de culturas, leyes e intereses diferentes. En México, la empresa petrolera Petróleos Mexicanos (Pemex) es y ha sido por décadas propiedad de los mexicanos a través del gobierno federal. Aun cuando la reforma energética, aprobada recientemente, le otorgó un estatus de Empresa Productiva del Estado, con mayor autonomía de gestión y objetivos de rentabilidad y generación de valor que antes no eran explícitos, se mantiene como propiedad del gobierno federal, por lo que el riesgo de sobornos en la forma y medida que se manifiestan en otros lugares no le son aplicables con la misma magnitud y frecuencia. La empresa y el gobierno están interrelacionados y en principio comparten intereses comunes. Dado que la reforma consiente el arribo de compañías petroleras de diferentes nacionalidades para operar de forma integral en nuestro país, este escenario puede cambiar y debemos estar atentos de sus efectos. Para entender mejor el fenómeno de la corrupción en que pueden incurrir las empresas petroleras, es importante considerar algunas particularidades que enfrenta la industria.

Las empresas que forman parte de este sector desarrollan grandes proyectos (en monto y tiempo de maduración), con alta presión por lograr resultados económicos a la brevedad posible. A diferencia de compañías de otros sectores, la inversión económica de los proyectos es importante y está sujeta a riesgos inherentes de la industria, permisos y negociaciones con gobiernos, relaciones diversas con contratistas y proveedores, sindicatos, etc. Cuando existen retrasos

para el inicio de las operaciones, se pueden generar incentivos para "acortar los tiempos" que permitan iniciar la producción cuanto antes. Estos incentivos pueden materializarse con actividades ajenas a las políticas y los procedimientos corporativos como sobornos y otras irregularidades que busquen resolver "problemas".

La necesidad de crecimiento ha llevado a las compañías petroleras globales a empezar operaciones en otros mercados que tradicionalmente habían sido considerados como difíciles, riesgosos o muy caros, muchos de ellos en países en vías de desarrollo o economías emergentes. Los aspectos legales y culturales no son los mismos alrededor del mundo y en algunas jurisdicciones el ambiente puede ser más favorable para la corrupción.

Es importante señalar que, en algunas ocasiones, las compañías petroleras con operaciones en varios países celebran contratos de representación, de operación, de ingeniería y otros equivalentes con terceras partes para que actúen en su nombre. Estos terceros independientes pueden incurrir en actos de corrupción de los que las compañías petroleras resulten culpables legalmente, aun cuando las desviaciones se hayan cometido sin su conocimiento. Es un riesgo que debe contemplarse al ejercer la adecuada supervisión de los representantes y contratistas, así como al establecer una protección legalmente adecuada.

En adición a los esfuerzos que están haciendo muchas de las empresas para combatir la corrupción a través de políticas y procedimientos internos, la legislación anticorrupción en el mundo se ha incrementado. Poco a poco se suman más países que alinean sus disposiciones en esta materia a los requerimientos internacionales. Además, las comunidades locales en las que se llevan a cabo la exploración y la explotación del petróleo y gas, así como su transformación industrial, son objeto de vigilancia para alentar las buenas prácticas y la observancia de la ley.

## LAS EMPRESAS PETROLERAS AFECTADAS POR LA CORRUPCIÓN

Como antes se mencionó, las empresas petroleras, al igual que las organizaciones de otras industrias, son susceptibles a cometer y sufrir actos de corrupción de diferentes formas y en diversas áreas. La importancia y naturaleza de las actividades de inversión hacen que éstas y el área de compras sean muy sensibles a estas prácticas.

Con frecuencia se requiere trabajar con proveedores locales en lugares apartados, algunos de los cuales

carecen de códigos de ética o buenas prácticas corporativas. Para estas compañías, ganar esos contratos es central para el éxito de la compañía, lo que favorece algunas condiciones que facilitan la existencia de prácticas indebidas. Aunque las políticas y mejores prácticas de compras e inversiones en activos fijos requieran cotizaciones de varios proveedores y contratistas para asegurar el mejor precio, calidad, tiempo y otras condiciones, en la industria tiende aún a limitar el número de requisiciones para asignar la licitación de los contratos correspondientes a unos pocos proveedores, o incluso, a uno solo, si bien esta acción ha disminuido en comparación con el pasado. Si bien se expresan argumentos que parecen válidos para así hacerlo, se maneja con mayor libertad el proceso y se puede facilitar que se cometan actos de corrupción de diversas maneras. En otras ocasiones se dividen las órdenes de compra relacionadas con una transacción para reducir el nivel de autorización y soporte documental que se requiere. A pesar de que esto se realiza a veces para acelerar el proceso establecido sin ninguna intención fraudulenta, también puede buscar la evasión de controles que faciliten prácticas indebidas.

**Los actos de corrupción que por las características de las empresas del sector energético pueden ser más comunes, se concentran en el área de proyectos de inversión y procura.** De acuerdo con la ACFE, el 73.7% de los actos de corrupción se encuentran en estas áreas. La posibilidad, incidencia e importancia de que esto suceda depende de factores como la cultura organizacional, el código de ética y conducta, el sistema de control interno que tenga implantado la empresa, los procesos de revisión y sanciones aplicables y, en general, la efectividad del gobierno corporativo que se tenga establecido. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Adjudicación directa injustificada.
- Exclusión de proveedores calificados que utilizan criterios de selección sesgados para evitar que participen en la licitación.
- Colusión en licitaciones, donde algunos proveedores se ponen de acuerdo para que uno de ellos gane ("ahora yo, mañana tú"), cotizando precios y produciendo condiciones menos favorables que las que se hubieran obtenido en cotizaciones competitivas.
- Obtención ilegal de información confidencial del proceso de licitación y de las condiciones de sus competidores para gozar de ventaja en la licitación.
- Pagos al personal de la empresa para que

presenten de manera negativa las condiciones de otras cotizaciones y resalten positivamente la de algún participante interesado.

- Presentación intencional de cotizaciones bajas (muy atractivas) para ganar una licitación y posteriormente, con apoyo interno, lograr ampliaciones o cambios al contrato con mejores condiciones para el contratista.
- Conflicto de interés producido porque personal de la empresa clave en el proceso tiene participación o relaciones de negocios con un proveedor o contratista y se utiliza el conocimiento o el poder de decisión para favorecerlo.
- Fragmentación de una compra en dos o más pedidos o contratos para evitar límites de autorización o revisión, o bien evadir políticas que requieren una licitación más competitiva y transparente.
- Un contratista puede indicar que está entregando o avanzando la obra conforme a las especificaciones convenidas, cuando en complicidad con el personal de la empresa, se alterarán evidencias para ocultar retrasos y deficiencias en el proyecto.
- Adquirir una mayor cantidad de bienes que la necesaria o comprar productos más caros para favorecer a un proveedor.
- Recibir bienes de menor calidad que los pagados.
- No hacer efectivos descuentos por volumen a los que la empresa tiene derecho en respuesta a sobornos recibidos.
- Evitar el cobro de penalidades estipuladas en los contratos por incumplimiento en los plazos, calidades, trabajos realizados, etc., a cambio de pagos recibidos.

Debe señalarse que algunas de estas prácticas corruptas que afectan a la compañía no dejan huella en la contabilidad, por lo que el grado de dificultad para su identificación y cuantificación se incrementa.

## GOBIERNO CORPORATIVO EFICAZ COMO RESPUESTA AL RIESGO DE CORRUPCIÓN

Para combatir la corrupción en las empresas, un elemento esencial es contar con un gobierno corporativo dispuesto a actuar y comprometido con la ética y las mejores prácticas, que esté debidamente sustentado en un control interno eficaz. Un gobierno corporativo se define por el conjunto de principios que norman la actuación de los órganos de gobierno de una empresa y proporciona la estructura a través de la que se fijan los objetivos de la compañía, así como

determinan los medios para alcanzarlos y supervisar su cumplimiento y el desempeño de la organización.

*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) indica que el control interno es un sistema integral diseñado por el Consejo de Administración, la Dirección y los ejecutivos para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la empresa, relacionados con operaciones, informes y cumplimiento.

El marco de referencia preparado por COSO, utilizado generalmente para el establecimiento de un adecuado sistema de control interno, señala los objetivos de operación, informe y cumplimiento. Para cumplir con esos objetivos, se establecen cinco componentes del sistema de control interno: el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los aspectos relacionados con la información y la comunicación y las actividades de monitoreo.

Estos cinco componentes se nutren de 17 objetivos, que van desde el compromiso de la organización y su administración con la integridad y los valores éticos, a las estructuras, líneas de reporte, delegación de autoridad, segregación de funciones, evaluación de riesgos, elección y desarrollo de actividades de control que mitiguen estos riesgos, así como actividades de información y monitoreo.

Sin el verdadero interés y compromiso de la administración para combatir la corrupción y sin un adecuado sistema de control interno, la corrupción se encontrará en un campo fértil que la fortalecerá y los esfuerzos para erradicarla después serán mayores.

## ASPECTOS DE CONTROL INTERNO PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Al relacionar los componentes de control mencionados en la sección anterior con los mecanismos para mitigar los riesgos de corrupción, nos ocuparemos ahora de los aspectos de control interno más relevantes. Aunque algunos de los aspectos mencionados se enfocan en las actividades de procura (áreas de compras de insumos y de inversiones físicas de capital), la mayoría son aplicables a toda la organización. Asimismo, aplican para empresas en otras industrias, no únicamente las petroleras.

### 1. Como parte del ambiente de control:

- Un tono gerencial claro (*tone from the top*) apoyado por un sistema de investigación, consecuencias y promoción de cultura ética, a través de un código

deontológico, una línea independiente de denuncia, un comité de ética, un sistema de consecuencias, etc. El código de ética o conducta debe incluir los requerimientos de las leyes anticorrupción a que está sujeta la empresa, señalando con claridad la posición de la compañía en cuanto a la no tolerancia de la corrupción. El código debe alentar al personal y a los proveedores a reportar violaciones y a consultar situaciones en que tengan dudas sobre acciones que puedan ir en contra de lo establecido en el código.

- En su estudio global sobre fraude, realizado en 2014, la *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) reveló que el 42% de los casos se detecta a través de denuncias de proveedores y personal de la empresa, por ello la importancia de que ésta cuente con una línea de denuncia accesible, confidencial y confiable, así como un código de conducta que describa con claridad las prácticas de corrupción que deben ser denunciadas.
- Una política clara de delegación de autoridad y segregación de funciones incompatibles es importante, aun cuando debe reconocerse que la colusión puede disminuir su efectividad. De conformidad con ACFE, un 57% de los casos de corrupción cometidos en la empresa involucran algún nivel de complicidad entre dos o más personas. A pesar de ello, los pasos de aprobación, ejecución y revisión en diferentes personas o departamentos es una medida de invaluable utilidad y necesidad.
- El diseño del gobierno corporativo debe permitir la independencia del Consejo de Administración con la Dirección de la empresa mediante la aplicación del modelo llamado "tres líneas de defensa" por *The Institute of Internal Auditors* (IIA). En este modelo, la Dirección General es responsable del sistema de control interno de la empresa a través de las áreas de operación, que con el auxilio de áreas de apoyo especializadas en riesgos y controles que las asesoran y documentan, deben evaluar y monitorear el funcionamiento del control interno y la

administración de riesgos en general. Por otra parte, de manera independiente, el Consejo de Administración, a través del Comité de Auditoría, se debe asegurar del adecuado diseño y funcionamiento del control interno, vigilando la corrección oportuna de las deficiencias y desviaciones reportadas.

- El Principio Fit and proper que exige la ocupación de puestos clave por personas que tengan el perfil personal y profesional adecuado, con las competencias y experiencia necesarias.

## 2. Acerca de la evaluación de riesgos:

- La empresa debe considerar el riesgo de prácticas corruptas, los factores que pueden incrementar la probabilidad de estos casos, los impactos derivados de ello y la eficacia de los controles existentes para reducir su probabilidad y efectos.
- Identificación y seguimiento de señales de alarma o posibles focos rojos que pudieran ser indicio de conductas fraudulentas (nivel de vida que no corresponde con el nivel de ingresos, resistencia a tomar vacaciones, demasiada cercanía con proveedores, etc.).

## 3. Actividades de control:

- Conforme se vayan documentando los procesos de la empresa, se deben identificar y evaluar los riesgos específicos de corrupción y fraude, así como la eficacia de los controles que los mitiguen.
- Para descartar el riesgo de sobornar a los empleados de la empresa y dada la mayor vulnerabilidad, por su exposición, del departamento de compras, es necesario documentar los procesos involucrados en el ciclo de transacciones, desde la selección de proveedores, el proceso de licitación y asignación, la recepción de la mercancía o avance de obra, su pago y registro contable, hasta los riesgos que pueden existir en las transacciones; Auditoría Interna debe revisar el proceso y diseño de los controles, así como realizar pruebas de los mismos, visitar instalaciones de proveedores o contratistas selectivamente e incluso investigar sus antecedentes más relevantes.

## 4. Información y comunicación:

- Debe existir un proceso eficaz para la administración de las políticas y procedimientos que permita su difusión al personal pertinente, así como la alineación con la arquitectura de procesos de la empresa.
- La capacitación y evaluación del conocimiento que tenga el personal sobre el código de ética y conducta, así como de las políticas y procedimientos de la empresa relacionados con estas actividades, es fundamental. Su conocimiento y reforzamiento son de los primeros y más efectivos pasos que las empresas deben dar.

## 5. Actividades de monitoreo:

- Monitoreo continuo de control que integre el análisis de datos y textos en aspectos como compras fraccionadas, pagos duplicados, coincidencia de datos entre personal y proveedores, transacciones fuera de horario, descuentos no aplicados, pagos sin pedido o recepción del bien o servicio, venta de activos por debajo de su valor, ajustes fuera del proceso normal que afecten el valor de activos, textos en correos con palabras o frases sospechosas, textos en conceptos de pago o ajustes, cambios en datos maestros, entre otros.
- Incluir una cláusula de derecho de auditoría en determinados contratos con terceros y ejecución periódica de auditorías a los contratistas.
- Correos a proveedores que alienten la denuncia de cualquier conducta inaceptable con base en el código de ética de la empresa; investigar las causas por las que el correo no pudo ser entregado (direcciones incorrectas o falsas).
- Las auditorías anticorrupción deben ser proyectos específicos en el plan anual de Auditoría Interna y ser planteadas y ejecutadas por auditores con los niveles de especialidad y experiencia adecuados

Para concluir, conviene plantear unas breves reflexiones sobre los retos que aún debe enfrentar en materia de corrupción y unas líneas de lo que se está haciendo en Pemex, recientemente convertida en Empresa Productiva del Estado.

En mi experiencia profesional he visto a muchas empresas que han combatido la corrupción con seriedad y convicción, colocan la discusión de las causas, sus efectos y las medidas necesarias para su control y erradicación en las agendas de los consejos de administración. Sin lugar a dudas hay muchos casos de éxito, pero también hay otros, afortunadamente en mucho menor número, en los que el avance ha sido menor. Dichas empresas deberán trabajar con mayor decisión para mejorar sus controles. Estoy convencido que en el futuro las compañías de buen tamaño que busquen trascender más deberán esforzarse, decididamente, para erradicar prácticas irregulares y fomentar una cultura de transparencia y legalidad.

Al ocuparse este trabajo de la corrupción en las empresas petroleras y al ser yo consejero independiente de Pemex, así como presidente de su Comité de Auditoría, me siento obligado a evaluar las acciones de la empresa. Aunque procuro ser objetivo, existe el riesgo de no lograrlo totalmente. Sin embargo, he visto y vivido los esfuerzos que se han hecho el último año, aproximadamente, desde la constitución del nuevo Consejo de Administración de Pemex como Empresa Productiva del Estado, para fortalecer su gobierno corporativo y control interno. El trabajo en esa dirección que ha desarrollado el Consejo, sus comités de apoyo y muchos funcionarios son dignos de mención.

A la fecha existe un Comité de Auditoría involucrado y participante que ha elevado la conciencia de control y el mayor cumplimiento de políticas y procedimientos contables y de control interno. Existe un Comité de Estrategia e Inversión que debe ser un filtro en la evaluación de las inversiones y otros aspectos estratégicos de la compañía. Por su parte, el Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones deberá asegurarse de la bondad de las políticas de contrataciones y promociones; y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios vigilará la existencia y calidad de la documentación de las transacciones importantes. Se están reenfocando las funciones de la Unidad de Control Interno y del Área de Auditoría Interna para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades. En los últimos meses se han preparado y actualizado diversos lineamientos de operación que deben fortalecer los procedimientos de control establecidos.

Es todavía prematuro cantar victoria, **falta mucho por hacer, pero confío en que la voluntad a favor de una mayor transparencia y progreso seguirá presente.** Esperemos que el tiempo y el trabajo entreguen buenos resultados porque sería muy lamentable no conseguir lo que estamos buscando.

Reconozco que la opinión pública no tiene un juicio favorable sobre la transparencia y eficiencia con que se han manejado los recursos públicos por varios años, pero también debemos de reconocer que esta percepción no se centra en una compañía sino se generaliza a varias empresas más del Estado. Las inversiones con costos excesivos, poco productivas, inefficientes e innecesarias que han dilapidado los recursos públicos son muy lamentables. Además de enriquecer a unos cuantos, se malgastaron recursos públicos cuyo destino social pudo ser de mayor beneficio en otros lados.

Por varios años, la opinión pública ha conocido de posibles desviaciones de recursos en empresas del sector público donde las personas involucradas no recibieron el castigo correspondiente debido a que "no pudo" probarse su culpabilidad. **Es necesario, como parte de una evolución, demostrar que la corrupción es un delito perseguible y castigable en nuestro país.** Quiero pensar, y tengo elementos para hacerlo, que se está operando cambiando y que deberá seguir haciéndolo en beneficio de México.

Deben revisarse las disposiciones legales aplicables para que en el marco de la legalidad se le dé mayor validez a pruebas bien sustentadas que no puedan ser eliminadas por interpretaciones jurídicas injustificadas. Para este efecto, se deben considerar los cambios que en esta materia han sido recientemente introducidos en otros países.

Como antes se mencionó, **la corrupción es uno de los principales obstáculos para un desarrollo económico, político y social sostenido a través del tiempo. Su disminución sólo puede lograrse con un esfuerzo decidido del gobierno, de las empresas y de la sociedad.** Afortunadamente, esta última, con el apoyo de las redes sociales, ha cobrado un peso cada vez mayor en su identificación y denuncia.

Este documento se centró en la corrupción empresarial y no en el combate de este fenómeno en el sector público, pero debido a la gran interconexión que existe entre ambas esferas, conforme los avances en el sector empresarial se incrementen, su efecto a escala gubernamental deberá ser positivo. Necesitamos seguir trabajando para su consecución.



# LA COMPETENCIA, MECANISMO ANTICORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS



La competencia genera entornos eficientes en la administración pública. Por un lado, inhibe la colusión entre licitantes o contratistas, lo cual disminuye la probabilidad de que se manipulen los precios de bienes o servicios en perjuicio de autoridades y contribuyentes. Por otro, garantiza la obtención de satisfactores de calidad a los mejores precios posibles, en muchos casos para la prestación de servicios públicos que son cercanos a las demandas ciudadanas. Además, resulta una aliada en el combate a la corrupción en contrataciones públicas. Me explico:

En México, las contrataciones públicas representaron el 5.33% del PIB de 2014, equivalente al 26.69% del gasto total del gobierno federal para ese mismo año.<sup>1</sup> Estos datos muestran la importancia de que las compras gubernamentales se gestionen de manera apropiada, es decir, que a partir de éstas el Estado obtenga bienes, servicios y obras de la máxima calidad con la menor erogación posible. Por otra parte, debido a que esta actividad involucra grandes cantidades de dinero e implica cientos de procesos al año es fundamental combatir prácticas de corrupción, negligencia burocrática y desperdicio.<sup>2</sup>

1 Porcentaje calculado con datos obtenidos de la Cuenta Pública 2014 (disponible en <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>) en el Tomo II "Gobierno Federal", resumen de egresos por capítulo y concepto (disponible en <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/II/C02.03.GFRECC.pdf->). En particular, los capítulos 2000 (Materiales y suministros), 3000 (Servicios generales), 5000 (Bienes muebles, inmuebles e intangibles) y 6000 (Inversión pública), así como los subcapítulos 4100 (Transferencias internas y asignaciones al sector público), 4300 (Subsidios y subvenciones) y 4600 (Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos) del capítulo 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas). Al respecto, se considera que los subcapítulos referidos se tratan de transferencias en subsidios para obra o compras públicas, debido a que no son transferencias monetarias directas sino ayudas en especie, lo que implicaría que se realizó una compra o contratación.

2 "En el caso mexicano, algunas encuestas disponibles señalan que los empresarios que participan en la competencia por contratos públicos perciben que el nivel de corrupción es alto. En un estudio de la OCDE (2007), México ocupa el lugar 23 de 30 entre los países evaluados en este aspecto y es el país 56 de 126 donde se considera más necesario (o es práctica común) hacer un pago irregular para obtener un contrato. A su vez, según un estudio realizado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2005), 30% de las empresas opinaba que muy frecuentemente debían hacer pagos extraoficiales para obtener un

JANA PALACIOS | @JanaPalacios

Comisionada Presidente, Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

La corrupción y la falta de competencia en los procesos de contratación pública son aspectos que en ocasiones pudieran ser parte del mismo problema. Cuando hay competencia para la adjudicación de un contrato, varios posibles proveedores del bien o servicio en cuestión concurren y ofrecen, de forma independiente, lo que consideran la mejor combinación precio/calidad para ganarlo.

Por el contrario, la falta de competencia implica que la dependencia contratante tendrá pocas opciones entre las cuales elegir, lo que disminuye la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad. La falta de competencia podría darse por una de las siguientes dos razones:

Porque los licitantes, en lugar de competir entre sí, se organizan para repartirse los contratos (práctica anticompetitiva mejor conocida como "colusión"),<sup>3</sup> y

1. Porque los licitantes, en lugar de competir entre sí, se organizan para repartirse los contratos (práctica anticompetitiva mejor conocida como "colusión").

contrato público." Véase Palacios Prieto, Alejandra, Marcelina Valdés Stankiewicz y María José Montiel Cuatlayol, Rendición de cuentas y compras de gobierno, Secretaría de la Función Pública, Gobierno Federal, México, 2012, p. 15.

- 3 Algunos esquemas básicos de colusión son: (1) Supresión de ofertas: cuando los competidores acuerdan que uno o más proveedores se abstendrán o retirarán una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado; (2) Rotación de ofertas: cuando las empresas coludidas siguen participando en las licitaciones, pero acuerdan tomar turnos para ganar; y (3) Asignación del mercado: cuando los competidores se reparten el mercado ya sea a través de zonas geográficas o asignaciones de clientes. Véase OCDE, Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2009.

2. Por la existencia de condiciones en las convocatorias que injustificadamente funcionan como barreras de entrada para ciertos competidores al concurso.

Peor aún, en ocasiones el proveedor ganador y el funcionario se ponen de acuerdo para facilitar el acuerdo colusorio entre empresas, o para incluir elementos en las bases del concurso que favorecen a un proveedor específico, con el fin de obtener beneficios económicos ilegales de las contrataciones gubernamentales. El aumento artificial del precio al que compra la autoridad, como producto de la falta de competencia, los actos de corrupción o ambas cosas, da a la empresa favorecida ganancias derivadas del contrato con márgenes exorbitantes, los que a su vez se traducen en el "colchón" que le permite hacer pagos irregulares para la obtención del mismo.

### ¿QUÉ DICEN LAS LEYES MEXICANAS SOBRE ACTOS DE CORRUPCIÓN VINCULADOS A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA?

Tras reconocer que la corrupción en las compras y contrataciones del sector público tiene altos costos económicos, políticos y sociales,<sup>4</sup> en junio de 2012 entró en vigor la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), que vino a fortalecer de manera importante el régimen de responsabilidades en lo que toca a la participación de agentes privados en las contrataciones públicas. Dentro del catálogo de infracciones, existen diversos supuestos que podrían derivar, ser consecuencia o anteceder un acto de colusión, con o sin la participación del funcionario público.

La fracción I del artículo 8 de esta ley señala que las personas físicas o morales incurren en responsabilidad cuando "prometan, ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o una ventaja". Por su parte, la fracción II castiga actos entre particulares que "impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o una ventaja indebida en las contrataciones". Ambos supuestos prohíben de manera amplia, en cualquier etapa, y con o sin la participación de un servidor público, la realización de conductas que generen ventajas indebidas, incluida la colusión entre competidores para venderle más caro al gobierno.

La LFACP vino a complementar el régimen de sanciones administrativas establecido en la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual resultaba insuficiente, entre otras razones, porque (1) deja fuera casos muy relevantes como la colusión, la simulación y la extorsión; y (2) no establece sanciones que sean disuasivas y proporcionales al daño patrimonial que se ocasiona al Estado.

En el caso de personas físicas, la LFACP prevé sanciones que pueden ir de mil a cincuenta mil veces el salario mínimo diario general vigente para el DF, que en determinados supuestos puede incrementarse hasta en un 50% o, en su caso, la inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por un periodo no menor a tres meses ni mayor a ocho años. Respecto de personas morales, las sanciones pueden ir de diez mil hasta dos millones de veces el salario mínimo, que también puede incrementarse hasta en un 50% en determinados supuestos, o en su caso, inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por un periodo que no podrá ser menor de tres meses ni mayor de diez años. Cabe señalar que la propia LFACP contempla un esquema de reducción de sanciones (entre el 50 y el 70 por ciento del monto) para las personas que hayan cometido una infracción y confiesen su responsabilidad (artículo 31 de la ley).

Por su parte, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), respecto a la colusión entre licitantes en las contrataciones públicas, señala que "se consideran ilícitas las prácticas monopólicas absolutas, consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea (...) establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones, concursos, subastas o almonedas (...)" (fracción IV del artículo 53). En este sentido, no podría descartarse que un acto de esta naturaleza genere consecuencias para efectos de otras leyes, en particular la LFACP.

En el caso de la Ley de Competencia, las sanciones pueden ser las siguientes: i) ordenar la corrección o supresión de la práctica monopólica; ii) multas hasta por el equivalente al diez por ciento de los ingresos del agente económico por haber incurrido en una práctica monopólica absoluta; iii) inhabilitación para ejercer diversos cargos en una persona moral hasta por un plazo de cinco años y multas hasta por el equivalente a doscientas mil veces el salario mínimo a quienes participen en prácticas monopólicas en representación de personas morales; y iv) multas hasta por el equivalente a ciento ochenta mil veces el salario

4 Exposición de motivos de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

mínimo a quienes hayan coadyuvado, propiciado o inducido en la comisión de prácticas monopólicas. Por otra parte, el artículo 254 bis del Código Penal Federal tipifica como delito y sanciona con: i) prisión de cinco a diez años; y ii) mil a diez mil días de multa,<sup>5</sup> las mismas conductas que bajo la LFCE se consideran prácticas monopólicas absolutas.

La LFCE, al igual que la LFACP, también prevé un esquema que permite a cualquier persona o empresa que haya participado o se encuentre realizando acuerdos ilegales con sus competidores, recibir una reducción de las sanciones que le corresponden, a cambio de su cooperación con la autoridad (Programa de Inmunidad). El primero en acogerse al Programa se le impondrá, en su caso, una multa mínima consistente en el monto equivalente a un salario mínimo, y los demás que cooperen, pero que no sean los primeros en acogerse al Programa, podrán obtener una reducción de la multa de entre el 20 y 50 por ciento del máximo permitido, cuando aporten elementos convincentes en la investigación, sumados a los que ya tenga la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o COFECE) (artículo 103 de la ley).

En resumen, hay una clara concurrencia entre colusión y corrupción. Primero, porque la colusión es a veces favorecida por un funcionario público que abusa de su posición para obtener un lucro indebido. Y segundo, porque aún sin la participación de un funcionario público, el que dos o más empresas se coludan para defraudar al Estado corresponde a otra categoría de corrupción. Ambos supuestos pueden, de hecho, ser sancionados como corrupción bajo la LFACP.

En este sentido, de acuerdo a la legislación mexicana, la colusión entre participantes en un concurso público podría sancionarse administrativamente a través de diferentes leyes, autoridades y con consecuencias jurídicas distintas. Como vimos anteriormente, tanto la LFACP como la LFCE establecen sanciones severas tanto para personas físicas como morales; para el primer caso, es competente la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el ámbito de la Administración Pública Federal, mientras que para el segundo corresponde a la COFECE determinar la conducta ilícita para efectos administrativos.

Al día de hoy, para que la aplicación de la LFACP tenga un alcance mayor, se requerirá de un área con capacidades crecientes de investigación en la SFP. En lo referente a

la autoridad de competencia, el caso sancionado de mayor envergadura ha sido el de colusión en licitaciones públicas en medicamentos del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). Se sancionó con 151 millones 679 mil 345 pesos a distintas empresas farmacéuticas y personas físicas por establecer, concertar y coordinar posturas en licitaciones públicas de insulinas y sueros, llevadas a cabo por ese instituto entre 2003 y 2006.<sup>6</sup>

En vista de lo discutido, existen áreas de colaboración importantes entre la SFP y la COFECE, porque a ambas instituciones les compete detectar, investigar y sancionar actos que afectan la integridad de los procedimientos de contratación pública, administrar esquemas de reducción de sanciones, así como promover las mejores prácticas. **Nos une entonces un interés común: luchar para que el Estado mexicano se beneficie de las mejores condiciones de contratación.** Por ello, se analizan los posibles canales de colaboración, de forma que puedan establecerse sinergias positivas en la prevención y persecución de prácticas de corrupción del sector público y privado en contrataciones públicas.

Cuando existe competencia, el éxito de cada empresa está determinado por su capacidad de conquistar la preferencia del comprador, lo que a su vez significa la oferta con mejores precios de productos con mayor calidad y variedad. De esta forma, la empresa se esfuerza para ganar el concurso, por eso invierte, innova y se reinventa. A esto le llamamos el círculo virtuoso de la competencia. **La corrupción, en cambio, rompe este círculo por un sistema de ineficiencias, desperdicio, mediocridad y acaparamiento.**

En este sentido, y por todo lo aquí expuesto, estamos convencidos que un México en competencia es sinónimo de un país con menores espacios para la corrupción y mejores servicios públicos. Con este objetivo en mente, desde la COFECE seguiremos construyendo la mayor alianza posible, porque un México mejor es competencia de todos.

5 Estas sanciones no resultan menores en correspondencia con la potencialidad del daño. De acuerdo con estudios internacionales, los actos de colusión hacen que los gobiernos gasten hasta un 30% más en los bienes, servicios y obras que requieren.

6 Para mayor información sobre este caso, consúltese: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/HISTORIA\\_IMSS\\_080415.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/HISTORIA_IMSS_080415.pdf)



# ENTENDER EL CONCEPTO CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE SUS TIPOS



MAX KAISER | MaxKaiser75

Consultor y académico del ITAM

El fenómeno de la corrupción ha cobrado relevancia por su impacto, trascendencia y universalidad. Si hace apenas algunos años se percibía como una enfermedad propia de los países subdesarrollados, hoy se reconoce que no existe país en el mundo que esté libre de su presencia. A raíz de la acumulación de escándalos en casi todo el mundo, el tema ha pasado a formar parte de la agenda global y ha sido definido como un factor de "subsistencia y gobernanza" en todas las regiones del mundo.

Así lo demuestran las numerosas reuniones y foros de discusión de organismos internacionales, la proliferación de estudios y herramientas de medición, así como la creación de instrumentos jurídicos internacionales que intentan abordar el problema de forma integral.

En la mayoría de las agendas de los organismos internacionales más trascendentales, el tema dejó de ser un complemento para convertirse en un asunto central. Ejemplo de ello es el del G20, que en 2010 creó un grupo de trabajo especial (2010) para elaborar un *Anti-Corruption Action Plan*.

Líderes del G20 establecieron el Grupo de Trabajo de Anticorrupción (ACWG, por sus siglas en inglés) en la Cumbre de Toronto de 2010 al reconocer el significativo impacto negativo de la corrupción en el crecimiento económico, el comercio y el desarrollo. En el 2013, la corrupción sigue siendo una amenaza significativa al crecimiento global y la estabilidad financiera. **La corrupción destruye la confianza pública, desacredita el Estado de derecho, sesga la competencia, inhibe la inversión extranjera y el comercio, y distorsiona la distribución de recursos.** Como grupo de las economías más grandes del mundo, el G20 sigue comprometido con reducir la incidencia de corrupción y construyendo una cultura global de intolerancia a la corrupción.

Antes de esto, el 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, en Nueva York.

Se trata, sin duda, de la Convención más importante y completa sobre el tema. Se abrió a la firma de los países miembros de la ONU del 9 al 11 de diciembre de 2003 en México (en la ciudad de Mérida, por eso se le conoce como la Convención de Mérida). México la firmó el 9 de diciembre de 2003 y la ratificó el 20 de julio de 2004. Al día de hoy cuenta con 175 Estados signatarios y 140 que ya han ratificado el documento después de sus procesos legales internos. Esto la convierte en una de las convenciones más populares, dada la gran aceptación en tan corto plazo.

En el prefacio de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción se afirma que:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres—, pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

Una de las conclusiones más interesantes, surgida de las discusiones que precedieron a la firma y ratificación de

esta Convención,<sup>1</sup> fue que era muy difícil y poco práctico establecer una definición que pretendiera englobar y explicar el fenómeno en su conjunto. En lugar de ello, decidieron tratar de explicarlo y conceptualizarlo a través de las distintas formas y actos de corrupción que eran comunes entre las naciones que formaron parte de la Convención. Así, el G20 y la ONU, en lugar de acordar delitos, se decantaron por definir tipos básicos para entender el fenómeno y sus variantes más comunes.

En total son doce los tipos básicos que engloban los diferentes comportamientos que consideramos como actos de corrupción y en los que nos basamos para estas reflexiones. Abarcan los más comunes, los más perjudiciales y los de mayor impacto en un modelo de Estado democrático.

## LOS TIPOS

### 1) Soborno

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

En torno a estas definiciones generales, se pueden plantear distintos tipos de soborno:

- 1) **Soborno contra la norma:** pago o beneficio ilegal para asegurar un bien o servicio al que no se tenía derecho.
- 2) **Soborno en torno a la norma:** pago o beneficio ilegal para asegurar, agilizar u obtener un trámite sin cumplir todos los requisitos legales.
- 3) **Oferta o recepción de regalos, favores, "propinas" o comisiones:** ofrecimiento o aceptación de un beneficio extra, por el simple hecho de realizar aquello que es responsabilidad del servidor público, con el objeto de agradecer u obtener un favor presente o futuro.

<sup>1</sup> Las discusiones de la Convención pueden encontrarse en *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, UN, Viena septiembre de 2004.

- 4) **Soborno diferido:** ofrecimiento de un beneficio ilegal a los funcionarios que en el futuro ocuparán un cargo o se encargarán de algún trámite o proceso que pueda traer beneficios a quien lo ofrece.
- 5) **Soborno condicionado:** pago u ofrecimiento parcial de un beneficio ilegal a los funcionarios encargados de normar, resolver, determinar o sancionar, que sólo se completa si estas acciones se hacen con base en el interés privado de quien ofrece.

### Elementos del tipo soborno:

Personas:

- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución
- Persona interesada en obtener ventaja ilegal en un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución

Acciones para configurar el tipo:

- De parte del servidor público: pedir, exigir, recibir, aceptar, no impedir.
- De parte de la persona interesada: ofrecer, poner a disposición, entregar, prometer

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características prestablecidas en ley.
- Poder, capacidad de administración o de manipulación de estos, por parte del servidor público.

### 2) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público

Se trata del desfalco, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados, o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.

Esta actividad puede ir desde el robo simple, es decir, la sustracción de un bien del Estado para el beneficio personal, hasta actos complejos de desvío de recursos con fines distintos a los legales.

Se trata del acto de uno o más servidores públicos que tienen a su cargo o bajo su resguardo recursos o bienes y que cuentan con los medios para disponer de ellos de una manera distinta para la que estaban previstos, por ejemplo:

1. La sustracción del bien o recurso para uso o disposición personal.
2. El ocultamiento o disposición para un fin distinto al que legalmente se destinó el bien o recurso.
3. La disposición ilegal del bien o recurso para beneficio personal, político o económico de terceros, distintos a los beneficiarios legales.
4. La transformación ilegal del bien o recurso para esconder el fin real para el que será utilizado.
5. La inutilización, destrucción o mala disposición del bien para afectar a quienes eran los beneficiarios o destinatarios legales del bien o recurso.

*Elementos del tipo malversación, peculado, desviación:*

Personas:

- Servidor público con poder, capacidad de disposición o de administración sobre un recurso público.

Acciones para configurar el tipo:

- Disposición ilegal, sustracción, desvío, utilización indebida, inutilización, destrucción, cooptación.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de un proceso y una norma que establezcan el uso debido, el destino y la obligación de comprobación adecuados.
- Poder, capacidad de administración o de manipulación de los recursos, por parte del servidor público.

### 3) Tráfico de influencias

Se trata de la tentativa de usar una relación personal para ubicarse por encima del resto de los gobernados en la relación con el Estado:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado, un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para

obtener de una administración o autoridad del Estado un beneficio indebido.

*Elementos del tipo tráfico de influencias:*

Personas:

- Persona con poder o imagen de poder, que ejerce ascendencia sobre un servidor público.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar el tipo:

- De parte la persona con poder: pedir, exigir, presionar, amenazar, ofrecer, engañar, convenir.
- De parte del servidor público influido: aceptar, negociar, convenir.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de poder o la imagen de éste frente a un servidor público.
- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características prestablecidas en ley.
- Poder, capacidad de administración o de manipulación de este proceso, norma, decisión, recurso público o resolución, por parte del servidor público.

### 4) Abuso de funciones

La realización u omisión de un acto, en violación de la ley por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

Los servidores públicos actúan con base en un principio universal del derecho que es el principio de legalidad. Este principio implica que aquellos que forman parte del Estado sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados.

El abuso de autoridad es usar facultades o realizar funciones distintas a las del cargo o usar las propias en exceso con el fin de obtener una ganancia ilegal.

*Elementos del tipo abuso de funciones:*

Personas:

- Servidor público con facultades y funciones prestablecidas en leyes y normas derivadas de éstas.

Acciones para configurar el tipo:

- Disposición de funciones, recursos públicos o facultades, para beneficio privado.

#### **Condiciones para configurar el tipo:**

- La existencia de leyes y normas que establezcan las funciones debidas y las facultades concretas del servidor público.
- La utilización de funciones, recursos públicos o facultades para beneficio privado.

### **5) Enriquecimiento ilícito**

Es el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Este tipo de corrupción no pretende señalar a aquellos servidores públicos que tienen un patrimonio sustancial o muy valioso, sino a aquellos que lo tienen sin que su volumen e incremento sean congruentes con sus fuentes legales de ingreso y sea imposible de explicar. Lo que se persigue no es el enriquecimiento *per se* sino que éste tenga una fuente ilegal, incierta u oculta.

En este tipo, la carga de la prueba de inocencia corre a cargo del servidor público. Con que la autoridad muestre que hay un aumento sustancial en el patrimonio, el funcionario debe demostrar que la fuente de este aumento es lícita.

#### **Elementos del tipo enriquecimiento ilícito:**

##### **Personas:**

- Servidor público con facultades, funciones y contraprestaciones, prestablecidas en leyes y normas derivadas de éstas.

##### **Acciones para configurar el tipo:**

- Incremento, uso, disposición, trasferencia u ocultamiento de un patrimonio desproporcionado a las fuentes legales y declaradas de ingresos.

##### **Condiciones para configurar el tipo:**

- La existencia de leyes y normas que establezcan las contraprestaciones debidas respecto de las funciones y las facultades concretas del servidor público.
- El incremento desproporcionado del patrimonio respecto de una base cierta.

### **6) Blanqueo del producto del delito**

Los actos de corrupción suelen traer beneficios ilegales para quienes los cometen, los planean o los instigan. Los productos ilegales de esos actos pueden ser difíciles de usar para beneficio personal sin antes esconder su procedencia real. Es un acto de corrupción distinto al que dio origen a los recursos.

Hay tres formas básicas de entender este tipo:

- a) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular su origen ilícito o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito en cuestión con el fin de eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- b) El ocultamiento o simulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- c) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito.

#### **Elementos del tipo blanqueo del producto del delito:**

##### **Personas:**

- Servidor público señalado de un acto de corrupción.
- Personas o empresas que pudieron haber colaborado.

##### **Acciones para configurar el tipo:**

- Ocultamiento o transferencia de los recursos a terceros no involucrados o la inversión de los recursos involucrados en bienes o instrumentos financieros.

##### **Condiciones para configurar el tipo:**

- Disposición del producto del acto corrupto como si se tratara de bienes obtenidos legalmente.

### **7) Obstrucción de la justicia**

La corrupción no sólo se da en los tipos antes mencionados, sino que es común observarla en las etapas de investigación, juicio o sanción derivados de sus actos:

- a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio, a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos;
- b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados.

### *Elementos del tipo obstrucción de la justicia:*

Personas:

- Servidor público con poder para impedir el inicio de un procedimiento de investigación, o manipular alguna de sus etapas, hasta la resolución y su ejecución.
- Persona con intención de denunciar, declarar o presentar pruebas de un acto corrupto.

Acciones para configurar el tipo:

- Impedir, amenazar, retrasar, esconder, destruir, afectar o lastimar a quien pretende denunciar, declarar o presentar pruebas de un acto corrupto.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de leyes y normas que establezcan las formas adecuadas de presentar denuncias, declaraciones o pruebas, y regulen el proceso completo de investigación y resolución de procesos sancionatorios.

## 8) Colusión

A veces sólo es necesario que haya un acuerdo para que exista un acto de corrupción. La colusión es el establecimiento de acuerdos comerciales o económicos ilegales, con el objeto de obtener ventajas frente a otros competidores y, comúnmente, en detrimento del patrimonio o intereses públicos del Estado.

### *Elementos del tipo colusión:*

Personas:

- Servidor público con facultades, funciones y contraprestaciones, prestablecidas en leyes y normas derivadas de éstas.
- Persona(s) o empresa(s) con poder de fijar precios, reglas, o condiciones con fin de poner en desventaja a la competencia y con efectos en el bienestar común.

Acciones para configurar el tipo:

- Acordar, contratar, discutir, arreglar, las reglas, precios, o condiciones.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de leyes y normas que regulen la libre competencia entre diferentes agentes económicos.

## 9) Extorsión

Obligar, sin tener derecho a ello, a un servidor público para dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio.

### *Elementos del tipo extorsión:*

Personas:

- Persona con poder o imagen de poder, que ejerce ascendencia sobre un servidor público.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar el tipo:

- De parte de la persona con poder: exigir, presionar, amenazar.
- De parte del servidor público influido: aceptar.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de poder o la imagen de éste, frente a un servidor público.
- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características prestablecidas en ley.
- Poder, capacidad de administración o de manipulación de este proceso, norma, decisión, recurso público o resolución, por parte del servidor público.

## 10) Simulación (absoluta y relativa)

Actuar o intervenir frente al Estado, en nombre propio pero en interés de otra u otras personas físicas o morales que se encuentren impedidas legalmente para participar en algún procesos jurídico por actos ilegales previos o por no cumplir con los requisitos prestablecidos.

### *Elementos del tipo simulación (absoluta y relativa):*

Personas:

- Persona distinta que intervenga en un proceso frente al Estado en favor de alguien que no pueda intervenir por no cumplir con los requisitos en ley de hacerlo.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar el tipo:

- De parte de la persona: intervenir en nombre de alguien más a sabiendas que este otro estaría prohibido de hacerlo.
- De parte del servidor público: facilitar la simulación si ella sabe de la misma.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características prestablecidas en ley.
- La imposibilidad del interesado de intervenir en dicho proceso.

## **11) Utilización de información falsa**

Presentar o utilizar documentación o información falsa con el propósito de lograr un beneficio o ventaja es considerada un acto de corrupción.

### *Elementos del tipo utilización de información falsa:*

Personas:

- Persona o servidor público que entregue, fabrique, facilite la producción o gestione información falsa, o bien que esconda o impida el acceso a la documentación correcta.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar el tipo:

- De parte de la persona: falsificar, fabricar o facilitar información falsa y usarla o entregársela al funcionario.
- De parte del servidor público: falsificar, fabricar, facilitar información falsa, ocultar información veraz o, a sabiendas, aceptar documentación falsa para un trámite o proceso.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de un documento o información que pueda ser falsificada.

La aspiración de la ONU y el G20 es que estos tipos sirvan de guía en el combate internacional a la corrupción y para elaborar la normatividad mínima conducente a este propósito en todas las naciones.

Cada uno de estos tipos siguen una dinámica y procesamiento distintos y por tanto generan consecuencias diferentes de acuerdo al sector, actividad, contexto y persona que comete el acto de corrupción.

El siguiente mapa es un modelo para entender la complejidad del fenómeno de la corrupción y el reto que supone diseñar e implementar un sistema capaz de enfrentarlo de manera exitosa.

## **12) Nepotismo, clientelismo o favoritismo**

Otrogamiento de ventajas indebidas a miembros de la familia del servidor público, a personas allegadas o a personas con quienes tenga intereses políticos, sociales o económicos.

### *Elementos del tipo nepotismo, clientelismo o favoritismo:*

Personas:

- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.
- Persona(s) con una relación personal con el servidor público.

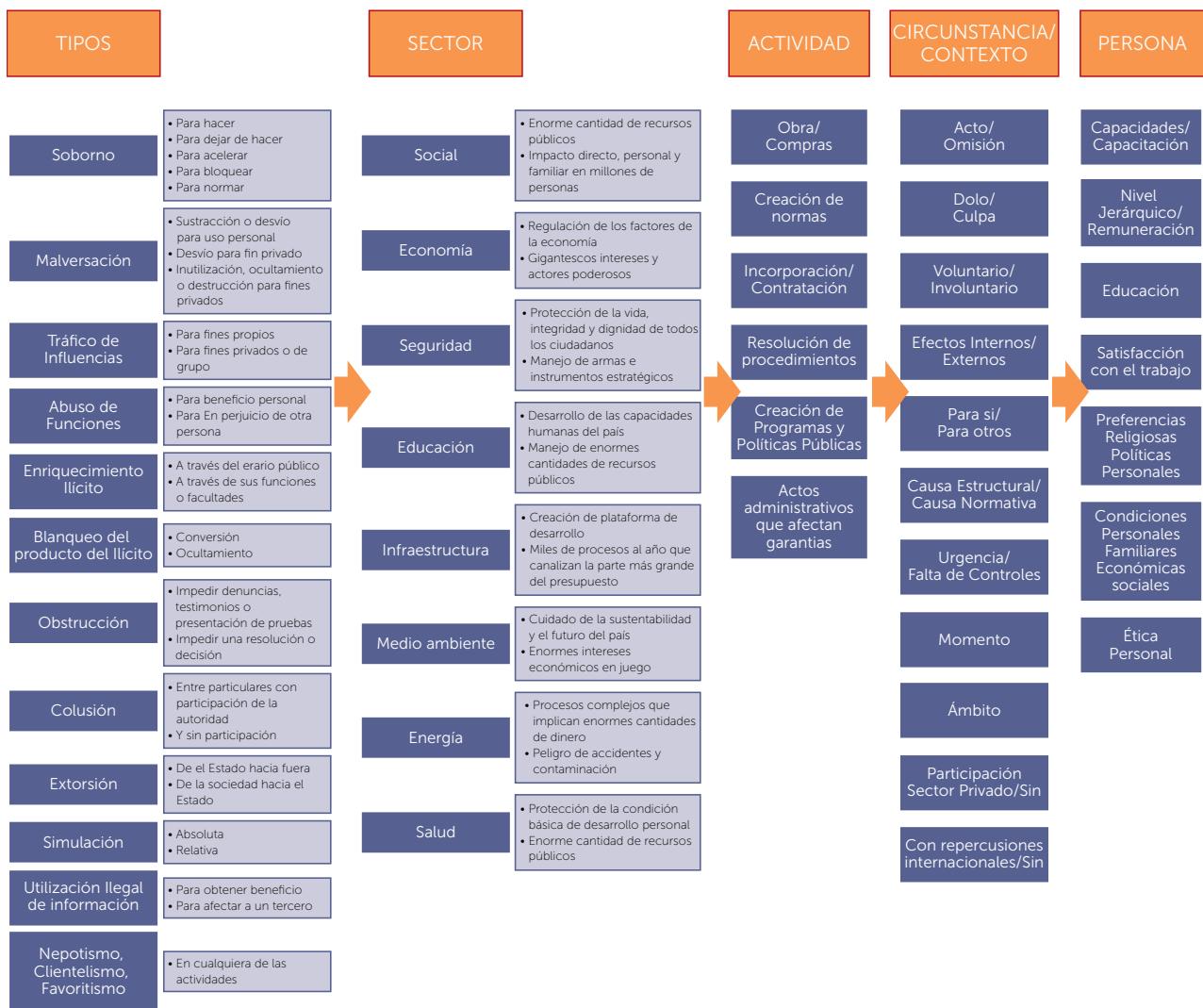
Acciones para configurar el tipo:

- De parte del servidor público con poder: utilizar su posición para beneficio de privado.
- De parte de la persona: aprovechar su relación para obtener beneficio indebido.

Condiciones para configurar el tipo:

- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características prestablecidas en ley.
- Relación de amistad o familiar, norma, decisión, recurso público o resolución, por parte del servidor público.

Figura 1. Complejidad del fenómeno de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.



# PEQUEÑOS AJUSTES Y GRANDES CAMBIOS: ¿CÓMO DISEÑAR INSTITUCIONES MENOS CORRUPTAS?



PEDRO GERSON | @elpgerson

Consultor, IMCO

Mucho de lo que se propone en este estudio (y en otros) para atacar el problema de la corrupción son grandes cambios a la administración pública o privada; esto, debido a que el problema es tan extenso y tan resistente al cambio que las soluciones de fondo tienen que ser de igual dimensión. La experiencia internacional lo confirma: a lo largo de los últimos 200 años los países que han tenido más éxito reduciendo la corrupción son aquellos que han sufrido *shocks* internos o externos, gracias a los cuales han realineado los intereses e incentivos de la administración pública. Podemos ver los casos de Dinamarca y Suecia que limpiaron sus sectores públicos en el siglo XIX, en parte, como respuesta a guerras perdidas; Singapur que logró reducir la corrupción luego de 10 años de conflicto social; o Georgia que fomentó exitosas políticas anticorrupción después de la "Revolución Rosa" de 2003.

Obviamente no queremos propiciar *shocks* de esta naturaleza, ya que en su mayoría son ocasionados por conflictos armados donde la pérdida humana es la norma, no la excepción. Sin embargo, si queremos lograr los cambios sistémicos dentro de una estructura democrática, (especialmente una tan grande, diversa y desigual como la mexicana), habrá que luchar contra viento y marea para lograr un cambio de la envergadura del problema de la corrupción. Es por eso que **aunado a los grandes cambios que buscamos implementar, es importante enfocarse en ajustes más pequeños que puedan ayudar a disminuir la corrupción.**

El primer capítulo del presente texto explora precisamente cuáles son dichos cambios y cómo pueden funcionar; dos de éstos tienen que ver con la forma de integrar la burocracia interna de una institución: uno propone robustecer prácticas de contratación y progreso profesional meritocrático, mientras que el otro busca propiciar las condiciones para que más mujeres trabajen en el sector público. Por otro lado, se sugieren ajustes derivados de la economía del comportamiento para incentivar a la gente a ser más honesta. Estos cambios se pueden ver reflejados a nivel institución o dependencia, en general tienen la virtud de requerir poco consenso político para que se logren

y son respaldados por diversos estudios comparativos. Empezaremos con los cambios institucionales y luego los relacionados a la economía del comportamiento.

## UNA BUROCRACIA MERITOGRÁTICA

Hace tiempo que se investiga la forma para lograr que la burocracia del sector público funcione de mejor manera y sea menos corrupta. Académicos suecos analizaron las estructuras burocráticas de 52 países (primordialmente miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE), para ver qué elementos de la estructura administrativa de un país llevan a reducir la corrupción.<sup>1</sup> De acuerdo a este estudio, **hay dos factores que la reducen de manera significativa: el primero es contar con diferentes mecanismos de rendición de cuentas para los burócratas de carrera y otro para los que están ahí por asignación política; y el segundo es la contratación y promoción interna meritocrática.** Aquí nos enfocaremos en la segunda de estas prácticas, dado que es mucho más alcanzable y aplicable en el contexto mexicano.

Un sistema meritocrático es aquel que permite que los mejores candidatos sean los que obtengan las plazas y/o las promociones. Para empezar, que en la contratación de servidores públicos no haya lugar para compadrazgos, amiguismos, o favores.

En México, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) fue la herramienta creada durante el sexenio de Vicente Fox para impulsar una función pública más meritocrática en la Administración Pública Federal (APF). Como explica Mauricio Merino:

<sup>1</sup> Carl Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell, *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, Political Research Quarterly 2012 65: 656.

La idea principal era dejar atrás los procesos selectivos, la permanencia y el desarrollo de los funcionarios públicos basados, invariablemente, en el principio de lealtad política, para construir nuevos sistemas de ingreso, capacitación y certificación, evaluación del desempeño, desarrollo profesional y separación que [...] fuera imponiendo poco a poco a los principios rectores establecidos en la ley".<sup>2</sup>

De acuerdo a datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el programa ha sido exitoso ya que opera en la mayor parte de la Administración Pública Federal. Según información de esta dependencia, 98.9% de los servidores públicos que podrían ser integrados al SPC lo fueron;<sup>3</sup> sin embargo, la realidad del SPC y otros servicios de carrera que nacieron con intenciones similares es que no han funcionado, ya que dichos programas sólo aplican a un muy limitado número de plazas, y aún cuando son implementados no garantizan que los procesos de contratación sean verdaderamente imparciales y, lo que es peor, no promueven un ascenso o carrera con base en los resultados. En realidad, las reformas que pretendieron

introducir la meritocracia a la Administración Pública Federal no han logrado su cometido.

## LOS SUJETOS DEL SPC

La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) establece que ésta sólo aplica a los servidores públicos de confianza. Excluye a los puestos políticos, a trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (que tienen su propio sistema) y, por último, a todos los trabajadores sindicalizados de la APF.<sup>4</sup> De acuerdo a la SFP, en 2012 había 28,265 plazas posibles dentro del SPC, mismas que representaban sólo el 5.2% de toda la APF.<sup>5</sup>

2 Mauricio Merino, *La captura de los puestos públicos*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Vol. 58, No. 219 (2013)

3 Raul Arceo Alonzo, *Servicio Profesional de Carrera*, en: Mejores Prácticas de Recursos Humanos del Sector Público, Secretaría de la Función Pública, 2012 <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/doctosecco/documentos/mejoresPracticasDeRecursosHumanosEnElSectorPublico.pdf>

4 *Idem*.

5 Tomando como total el número de funcionarios que trabajan en gobierno o dependencias federales de acuerdo a la ENOE del primer trimestre del 2015 (525846). INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

6 Es posible que este número sea un poco distinto hoy en día dado que el número de plazas que corresponden al SPC data del 2012. Sin embargo, es muy poco probable que este porcentaje haya cambiado significativamente.

Si ampliamos nuestra perspectiva del SPC a todos los Servicios de Carrera en la Administración Pública de la Federación, vemos un cumplimiento similar. De acuerdo a una investigación de la ASF, en 2012 existían 25 tipos diferentes de Servicios de Carrera.<sup>7</sup> La ASF identificó que, al igual que el SPC, cada uno respondió a la falta de servidores públicos profesionales, y tuvo como objetivo instaurar una gestión más meritocrática. Con todo, la ASF encuentra que los servicios de carrera sólo representan el 6% de las plazas adscritas al Estado Federal Mexicano.<sup>8</sup>

7 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación No. 230: "Servicios de Carrera en el Estado Federal" 2012.

8 *Ibidem*, 208.

Tabla 1. Servicios de Carrera en la Administración Pública de la Federación

Poderes de la Unión	Nombre de los Servicios de Carrera	Entes Públicos
Ejecutivo		
Dependencia u Órgano Administrativo Desconcentrado	Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública (SFP)
	Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
	Servicio Fiscal de Carrera	Servicio de Administración Tributaria (SAT)
	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	Procuraduría General de la República (PGR)
	Servicio Profesional de Carrera Policial	Policía Federal (PF)
	Sistema de Profesionalización	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
Organismo Descentralizado	Servicio Profesional Agrario	Procuraduría Agraria (PA)
	Sistema de Desarrollo Profesional	Centro Nacional de Metrología (CENAM)
	Sistema de Profesionalización	Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA)
	Servicio Profesional de Carrera	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON)
	Servicio Profesional de Carrera	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
	Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Empresa de Part. Estatal Mayoritaria	Servicio Profesional	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFI)
	Servicio Profesional de Carrera	Consejo de Promoción Turística de México S.A. de C.V. (CPTM)
Legislativo	Servicio Civil de Carrera	Cámara de Senadores
	Servicio de Carrera	Cámara de Diputados
	Servicio Fiscalizador de Carrera	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Judicial	Carrera Judicial	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
	Servicio Civil de Carrera	Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)
	Carrera Judicial	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
Órgano Constitucionalmente Autónomo	Servicio Profesional Electoral	Instituto Federal Electoral (IFE)
	Servicio Profesional de Carrera	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)
	Servicio Civil de Carrera	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
Tribunal Administrativo	Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
	Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Superior Agrario (TSA)

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación No. 230: "Servicios de Carrera en el Estado Federal".

Peor aún, en el muy limitado universo de funcionarios que sí ingresan al servicio público mediante un servicio de carrera, sólo una fracción refleja el resultado de una contratación con base en mérito. La ASF afirma que aun cuando la contratación se hace dentro del marco de un concurso como parte de un servicio de carrera:

*"más del 50.0% de los servidores públicos que ingresaron durante 2012 no lo hicieron mediante concursos, por lo cual no se ha atendido este aspecto de la problemática que dio origen a los servicios de carrera, relacionado con la falta*

*de procedimientos para atraer a los mejores servidores públicos".<sup>9</sup>*

Es decir, *apenas el 3% de los puestos del gobierno Federal se obtienen a través de un concurso público.* Este es un número insignificante, refleja que estamos muy lejos de tener una función pública donde el mérito impere como eje rector.

Otro dato que pone en evidencia el desdén por la meritocracia, es que sólo 45% de los "servicios de carrera

<sup>9</sup> *Idem.*

otorgaron estímulos a los servidores públicos para reconocer actos de servicio meritorios o por el eficaz cumplimiento de sus funciones".<sup>10</sup>

Esto quiere decir que menos de la mitad de los programas de servicio de carrera tienen incentivos para el trabajo eficiente y que el "buen" desempeño no es valorado ni recompensado.

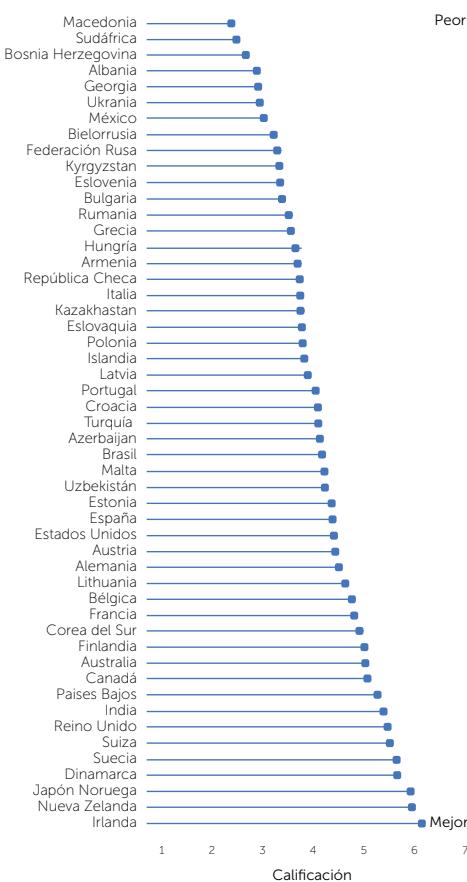
No podemos decir que las reformas que supusieron introducir la meritocracia a la Administración Pública Federal han logrado su cometido cuando, en el mejor de los casos, sólo el 6% de las plazas del gobierno federal se llenan por concursos abiertos, y no hay promoción o recompensa a los resultados y el esfuerzo. La realidad es que el Estado mexicano aún funciona como el resto de la sociedad, donde siete de cada 10 personas obtienen sus trabajos gracias a amigos o familiares.<sup>11</sup>

Nuestra completa indiferencia a la meritocracia se ve reflejada a nivel internacional. Se hizo una clasificación a partir de un estudio de estructuras democráticas que encuestaba a 52 países (anteriormente aludidos),<sup>12</sup> acerca de lo profesional de sus burocracias. Dicha clasificación<sup>13</sup> media tres cosas principalmente:

1. Si existe o no contratación meritocrática (las habilidades de los candidatos determinan si son contratados),
2. la ausencia de "reclutamiento político", o sea si las conexiones políticas no determinan quién es contratado en el sector público, y
3. si los directores de las dependencias llegan ahí vía promoción interna, o sea si hay agrupaciones de funcionarios con trayectoria profesional en esa área o sector del gobierno.

Estos tres factores son determinantes para saber si existe o no una meritocracia. De los países encuestados en este estudio, México aparece en el lugar 45, o sea somos el séptimo peor país.

**Gráfica 1. Clasificación de Profesionalización de la Burocracia**



Fuente: Carl Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell, *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, Political Research Quarterly 2012 65: 661

Mantener esta situación es inaceptable e ineficaz. El gobierno debe servir como ejemplo de que en México la meritocracia puede ser un valor real en nuestras relaciones laborales. Si una dependencia decide ponerse como meta desarrollar una política de recursos humanos donde la calidad del individuo sea lo primordial para determinar su contratación o avance, puede implementar programas más eficaces que los impuestos por los servicios de carrera. No es necesario crear más estructuras burocráticas para asegurar que funcionen dichos programas, ni tampoco es esencial buscar aprobación "desde arriba".

No podemos menospreciar la importancia de un cambio en esta dirección. La experiencia internacional confirma que un paso hacia la meritocracia es un paso que nos aleja de la corrupción. Este dato es suficiente para buscar que cada organismo de gobierno se tome esta labor más seriamente.

10 Ibídem, 209.

11 Adán Murillo y Rosa Islas, "Mérito o amiguismo: ¿Determina el nivel de ingreso la forma en que los mexicanos obtienen su trabajo?" en: *Movilidad Social en México: Constantes de la desigualdad*, Raymundo M. Campos et al. (eds.), Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2012.

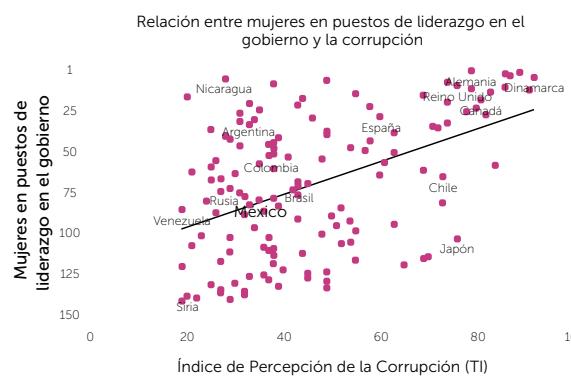
12 Carl Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell, *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, Political Research Quarterly 2012 65: 661.

13 Se encuestó a 520 expertos en administración pública en 52 países. Para ver las preguntas exactas consultar: <http://prq.sagepub.com/supplemental/>

## MEJORAR EL POSICIONAMIENTO DE LAS MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO

Investigadores del Banco Mundial han encontrado que hay una relación positiva entre el número de mujeres en un cuerpo legislativo y una menor incidencia de corrupción; o sea, mientras más mujeres hay en los congresos o parlamentos, menores niveles de corrupción en el país. El estudio que encontró esta relación se publicó en el 2001 así que intentamos<sup>14</sup> replicar el análisis usando datos actuales y encontramos que hoy en día la relación se mantiene: los países con más mujeres en parlamento tienden a tener menos niveles de corrupción. También verificamos que se observa la misma relación si en vez de considerar mujeres en los congresos analizamos la relación entre corrupción y la cantidad de mujeres que fungen como ministras de gobierno, y la brecha salarial de género.<sup>15</sup> La siguiente gráfica muestra la relación entre la clasificación de la proporción de ministras (o secretarias de Estado) y la percepción de la corrupción en el 2014.

Gráfica 2. Más igualdad, menos corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de la Inter-Parliamentary Unión 2014 (IPU) y Transparencia Internacional (TI).

Muchos analistas han observado que este tipo de relación no es necesariamente causal. Es decir, poner a mujeres en el gobierno o cerrar la brecha salarial de género no va a disminuir la corrupción automáticamente, de hecho, es poco probable que las mujeres sean por naturaleza menos corruptas,<sup>16</sup> pero lo que sí es probable

14 No contamos con todos los datos necesarios para hacer una réplica exactamente igual; sin embargo, obtuvimos las fuentes más importantes para poder verificar si la tendencia era la misma.

15 Estas relaciones son estadísticamente significativas y controlan por PIB per cápita: Calificación en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, Número de derechos constitucionales y los años promedio de escolaridad.

16 De hecho estudios demuestran que no hay diferencias de género cuando se habla de honestidad: Ver por ejemplo: Ariely, D. *The Honest Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone, Especially Ourselves* Harper Collins, NY:NY, 2012.

es que algunas de las fuerzas que impulsan a que haya más igualdad de género, también contribuyan a la disminución de la corrupción: mayor competencia económica, niveles más altos de educación, y un sistema de justicia funcional, por ejemplo.

Amén de la imposibilidad de establecer una relación causal entre igualdad de género y corrupción, la relación entre el liderazgo político de las mujeres, así como de la brecha salarial entre ambos sexos y el control efectivo de la corrupción es lo suficientemente fuerte como para meritarse esfuerzos de política pública que impulsen la igualdad de género (independientemente que estos esfuerzos tienen méritos propios). Ya que estos esfuerzos pueden detonar las condiciones necesarias para que disminuya la corrupción, aún si lo que ocasiona esto no es la igualdad de género per se.

¿Cómo está México? Los datos señalan que en México hay una brecha de género bastante pronunciada. De acuerdo al Foro Económico Mundial (WEF), somos el país 80 de 142 en cuanto a paridad de género. Sin embargo, uno podría decir que nuestras fallas no son a nivel político, dado que de acuerdo al WEF en empoderamiento político estamos en el lugar 39 de 142. Esto tiene que ver más con los fracasos en el mundo para obtener paridad política, no con las proezas de nuestro país en este tema. El WEF califica la igualdad de 0 a 1, 0 que es inexistente, 1 que es absoluta. En empoderamiento político, sacamos 0.24, o sea, muy desigual.

Esto ocurre no porque no haya mujeres en el sector público, sino porque su participación en puestos de liderazgo es minúscula. La más notable ausencia es que ningún gobernador es mujer. Analizando el gabinete del presidente, vemos que solo tres de los 21 puestos son ocupados por mujeres. Siguiendo con un análisis de la administración pública a nivel estatal, observamos que de acuerdo a datos del INEGI, sólo 17.3% de los titulares de administraciones públicas a nivel estatal son mujeres<sup>17</sup> y eso que, de acuerdo a la misma fuente, las mujeres representan 49% de la administración pública estatal. O sea, el rezago de las mujeres a nivel político en nuestro país no es uno de participación, sino de liderazgo.

El rezago de liderazgo también se observa en el poder legislativo. A nivel federal, 40% de los diputados son mujeres, mientras que las mismas conforman 37% del Senado. Por otro lado, de las 56 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, 13 tienen a una mujer de presidente (o sea, solo 23%), y únicamente 21 de 64 (32%) comisiones ordinarias del Senado son lideradas

17 INEGI. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob32&s=est&c=34101>

por mujeres. A nivel estatal vemos más o menos la misma historia. Antes de las elecciones de este año, las cámaras de diputados a nivel estatal contaban con apenas 35% de mujeres legisladoras<sup>18</sup> y las de senadores con 37%. Peor aún, en ambos cuerpos legislativos sólo entre 23% y 29% de las presidencias de las comisiones eran ocupadas por mujeres.

En cuanto al poder judicial, en la Suprema Corte de Justicia, de 11 ministros sólo dos son mujeres. Los datos de 2013 de cada estado tienen un poco más de varianza; sin embargo, ningún Tribunal Superior tiene más mujeres que hombres.<sup>19</sup> En promedio, las mujeres representan sólo el 25% de los ministros en las supremas cortes de las entidades federativas.

Es importante mencionar que no es deseable lograr la paridad de género a nivel político vía cuotas. Actualmente en el país, los partidos políticos están obligados a que el 50% de sus candidatos a puestos públicos sean mujeres; sin embargo estos requerimientos no están acompañados de una política social integral que busque la igualdad de género, en verdad son sólo imposiciones que desestimigan a las mujeres candidatas ya que crean la percepción de que llegaron ahí por un trámite y no por su mérito. Es decir, los requerimientos van en contrasentido de lograr una verdadera igualdad, y en su lugar se deberían buscar políticas públicas que atraigan a las mujeres a este sector de manera más orgánica, ya que, como se mencionó previamente, dentro de estas políticas de inclusión se pueden encontrar factores que contribuyan positivamente a la reducción de la corrupción.

## TODOS PODEMOS SER CORRUPTOS

A parte de los tres elementos de diseño institucional que hemos revisado, hay también toda una serie de descubrimientos de la economía del comportamiento que pueden ser clave para reducir la corrupción en los diferentes niveles del gobierno. Lo primero que hay que aceptar es que la visión de que los corruptos son malos y los demás buenos es errónea. Hay que entender que todos somos candidatos a caer en tentación ya que la corrupción es en gran medida producto de un contexto determinado. Cuando el contexto la facilita, no la reprende y no la castiga, ésta se da aun si muchos de los que operan en ese contexto son honestos e imparciales. Es importante darse cuenta de esto porque si en verdad queremos solucionar el problema tenemos que hacer un esfuerzo para crear contextos que fomenten la imparcialidad, meritocracia, y la honestidad, sólo así podremos evitar que la latente capacidad de todos de ser corruptos se vuelva realidad.

18 Datos obtenidos de las páginas de cada uno de los congresos estatales.

19 Dirección Nacional de Estadística Judicial [http://www.dgepj.cif.gob.mx/anexos/anex\\_ini.asp](http://www.dgepj.cif.gob.mx/anexos/anex_ini.asp)

En su libro *¿Por qué mentimos? En especial a nosotros mismos*, el psicólogo y economista Dan Ariely relata varias de las condiciones que llevan a la deshonestidad. Cabe mencionar que si bien el enfoque de Ariely es la deshonestidad y no la corrupción, la primera es un ingrediente fundamental de la segunda.

Aquí no hay espacio para hablar de todas las diferentes observaciones de Ariely; sin embargo, podemos enlistar algunas que nos pueden indicar por dónde implementar políticas para mejorar el sector público. A continuación se presentan varias condiciones que propician la deshonestidad e ideas de cómo se podrían atacar estos problemas en las diferentes dependencias del país.

1. Una cosa que afecta nuestra honestidad es ver que otros se comportan deshonestamente. "Mientras veamos otros miembros de nuestro grupo social comportarse en formas que están fuera de nuestro rango moral aceptable, es probable que también recalibremos nuestra brújula moral y adoptemos su comportamiento como un modelo para el nuestro", en especial cuando estos individuos son figuras de autoridad.<sup>20</sup>

Esto es quizás el corazón de la corrupción institucional: cuando hay mal comportamiento, tendemos a emularlo y así, lentamente, esa conducta se vuelve parte de los usos y costumbres de esa institución o grupo.

De acuerdo al análisis de Ariely el comportamiento que más impacto tiene en la proclividad a ser deshonesto de un grupo es el de los líderes, es decir, si un jefe se corrompe es muy probable que su subordinado también. Este hecho nos puede indicar que los esfuerzos anticorrupción tienen que estar orientados principalmente hacia los líderes de las diferentes dependencias, o sea, es necesario enfocarse en los que tienen puestos de autoridad ya que de ellos se desprenden las prácticas que posteriormente se vuelven el día a día de las instituciones. Como indica el académico y experto en anticorrupción Bo Rothstein: el pez se pudre desde la cabeza.<sup>21</sup> Mientras más autoridad tiene un individuo, más sujeto debe estar al escrutinio, mismo que tiene que ser hecho público dentro de la organización. Por otro lado, si se demuestra buen comportamiento desde arriba entonces éste también debe ser socializado.

20 Ariely, D. *The Honest Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone, Especially Ourselves* Harper Collins, NY:NY, 2012, 207.

21 Rothstein, B. *Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Top*, Social Research Vol. 80:4, Invierno 2013: [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1470/1470629\\_804\\_2013\\_rothstein\\_1009-1032.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1470/1470629_804_2013_rothstein_1009-1032.pdf)

2. "Una vez que empezamos a violar nuestros estándares (de comportamiento) (...) es mucho más probable que continuemos a abandonar intentos futuros para controlar nuestro comportamiento"<sup>22</sup> y de ahí en adelante reincidiremos en la deshonestidad.

Al igual que la observación anterior, ésta es muy difícil de atender; sin embargo, también nos puede indicar de quién debería de ser un objetivo prioritario la lucha anticorrupción.

Quizá después de los altos rangos de las dependencias, el segundo enfoque deben ser los servidores de nuevo o recién ingreso. Esto bajo la lógica de que éstos aún no han sido corrompidos, pero podrían serlo. Si no queremos que lo sean, debemos impulsar buenas prácticas desde el inicio. Esta estrategia sólo nos dará resultados a mediano plazo; sin embargo, la erradicación de la corrupción no ocurrirá de la noche a la mañana, por lo que apostarle al futuro es la mejor estrategia para asegurarnos que los esfuerzos de hoy se vuelvan la realidad próxima.

3. Ariely demuestra que el cansancio es determinante para que la gente mienta. Mientras más cansados estamos, somos más propensos a mentir.

De acuerdo a la OCDE, México es uno de los países donde más trabajan los servidores públicos.<sup>23</sup> En promedio, los funcionarios mexicanos trabajan 117 horas más al año que sus contrapartes en otros países de esta organización. Esto equivale a casi tres semanas más. Esto se debe no sólo a jornadas y semanas más largas, sino a menos vacaciones y días oficiales. Por otro lado, evidencia anecdótica sugiere que en el gobierno se valora mucho la presencia en las oficinas incluso a costa de la productividad.

Las áreas de recursos humanos de las distintas dependencias deben hacer un esfuerzo por modernizar sus prácticas, por incitar a más tiempo libre, dispensar los requisitos presenciales, y aumentar una cultura saludable integral dentro de los centros de trabajo. Mientras más balance haya en la vida de los servidores públicos, más eficiencia, y menos propensión a corromperse.

4. "Tenemos una habilidad increíble de alejarnos (...) del conocimiento que estamos rompiendo las reglas, especialmente cuando nuestras acciones están alejadas del daño directo a un

tercero".<sup>24</sup> O sea, somos más propensos a ser deshonestos cuando no vemos a los afectados.

Los funcionarios públicos que roban de las arcas del Estado, o que desvían recursos, o que subejercen fondos para un proyecto y se quedan con el restante, no ven a las víctimas de sus hechos. Por un lado, las víctimas están dispersas y son indeterminadas (no tienen nombre y apellido), porque en la mayoría de los casos todos los contribuyentes son afectados, y si somos todos, somos nadie también. Por el otro, la mayoría del tiempo ni siquiera se ven las víctimas, como no hay un efecto directo, las víctimas permanecen en el anonimato, son invisibles.

Quizá las dependencias pueden hacer un mejor trabajo socializando los efectos de hechos de corrupción a sus trabajadores, por ejemplo, si el IMSS hace una campaña mostrando peores condiciones en hospitales y la comunica dentro de sus oficinas esto puede contribuir a ponerle una cara al delito y así a reducirlo. Cada dependencia y oficina pública puede hacer campañas de acuerdo con su experiencia y problemática.

## CONCLUSIONES

Muchas veces pareciera que actuar en contra de la corrupción está reservado para grandes actos y leyes; esta mentalidad puede paralizar a aquellos actores que en sus ámbitos más reducidos y locales están luchando contra este mal. Estas reflexiones presentan diversas acciones que los actores pueden tomar para combatir la corrupción en sus respectivos campos: impulsar la meritocracia y la paridad de género, implementar mejores políticas de recursos humanos, y fomentar distintas prácticas administrativas que promuevan ambientes más abiertos y honestos.

A pesar de que la mayoría de las ideas aquí presentadas se pueden aplicar más directamente en el sector público, hay algunas que también pueden ser adoptadas por el sector privado. En especial todas las recomendaciones derivadas de la evidencia presentada por Dan Ariely son de aplicación general. Las compañías que tienen tratos directos y estrechos con el gobierno podrían empezar a implementar algunas de estas prácticas para asegurarse que de que por su parte se haga todo lo posible para no violar la ley. Esperamos que aunado a los líderes empresariales, los contralores en el país, los directores de área, y todos los que en verdad estén interesados en combatir la corrupción tomen estas ideas y empiecen a diversificar sus estrategias para erradicar esta enfermedad.

22 Ariely, D. pp 130-131

23 OECD, Human Resources Management Country Profiles: Mexico, 2012 <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Mexico.pdf>

24 Ariely, D. *The Honest Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone, Especially Ourselves* Harper Collins, NY:NY, 2012. p 184.



# ¿TIENE SOLUCIÓN LA CORRUPCIÓN?



JOSÉ LUIS BEATO | @JoseLuisBeato

Presidente, COPARMEX Ciudad de México

La corrupción es un mal que aqueja a todas las sociedades. Sus efectos negativos, aunque sean muy difíciles de medir, son reconocidos por los actores económicos, políticos y sociales de todo el mundo.

Los diferentes índices de medición muestran que la corrupción está presente en todos los países en mayor o menor medida. Sin embargo, es difícil de cuantificar dicha presencia con alguna exactitud. Por su naturaleza es una actividad que pasa desapercibida en nueve de cada diez casos. Esto explica que un número considerable de estudios busca medir la percepción que los habitantes de cada país tienen de este grave problema.

Ni siquiera las sociedades más evolucionadas del planeta, como los países del norte de Europa, están libres de corrupción, así que de momento debe aceptarse que es un mal imposible de erradicar pero contra el que debemos luchar para disminuirla a niveles aceptables. Surge entonces la pregunta –incontestable– de cuál sería el nivel permisible en un país para considerarlo “aceptablemente corrupto” o “relativamente libre de corrupción”. De momento, la única alternativa es la comparación con otras naciones.

Si la manera en que un grupo social percibe la corrupción es accesible a través de encuestas, debemos indagar qué entiende por esta práctica cada uno de ellos. Si una población difiere de otra, la comparación arrojaría datos de primer interés, por ejemplo, en relación al significado estandarizado del término. Lo evidente es la diversidad de posturas.

La Real Academia de la Lengua Española define la corrupción como una «práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores», fundamentalmente “en las organizaciones, especialmente en las públicas».

En pregunta directa a personas cercanas, es posible hallar respuestas casuísticas como que el robo hormiga en las empresas por parte de los almacenistas, el robo en las gasolineras al cobrar una cantidad de litros mayor a la que se entregó o la información proporcionada por

el cajero de un banco a un asaltante sobre la identidad del cuentahabiente que transporta dinero, son actos de corrupción.

En resumen, una circunstancia que generalmente los analistas de este indeseable fenómeno identifican al inicio de sus ensayos es la imposibilidad de determinar cuáles son los actos a los que podemos definir como corrupción y a cuáles de ellos deberemos llamar con otro nombre.

Sin negar que la corrupción sea significativa en el sector privado y que el engaño en la venta de productos y servicios es inaceptable, la causa del hartazgo de la sociedad reside en la corrupción del sector público, el abuso del poder de la autoridad que se da con o sin la participación una empresa privada. También son actos de corrupción en el ámbito público los acuerdos realizados entre personas que laboran en las esferas pública y privada para evitar sanciones.

En aras de la precisión, debe diferenciarse y dejar de llamarse corrupción a la extorsión, esto es, la dádiva que pide un funcionario público para evitar que un organismo privado, ya sea persona, empresa u otro tipo de organización, se vea afectado por una disposición oficial. Nos referimos, por ejemplo, a las clausuras de negocios que rechazan la llamada *mordida*, el ciudadano que no opone resistencia cuando llevan su vehículo al *corralón* ante una falta de tránsito, el cumplimiento de una sanción en los separos de la policía aunque el inculpado sea notoriamente inocente, pero reacio a ofrecer cualquier tipo de *gratificación* con tal de salir inmediatamente.

Dejamos fuera de la anterior enumeración aquellas extorsiones ejercidas por la autoridad y entre privados para sostener que es necesario delimitar el universo de los actos corruptos y establecer que las acciones inmediatas deben orientarse hacia la corrupción desde

el sector público. La corrupción que con mayor apremio debemos combatir es la producida al margen de la ley, en la que interviene al menos un funcionario público coludido con otro agente público o ente privado que se aprovecha de su poder o la información privilegiada que posee para ofrecer un beneficio mutuo.

Existe una gran variedad de conceptos que participan de las prácticas de corrupción: **colusión**, **concusión**, **cohecho**, **venalidad** y **prevaricación**. La primera remite al acuerdo entre dos o más empresas que actúan concertadamente para tomar control de una determinada porción del mercado en el que operan y actúan de manera monopólica cuando impiden a otras empresas el ingreso al mercado. La segunda tiene lugar cuando un funcionario público exige o hace pagar a una persona o empresa una contribución o cobra más de lo que le corresponde por las funciones que realiza, acto que incluye agravantes como la intimidación o la invocación de órdenes de un funcionario mayor.

Finalmente, **cohecho** es un delito que involucra a una autoridad o funcionario público que acepta o solicita una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto inherente a su cargo. **Venalidad** es el sistema de adjudicación de cargos públicos a cambio de un precio tasado, mientras la **prevaricación** ocurre cuando un juez u otra autoridad pública dicta una resolución arbitraria en un asunto administrativo o judicial a sabiendas de que dicha resolución es injusta.

Con lo comentado anteriormente puede deducirse que la colusión –un hecho entre particulares que debe ser evitado por la autoridad–, la concusión y la extorsión deben verse fuera del ámbito de lo que llamamos corrupción pública.

En México es necesario entender esto. Existe corrupción en una gran diversidad de áreas, en los negocios entre particulares, en la colusión en el pago de impuestos de las empresas, en la verificación de los automóviles y hay quien dice que incluso en el fútbol. Sin embargo, el problema más grave que genera hartazgo en la sociedad es la corrupción en las instituciones. **La corrupción del sector público motiva la falta de credibilidad y confianza en el mundo empresarial, ciudadano y gubernamental.** El sector empresarial lo expresó durante todo el año 2014 a través de la COPARMEX y en octubre organizó su Encuentro Empresarial Anual bajo el lema de "Confianza, condición necesaria para la prosperidad".

La relación de los perjuicios que la corrupción causa a la economía es interminable. Quizás lo más notorio es la transacción de dinero que se hace directamente de una parte a otra como pago de favores a la autoridad.

Los montos de estas transacciones son calculados en México en cientos de miles de millones al año, mismos que dejan de utilizarse para beneficio de la población en general.

*Global Financial Integrity*, organismo privado con sede en Washington en el que intervienen personalidades de diversos países y que trabaja para restringir los flujos financieros ilícitos, indica que **la corrupción cuesta a Latinoamérica más de 142 mil millones de dólares anuales, cerca del 3% del producto interno bruto de la región.**

Además del costo directo hay otros daños que deben considerarse y es imposible de cuantificar. En gran parte de las compras de gobierno, muchas de las empresas con mejores ofertas, mayor experiencia y más capacidad que las ganadoras, ni siquiera se animan a concursar. En otros casos se contratan trabajos o productos que no son necesarios pero se adquieren para dejar un beneficio al comprador y al vendedor. También importa que los ganadores pueden llegar a hacer trabajos mal hechos por no ser los mejores profesionales del sector.

A lo anterior se añaden los daños colaterales. Vivimos hoy en día el problema de la Línea 12 del Metro, donde presuntos hechos de corrupción motivaron graves problemas de movilidad a cientos de miles de personas en su traslado diario. Otro ejemplo son las situaciones que motivaron la cancelación de las obras del tren México-Querétaro, que retrasará por años la opción que significaba para miles de personas que viajarían entre estas ciudades en un tiempo mucho menor al actual y de una forma más cómoda.

En otros casos, la Iglesia católica ha denunciado algo sabido: parte del fracaso de la aplicación de programas sociales para el abatimiento de la pobreza se debe a una cadena de corrupción propiciada por las instituciones encargadas de la distribución de los recursos. El clero denuncia que las ayudas siguen siendo empleadas con un fin político. El resultado son millones de personas que pudieran haber salido de la pobreza extrema y no lo hicieron.

Y lo peor de todo es el ambiente de encono que se vive en todos los sectores de la sociedad cuando la corrupción no es castigada. Son pocos los expedientes de corrupción fundamentables con las actuales leyes y esto puede llevar a revueltas sociales indeseadas.

**La corrupción resulta obvia en muchos casos, pero no es fácil combatirla. En México, la impunidad de los que participan en ella es total.** Es evidente que existe algo irregular en el enriquecimiento inexplicable, cuando una persona inicia su carrera política sin un patrimonio

visible y varios años después adquiere docenas de propiedades aunque sus ingresos reportables provienen de su sueldo como funcionario. Pero hablamos de un delito indemostrable ya que en cualquier caso podrá alegarse que fue un regalo o la herencia de una abuela. Al final, el funcionario en cuestión quedará impune.

Cuando un funcionario público comete un delito o genera un daño al erario público por acciones malintencionadas o faltas de ética, el mayor castigo es un despido del cargo o una sanción que habitualmente será muy inferior a lo robado y casi nada comparado con las afectaciones que generó. Si la falta es muy evidente y públicamente cuestionada podrá girarse una orden de aprehensión, en algunos casos evitable con una fianza, que también será habitualmente menor al monto de los sustraídos. Si llega a dictarse prisión, evitará la cárcel con un amparo. De cualquier forma, al final y después de varios años se archivará el expediente. **La corrupción sólo se puede combatir con leyes duras y efectivas y con la participación de una sociedad civil que alce la voz para hacer evidente su hartazgo.**

Latinoamérica es una región con corrupción generalizada, pero dentro de la zona ya hay varios países que nos llevan la delantera en la lucha contra ella. En Guatemala ya se dio la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti, quien sigue siendo investigada y el Juez de Extinción de Dominio tramita la confiscación de sus propiedades. En Brasil, hay un senador en prisión y han sido destituidos diversos funcionarios públicos por corrupción. En Chile, la presidenta Michelle Bachelet destituyó a cinco secretarios de Estado. En Perú, la primer ministra fue destituida hace pocos meses. En Honduras se pide la renuncia del presidente Juan Orlando Hernández. En Argentina, el secretario de Transporte, Ricardo Jaime, está siendo procesado por aceptar vuelos privados de empresas relacionadas con su dependencia.

En otras latitudes, el líder de la mayoría republicana en el Senado estatal de Nueva York, Dean Skelos, fue detenido por ayudar a su hijo a conseguir un contrato. La infanta Cristina, hermana del rey de España, está acusada de cooperar en delitos fiscales cometidos por su esposo. En 2012 se vio obligado a renunciar el presidente de Alemania. La ley alemana estipula que los regalos a funcionarios públicos mayores a 50 euros deben ser reportados a las autoridades correspondientes, algo que Christian Wulff no hizo.

**En México es necesario que las cosas cambien para que la ciudadanía pueda recuperar la muy dañada credibilidad en la autoridad. Para ello hay varios caminos por recorrer. El deseable es la ruta de la**

concertación social, de la reducción de la impunidad, de la transparencia y la autorreglamentación que el gobierno debe imponerse en todas las áreas y órdenes de gobierno. Para ello debemos ver que la ley obligue a todos los funcionarios públicos en lo individual y a todas las áreas de gobierno para que tengan completa rendición de cuentas. A los ciudadanos mexicanos les gustaría que existiera una dura ley de extinción de dominio contra los funcionarios corruptos para resarcir al erario con algo de lo que sustrajeron. En realidad, la corrupción debería ser equiparable al robo.

Puede ir a la cárcel un joven por robar en un impulsivo acto unos zapatos en una tienda departamental, pero no se consigue poner tras las rejas a un empleado de gobierno que de manera sistemática se quedó con millones de pesos del presupuesto con premeditación y alevosía.

La ruta indeseable es la protesta social. En Honduras son los jóvenes los que han encabezado públicamente la inconformidad de la ciudadanía y desde hace varios meses, todos los viernes, en diversas ciudades del país, salen a la calle por millares para demandar un mejor gobierno, pero sobre todo un alto a la corrupción. En Brasil, mientras la presidenta Rousseff daba un informe en televisión, miles de personas salieron a la calle en diferentes ciudades y mostraron con un sonoro "cacerolazo" su enojo contra la corrupción gubernamental. En Guatemala, el pasado 25 de abril dos universitarias convocaron por las redes sociales a una protesta para exigir limpieza frente a la corrupción. Actualmente, miles de personas se reúnen todos los sábados en diversas ciudades de ese país.

El gobierno es el único que puede cambiar la ley, pero **es papel de la ciudadanía inconformarse y ejercer presión al gobierno para que la lucha contra la corrupción tenga resultados.**

Hoy en México la inconformidad contra la descarada impunidad es cada vez mayor y crece día con día. Por su carácter, el mexicano promedio pasa de la calma a la más efusiva de las indignaciones en corto tiempo. Si el gobierno no hace su trabajo, pronto pudiera encontrarse con situaciones que no conseguirá controlar.



# OBSTÁCULOS AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: LAGUNAS NORMATIVAS Y HETEROGENEIDAD



MARÍA AMPARO CASAR | @amparocasar

Directora de Anticorrupción del IMCO

PEDRO GERSON | @elpgerson

Consultor del IMCO

En México hay cuatro vías legales para castigar la corrupción: penal, administrativa, civil y la del juicio político. De éstas, las dos primeras han merecido mayor atención en lo que se refiere al estudio de la corrupción. El juicio político se da solo en circunstancias extraordinarias y está reservado para funcionarios que disfrutan del fuero que les otorga la Constitución. Por su parte, la "corrupción en materia civil" y sus sanciones se encuentran dispersas en ramas asociadas con el derecho privado como son el mercantil o el fiscal. En contraste, los códigos penales y las leyes de responsabilidad administrativa, concentran delitos y faltas que caen directamente dentro de la concepción de corrupción.

La normatividad internacional ha optado por de hablar *tipos* en lugar de *delitos* de corrupción. Así lo hicieron el G20 y la ONU bajo la argumentación de que resultaba difícil definir y aterrizar jurídicamente las conductas de corrupción.<sup>1</sup> Dentro de cada uno de estos tipos pueden clasificarse distintos actos de corrupción.

En el Código Penal Federal (Títulos X y XI) de nuestro país, existen 13 delitos que entran dentro del marco de los tipos definidos por los organismos internacionales. Éstos aplican a los escándalos de corrupción que inundan las primeras planas de nuestra prensa todos los días. Pero si examinamos los *tipos* contemplados en el Código Penal, encontraremos que distintos delitos corresponden a un mismo tipo.

Tabla 1. Relación delitos de corrupción definidos en el Código Penal Federal Mexicano vs. tipos de corrupción definidos por organismos internacionales

Delitos	Tipo
Ejercicio indebido de funciones	Simulación, utilización de información falsa, soborno, malversación
Abuso de autoridad	Abuso de funciones
Coalición de servidores públicos	Colusión
Uso indebido de atribuciones	Abuso de funciones

1 Ver en este mismo volumen Max Kaiser, *Entender El Concepto "Corrupción"*.

Delitos	Tipo
Concisión	Abuso de funciones
Intimidación	Extorsión
Ejercicio abusivo de funciones	Abuso de funciones
Tráfico de influencia	Tráfico de influencias
Cohecho	Soborno
Cohecho a servidores extranjeros	Soborno
Peculado	Malversación, peculado o desviación
Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
Administración de justicia	Obstrucción de la justicia

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, el único *tipo* que no está contemplado en estas secciones del Código Penal Federal es el lavado de dinero. Sin embargo, éste se encuentra muy regulado en México gracias a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, entre otras legislaciones.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas establece 24 faltas vinculadas con la corrupción. De éstas, varias son iguales a lo que establece el Código Penal. La diferencia es que los castigos son menores (no incluyen la posibilidad de imponer una sanción penal), y por ende, la exigencia de la carga de la prueba también.

## FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE APARECEN SIMULTÁNEAMENTE EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

- Abuso o Ejercicio indebido de funciones
- Utilizar recursos y facultades para otros fines a los que están afectos
- Tráfico de influencias
- Recibir bienes por precios notoriamente inferiores a los del mercado
- Recibir bienes de persona física o moral cuyas actividades profesionales sean reguladas por, o estén vinculadas al sector público

A pesar de la inclusión de todos estos delitos en las leyes, encontramos al menos tres problemas graves en la manera en que están tipificados:

1. Su deficiente definición –en sentido amplio– impide el armado de expedientes robustos por parte del Ministerio Público y hace relativamente fácil para los abogados encontrar la manera de “desbaratar” los casos.
2. Un funcionario público en funciones puede hacerse juzgar por la comisión de un delito y ser exonerado o sancionado con una pena menor. En el momento en el que deja de ser funcionario y ya no tiene ministerios públicos o jueces a modo, el expediente no puede volver a abrirse pues existe la prohibición expresa de que una persona sea juzgada dos veces por la misma causa.
3. El tiempo de prescripción de los delitos es corto. Existen numerosos casos en los que aun cuando se alcanzó a reunir la evidencia de la comisión de un delito, ya no puede hacerse nada porque el tiempo para perseguirlo expiró.

A estos problemas federales se agrega el de los estados. Cada entidad tipifica sus propios delitos de corrupción lo que genera una enorme varianza a nivel nacional. En todos los códigos penales de las entidades federativas existe una sección dedicada a los delitos que asociamos con la corrupción, usualmente titulado “Delitos cometidos por Servidores Públicos”. Adicionalmente, en cada código penal se incluye otro capítulo que se enfoca a la corrupción en la administración de la justicia, usualmente titulado “Delitos contra la Administración de la Justicia”.

El marco regulatorio en cada una de las entidades es muy dispar y en ningún caso es tan completo como el del ámbito federal. Estas diferencias quedan plasmadas en la comparación de la tipificación de delitos, su catalogación con respecto a la gravedad, sus períodos promedio de prescripción, las sanciones asociadas con cada delito y la presencia o ausencia de fianzas.

La tabla 2. resume el contenido de los códigos estatales.

Los rezagos en el entramado jurídico de las entidades federativas son evidentes. Por ejemplo, solamente en 24 entidades se castiga el uso indebido de atribuciones o el ejercicio abusivo de funciones. Además, hay seis estados que todavía no sancionan el tráfico de influencias. Increíblemente, ninguna entidad pena el cohecho a servidores públicos extranjeros (tipificación recomendada a nivel internacional).

Sin embargo, hay otra característica que es aún más grave: los crímenes de corrupción prescriben relativamente rápido. Ninguno excede los 10 años y la mayoría ronda alrededor de los cuatro. Esto significa que la denuncia del acto, seguido por la apertura de una investigación tiene que ocurrir relativamente rápido si es que realmente se quieren evitar los altos grados de impunidad. Si pensamos que la fiscalización no es inmediata y que muchas veces los crímenes no se descubren (o destapan) hasta que haya habido cambio de gobernador en los estados –o sea cada seis años– es fácil deducir que cuatro años es un tiempo absolutamente insuficiente para que las autoridades judiciales apliquen la ley.

Sin leyes que aterricen y castiguen los tipos de corrupción establecidos a nivel internacional, no puede esperarse que México comience a tener una lucha eficaz contra este mal. De la misma manera, es esencial que las entidades federativas comiencen a abordar la modernización de sus códigos penales y se emprenda la homologación de los delitos, sanciones y períodos de prescripción con el fin de que el esfuerzo en contra de la corrupción adquiera un carácter nacional.

Tabla 2. Análisis de marcos regulatorios de las 32 entidades federativas sobre delitos de corrupción

Delitos	Número de estados que lo penalizan	Número de estados que dan libertad bajo caución (puedes salir bajo fianza)	Número de estados que lo persiguen de oficio	Sentencia promedio (años)	Prescripción promedio (años)	Multa promedio (salarios mínimos)	Estados con menor multa	Estados con menor tiempo de prescripción
Ejercicio indebido de funciones	29	29	29	3.6	4	143	Jalisco, Zacatecas (no ponen multa) Puebla (1 semana)	Nayarit (2 años)
Abuso de autoridad	32	27	32	4	4	169	Quintana Roo (no pone multa), Jalisco (2 semanas)	15 estados (3 años)
Coalición de servidores públicos	29	28	29	2.9	3.3	137	Yucatán (1 semana)	SLP (2 años)
Uso indebido de atribuciones	24	31	24	4.5	4.5	274	Tlaxcala (18 semanas)	Nayarit (2 años)
Concusión	30	29	30	4.5	4.5	243	Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Sonora (10 semanas)	Nayarit (1 año)
Intimidación	24	28	24	4.8	4.7	312	Jalisco (2 semanas)	Aguascalientes, BCS, Jalisco (3 años)
Ejercicio abusivo de funciones	24	31	24	4.3	4.3	235	Guanajuato (5 semanas)	13 estados (3 años)
Tráfico de influencia	26	31	26	3.9	4	206	Guanajuato (5 semanas)	8 estados (3 años)
Cohecho	32	24	32	5.2	5.8	306	BC (no tienen multa), Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Sonora (10 semanas)	San Luis Potosí (2 años)
Peculado	32	20	32	7.3	7.3	396	Colima (no tienen multa), Sonora (10 semanas)	Nayarit (1 año)
Cohecho a servidores extranjeros	0							
Enriquecimiento ilícito	30	25	30	6.5	7.4	360	Jalisco, Puebla (10 semanas)	15 estados (3 años)
Administración de justicia	28	27	28	3.5	3.8	258	Hidalgo, Nayarit, Sonora, Zacatecas (10 semanas)	16 estados (3 años)

Fuente: Elaboración propia a partir de los códigos penales de 31 estados y del Distrito Federal.



# EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, HACIA LA INTELIGENCIA INSTITUCIONAL



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La reforma constitucional mexicana del 27 de mayo de 2015 incorpora el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se trata de una reforma de gran calado cuyo desarrollo requerirá la modificación de diversas leyes como, entre otras, la de responsabilidades administrativas, que se caracteriza por ser el principal instrumento normativo del derecho disciplinario. Además de esas modificaciones, tendrá que elaborarse una ley general que establezca las bases del SNA y cuya función será principalmente orgánica.

Esta reforma contempla la participación de los actores que intervienen en la investigación de actos de corrupción: los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo dependiente de la Cámara de Diputados, y la Fiscalía Anticorrupción cuando las conductas estén vinculadas con responsabilidad penal. Asimismo, señala que cuando se trate de responsabilidades administrativas consideradas graves, corresponderá decidir sobre la sanción al Tribunal de Justicia Administrativa y tratándose de faltas no graves, serán los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública los que decidan las sanciones.

Algunos de los cambios más notables que incorpora la reforma son el traslado de la potestad sancionadora de la administración al órgano jurisdiccional contencioso administrativo, así como el mejoramiento de los alcances y de las herramientas de investigación. Por ejemplo, se amplían las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, se prevé el levantamiento del secreto fiscal o bancario en las investigaciones y también se contempla a los particulares en la investigación.

La existencia de un buen sistema de investigación y de sanción, es por supuesto relevante, pues al aumentar la probabilidad de sanciones efectivas, posibilita la percepción de amenazas creíbles en el sistema.<sup>1</sup> Sin embargo, un sistema que solamente

JOSÉ ROLDÁN XOPA | @jrxopa

Profesor, División de Administración  
Pública del CIDE

comprendas sanciones es insuficiente y la corrupción no es un problema de conductas nada más, sino institucional. Así que si tomamos por cierta la explicación que Klitgaard da de la corrupción como "monopolio de la decisión pública más discrecionalidad menos responsabilidad (obligación de dar cuentas) por la decisión pública",<sup>2</sup> tenemos una estrecha vinculación con el contexto que dan los roles institucionales. El SNA debe ser un sistema inteligente que utilice la información captada, aprendida, elaborada y producida por él mismo para resolver –y bien– el problema.<sup>3</sup>

Así las cosas, el reto hoy no es entender el objeto de estudio (la corrupción), sino articular los mecanismos que permitan el adecuado funcionamiento de un SNA que buscará no solamente contener las consecuencias de actos de corrupción y sancionar, sino prevenirlos desde su origen con una perspectiva de inteligencia institucional.

En los siguientes apartados se describen los aspectos relevantes para mejorar el alcance de cualquier propuesta, en particular, la regulación de las conductas y la disciplina de los servidores públicos, las calificaciones jurídicas de las conductas ilícitas y el desempeño institucional, las responsabilidades personales e institucionales, el diseño institucional del órgano anticorrupción y los procedimientos y las características de las sanciones.

1 La información disponible indica que los actos de corrupción tienen índices de impunidad que rondan el 95%. Véase A. Casar (2015: 5).

2 Klitgaard, R. (1988) Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo, Buenos Aires, Sudamericana, p. 74-75.

3 Una interesante reflexión acerca de la relevancia de la inteligencia en la solución de problemas sociales se encuentra en J. A. Marina (2011: 16).

## EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO UNA ALTERNATIVA INSTITUCIONAL PARA DISMINUIR LA CORRUPCIÓN. LA CORRECCIÓN FUNCIONAL

El mérito del diseño institucional del SNA radica en su idoneidad para articular un conjunto de acciones que sean eficaces para reducir la corrupción. Para tal efecto, las competencias que le sean asignadas deben corresponder a las acciones que abarquen no solamente la sanción de las prácticas, sino la prevención y la corrección de las mismas. Debe contemplar la complejidad de las prácticas que enfrenta y buscar la efectividad de las medidas que adopte para tratarla.

Para tal propósito, en los diseños normativos deben atenderse los siguientes ámbitos:

- a) La identificación y delimitación de los roles objeto de responsabilidad, así como de quien o quienes participen en lo individual o en redes de corrupción (servidores públicos, particulares, empresas, partidos políticos, etc.) y su significación jurídica (los ilícitos).
- b) Los ámbitos institucionales de la organización pública. Las potestades primarias de autoorganización y de autocorrección.
- c) Los ámbitos de autonomía constitucional de los poderes y las entidades federativas.
- d) La eficacia y efectividad de las competencias de los órganos e instancias que integran el sistema y la gradualidad de sus instrumentos (desde la mínima intervención o intervención subsidiaria, hasta la intervención máxima).
- e) La idoneidad de los procedimientos y medidas para atender los problemas de responsabilidad y corrección institucionales.
- f) La función del sistema, remedial o de garantías, en las que la organización pública debe tender a aprender de sus errores para corregirlos.

## LOS ROLES O CONDUCTAS DE LOS RESPONSABLES Y LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

Existen dos ámbitos de conductas sancionables para quienes cometen actos de corrupción: el administrativo y el penal. El primero es competencia de los órganos de responsabilidades administrativas, de la Auditoría Superior de la Federación y de los tribunales contencioso-administrativos. El segundo, de las fiscalías y de los jueces penales. Así que plantear el tema de las

conductas no significa partir de cero, ya que existen diversos instrumentos normativos que describen el deber ser del servidor público. Mejor aún, eso permite identificar áreas que se deben atender para el buen funcionamiento del sistema propuesto. Por ejemplo, la delimitación de las conductas debidas de las indebidas o las ilícitas de las licitas, no es clara. En algunos casos, las conductas ilícitas pueden tener mayor grado de precisión; en otros, se da un mayor grado de ambigüedad y, por tanto, de incertidumbre (Roldán 2012: 2-5).<sup>4</sup>

La antijuridicidad de las conductas que se buscan regular con el SNA tiene como foco la transgresión de los mandatos para la adecuada gestión de los asuntos públicos y la apropiación indebida de beneficios para sí o para otras personas. El diseño de las conductas sancionables comprende cualquier combinación de relaciones jurídicas que incluya servidores públicos, cuya conducta posibilite abusos o riesgos relevantes. Las sanciones por infracciones a los deberes públicos se han integrado conceptual y normativamente en el derecho disciplinario y el poder sancionador se ha entendido como expresión de una potestad de autoprotección que tiene su raíz en la regla de la instrucción y la consecuente jerarquía y relación de mando y obediencia.<sup>5</sup>

La racionalidad del sistema debe articularse a partir del derecho administrativo y la política pública como su modo de formalización. Lo anterior debe permear tanto la concreción de las conductas sancionables como las competencias y técnicas de tratamiento y de investigación. Así, por ejemplo, la activación de las investigaciones no parte siempre de alguna denuncia, sino de los probables daños públicos. **La investigación no necesariamente tiene que ser sobre personas o conductas individuales, sino de corrección de funciones institucionales o daños públicos.**

Así pues, las medidas y sanciones disciplinarias tienen que ser apreciadas en tres grupos:

- 1) El que tiene la perspectiva de garantizar la regla de la instrucción y su garantía al interior de las organizaciones.
- 2) El de las conductas sancionables (administrativa o penal) por actos de corrupción que formarían el núcleo de las competencias del sistema anticorrupción.

4 Los problemas de indeterminación son comunes a los diversos sistemas jurídicos. Nuijten refiere que el significado de las reglas está sujeto a interpretación y tal indeterminación y brecha entre la norma abstracta y su aplicación abren un margen de acción para los expertos legales. (Nuijten: 14).

5 Falla (1959: 205) justifica la potestad sancionadora de la administración, pues al referirse a bienes cuya protección se ha encomendado a la administración, es un poder equivalente al de emitir actos administrativos.

- 3) El que contempla un conjunto diverso de características, implicaciones y grados de lesión al interés público.<sup>6</sup>

El desarrollo de competencia, ya sea para casos graves o no graves, debe cuidar, además, la distinción entre las normas que establecen deberes y las que establecen conductas ilícitas sancionables, ya que cada una amerita distinta reacción. Las modalidades en la reacción (de las que se derivarían además reglas de competencia), van desde la penal a la administrativa.<sup>7</sup>

Asimismo, la ley deberá distinguir los diversos tipos de responsabilidades que pueden derivarse de las conductas de los servidores públicos y serán relevantes para la competencia de la organización y del órgano anticorrupción. En particular las siguientes:

- a) La responsabilidad administrativa.
- b) La responsabilidad resarcitoria o reparadora proveniente de procedimientos de repetición derivados de infracciones graves que causen responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>8</sup>
- c) La responsabilidad resarcitoria prevista en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.<sup>9</sup>

Esas distinciones permiten a su vez ubicar distintos tipos de reacciones jurídicas: sanciones administrativas, medidas coercitivas y medidas reparatorias. La primera es un "mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal"; la segunda busca forzar al administrado para que cumpla con una obligación; y la tercera tiene el propósito de restaurar o dejar indemnes los daños causados.<sup>10</sup>

Los tres tipos de responsabilidad mencionados tienen en común que para fincarlas o hacerlas exigibles, se requiere la configuración de alguna ilicitud. En el caso de las resarcitorias, la ilicitud debe causar, además, un daño o perjuicio económico al Estado. De esta suerte, el Sistema en su conjunto requiere un menú de herramientas para

6 En la valoración de las faltas graves se toma en cuenta el grado de vulneración de la legalidad, la gravedad de los daños causados al interés público y el descrédito para la imagen de la Administración.

7 En un escenario de reordenación del derecho disciplinario, considerado, por lo general, como una parte del derecho sancionador, aquél también tiene como uno de sus aspectos centrales la distinción, o similitud, de las sanciones penales. Al respecto, la discusión ha tenido dos bandos: quienes sostienen la diferencia, sea por criterios cuantitativos (la gravedad de las infracciones y de las sanciones); o cualitativos: la diversidad de identidad entre infracciones penales y administrativas (las primeras se dirigen a una tutela "inmediata" de bienes, las segundas a una tutela mediata (del ordenamiento jurídico). (Girola, citado por Garrido Falla (1959: 197 y ss).

8 Artículos 31 a 35 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

9 Artículos 50 al 68.

10 Véase Castillo Blanco (1992).

enfrentar prácticas como soborno, extorsión, arreglos o alteraciones fraudulentas al mercado: malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada (compras públicas), uso de información privilegiada y clientelismo.

## LA FRAGMENTACIÓN DE LA DETERMINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES Y DE LAS SANCIONES

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra fragmentado,<sup>11</sup> tanto normativa como orgánicamente. Si bien la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal son los dos ordenamientos centrales, diversas leyes establecen causales de responsabilidad en las materias correspondientes. Esta fragmentación provoca diversidad de criterios que incrementan la incertidumbre en los procedimientos de responsabilidades y afecta la eficacia del sistema ante respuestas contradictorias o disociadas.

La reforma constitucional de 2015 presenta la oportunidad de mejorar el ordenamiento normativo e institucional a partir de leyes generales que distribuyan competencias en lo que concierne al régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos o que establezcan las bases de coordinación del SNA. También de leyes que regulen el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y la evaluación de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, así como aquella que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## La corrupción como problema personal e institucional

El régimen de responsabilidad de servidores públicos está diseñado para investigar y valorar conductas individuales atribuyendo sanciones. Lo anterior si bien es necesario, es insuficiente para enfrentar el problema, ya que se requiere considerar que hay también un problema en la organización. Inadecuados diseños en los procedimientos de gestión, en el diseño institucional, controles inadecuados, problemas en la vigilancia o en el nombramiento, entre otros, pueden ser las causas que propicien, toleren o no o disuadan tales prácticas.

Se requiere instrumentar procedimientos de responsabilidad institucional favorables para analizar los fallos institucionales y producir medidas correctivas y previsoras. La literatura especializada considera diversas cuestiones que pueden ser alicientes de la corrupción, entre ellos (Laporta: 269):

11 Sobre la relevancia de la fragmentación institucional, véase de Merino, López y Morales (2012)

- Fallos en los procedimientos de reclutamiento.
- Salarios y remuneraciones bajos.
- Interinidad constante de la función pública.
- Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones.
- Sobre regulación administrativa o inefficiencia de gestión.
- Conflictos de motivaciones (lealtad al público o lealtad a la organización).
- Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto en la pugna por obtener el beneficio o los recursos producto de la decisión.
- Falta de articulación o defectos de la articulación de la organización burocrática.

Si el tratamiento del problema se limita al fincamiento de responsabilidades personales, solamente atendería los aspectos persecutorios y tendría en la captura de "peces gordos" el referente de su éxito. Pero carecería del alcance para resolver los problemas estructurales de la corrupción a partir de la prevención.

Un sistema efectivo debe considerar que los problemas de responsabilidad personal también lo son de responsabilidad institucional. Tal presupuesto debe estar acompañado de los instrumentos de acción que permitan al SNA tener alcances para examinar las falencias institucionales e incidir en su corrección. Esta posibilidad debe considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Poder identificar a la organización que presenta un problema institucional.
- b) En principio, la organización tiene potestades de autoorganización, por tanto, de autocorrección. A la vez, pueden estar capturadas o rebasadas sus capacidades y requerir especial atención.
- c) Una metodología propia de política pública en la que se enfrente un problema público, considere opciones de solución, mecanismos cooperativos con la organización, se instrumenten y se dé un seguimiento.
- d) Las recomendaciones generales deben estar soportadas en elementos relevantes para tomar decisiones correctivas.
- e) El seguimiento de las recomendaciones y las medidas correctivas tendrán un seguimiento jurídico-político ante los órganos políticos, donde la información y publicidad del problema,

las soluciones propuestas, la observancia y la evaluación serán relevantes.

En el armado institucional deberá considerarse la participación de todas las funciones del Estado que intervienen a partir de diversas organizaciones en el sistema contenidas en la de mayo de 2015 y mencionadas a lo largo de este texto.

## COMPETENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO

En el diseño del procedimiento de fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos deberán considerarse, entre otras cuestiones, las siguientes:

- En la investigación, diversas formas de inicio que permitan empoderar a la ciudadanía en la activación de los procedimientos (denuncia, por oficio, etc.).
- Mecanismos de investigación eficaces para obtener información e incentivos para revelarla. Por ejemplo, los informantes internos o whistleblowers.
- Posibilidad de reducción de sanciones a cambio de información.
- Eficacia en las garantías del debido proceso.
- Sanciones diferenciadas en atención a la posición de quienes intervienen, el monto del soborno, las ganancias y los costos sociales ocasionados.

## COMITÉ COORDINADOR

Si bien la responsabilidad corresponde, en principio, a la organización dada su potestad de autoorganización y tutela, la fenomenología de la corrupción indica que pueden ser insuficientes y requerir la intervención externa de un órgano independiente dotado de credibilidad y eficacia. Por ello cobra relevancia la creación e integración del Comité Coordinador que posibilite, por una parte, analizar desde afuera los problemas institucionales involucrados<sup>12</sup> y, por otra, revertir la fragmentación institucional.

El Comité deberá contar con un Secretariado Técnico del SNA además de ser el apoyo operativo de la mesa rectora del Sistema, una instancia técnica que produzca la metodología adecuada para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción sobre la base de indicadores aceptados y confiables, para proveer la tecnología de información y las herramientas informáticas que permitan la comunicación y difusión entre los órganos integrantes del Sistema. Todo esto, de cara a la sociedad en su conjunto, para producir los

12 Véase al respecto Tejada (2013: 202)

informes públicos y recomendaciones de inteligencia institucional que atienda los riesgos, las fallas, problemas o anomalías en los procesos institucionales o en las funciones que desempeña una persona, área o sector en específico que permitan o faciliten actos de corrupción.

El aprovechamiento de toda esa información que genere el Comité Coordinador permitirá potenciar los informes, las recomendaciones y las propuestas de política pública que haga.

## CONSIDERACIONES GENERALES

El examen de la corrupción en perspectiva de proponer alternativas institucionales de tratamiento, debe considerar que las propuestas de reforma deben tener como propósito reducir los alicientes y aumentar los riesgos de la persona corrupta.

La corrupción es un fenómeno transversal que resultaría vano atacarse con miras a su desaparición. Se puede contener y para ello la sola aprehensión jurídico-formal resulta insuficiente para enfrentarla.<sup>13</sup> Así que a pesar de que se trata de una actividad contraria a las leyes, su surgimiento puede originarse a partir de la legalidad.

El diseño de alternativas institucionales de combate anticorrupción tiene que considerar las experiencias y el entramado nacional e internacional, con sus avances y retrocesos, ya que los modelos de organización institucional son variados y obedecen a modelos distintos de investigación y formulación de medidas sancionadoras, pudiendo también ser preventivas o correctivas.

La idoneidad de la respuesta institucional tiene que ser ponderada atendiendo también a la concepción que se tenga del problema: si es un problema de personas, de instituciones, de cultura. Si se considera que es un problema de estructuras, de redes y no solamente de individuos, la respuesta institucional deberá tener capacidades para enfrentar sus raíces, causas y manifestaciones: sancionar, prevenir, corregir. Asimismo, deberá transitar para propiciar integración social, examinar procedimientos de decisión; controlar la discrecionalidad de los responsables públicos; definir criterios, objetivos y procedimientos; y contar con un sistema institucional de información, detección e investigación de posibles conductas irregulares. Todo esto para poder ver funcionar a una verdadera inteligencia institucional.

13 La relación entre ética, derecho y corrupción como un fenómeno antropológico no ha sido analizada en nuestras latitudes. En el libro coordinado por Nuijten y Anders (2007), se incluyen dos artículos con esa perspectiva sobre México: "The orchestration of corruption and excess enjoyment in western México", de Pieter de Vries; y "Corruption in the US Borderlands with México: The 'purity' od society and the 'perversity' of Borders" de Heyman y Campbell.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, Coyuntura y ensayo, CIDE, México.
- Casar, A. (2015), *México: anatomía de la corrupción*, CIDE-IMCO, México.
- Castillo Blanco, F. A. (1992), *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid.
- Eigen, P. (2003) *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder* (trad. Mireia Bartels, et al.), Bronce, Barcelona.
- Esteve, J. y Tejada, J. (2013) *Ciencia y derecho. La nueva división de poderes*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- Fraschini, F., Parisi, N., Rinoldi, D., (2011), *Il whistleblowing. Nouvo strumento di lotta alla corruzione*, Bonano editore, Roma.
- Gómez Tomillo, M. (2013), *Derecho administrativo sancionador. Parte General, Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, Thomson Aranzadi, Navarra.
- González, J. (2000), *Corrupción y justicia democrática*, Clamores, Madrid.
- Heidenhaime A., Johnston, M (editores) (2002), *Political corruption, Concepts & contexts*, Transactions publishers, New Jersey.
- Jain, A. K. (2001), *The Political economy of corruption*, Routledge, London.
- Klitgaard, R. (1991) Controlling corruption, Oxford, California University Press.
- Lambsdorff, Johan y Boehm, Frederic, "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional", *Revista de economía institucional*, Vol. II, No. 21, Segundo semestre de 2009, pp. 45-72.
- Laporta, F. J. y Álvarez S. (eds), (1997) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Malem Seña, Jorge F. (2002), *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Madrid.
- Marina, A. (2011), *La inteligencia fracasada*, Anagrama, Barcelona.
- Merino, M.; S. López y L. Morales (2012) *Hacia una política de rendición de cuentas*, México, CIDE.
- Nuijten, Monique y Gerhard Anders (2007), *Corruption and the Secret of Law, A legal Anthropological Perspective*, Ashgate, Hampshire.
- Rodríguez-Arana, J. (1993), *Principios de ética pública ¿Corrupción o servicio?*, Montecorvo, Madrid.
- Roldán J. (2013), *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, RRC-CIDE, México.
- Rose-Ackerman, S. (2001), *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma* (trad. Alfonso Colodrón), Siglo XXI, Madrid.



# REPENSANDO LAS BASES DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN



## INTRODUCCIÓN

En México, las funciones de auditoría gubernamental recaen en un conjunto amplio de instituciones de los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. Esto se traduce en la coexistencia de múltiples metodologías, técnicas y directrices de trabajo diferenciadas. Aunado a lo anterior, prevalece la heterogeneidad en las capacidades y prácticas de gestión de dichas dependencias. El problema surge porque esta pluralidad de actores tienen, en esencia, el mismo propósito: vigilar el correcto uso de los recursos públicos. Es decir, la materia de trabajo de tales instituciones es la misma y por lo tanto, de alguna u otra manera es ineludible su entrelazamiento. Asimismo, **esta desarticulación organizacional genera duplicidades y omisiones que socavan la efectividad de las políticas que implementan.**

En líneas generales, estos planteamientos dieron origen al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en 2010. Formalizar la concurrencia de los responsables de las tareas de auditoría (interna y externa) de todo el país fue la intención original de este proyecto. La meta en el mediano plazo era crear un frente unificado para acometer las malas prácticas relacionadas con el ejercicio presupuestal, circunstancias que lesionan gravemente el interés público y fracturan la confianza ciudadana. Adicionalmente, el SNF se concibió como un medio para canalizar las inquietudes de los entes locales de fiscalización y contraloría, en materia de metodologías, procedimientos, buenas prácticas y otras innovaciones técnicas y tecnológicas sobre la auditoría gubernamental. Con lo anterior se buscaba fortalecer las aptitudes y capacidades profesionales de los miembros de estas dependencias. En suma, **el SNF se conformó como un espacio de intercambio y comunicación de todos los órganos gubernamentales de fiscalización nacionales, con el fin de promover pautas de trabajo similares, sustentadas en altos estándares técnicos, profesionales y éticos.**

JUAN MANUEL PORTAL | @ASF\_Mexico

Auditor superior de la Federación

Los resultados obtenidos —adelante se detallan— en los cinco años de existencia del SNF son signo de la consolidación de sus estructuras y dinámicas colaborativas. No obstante, a la luz de la reciente reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, para los miembros del SNF fue un imperativo realizar un ejercicio de autocrítica para detectar sus fortalezas y debilidades. Gracias a esta decisión, próximamente el SNF sufrirá cambios importantes orientados a reforzar su organización interna e introducir nuevas temáticas de análisis. Precisamente, el pasado 22 de julio de 2015 se llevó a cabo el evento de relanzamiento del SNF con la idea de empezar formalmente esta nueva etapa de trabajo.

En el presente documento se aborda la importancia de la renovación del SNF. En primer lugar, se presenta una síntesis de sus resultados principales; y posteriormente, se explica cuál será el sentido de dichas modificaciones.

## TRAYECTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SNF

El SNF nació en 2010 con el propósito central de reunir a los responsables de las tareas de auditoría de todo el país: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y las secretarías de las Contralorías estatales. Como ya se mencionó, el diagnóstico compartido por la mayoría de los integrantes de estas instituciones fue que los esfuerzos en materia de auditoría gubernamental estaban atomizados y esto daba lugar a una disparidad considerable de mandatos, marcos jurídicos de actuación, procedimientos y metodologías de planeación, ejecución y presentación de resultados de las auditorías, entre otros aspectos, lo que menguaba seriamente el impacto de su labor. El establecimiento del SNF fue la línea de acción concertada para disminuir esta fragmentación institucional.

El surgimiento del SNF representó un cambio de paradigma en la configuración de las relaciones interinstitucionales para la vigilancia del uso de los recursos públicos. Antes de la creación del SNF no existían mecanismos formales para la comunicación, discusión y confrontación de planteamientos, teóricos y prácticos, sobre la auditoría gubernamental. Mucho menos había espacios afianzados para compartir criterios técnicos, métodos de trabajo o buenas prácticas en general. En este sentido, una de las contribuciones principales del SNF ha sido la construcción de instancias centradas en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus integrantes.

El establecimiento de cuatro grupos de trabajo (Visión Estratégica, Normas Profesionales, Control Interno y Responsabilidades de los Servidores Públicos) obedeció a la necesidad de colaborar para homogeneizar los marcos normativos y profesionales de actuación de los integrantes del SNF. La apuesta consistió en promover la adopción de un único cuerpo normativo-operativo de alta calidad en materia de auditoría gubernamental. Las Normas Profesionales de Auditoría del SNF (NPASNF), publicadas en 2013, materializan la convicción en torno a la trascendencia de uniformar los métodos y prácticas de trabajo.

### ¿POR QUÉ RELANZAR EL SNF?

El breve repaso anterior sobre el curso del SNF, y a la luz de los cambios recientes en la política nacional anticorrupción, permite repensar los supuestos que dieron origen a dicha iniciativa. Como se expuso previamente, el SNF trastocó la forma en cómo se relacionan los encargados de la fiscalización. La búsqueda de alianzas estratégicas en los tres órdenes de gobierno surgió del reconocimiento de la complejidad de los problemas relacionados con el ejercicio presupuestal. Adicionalmente, la ausencia de una política pública sobre integridad y ética, el alejamiento recurrente de principios de eficacia, eficiencia, economía y legalidad en el manejo de recursos públicos, son factores que dan sustento a la creación del SNF. Los fenómenos sistémicos, como la corrupción, deben ser combatidos con políticas de la misma naturaleza. El SNF parte de esta premisa.

Este escenario exige que los órganos de fiscalización y auditoría interna hagan uso de todos los recursos a su alcance para enfrentar esta problemática. Por consiguiente, el replanteamiento del SNF es una medida reactiva para potenciar el impacto de las acciones que de manera individual llevan a cabo sus miembros para prevenir la corrupción.

En algunas áreas, los actos contrarios al interés público se han normalizado, lo que dificulta su detección y eliminación. Esto significa que ciertas conductas se repiten y multiplican en el tiempo, ya que sus costos asociados son prácticamente nulos. Desde esta perspectiva, para que la auditoría gubernamental contribuya a frenar la corrupción, el primer paso es detectar los incentivos perversos y las reglas informales que originan dicho fenómeno. Esta tarea no es sencilla dada la complejidad del medio gubernamental. En su estructura actual, dichos incentivos e instituciones provienen y son reforzados por la construcción de amplias redes a nivel institucional. Para desmantelar estos arreglos, alejados del interés general, es necesario utilizar la misma estrategia: crear redes de colaboración, información, aprendizaje, etc.

El SNF ha dado lugar a la construcción de este tipo de vínculos. Los grupos de trabajo son el tejido que sostiene al SNF ya que generan dinámicas de comunicación e intercambio de conocimiento, base para el diseño de instrumentos de acción conjunta para prevenir y combatir la corrupción. En síntesis, el SNF sirve para apuntalar los esfuerzos de sus integrantes en una misma dirección.

Adicionalmente, como se adelantó al inicio, el relanzamiento del SNF es una consecuencia ante los cambios que traerá consigo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Es razonable anticipar que esta nueva instancia impondrá desafíos considerables, sobre todo en materia de estrategias de coordinación. Consecuentemente, es ineludible preparar el terreno ante las transformaciones que se vislumbran en el corto plazo. Esta es una apuesta para tomar la delantera en la construcción de los canales de comunicación institucionales, que sin lugar a dudas serán la clave del éxito del SNA. En otras palabras, la conformación de espacios de colaboración a través del SNF es la forma en la que los responsables de la auditoría gubernamental de todo el país asumen las exigencias de la nueva política nacional de combate a la corrupción.

### LOS CAMBIOS DEL SNF

De manera sucinta, el replanteamiento del SNF giró en torno a la identificación de las áreas fuertes y débiles de su estructura operativa. Esto se tradujo en la modificación de sus Grupos de Trabajo.

El Grupo de Trabajo de Visión Estratégica se convertirá en el Comité Rector del SNF con el propósito de tener una instancia con la potestad de coordinar las acciones de los otros Grupos de Trabajo y plantear alternativas de mejora ante la ocurrencia de situaciones coyunturales.

El de Control Interno mantendrá sus atribuciones originales, pero reforzará sus tareas de promoción de la gobernanza. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales continuará adecuando las normas internacionales, promoviendo su relevancia, revisión y actualización. El de Responsabilidades de los Funcionarios se transformará en el Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo, que proporcionará asesoría permanente a los miembros del SNF en diversas asignaturas legales. Asimismo, se crearán dos nuevos grupos: Contabilidad Gubernamental y Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público. **Estas iniciativas responden a la necesidad de seguir impulsando la adopción de normas estandarizadas de contabilidad y promover el acercamiento ciudadano a las labores de fiscalización.** En síntesis, estos cambios están dirigidos a consolidar las prácticas que han sido eficaces y corregir aquellas que no han generado los resultados esperados.

### REFLEXIÓN FINAL

El SNF es una vía institucional para articular a los ejecutores de las tareas de auditoría pública de todo el país, con lo cual se han establecido las bases para el diseño de una política coherente, armónica e integral para el combate a la corrupción, cuya incidencia será percibida en el mediano y largo plazos.



# RESULTADOS GENERALES

## ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2015



# ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2015

¿QUÉ MIDE EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL?

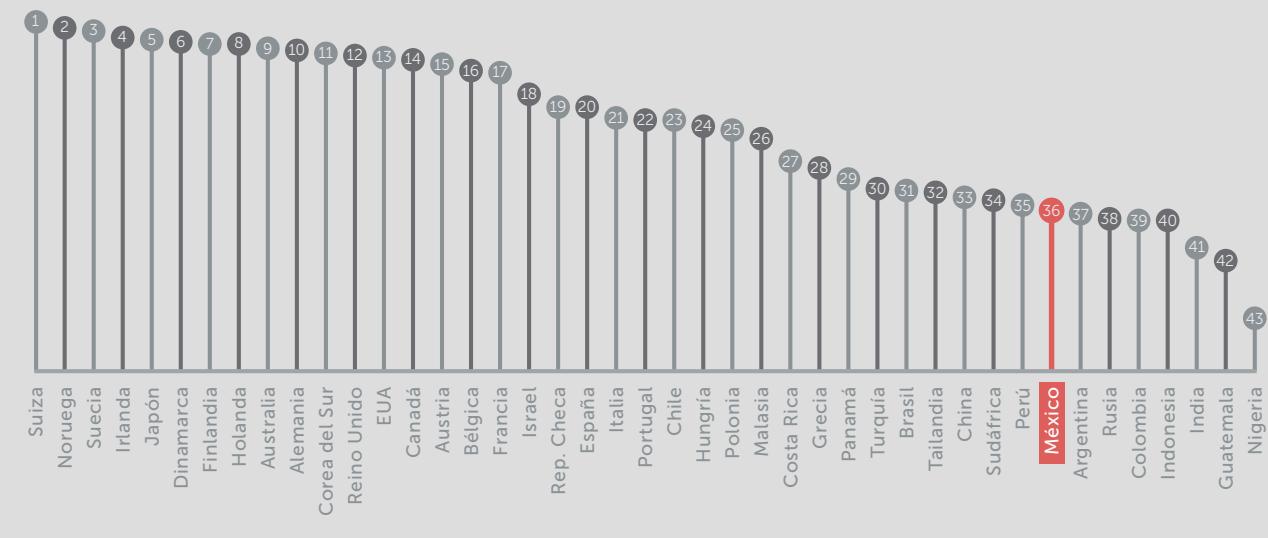
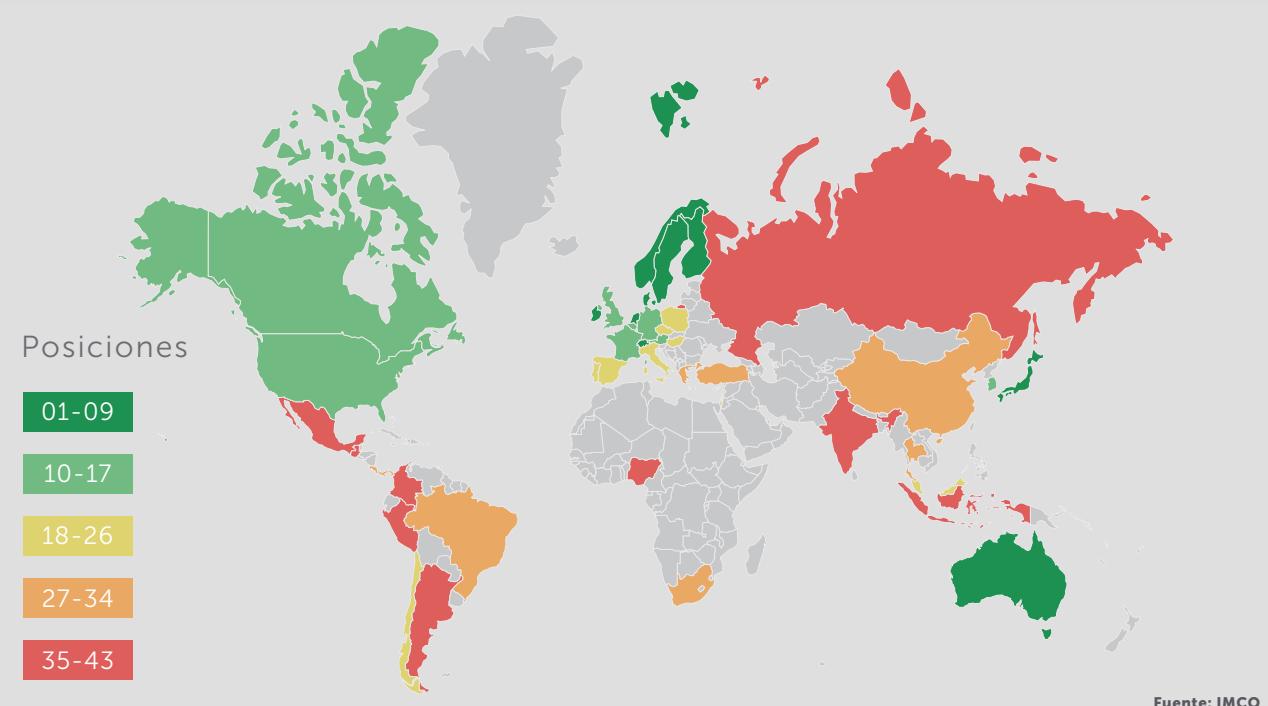


## RESULTADOS GENERALES

Un país competitivo es aquel que consistentemente resulta atractivo para el talento y la inversión. El Índice de Competitividad Internacional (ICI) del IMCO evalúa y compara la capacidad de las economías más importantes y avanzadas del mundo para hacerlo. Para esto, los países deben crear condiciones que permitan a las personas y empresas maximizar su potencial productivo. Además, deben incrementar de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades intrínsecas que ofrecen sus propios recursos y sus capacidades tecnológicas y de innovación.

Estos esfuerzos por impulsar la competitividad deben ser independientes de las fluctuaciones normales inherentes a los ciclos económicos.

El ICI está compuesto por 131 indicadores, categorizados en 10 subíndices. Cada subíndice evalúa una dimensión distinta de la competitividad. En esta edición se modificó la medición de algunas variables y también cambió la disponibilidad de algunos datos, así como la metodología para la asignación de pesos con respecto a la edición anterior. Los detalles de esto se pueden revisar en el Anexo Metodológico.



Fuente: IMCO.

## TRES PRIMEROS LUGARES

### 1º SUIZA +

Lidera el Índice general debido a que se encuentra entre los cinco mejores países en siete de los 10 subíndices. Resaltan el primer lugar que ocupa en el subíndice de *Economía estable y funcional*, así como el tercer lugar en los subíndices: *Manejo sustentable del medio ambiente*, *Mercado de factores eficientes* y *Aprovechamiento de las relaciones internacionales*.

### 2º NORUEGA



Se ubica en la segunda posición debido a que lidera tres subíndices: *Manejo sustentable del medio ambiente*, *Sistema político estable y funcional* y *Mercados de factores eficientes*. Adicionalmente, ocupa el segundo lugar en los subíndices: *Sistema de derecho confiable y objetivo* y *Gobierno eficiente y eficaz*.

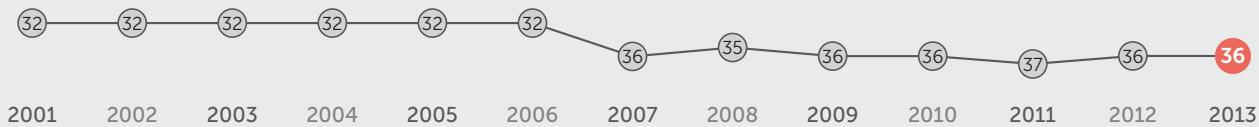
### 3º SUECIA



Se ubica dentro de los cinco mejores lugares en cinco de los 10 subíndices. Destaca su segunda posición en los subíndices de *Manejo sustentable del medio ambiente* y *Sistema político estable y funcional*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó una posición en el Índice de Competitividad Internacional del IMCO al pasar de la posición 37 a la 36 de 43 países, entre 2011 y 2013. Esto se debió a que seis de los 10 subíndices que conforman el índice general mejoraron, uno se mantuvo y tres retrocedieron. Uno de los factores de cambio se debió a la caída en posiciones de Argentina y a que otros países no avanzaron.

Este resultado, representa una mejora para México dentro de una trayectoria en materia de competitividad que ha ido a la baja en los últimos 10 años.

Los principales retrocesos en los últimos años han sido en el subíndice de Sistema de derecho confiable y objetivo y, en menor medida, en Sociedad incluyente, preparada y sana.

Figura 1.



Fuente: IMCO.

## PRINCIPALES CAMBIOS EN SUBÍNDICES

Los cambios más importantes se presentaron en el subíndice de Economía estable, donde el país avanzó tres posiciones debido a la menor desaceleración económica en comparación a la que sufrieron otros países, la reducción del desempleo y el aumento de las reservas. En el subíndice de Aprovechamiento de las relaciones internacionales, el país avanzó dos posiciones al continuar con la desgravación del comercio internacional, el aumento de las Inversión Extranjera Directa y un aumento en el número de socios comerciales y organismos internacionales al que pertenece el país. De igual forma, en el subíndice de Mercado de factores eficiente, el país avanzó dos escalones debido a la liberalización del sector energético, la mayor productividad manufacturera y una mayor transparencia en la regulación de la propiedad privada.

Por otro lado, el mayor retroceso fue la caída de dos lugares en el subíndice de Sociedad incluyente, preparada y sana debido a la menor cobertura de vacunación y a que el mundo avanzó más rápidamente en su nivel de inglés que México. El país también perdió posiciones en los subíndices de Manejo sustentable del medio ambiente y en Gobierno eficiente y eficaz por la menor disponibilidad de agua y empresas certificadas como limpias, así como el mayor endeudamiento y déficit del gobierno.

Destaca notablemente que el país permaneció entre los últimos lugares en Estado de derecho. Este representa el mayor rezago en competitividad para México al encontrarse en la posición 40. A pesar de presentar mejoras en algunas variables, éstas no fueron suficientes para mover al país en este subíndice.

Figura 2. Principales cambios de México en posiciones de subíndices (2011-2013)



Fuente: IMCO.

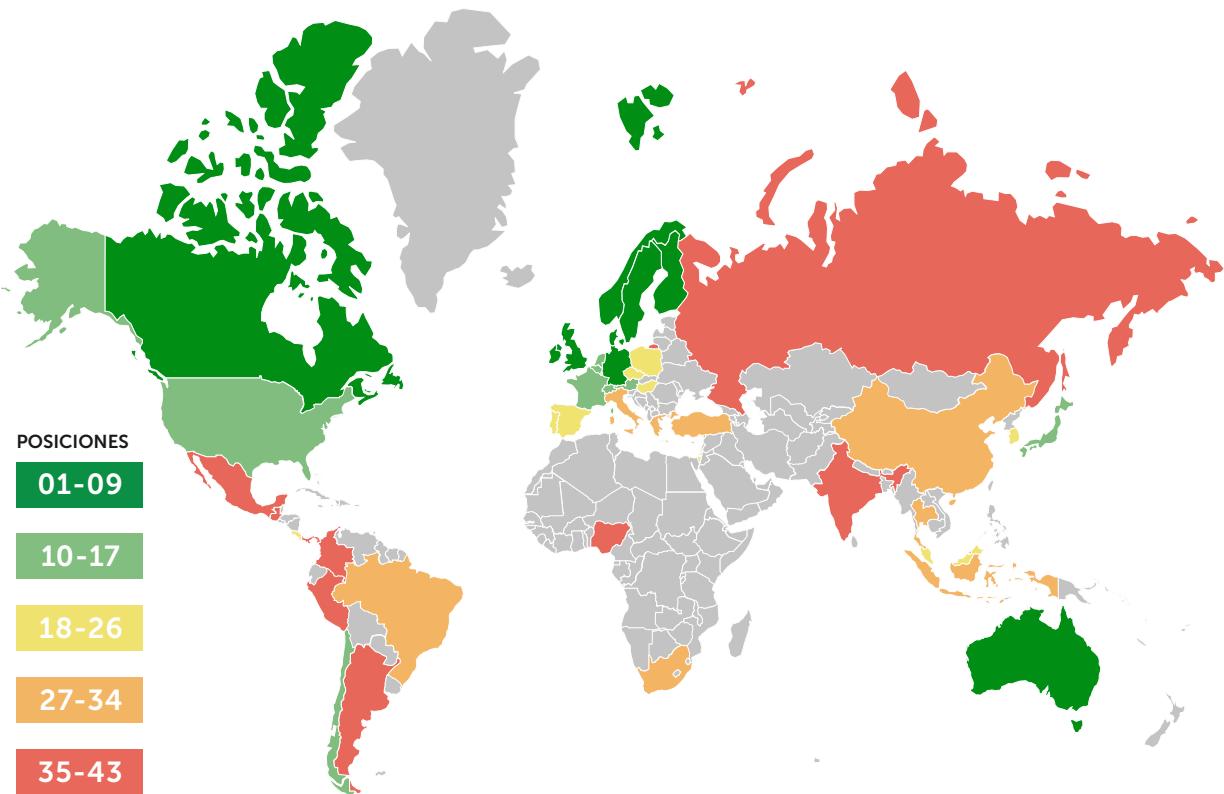




## SISTEMA DE DERECHO CONFIABLE Y OBJETIVO

Califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras, libertades y garantías indispensables para un correcto desempeño económico. Para ello, incorpora los principales aspectos de certeza jurídica en la interacción entre personas, empresas y gobiernos como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. Además, evalúa los niveles de seguridad pública y de corrupción en una sociedad.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º FINLANDIA

Lidera este subíndice al presentar la mejor calificación en siete de los 15 indicadores medidos. De manera específica en: *Personas desaparecidas*, *Costos de la delincuencia en los negocios*, *Índice de confianza en la policía*, *Índice de imparcialidad de las cortes*, *Índice de independencia del poder judicial*, *Índice de derechos de propiedad e Índice de Estados frágiles*. Se ubica también como el segundo mejor país en el Índice de corrupción, sólo por debajo de Dinamarca.

### 2º NORUEGA

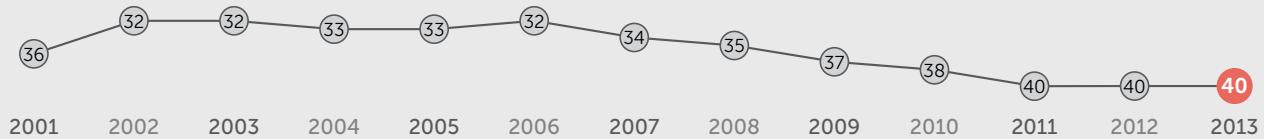
Ocupa el segundo lugar debido a que se encuentra entre los tres mejores países en seis de los 15 indicadores. Obtiene el primer lugar en *Índice de derechos de propiedad e Índice de Estado de derecho*, así como la tercera posición en *Índice de independencia del poder judicial*, *Tiempo para ejecutar contratos e Índice de Estados frágiles*.

### 3º SUECIA

Al igual que Noruega, Suecia se encuentra entre los tres mejores países en seis de los quince indicadores. Resaltan el primer lugar en *Índice de derechos de propiedad*, el segundo lugar en *Índice de imparcialidad de las cortes*, *Índice de corrupción*, *Índice de Estados frágiles* e *Índice de Estado de derecho* y el cuarto lugar en *Tiempo para ejecutar contratos*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México permaneció en la posición 40 del subíndice a pesar de que mejoró en siete de los 15 indicadores medidos. En dos empeoró y en seis no presentó cambios en relación con otros países, es decir, los cambios fueron de menor magnitud que los mostrados por la mayoría de los países evaluados.

En la gráfica se observa que México ha perdido posiciones en este subíndice de manera sistemática desde 2006. Esto se debe principalmente al deterioro de los indicadores relacionados con violencia, corrupción y fragilidad del Estado de derecho.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

Los cambios de posición en los indicadores se dieron por mejoras en el *Índice de protección a acreedores* (17%), el *Índice de confianza en la policía* (15%) y a una reducción cercana a 4% en el *Tiempo para ejecutar contratos*. En menor medida también mejoraron: el *Índice de piratería informática* (5%), *Índice de Estados frágiles* (3%) e *Índice de independencia del poder judicial* (2%).

Por otro lado, pese a la caída de 0.8 puntos porcentuales en el número de *Encarcelados sin sentencia*, la mejora fue mucho menor que la lograda por otros países por lo que México empeoró frente a ellos. Algo similar sucedió con los indicadores: *Índice de Estado de derecho* que, aunque aumentó 4%, retrocedió una posición y el *Índice de corrupción*, que permaneció en la misma posición.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p><b>Índice de protección a acreedores</b></p> <p>Con siete de 12 puntos, México comparte la séptima posición con otros países. Sin embargo, aunque se encuentra 1.7 puntos sobre el promedio de los países, está lejos del promedio de los tres mejores (10.3 puntos).</p>	<p><b>Costos de la delincuencia en los negocios</b></p> <p>Los niveles de inseguridad en México han impactado altamente los costos de hacer negocios. En 2013, México obtuvo una calificación de 3.1 puntos de siete posibles, muy por debajo del promedio de los países evaluados (6.1), lo que le valió estar en el lugar 40.</p>
<p><b>Tiempo para ejecutar contratos</b></p> <p>Con una duración promedio de 397 días para ejecutar un contrato, México se encuentra en la posición 13. Esto lo ubica más cerca del promedio de los tres mejores (260 días) que del promedio de los países (582 días).</p>	<p><b>Homicidios dolosos</b></p> <p>La larga crisis de inseguridad que ha vivido el país lo ubica entre los últimos cinco países, únicamente por arriba de Brasil, Colombia, Guatemala y Sudáfrica. Estos resultados han sido una constante para México desde 2001.</p>
<p><b>Tiempo para resolver quiebras</b></p> <p>Ligeramente debajo de la media de los países evaluados, México se ubica en la posición 19 con 1.8 años promedio para resolver quiebras. Sin embargo, los tres países mejor evaluados tardan en promedio una tercera parte.</p>	<p><b>Índice de confianza en la policía</b></p> <p>Con cifras del Foro Económico Mundial, los niveles de confianza en la policía en México se han mantenido entre los más bajos del mundo, por lo que ocupa el lugar 39 de 43. En 2013, el país obtuvo 3 de 7 puntos, por debajo del promedio de 4.8 puntos de los países evaluados.</p>

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Personas desaparecidas (0 = 50 o más desaparecidos; 1 = 1 a 49 desaparecidos; 2 = sin desaparecidos)	Sí	0.0	0.0	=	1.6	2.0
Homicidios dolosos (Por cada 100 mil habitantes)	No	22.8	23.3	✗	6.2	0.5
Costos de la delincuencia en los negocios (índice (1-10))	Sí	3.15	3.11	✗	6.1	8.4
Encarcelados sin sentencia (Porcentaje del total de encarcelados)	No	41.1	40.3	✓	31.0	10.0
Índice de confianza en la policía (índice (1-7))	Sí	2.6	3.0	✓	4.8	6.4
Índice de imparcialidad de las cortes (índice (0-10))	Sí	3.90	3.95	✓	5.0	7.8
Índice de independencia del poder judicial (índice (0-10))	Sí	3.9	4.0	✓	6.0	9.1
Índice de derechos de propiedad (índice (0-100))	Sí	50.0	50.0	=	63.5	90.0

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Índice de piratería informática (índice (0-1))	No	57.0	54.0	✓	44.5	19.3
Índice de protección a acreedores (índice (0-12))	Sí	6.0	7.0	✓	5.3	10.3
Tiempo para resolver quiebras (Años promedio)	No	1.8	1.8	=	2.0	0.6
Tiempo para ejecutar contratos (Días promedio)	No	415.0	397.4	✓	582.2	260.5
Índice de corrupción (índice (0-100))	Sí	3.0	3.4	✓	5.7	9.0
Índice de Estados frágiles (índice (0-120))	No	75.1	73.1	✓	49.1	19.8
Índice de Estado de derecho (índice (-2.5, 2.5))	Sí	-0.55	-0.58	✗	0.7	1.9

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

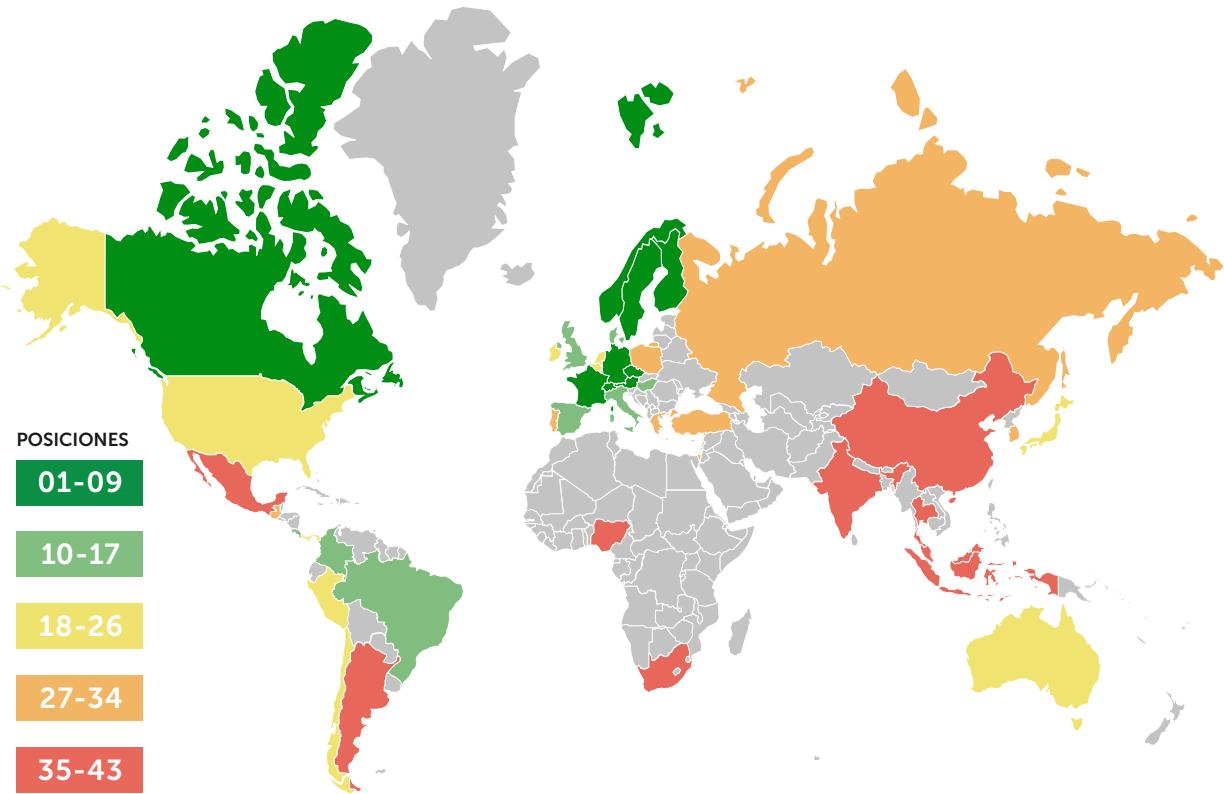
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



## MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE

Califica el estado de conservación ambiental así como la relación entre los recursos naturales, las actividades productivas y la población. El objetivo es reflejar la sustentabilidad ambiental como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º NORUEGA

Lidera el subíndice ya que se encuentra entre los cinco primeros lugares en 5 de los 10 indicadores medidos. Destaca el primer lugar en *Vulnerabilidad climática*, el segundo lugar en *Agua renovable per cápita (potencial)* y el tercero en *Fuentes de energía no contaminantes*.

### 2º SUECIA

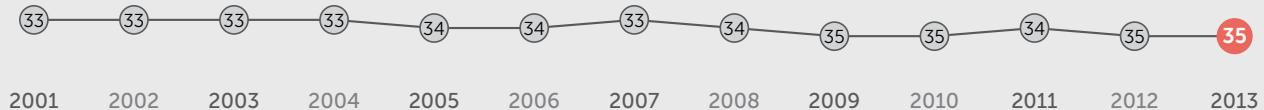
Se debe principalmente a que lidera la tabla en el indicador *Porcentaje de fuentes de energía no contaminantes*, además de obtener la segunda posición en *Emisiones de CO<sub>2</sub>*, *Uso de pesticidas en la agricultura* y *Vulnerabilidad climática*.

### 3º SUIZA

Obtiene la tercera posición debido al primer lugar que obtuvo en los indicadores de *Emisiones de CO<sub>2</sub>* y *Cambio en superficie forestal*, así como el cuarto lugar en *Fuentes de energía no contaminantes*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México descendió una posición en este subíndice al pasar del lugar 34 al 35. Esto se debió a que retrocedió posiciones en tres indicadores, se mantuvo en seis y mejoró solamente en uno. Dos de los retrocesos se debieron a que el país no avanzó tan rápido como el resto del mundo. Solamente en un indicador empeoró respecto a su situación en 2011.

Como se observa en la gráfica México se ha mantenido relativamente estable en este subíndice durante el período 2001-2013, siempre entre las posiciones 33 y 35.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

En dos indicadores, la pérdida de posiciones se debió a que otros países presentaron una mayor velocidad de mejora. En *Cambio en superficie forestal*, México retrocedió diez lugares. En el número de *Empresas certificadas como limpias*, a pesar del incremento de 17% respecto a 2011, el país perdió una posición.

También existió una reducción de 2% en *Agua renovable per cápita*, que se reflejó en la pérdida de dos posiciones.

El único cambio positivo se presentó en la reducción del *Uso de fertilizantes por hectárea cultivable*, con lo que el país avanzó a la octava posición en el indicador.

## FORTALEZAS

### Uso de fertilizantes en la agricultura

México es uno de los países con menor uso de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable, utiliza cerca de 70 kg en comparación a 240 kg del promedio de los países. Aunque en parte se debe al retraso en el que se encuentra el campo mexicano.

*En este subíndice México no presenta más indicadores que puedan ser considerados como fortalezas.*

## DEBILIDADES

### Estrés hídrico

México es uno de los cinco países con mayor estrés hídrico de los 43 países evaluados. La calificación de nuestro país en este índice es cerca de 75% mayor al promedio de los países analizados (3.5 vs. 2.2 de 5.0 posibles).

### Empresas certificadas como limpias

Mientras que en los 43 países evaluados existen en promedio 240 empresas certificadas como limpias por cada millón de personas económicamente activas, en México sólo hay 20. Aunque las posiciones bajas han sido constantes desde 2001, a últimas fechas la situación ha empeorado.

### Áreas naturales protegidas

A pesar de que México ha incrementado la extensión de Áreas naturales protegidas, sigue siendo poco en comparación con el resto de los países evaluados. Nuestro país protege menos de 14% de su territorio continental, mientras que el promedio de los países presenta cerca de 20%.

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Fuentes de energía no contaminantes (Porcentaje del total de energía consumida)	Sí	6.2	5.4	✗	12.6	45.8
Emissions de CO2 (Toneladas por cada millón de dólares de PIB)	No	462	455	✓	531	115
Agua renovable per cápita (potencial) (Metros cúbicos por habitante)	Sí	3,427	3,343	✗	14,015	70,096
Estrés hídrico (Índice (0-5))	No	3.5	3.5	=	2.2	0.3
Áreas naturales protegidas (Porcentaje del territorio)	Sí	12.9	13.5	✓	20.1	41.1
Cambio en superficie forestal (Porcentaje)	Sí	-0.36	-0.37	✗	-0.4	-0.1
Uso de fertilizantes en la agricultura (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	No	89.2	72.7	✓	239	20.2

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
<b>Uso de pesticidas en la agricultura</b> (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	No	6.1	7.4	✗	9.5	0.6
<b>Empresas certificadas como limpias</b> (Por cada millón de personas económicamente activas)	Sí	16.9	19.9	✓	239	866
<b>Vulnerabilidad climática</b> (Índice (0-100))	Sí	56.5	57.5	✓	67.4	81.9

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

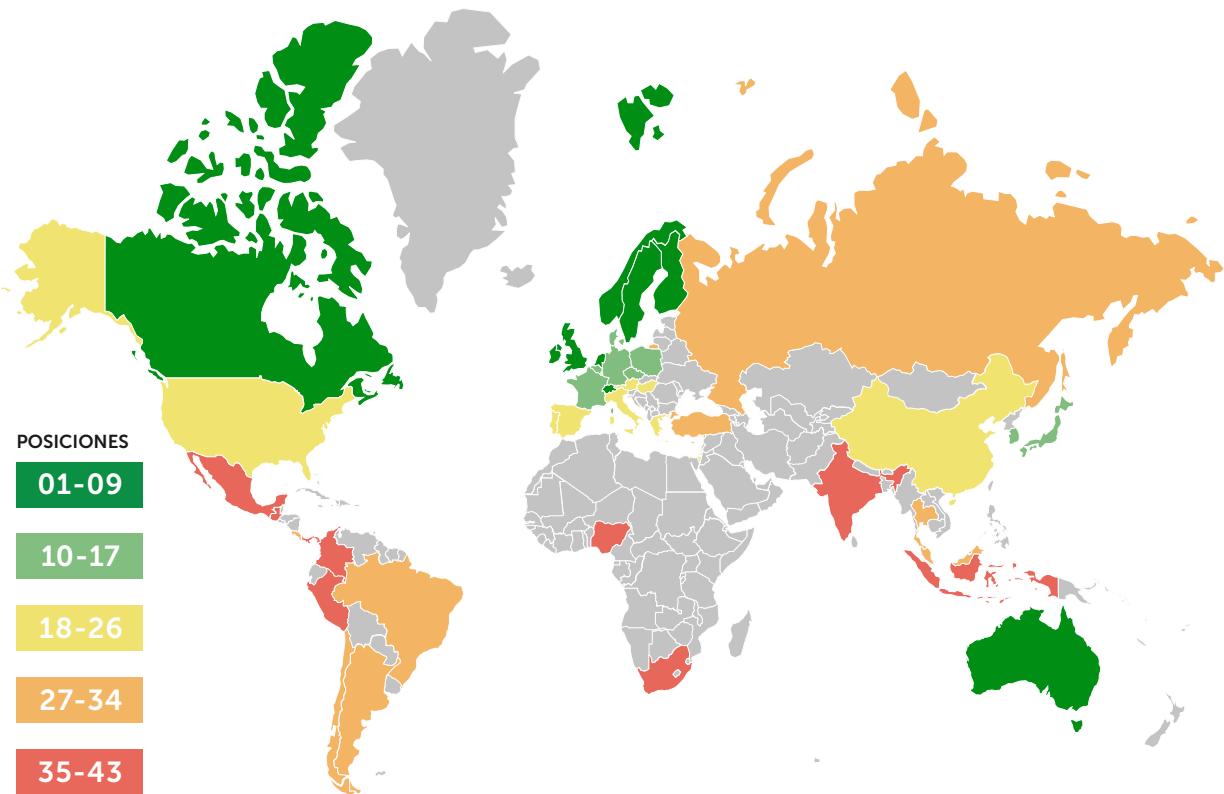
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



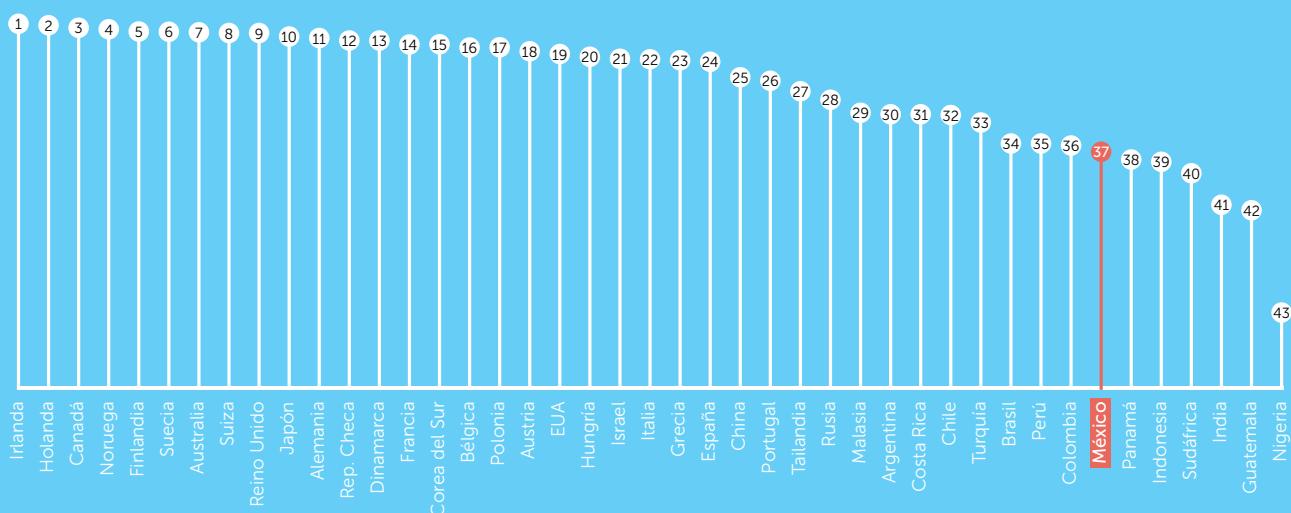
## SOCIEDAD INCLUYENTE, PREPARADA Y SANA

Califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación del capital humano de una sociedad, que a su vez está determinado por el acceso a la educación, la salud y a la igualdad de oportunidades. En la era del conocimiento, el capital humano representa el principal componente de una sociedad competitiva y el principal determinante de su calidad de vida.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

1º IRLANDA

Lidera el subíndice debido a que se encuentra dentro de los 10 mejores lugares en siete de los 19 indicadores que componen el subíndice. Destaca el primer lugar en *Analfabetismo*, así como el cuarto lugar en el *Índice global de brecha de género*.

2º HOLANDA

Ocupa la segunda posición debido a que lidera tres indicadores: *Acceso a agua*, *Analfabetismo* y *Gasto en salud por cuenta propia*. Asimismo, sobresale el segundo lugar que tiene en *Acceso a alcantarillado* y el quinto en *Índice de Gini*.

3º CANADÁ

Se ubica dentro de los 10 mejores países en cinco indicadores. Destaca la primera posición en *Analfabetismo* así como el sexto en *Calidad educativa* y el octavo en *Mujeres dentro de la PEA*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México perdió dos lugares en este subíndice al pasar del lugar 35 al 37. A pesar de que mejoró su posición en seis de los 19 indicadores que conforman este subíndice, empeoró en dos y mantuvo el mismo lugar en 11 respecto al resto de los países.

En la gráfica se observa que en este subíndice México se ha mantenido alrededor de la posición 35 durante el período 2001-2013. Sin embargo, actualmente se encuentra en su posición más baja.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

México perdió *Cobertura de vacunación* al pasar de 97 a 86% entre 2011 y 2013. La cobertura en los países analizados está entre 86 y 98%, por lo que esto implicó una caída de 26 posiciones. Por otro lado, mientras que el resto de los países mejoró en su nivel de inglés, México retrocedió en el indicador lo cual significó una pérdida de 11 posiciones en esta variable.

Entre los indicadores que mejoraron con respecto a 2011 destacan una mejor calificación en el *Índice global de brecha de género* (cerca de 5%), una mayor *Cobertura en nivel preescolar* (6%), una menor proporción de *Dependientes de la PEA* (2%) y una caída de 16% en el índice de *Analfabetismo* en la población mayor a 15 años.

## FORTALEZAS

### Cobertura a nivel preescolar

Con una cobertura de cerca de 105% de alumnos en edad de asistir a preescolar, México se encuentra en la posición 11 del indicador. Supera por 20 puntos porcentuales al promedio de los países (86%). Además, dicha cobertura sigue incrementándose.

*En este subíndice México no presenta más indicadores que puedan ser considerados como fortalezas.*

## DEBILIDADES

### Prevalencia de diabetes

Cerca del 13% de la población entre 20 y 79 años en México tiene diabetes, una proporción casi del doble del promedio de 7% de los países analizados. Lo anterior ubica a México en el penúltimo lugar de la lista sólo detrás de Turquía.

### Gasto en salud por cuenta propia

En México, el 43% del gasto en salud proviene de las familias. Esto nos ubica como uno de los cinco países con los niveles más altos en este tipo de gasto. El promedio de los 43 países medidos es de apenas 24%. Los cuatro países que nos acompañan al final de la tabla son India, Nigeria, Guatemala e Indonesia, todos más pobres que México.

### Embarazos en adolescentes

El número de nacimientos en mujeres entre 15 y 19 años en México es más del doble del promedio de los países analizados. Esto nos ubica en la posición 38. Aunque estas cifras han disminuido, todavía tenemos más de 62 nacimientos por cada mil adolescentes, mientras que en el mundo el promedio son 27.

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Índice de GINI (índice (0-100))	No	47.6	47.9	✗	38.4	26.4
Índice global de brecha de género (índice (0-1))	Sí	0.66	0.69	✓	0.7	0.8
Mujeres en la PEA (Porcentaje de las mujeres mayores de 15 años)	Sí	42.6	45.0	✓	53.3	68.2
Dependientes de la PEA (Porcentaje de la población total)	No	35.7	34.9	✓	33.9	27.3
Acceso a agua (Porcentaje de la población total)	Sí	94.4	95.4	✓	97.2	100.0
Acceso a alcantarillado (Porcentaje de la población total)	Sí	84.5	86.2	✓	90.1	100.0

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
<b>Analfabetismo</b> (Porcentaje de la población mayor de 15 años)	No	6.5	5.5	✓	4.4	0.0
<b>Cobertura en nivel preescolar</b> (Porcentaje de la población en edad de asistir a preescolar)	Sí	99.4	104.8	✓	86.4	122.5
<b>Escolaridad promedio</b> (Años)	Sí	8.4	8.6	✓	10.5	14.0
<b>Calidad educativa</b> (Calificación promedio de las pruebas PISA en matemáticas y lectura)	Sí	420.0	419.9	✗	467	560
<b>Nivel de inglés</b> (Calificación promedio del examen de Education First)	Sí	51.5	49.9	✗	62.1	100.0
<b>Esperanza de vida</b> (Años)	Sí	76.9	77.4	✓	77.4	83.1
<b>Mortalidad infantil</b> (Muertes de menores de 5 años por cada mil nacimientos)	No	16.0	14.5	✓	12.8	2.8
<b>Cobertura de vacunación</b> (Promedio del porcentaje de bebés entre 12 y 23 meses que han sido vacunados contra sarampión y dtph)	Sí	97.5	86.0	✗	92.0	99.0
<b>Embarazos en adolescentes</b> (Nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años)	No	64.6	62.4	✓	27.2	2.5
<b>Impactos en salud por sobrepeso y obesidad</b> (DALYs por cada 100 mil habitantes)	No	2,408	2,408	=	2,178	615
<b>Prevalencia de diabetes</b> (Porcentaje de la población entre 20 y 79 años)	No	12.6	12.6	=	7.2	4.6
<b>Gasto en salud por cuenta propia</b> (Porcentaje del gasto total en salud)	No	45.5	43.4	✓	24.2	6.5
<b>Camas de hospital</b> (Por cada mil habitantes)	Sí	1.5	1.6	✓	4.0	11.9

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

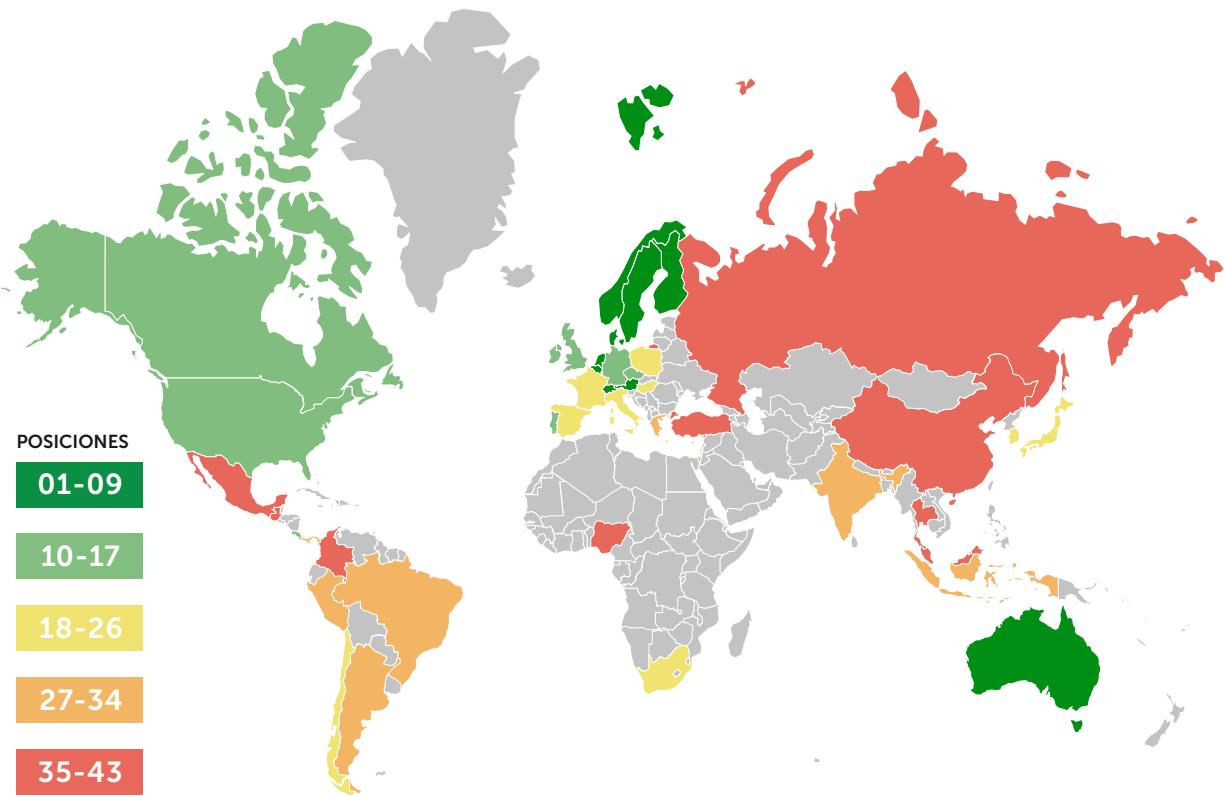
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



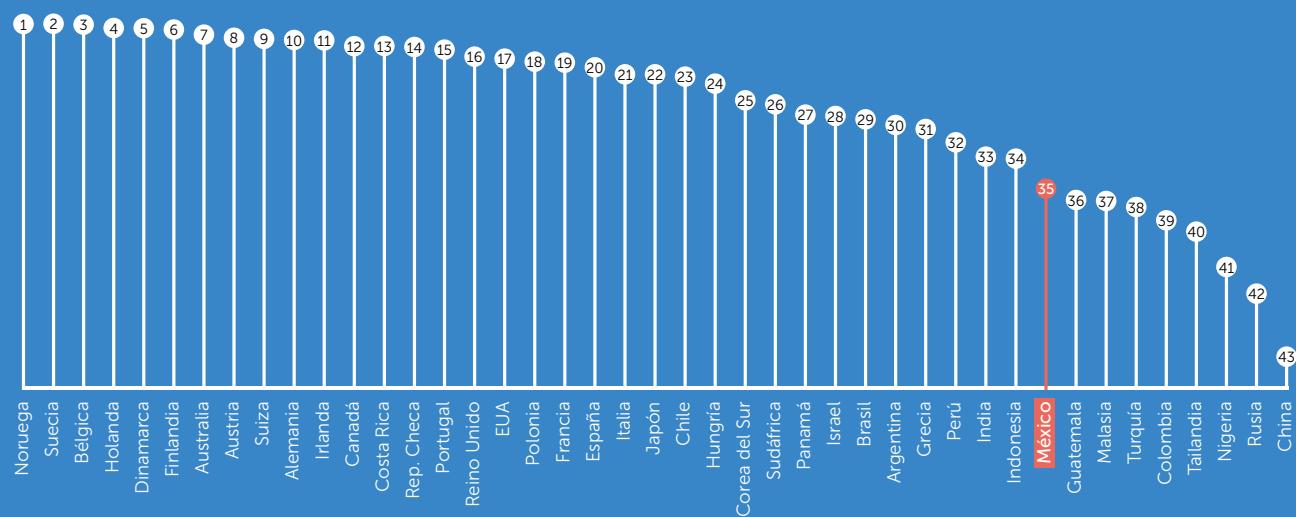
## SISTEMA POLÍTICO ESTABLE Y FUNCIONAL

Califica la calidad del sistema político a partir de su legitimidad democrática, representatividad, estabilidad y efectividad. Se incluyen indicadores que incorporan los derechos políticos de los ciudadanos y su participación en los procesos electorales. Además, se consideran factores de riesgo que amenazan el desempeño de las instituciones democráticas.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º NORUEGA

Lidera el subíndice debido a que ocupa la primera posición en cuatro de los siete indicadores medidos. En particular en los siguientes índices: *Índice de libertades políticas*, *Índice de interferencia militar en el Estado de derecho y/o en el proceso político*, *Índice de libertades civiles* y el *Índice de libertad de prensa*.

### 2º SUECIA

Ocupa la segunda posición debido a que lidera la lista en cuatro indicadores: *Índice de factibilidad de conflicto armado*, *Índice de libertades políticas*, *Índice de libertades civiles* e *Índice de libertad de prensa* (en los tres últimos empata con Noruega).

### 3º BÉLGICA

Es líder (junto con Noruega y Suecia) en el *Índice de libertades políticas*, *Índice de factibilidad de conflicto armado*, *Índice de interferencia militar en el Estado de derecho y/o en el proceso político* y en el *Índice de libertades civiles*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó del lugar 36 al 35 debido a que subió posiciones en dos de los siete indicadores que conforman este subíndice y a que mantuvo la posición en otros dos. En general, las mejorías pesaron más que la caída de posiciones presentada en tres indicadores.

En la gráfica se muestra México ha mantenido una posición relativamente estable durante el período 2001-2013. Sin embargo, es visible la continua pérdida de posiciones a partir del máximo alcanzado en 2004. Esto se debe a una caída en el Índice de estabilidad política y en el *Índice de efectividad de implementación de políticas públicas*.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

El cambio más importante fue el aumento en la *Participación electoral* de 44.6 a 62.5% de los votantes registrados. Además, de acuerdo con datos del *Freedom House*, México mejoró un punto en el *Índice de libertad de prensa*.

Por otro lado, el país retrocedió en el *Índice de estabilidad política* al pasar de -0.68 a -0.74 puntos en la escala de -2.5 a 2.5 que utiliza el Banco Mundial. También perdimos puntos en el *Índice de interferencia militar en el Estado de derecho* medido por el *Fraser Institute*, al pasar de 6.7 a 5.9 en una escala de 1 a 10.

Finalmente, el país cayó dos posiciones en el *Índice de factibilidad de conflicto armado* que mide *The Economist Intelligence Unit* debido al mejor desempeño de la mayoría de los países.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>México no presenta indicadores que puedan ser considerados como fortalezas en este subíndice.</p>	<p><b>Índice de libertad de prensa</b> De acuerdo con el índice de <i>Freedom House</i>, México obtuvo 61 de 100 puntos posibles (en donde 100 es la peor calificación). Esto lo ubicó en el lugar 38 de 43 países analizados. Además, se encuentra muy alejado de la media de los países que es de 34 puntos.</p> <p><b>Índice de interferencia militar en el Estado de derecho y/o en el proceso político</b> México se encuentra en la posición 36 de este indicador desarrollado por el <i>Fraser Institute</i> con una calificación de 5.9 puntos de un total de 10, mientras que la media de los países medidos se encuentra en 8. Únicamente China, Colombia, Indonesia, Israel, Nigeria, Tailandia y Turquía obtuvieron resultados más bajos.</p> <p><b>Índice de libertades políticas</b> De acuerdo con <i>Freedom House</i>, México obtuvo una calificación de 3.0, muy por arriba de la media de 1.8 del resto de los países evaluados (entre menor sea la calificación es mejor). Con esto se encuentra en la posición 35 de este indicador.</p>

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Índice de estabilidad política (índice (-2.5, 2.5))	Sí	-0.68	-0.74	✗	0.2	1.4
Índice de libertades políticas (índice (0-10))	No	3.0	3.0	=	1.8	1.0
Índice de factibilidad de conflicto armado (índice (1-5))	Sí	4.0	4.0	=	4.1	5.0
Índice de interferencia militar en el estado de derecho y/o en el proceso político (índice (0-10))	Sí	6.7	5.9	✗	8.0	10.0
Índice de libertades civiles (índice (0-10))	No	3.0	3.0	=	2.0	1.0
Índice de libertad de prensa (índice (0-100))	No	62.0	61.0	✓	34.2	10.0
Participación electoral (Porcentaje del padrón electoral)	Sí	44.6	62.5	✓	66.5	90.1

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.

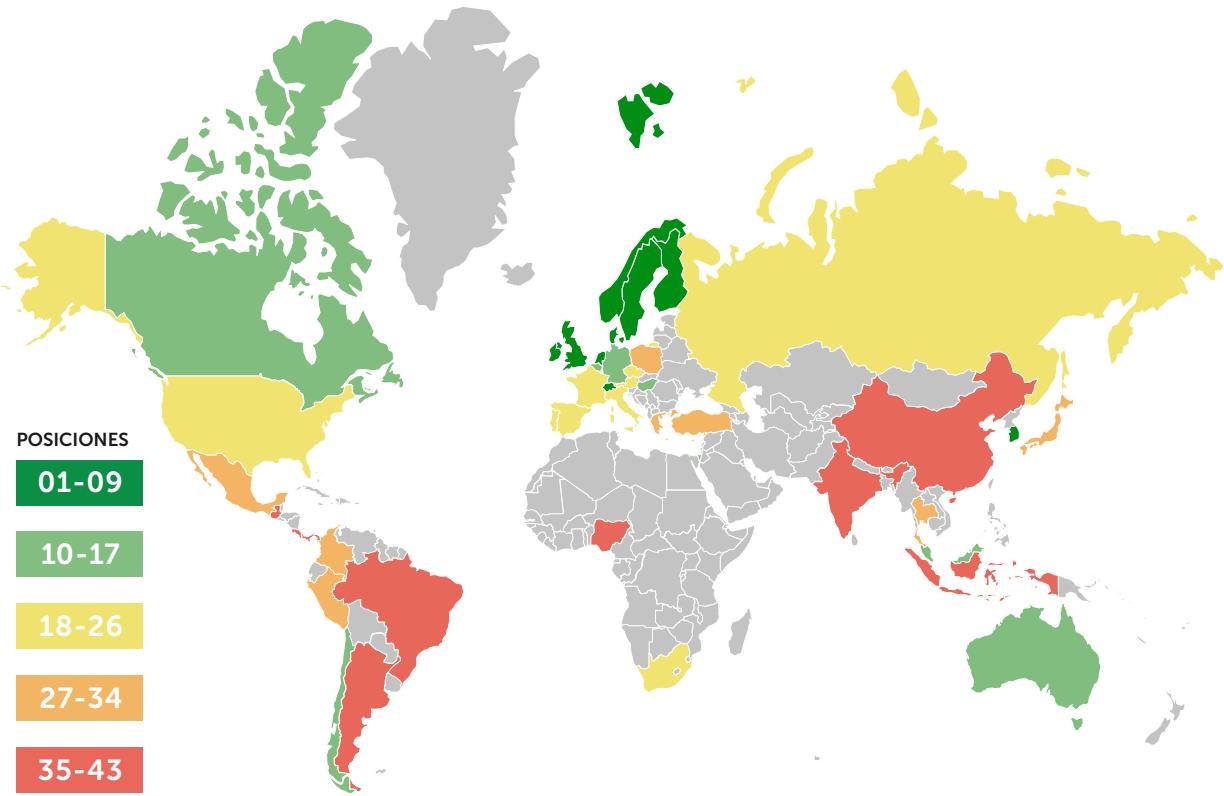




## GOBIERNO EFICIENTE Y EFICAZ

Mide cómo interactúan los gobiernos con la economía, y la afectación de su desempeño de manera directa e indirecta. El análisis se basa en tres ejes que miden el impacto de las políticas e instituciones de gobierno en la competitividad de los mercados. Por un lado, el costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacción con autoridades; en segundo lugar la calidad de la regulación sectorial y promoción de la competencia y, por último, la suficiencia y eficiencia del gasto público.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º DINAMARCA

Lidera el subíndice debido al ubicarse dentro de los tres primeros lugares en cuatro de los 12 indicadores analizados. Sobresale el primer lugar obtenido en *Ingresos fiscales*, así como el segundo lugar en los indicadores de *Índice de efectividad del gobierno* y *Efectividad en la implementación de políticas públicas*. Además se ubica en el cuarto lugar en *Índice de calidad de gobierno electrónico*, *Presupuesto balanceado* y *Carga impositiva*.

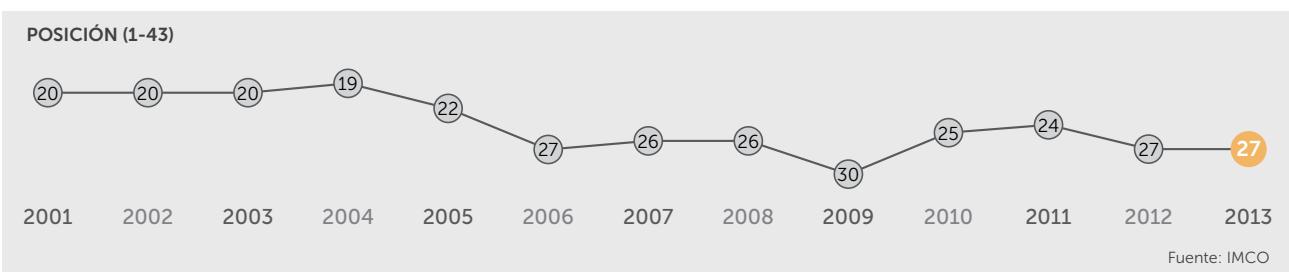
### 2º NORUEGA

Alcanza la segunda posición debido a que obtuvo el segundo lugar en los indicadores: *Efectividad de implementación de políticas públicas*, *Presupuesto balanceado* e *Ingresos fiscales*. Además se encuentra en tercer lugar en *Tiempo para calcular y pagar impuestos*.

### 3º HOLANDA

Se encuentra dentro de los tres mejores países en cinco de los 12 indicadores. Destaca el segundo lugar en *Efectividad de implementación de políticas públicas* e *Índice de calidad de gobierno electrónico*, así como el tercer lugar en: *Índice de calidad de gobierno electrónico*, *Presupuesto balanceado* y *Carga impositiva*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013



## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México descendió tres lugares al pasar de la posición 24 a la 27. Lo anterior se debió a caídas en ocho de los 12 indicadores que integran este subíndice. Tres de estos retrocesos se debieron a un peor desempeño del país respecto a 2011, mientras que los otros cinco se debieron a que el país no avanzó a la misma velocidad que los países evaluados.

En la gráfica se muestra que el país ha perdido posiciones desde 2004 debido a las caídas en indicadores como *Tiempo de altos ejecutivos en temas burocráticos* y *Carga impositiva total*.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

Los mayores cambios en posiciones se debieron a un aumento de 1% a 2% en el déficit del PIB y a un avance lento con respecto a los países medidos en la *Facilidad para abrir una empresa*.

En el *Índice de calidad de gobierno electrónico*, el avance de 11% no fue suficiente frente a los avances presentados por el resto de los países. Lo mismo sucedió en el *Tiempo para calcular y pagar impuestos* que se redujo a 334 horas y el decremento en la tasa de *Impuesto sobre el ingreso*, los cuales fueron insuficientes para avanzar lugares. Por otro lado, México tuvo retrocesos en un incremento en la *Deuda total del gobierno central*, una caída de 0.2 puntos porcentuales del PIB en el indicador de *Ingresos fiscales* y un aumento de 50.5 a 52.5% en la *Carga impositiva sobre las utilidades*.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p><b>Deuda total del gobierno central</b></p> <p>Con una deuda de poco menos de 30% del PIB, México se encuentra entre los diez países con deudas más bajas. Esta cifra es mucho menor en comparación con el promedio de la deuda de los países analizados (73% de su PIB). Sin embargo, México sigue lejos del promedio de los tres primeros lugares (8.1%).</p>	<p><b>Tiempo para calcular y pagar impuestos</b></p> <p>De acuerdo con el Banco Mundial, en México se requieren cerca de 334 horas para el cálculo y pago de impuestos, 16% más que el promedio de los países analizados. Lo anterior ubica a México en el lugar 38 de este indicador, únicamente por arriba de Argentina, Brasil, Nigeria, Panamá y República Checa.</p>
<p><b>Impuesto sobre el ingreso</b></p> <p>México ocupa el lugar 24 en este indicador con una tasa impositiva de 13.3% sobre el ingreso. Dicha cifra es inferior en casi cinco puntos porcentuales a la del promedio de los países evaluados (18.1%). Los datos son obtenidos del <i>International Institute for Management Development</i>.</p>	<p><b>Índice de efectividad del gobierno</b></p> <p>México se encuentra en la posición 32 de este indicador con 0.3 puntos en un rango que va de -2.5 a 2.5 puntos. Dicha calificación es menor a la obtenida por el promedio del resto de los países (0.8 puntos). Desde hace una década México se ha ubicado en las últimas posiciones en este indicador.</p>
<p><b>Facilidad para abrir una empresa</b></p> <p>De acuerdo con el estudio <i>Doing Business</i> del Banco Mundial, en México se requiere un promedio de seis días para abrir una empresa. Lo anterior lo ubica muy por arriba del promedio de los países evaluados (15 días). Debido a esto, México se encuentra en el lugar 18 en este indicador.</p>	<p><b>Índice de calidad de gobierno electrónico</b></p> <p>De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas, México obtuvo 0.63 puntos de un total de 1 en este indicador. Debido a esto se encuentra por debajo de la media de los países evaluados. Dicha calificación posiciona al país en el lugar 32 de la lista.</p>

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Índice de efectividad del gobierno (índice (-2.5, 2.5))	Sí	0.31	0.31	✓	0.8	2.0
Efectividad de implementación de políticas públicas (índice (1-5))	Sí	3.0	3.0	=	3.3	4.3
Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (índice (0 = no, 1 = sí))	Sí	1.0	1.0	=	0.7	1.0
Índice de calidad de gobierno electrónico (índice (0-1))	Sí	0.57	0.63	✓	0.7	0.9
Facilidad para abrir una empresa (Días promedio)	No	9.0	6.3	✓	15.3	3.0

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Tiempo de altos ejecutivos a temas burocráticos (índice (1-10))	No	4.69	4.73	✗	3.3	1.2
Tiempo para calcular y pagar impuestos (Horas promedio)	No	347	334	✓	287	75.3
Presupuesto balanceado (Superávit como porcentaje del PIB)	Sí	-1.1	-2.1	✗	0.3	11.9
Deuda total del gobierno central (Porcentaje del PIB)	No	28.4	30.3	✗	61.8	8.1
Ingresos fiscales (Porcentaje del PIB)	Sí	16.0	15.8	✗	16.8	29.3
Impuesto sobre el ingreso (Porcentaje)	No	13.9	13.3	✓	18.1	2.7
Carga impositiva (Porcentaje de las utilidades)	No	50.5	52.5	✗	46.1	25.9

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

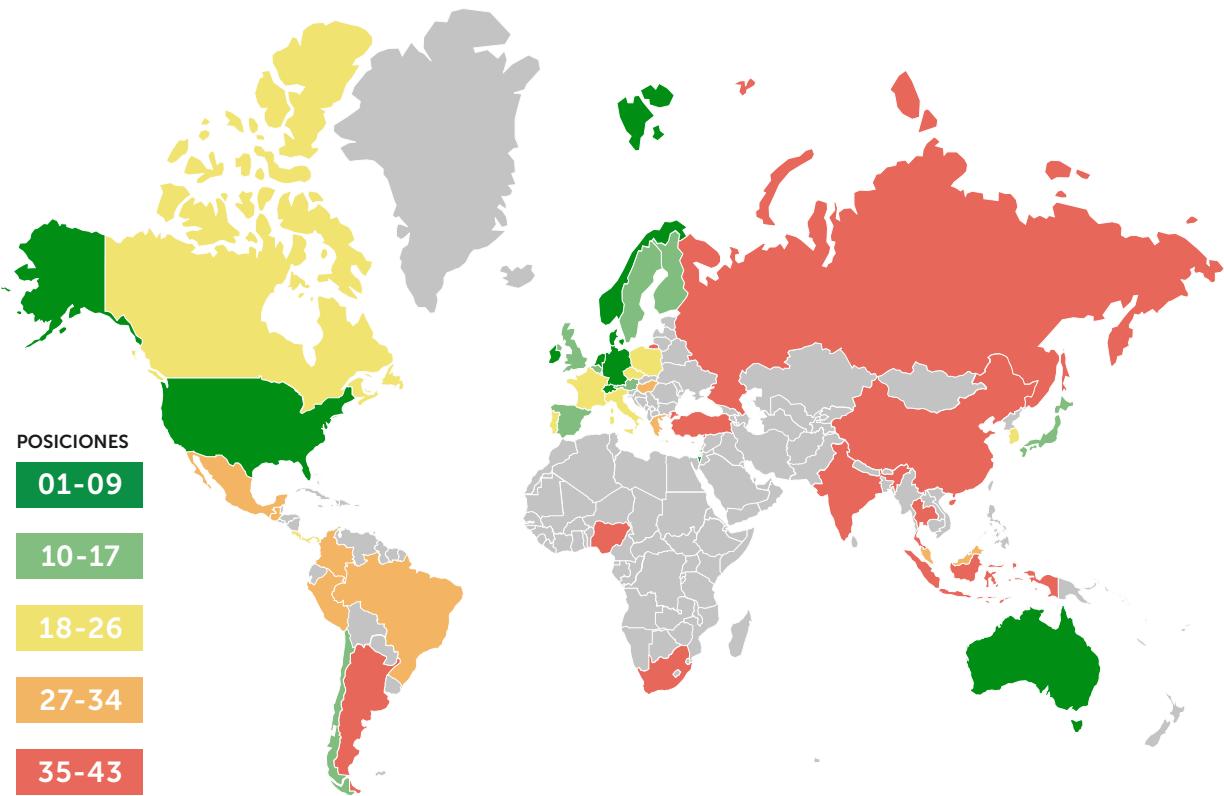
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



## MERCADO DE FACTORES EFICIENTE

Califica la eficiencia de los mercados de factores de producción –es decir, los mercados de los insumos que utilizan las empresas para sus actividades productivas. Para este fin, utilizamos indicadores que evalúan y comparan los costos y la productividad de distintos factores de producción, como el trabajo y la energía, además de los bienes de capital.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º NORUEGA

Lidera el subíndice al ubicarse dentro de los tres primeros lugares en seis de los 11 indicadores medidos. Resalta el primer lugar que obtiene en el *Índice de economía informal*, *Productividad media del trabajo*, *Productividad laboral en el sector manufacturero* y *Liberalización del sector energético*.

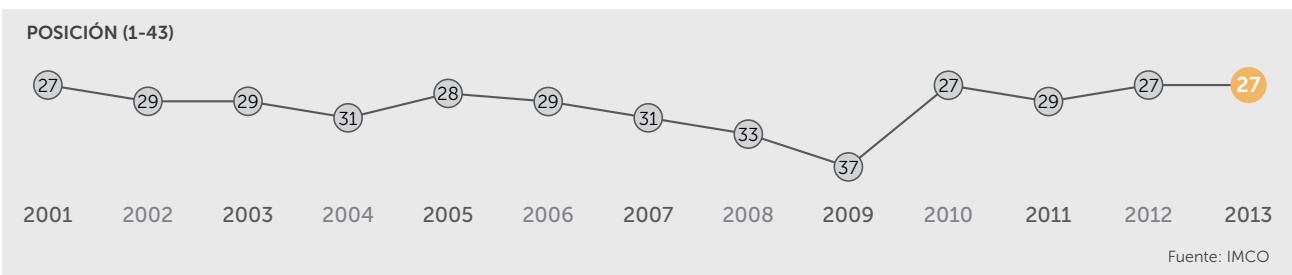
### 2º IRLANDA

Alcanzó el segundo lugar debido a que en tres de los 11 indicadores se encuentra entre las tres mejores posiciones: *Liberalización del sector energético* (primer lugar), *Productividad laboral en el sector manufacturero* (segundo lugar) y *Productividad media del trabajo* (tercer lugar).

### 3º SUIZA

Se ubica dentro de los tres mejores países en seis de los 11 indicadores que componen al subíndice. Destaca el primer lugar en *Cambio en inventarios*, así como la segunda posición en los indicadores: *Productividad media del trabajo* y *Eficiencia energética*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013



## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México subió dos posiciones al pasar del lugar 29 al 27. El país perdió posiciones en cinco indicadores, se mantuvo en tres y avanzó en tres. Esto significa que los cambios positivos no fueron suficientes para contrarrestar los retrocesos.

En la gráfica se puede ver que México ha ganado posiciones desde 2009 debido a las mejoras en los indicadores de: *Productividad laboral en el sector manufacturero* y en el *Índice de transparencia y regulación de la propiedad privada*.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

En 2013, con la Reforma Energética, México liberalizó este sector. Este es uno de los cambios más significativos en el subíndice. Otros indicadores que presentaron mejoras fueron el *Índice de transparencia y regulación de la propiedad privada* (4%) y la *Productividad laboral en el sector manufacturero* (5%).

Por otro lado, México presentó una fuerte caída en el *Crecimiento de la productividad total de los factores* al perder 14 lugares y quedar en el lugar 37. Además, en el indicador de *Cambio en inventarios* se registró una disminución de 14%, el *Índice de economía informal* cayó 3% y la *Productividad media del trabajo* se redujo 1%. Cabe destacar que en el indicador de *Eficiencia energética* México avanzó 3% respecto a 2011, sin embargo, retrocedió en la tabla de países debido al incremento presentado por Indonesia, Israel y Guatemala.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p><b>Edad de retiro</b></p> <p>Con una edad de retiro de 65 años, México ocupa la cuarta posición de este indicador y está 3.5 años por encima del promedio de los 43 países. Solo es superado por Israel (68.5), Noruega (67) y Estados Unidos (66).</p> <p><i>En este subíndice México no presenta más indicadores que puedan ser considerados como fortalezas.</i></p>	<p><b>Índice de economía informal</b></p> <p>De acuerdo con datos del IMD, la economía informal en México obtuvo una calificación de 2 sobre 10. Este puntaje se encuentra muy por debajo de los 4.9 puntos que promedian los países analizados, por lo que México ocupa la penúltima posición en el indicador, sólo por encima de Colombia.</p> <p><b>Crecimiento de la productividad total de los factores</b></p> <p>El país se ubica entre los peores siete en este indicador, únicamente por arriba de Argentina, Grecia, Hungría, Nigeria, Sudáfrica y Turquía. Sin embargo, debe considerarse que éste es un indicador muy volátil por lo que el mal desempeño no necesariamente refleja una tendencia de largo plazo.</p> <p><b>Valor agregado de la agricultura</b></p> <p>México se ubica en la posición 34 en este indicador debido a que en promedio cada trabajador agrícola mexicano produce cerca de 6 mil dólares mientras que el promedio de los países evaluados es de aproximadamente 40 mil dólares por trabajador agrícola.</p>

### RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Edad de retiro (Años)	Sí	65.0	65.0	=	61.5	67.2
Índice de flexibilidad de las leyes laborales (índice (0-10))	Sí	5.5	5.6	✓	6.5	8.9
Índice de economía informal (índice (0-10))	Sí	2.1	2.0	✗	4.9	7.7
Productividad media del trabajo (Dólares de PIB por trabajador)	Sí	19,552	19,336	✗	45,128	108,254
Crecimiento de la productividad total de los factores (Porcentaje)	Sí	0.3	-2.0	✗	-0.4	3.2
Productividad laboral en el sector manufacturero (Dólares de PIB manufacturero por trabajador manufacturero)	Sí	54,404	57,313	✓	75,293	172,377

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
<b>Valor agregado de la agricultura</b> (Dólares por trabajador agrícola)	Sí	5,571	6,142	✓	39,975	220,444
<b>Liberalización del sector energético</b> (Índice ( 0 = no liberado, 1 = liberado))	Sí	0.0	1.0	✓	1.0	1.0
<b>Eficiencia energética</b> (Dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo)	Sí	10.2	10.5	✓	10.6	17.8
<b>Cambio en inventarios</b> (Porcentaje del PIB)	No	0.5	0.6	✗	0.5	-0.8
<b>Índice de transparencia y regulación de la propiedad privada</b> (Índice (0-5))	No	3.1	2.9	✓	2.5	1.3

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

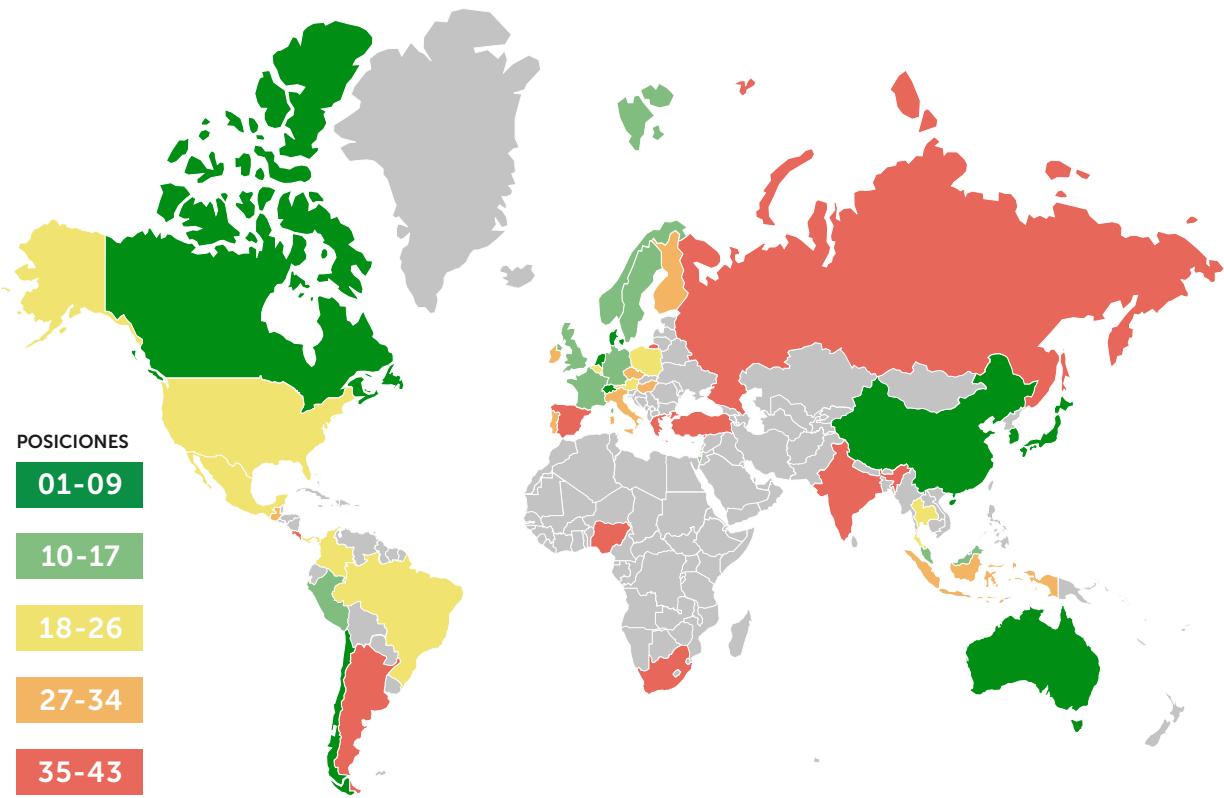
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



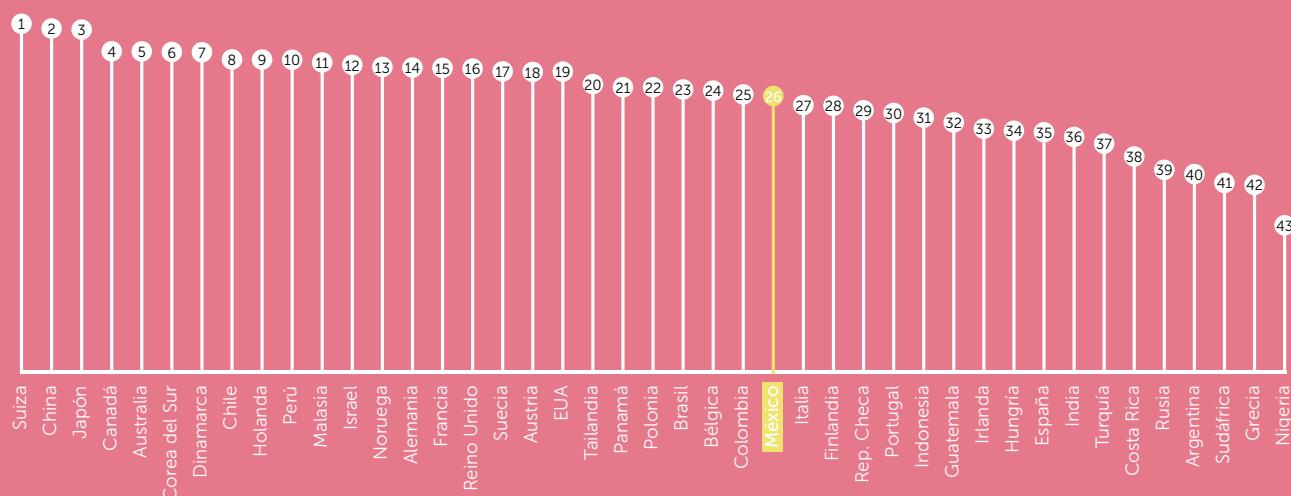
## ECONOMÍA ESTABLE

Mide el desempeño y la estabilidad de la economía que otorga certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar decisiones de corto y largo plazo. Incorpora medidas de riesgo relacionadas con el endeudamiento público y privado, así como el riesgo implícito en la volatilidad de la economía de cada país.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º SUIZA +

Lidera el subíndice debido a que en cuatro indicadores se encuentra entre los tres mejores lugares. Destaca su primera posición en los indicadores: *Calificación de la deuda* y *Control de precios*, así como el segundo lugar obtenido en *Inflación anual* e *Inflación promedio de los últimos 3 años*.

### 2º CHINA



Obtiene la segunda posición de China ya que se encuentra en el primer lugar en los indicadores: *Crecimiento promedio del PIB* y *Reservas internacionales*, así como el segundo lugar en los indicadores: *Crecimiento anual del PIB* y *Deuda externa*.

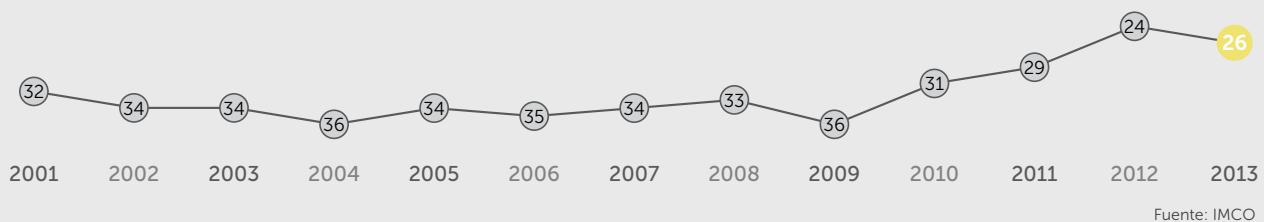
### 3º JAPÓN



Se ubica dentro de los cinco primeros lugares en cinco de los 14 indicadores que componen al subíndice. Destaca el primer lugar obtenido en *Inflación promedio de los últimos 3 años*, el segundo lugar en *Reservas internacionales* y el cuarto lugar en *Variabilidad de la inflación* y *Activos del sector financiero*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó tres posiciones en este subíndice del lugar 29 a la 26. Esto se debió el avance en posiciones en cuatro de los 14 indicadores que conforman este subíndice. A pesar de haber retrocedido en seis indicadores y permanecido en la misma posición en cuatro, las mejoras tuvieron un mayor impacto.

La gráfica muestra que México ha recuperado posiciones en el subíndice después de la caída en 2009. El resultado de 2013, es una de las mejores posiciones históricas del país producto de avances en materia de inflación, reservas y una menor varianza en el crecimiento promedio del PIB.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

El aumento de más de 12% en las *Reservas internacionales* en relación con las importaciones y una reducción de 8% en la *Tasa de desempleo* fueron los mayores avances del período, esto significó el avance a las posiciones 18 y 12, respectivamente. Por su parte, los *Activos de los depositantes* tuvieron un incremento cercano al 2% y los *Activos del sector financiero* se incrementaron en 18%, aunque ninguno significó avances en posiciones dado que los cambios fueron insuficientes frente al resto de los países.

Por otro lado, la *Tasa de crecimiento del PIB anual* cayó de 3.3% a 2% y la inflación pasó de 3.4% a 3.8%, esto último implicó un retroceso de 12 posiciones en el indicador. Finalmente, la contracción del *Crecimiento promedio del PIB de 3 años* no tuvo repercusión debido a que fue menor que la de otros países.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Variabilidad de la inflación</b> Medida por el Banco Mundial, la estabilidad de la inflación en los últimos 10 años coloca a México en la segunda posición del indicador, sólo detrás de Holanda por una diferencia mínima.	<b>Activos de los depositantes</b> De acuerdo con datos del Banco Mundial, los activos de los depositantes en México se han mantenido regularmente en niveles muy bajos. En 2013, el país tenía activos por sólo 35% del PIB, muy por debajo del promedio de 120% que presentan los 43 países incluidos en este análisis.
<b>Deuda externa</b> México ocupó la novena posición en este indicador. Su fortaleza radica en mantener una deuda externa equivalente a 27% del PIB frente al promedio de 130% que presentan los países evaluados.	<b>Activos del sector financiero</b> El país se ubica entre los siete peor calificados en este indicador, únicamente por arriba de Argentina, Colombia, Indonesia, Nigeria, Perú y Turquía. Las últimas posiciones han sido una constante en este tema para México, pues desde el 2001 el país no ha superado la posición 34.
<b>Índice de intervención de precios</b> De acuerdo con cifras del <i>Economist Intelligence Unit</i> , México se encuentra en la posición 11 en este indicador, junto con otros 22 países que ejercen relativamente pocos mecanismos para influir en los precios dentro de su economía.	<b>Índice de libertad para competir</b> México se ubica en el lugar 31 de este indicador. Con tres puntos, el país se colocó cerca de un punto por debajo de la media de los países evaluados.

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

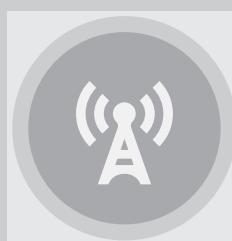
Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Crecimiento del PIB (Porcentaje)	Sí	4.0	1.1	✗	2.0	7.3
Crecimiento promedio del PIB (Porcentaje)	Sí	2.00	1.97	✗	2.0	8.0
Variabilidad del crecimiento del PIB (Desviación estándar de los últimos 10 años)	No	2.94	2.90	✓	2.7	1.0
Inflación (Porcentaje)	No	3.4	3.8	✗	2.7	-0.4
Inflación promedio (Porcentaje)	No	4.44	4.42	✓	3.8	0.3
Variabilidad de la inflación (Desviación estándar de los últimos 10 años)	No	0.7	0.6	✓	1.6	0.6
Tasa de desempleo (Porcentaje)	No	5.3	4.9	✓	8.2	2.2
Deuda externa (Porcentaje del PIB)	No	26.7	26.7	=	129.7	11.4
Calificación de deuda (Índice (0-20))	Sí	14.0	14.0	=	14.8	20.0

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Activos del sector financiero (Porcentaje del PIB)	Sí	208	246	✓	638	1,785
Activos de los depositantes (Porcentaje del PIB)	Sí	33.9	34.5	✓	120.1	275.8
Reservas (Dólares por cada mil de importaciones)	Sí	392	441	✓	453	1,479
Índice de intervención de precios (índice (0-5))	No	1.0	1.0	=	1.1	0.0
Índice de libertad para competir (índice (1-5))	Sí	3.0	3.0	=	3.6	5.0

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

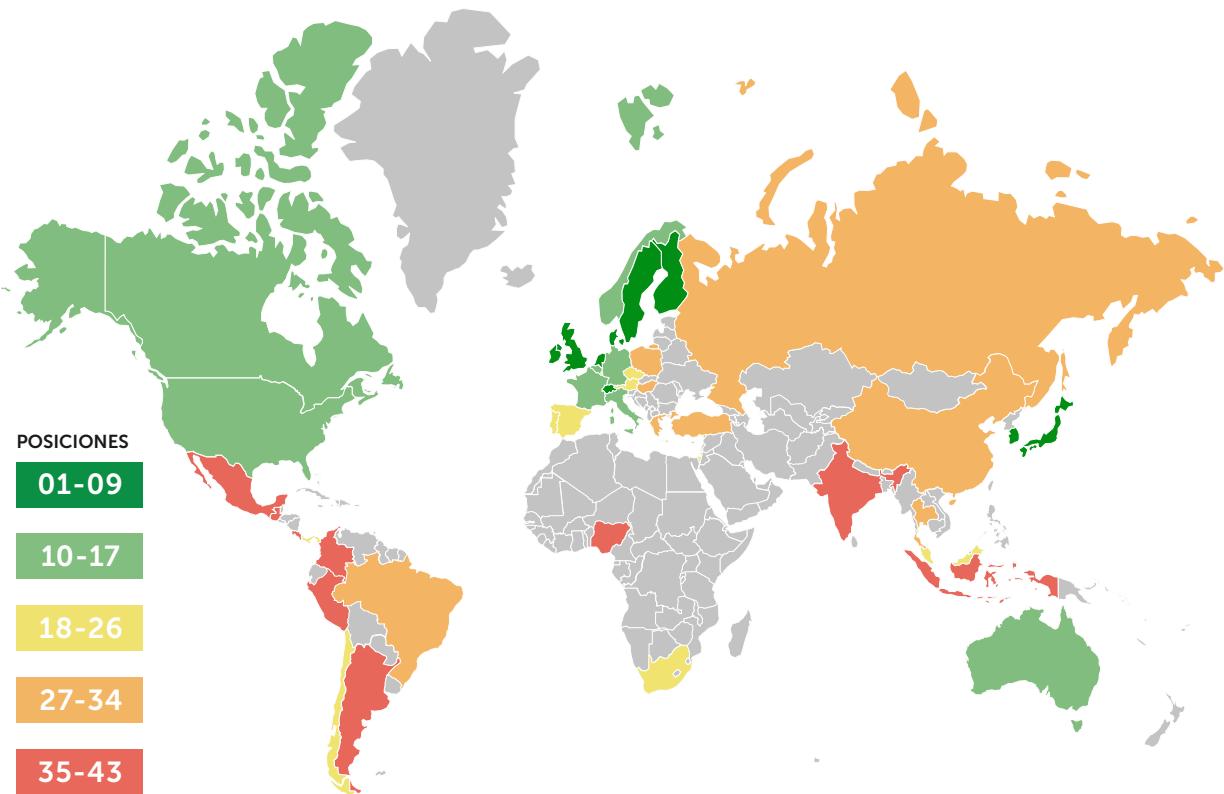
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



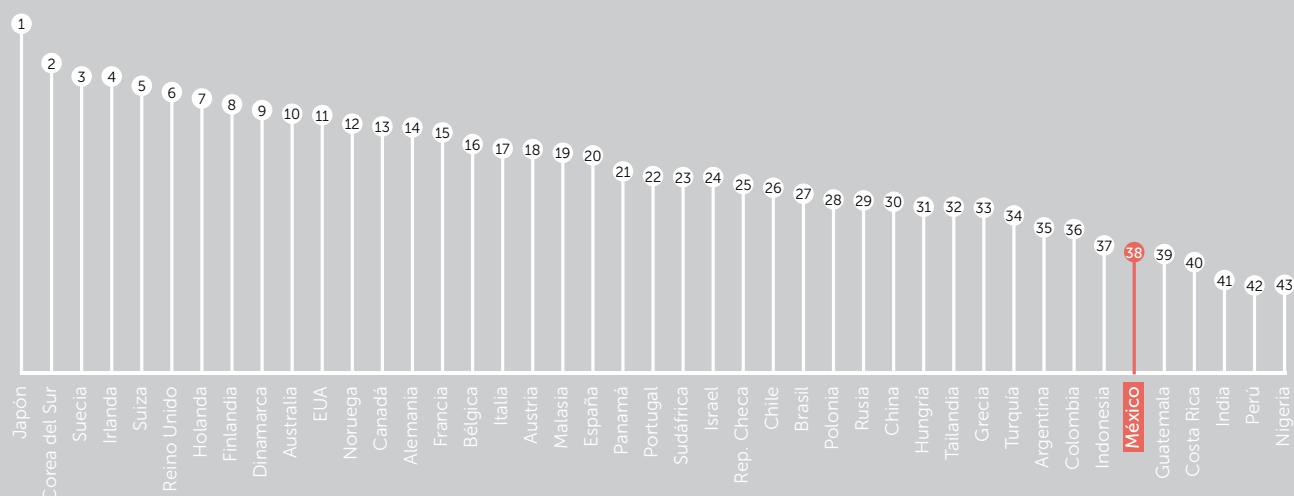
## SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL

Los sectores precursores conforman una infraestructura logística y financiera que facilita el intercambio comercial, la provisión de servicios de punta, la innovación y el desarrollo de productos y empresas. Este subíndice mide la calidad, eficiencia y costos de las telecomunicaciones, el transporte y el sector financiero, los cuales inciden en la productividad de otros sectores de la economía y el desarrollo a largo plazo de un país.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

1º JAPÓN

Lidera el subíndice debido a que ocupa la primera posición en cuatro de los 19 indicadores que componen al subíndice: *Transporte intraurbano de alta capacidad*, *Penetración del sistema financiero privado*, *Margen de intermediación* y *Cambio en empresas listadas en la bolsa*.

2º COREA DEL SUR



Obtiene la segunda posición de Corea del Sur al encontrarse entre los cinco mejores países en siete de los 19 indicadores medidos. Sobresale el primer lugar en *Transporte intraurbano de alta capacidad* (junto con Japón), así como el segundo lugar en *Pérdidas de electricidad* y *Capitalización del mercado de valores*.

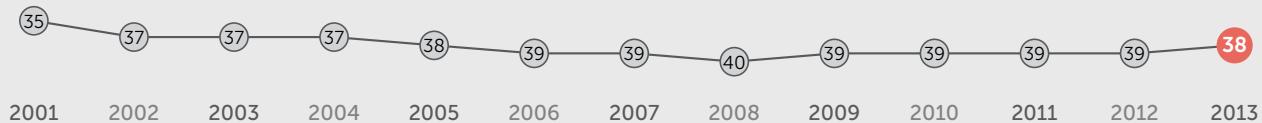
3º SUECIA



Se ubica entre los cinco mejores lugares en cuatro indicadores. Destaca el primer lugar en el *Índice de infraestructura portuaria* y el segundo puesto en *Usuarios de internet*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó un lugar en este subíndice para ubicarse en la posición 38, sólo arriba de Costa Rica, India, Nigeria y Perú. El país mejoró su posición en ocho de los 19 indicadores que conforman este subíndice, mantuvo la posición en siete y retrocedió en cuatro.

La gráfica muestra que México se ha mantenido alrededor de la posición 38 en la última década. Esto se debe a un avance más lento en el número de líneas móviles per cápita y en la capitalización del mercado de valores, así como el número de usuarios de internet.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

México mostró avances con respecto a 2011 en 15 de los 19 indicadores. Sin embargo, los avances de los indicadores de penetración de tecnología en el país, de construcción de infraestructura y de penetración financiera, no han sido suficientes para posicionarnos fuera del final de la tabla frente a los avances de otros países.

Entre los avances que más impactaron la posición de México estuvieron la inclusión de siete nuevas empresas en la Bolsa Mexicana de Valores en 2013 y la reducción del *Margen de intermediación* de 4 a 2.9 puntos porcentuales. Además, hubo 38% mayor *Capitalización del mercado de valores*, un crecimiento de 24% del *Tránsito aéreo de pasajeros*, un incremento en el *Gasto en Tecnologías de la Información*, así como un mayor puntaje en el *Índice de desempeño logístico*.

Finalmente, el mayor porcentaje de *Pérdidas de electricidad* (0.26 puntos porcentuales adicionales) no afectó la posición del país.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Seguridad energética</b> Con un valor de 802 puntos México se coloca en la cuarta posición de este indicador que mide el nivel de vulnerabilidad de un país en relación con sus fuentes de energía. Los primeros tres lugares los ocupan Colombia (753 puntos), Noruega (774 puntos) y Nigeria (786 puntos).	<b>Pérdidas de electricidad</b> De acuerdo con datos del Banco Mundial, las altas pérdidas de electricidad han sido una constante en nuestro país. Éstas representaron cerca del 16% de la energía generada en 2013. Esta cifra duplica las pérdidas promedio que experimentan el resto de los países (8%) y ubican al país en la posición 41, sólo por debajo de Brasil e India.
<b>Cambio en empresas listadas</b> Con siete empresas adicionales en la Bolsa Mexicana de Valores en 2013, México obtuvo la octava posición de este indicador que mide el dinamismo de la bolsa de valores de cada país.	<b>Líneas móviles</b> A pesar del incremento de 8% en el número de personas que cuentan con una línea móvil, México cayó una posición en el indicador al ubicarse en el lugar 40. El país cuenta con 858 líneas por cada mil habitantes, mientras que el promedio de los países evaluados es de 1,217 líneas.
<b>Margen de intermediación</b> México se encuentra en la posición 15 de este indicador con un margen de intermediación de 2.9 puntos porcentuales, muy por debajo del promedio de los países analizados cuyo margen es de 4.5 puntos porcentuales.	<b>Penetración del sistema financiero privado</b> Entre 2011 y 2013, los créditos bancarios como porcentaje del PIB crecieron 75%. Sin embargo, debido al amplio rezago, México permaneció en la posición 37 sólo por encima de Argentina, Guatemala, Indonesia, Nigeria y Rusia.

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Seguridad energética (Índice (-∞, ∞))	No	912	802	✓	1,061	771
Pérdidas de electricidad (Porcentaje de la energía generada)	No	15.4	15.7	✗	7.8	3.1
Líneas móviles (Por cada mil habitantes)	Sí	792	858	✓	1,217	1,656
Usuarios de internet (Por cada cien habitantes)	Sí	37.2	43.5	✓	65.1	94.8
Servidores seguros de internet (Por cada millón de habitantes)	Sí	25.8	26.5	✓	604.2	2,231.9
Gasto en Tecnologías de Información (Dólares por persona económicamente activa)	Sí	396	431	✓	1,584	4,359

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Transporte intraurbano de alta capacidad (índice (0-∞))	Sí	0.1	0.1	=	0.3	0.9
Carreteras pavimentadas (Porcentaje del total de carreteras)	Sí	37.8	38.6	✓	65.4	100
Tránsito aéreo de pasajeros (Pasajeros transportados por cada persona económicamente activa)	Sí	0.6	0.7	✓	2.3	7.9
Índice de desempeño logístico (transporte) (índice (1-5))	Sí	3.05	3.09	✓	3.5	4.0
Índice de infraestructura portuaria (índice (1-5))	Sí	3.0	3.2	✓	3.7	5.0
Tráfico portuario de contenedores (Unidades equivalentes a 20 pies (TEU) por millón de dólares de PIB)	Sí	3.6	3.9	✓	13.5	93.7
Penetración del sistema financiero privado (Créditos bancarios como porcentaje del PIB)	Sí	44.9	49.5	✓	123.9	271
Margen de intermediación (Puntos porcentuales)	No	4.0	2.9	✓	4.5	0.9
Capitalización del mercado de valores (Porcentaje del PIB)	Sí	34.9	48.2	✓	64.7	160
Capitalización del mercado de valores (micro) (Porcentaje del PIB)	Sí	0.0	0.0	=	1.5	16.7
Cambio en empresas listadas (Número)	Sí	-2.0	7.0	✓	26.3	421
Rotación de activos bursátiles (Porcentaje del margen de capitalización)	Sí	26.0	24.8	✗	59.2	163
Índice de competencia de Boone (índice (-∞,∞))	No	-0.023	-0.020	✗	-0.025	-0.121

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

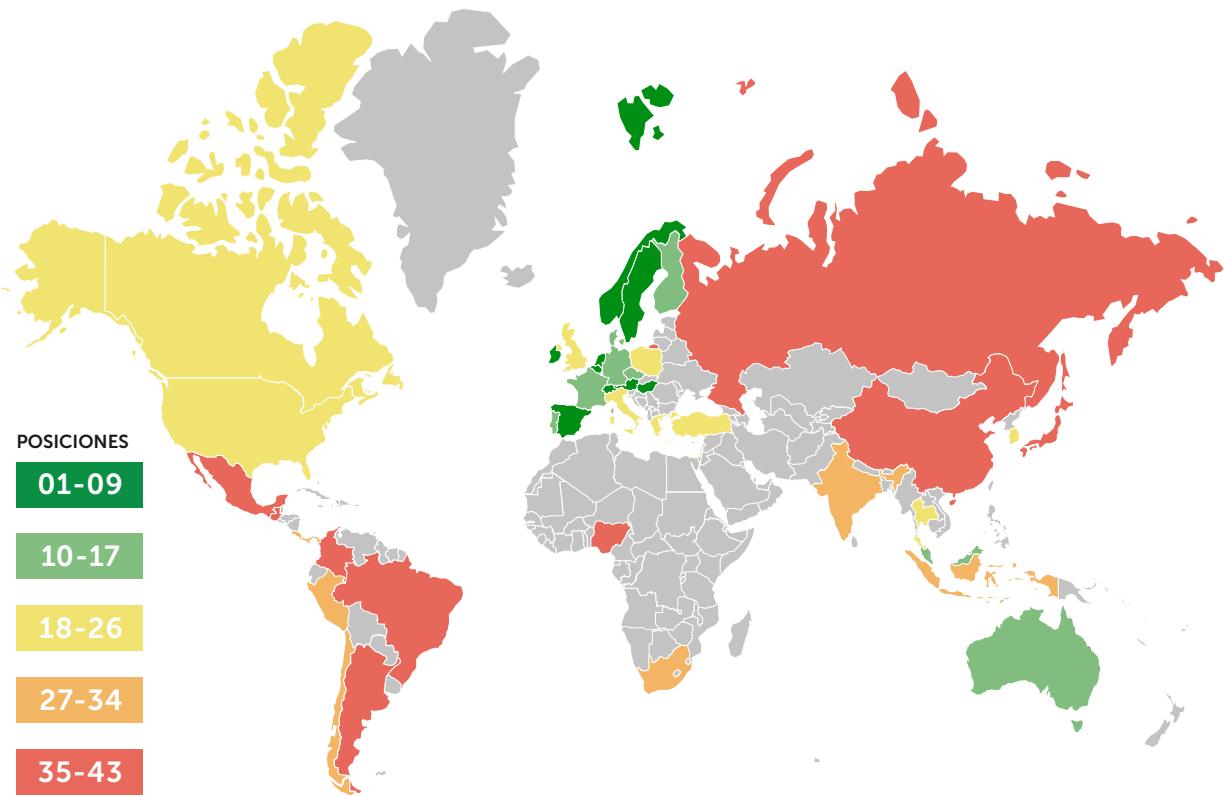
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



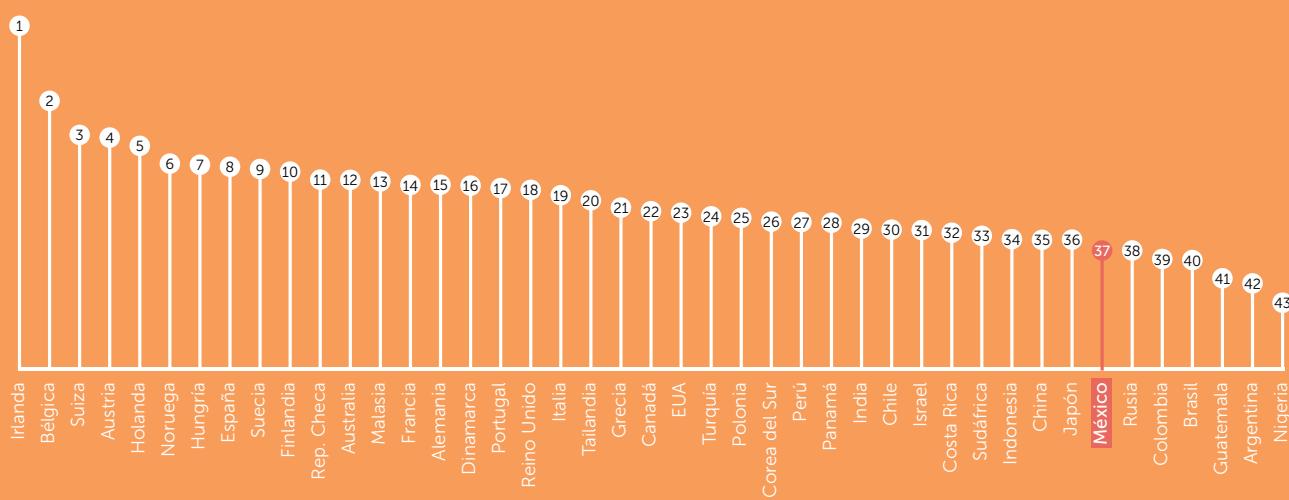
## APROVECHAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Califica en qué medida los países capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos. Evalúa temas como el turismo internacional, el comercio exterior y los flujos de capitales a través de indicadores que reflejan tanto su volumen como las barreras que enfrentan.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º IRLANDA

Ocupa la primera posición al estar al frente en tres de los 15 indicadores analizados: Apertura comercial, Inversión extranjera directa neta y el Promedio de 3 años de la Inversión extranjera directa neta. Se ubica también como el segundo mejor país en Ingresos por turismo y Llegadas de turistas y ocupa el tercer lugar en los indicadores: Acuerdos comerciales y Socios comerciales efectivos.

### 2º BÉLGICA

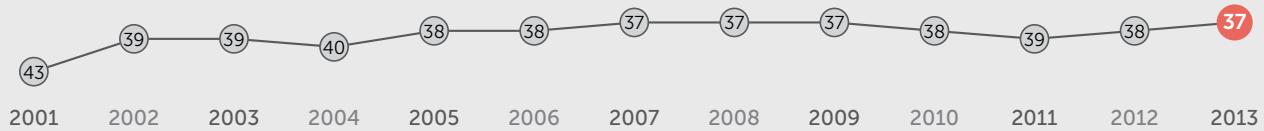
Se ubica en la segunda posición ya que se encuentra entre los tres mejores lugares de los siguientes indicadores: Promedio de 3 años de inversión extranjera directa neta (segundo lugar), Acuerdos comerciales (tercer lugar) y Apertura comercial (tercer lugar).

### 3º SUIZA

Se encuentra dentro de los cinco mejores países en cuatro indicadores. Destaca el primer lugar en Aranceles agrícolas y Aranceles manufactureros, así como el tercer lugar en Ingresos por turismo.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó dos lugares en este subíndice, ubicándose en el lugar 37 por encima de Brasil y Rusia. El país avanzó posiciones con respecto al resto de los países en seis de los 15 indicadores que conforman el subíndice, retrocedió en cinco y se mantuvo en la misma posición en cuatro.

En la gráfica se muestra que México ha mejorado su posición en este subíndice en los últimos años. Esto se debe principalmente a una política de desgravación arancelaria en el tiempo y una mayor apertura comercial.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

Los cambios más significativos se presentaron en tres indicadores: un aumento de 55% en la *Inversión Extranjera Directa neta*, una disminución de 0.5 puntos porcentuales en los *Aranceles agrícolas*, así como una reducción de 0.6 puntos porcentuales en los *Aranceles manufactureros* lo que ubicó a México en el séptimo lugar dentro de este indicador.

Destaca la disminución de 3% en el puntaje del *Índice de barreras ocultas a la importación*. Sin embargo, las mayores caídas de países como EUA, Perú e Israel, impidieron que México retrocediera posiciones en este indicador. Por otro lado, la *Variabilidad de la Inversión Extranjera Directa neta* tuvo un detrimiento de 35%, mientras que el *Gasto militar como porcentaje del PIB* se incrementó en 0.1 puntos porcentuales.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Variabilidad de la Inversión Extranjera Directa</b> El incremento de 35% en este indicador ocasionó que México cayera del primer al segundo lugar, solo por detrás de Corea del Sur. Sin embargo, es una de sus fortalezas por la posición en que se ubica con respecto a los países medidos.	<b>Diversificación de las importaciones</b> México ocupa la penúltima posición, solo detrás de Canadá debido a la cercanía y dependencia con Estados Unidos. Entre 2011 y 2013 el país se volvió ligeramente más dependiente de nuestro vecino de la frontera norte al pasar del 64 al 65% del total de importaciones hacia ese país.
<b>Aranceles manufactureros</b> De acuerdo con datos del Banco Mundial todos los países redujeron este tipo de aranceles entre 2011 y 2013. No obstante, México fue el cuarto país con mayor avance, reduciendo el porcentaje de 1.9 a 1.3 en el periodo observado. Esto le permitió avanzar de la posición 26 a la 7 en tan solo dos años.	<b>Diversificación de las exportaciones</b> Al igual que las importaciones, se observa una baja diversificación en las exportaciones mexicanas. El 79% de nuestras exportaciones tienen como destino Estados Unidos. Por lo anterior, México se encuentra en la última posición del indicador.
<b>Gasto militar</b> Con un aumento de 0.55% del PIB en 2011 a 0.62% en 2013 en este tipo de gasto, México perdió una posición para ubicarse en el sexto sitio, solo por debajo de Costa Rica, Panamá, Guatemala, Nigeria e Irlanda. A pesar de esto, nuestro país se encuentra muy por debajo del 1.6% que promedian los 43 países evaluados.	<b>Socios comerciales</b> Con 183 socios comerciales efectivos, 23 menos que el promedio de los países, México se encuentra en la posición 38 de este indicador que mide el número de mercados aprovechados por cada país.

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Organizaciones internacionales a las que pertenece (Número)	Sí	68.0	73.0	✓	71.6	90.0
Acuerdos comerciales (Número)	Sí	15.0	15.0	=	20.9	37.7
Socios comerciales efectivos (Número)	Sí	174	183	✓	206	227
Apertura comercial (Porcentaje del PIB)	Sí	63.7	64.2	✓	81.3	175
Diversificación de las exportaciones (Porcentaje de las exportaciones)	No	78.7	78.9	✗	23.1	9.8
Diversificación de las importaciones (Porcentaje de las importaciones)	No	63.5	65.2	✗	23.7	11.5

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Barreras ocultas a la importación (índice (0-10))	Sí	5.9	5.8	✗	5.7	7.0
Aranceles agrícolas (Porcentaje)	No	1.1	0.6	✓	1.9	0.1
Aranceles manufactureros (Porcentaje)	No	1.9	1.3	✓	2.8	0.3
Inversión Extranjera Directa neta (Dólares por cada persona económicamente activa)	Sí	468	727	✓	1,397	10,254
Inversión Extranjera Directa neta promedio (Dólares por cada persona económicamente activa PEA (promedio de 3 años))	Sí	472	424	✗	1,761	11,544
Variabilidad de la Inversión Extranjera Directa neta (Desviación estándar de los últimos 10 años (dólares por persona económicamente activa))	No	0.18	0.25	✗	0.7	0.2
Ingresos por turismo (Porcentaje del PIB)	Sí	246	255	✓	1,528	4,664
Llegadas de turistas (Turistas por cada mil habitantes)	Sí	196	194	✗	589	2,039
Gasto militar (Porcentaje del PIB)	No	0.55	0.62	✗	1.6	0.2

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

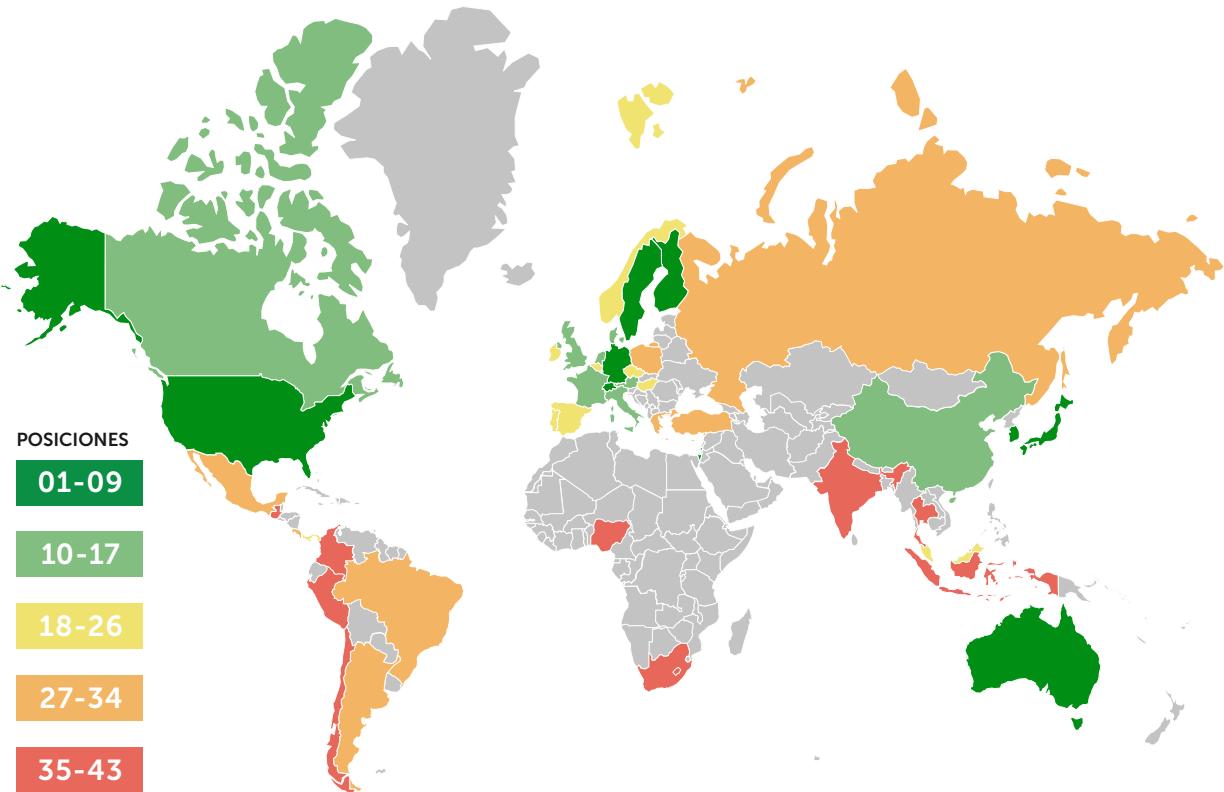
Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.



## INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

Califica la capacidad de los países para competir con éxito en la economía global, particularmente en sectores de alto valor agregado intensivos en conocimiento y tecnología de punta. El subíndice evalúa temas como el nivel de sofisticación de las economías de los países y su capacidad para generar valor a través de la innovación y el avance tecnológico.

### MAPA DE POSICIONES



### RESULTADOS GENERALES



## LOS TRES MEJORES DEL MUNDO

### 1º COREA DEL SUR



Lidera el subíndice debido a que ocupa la primera posición en tres de los nueve analizados: *Gasto en investigación y desarrollo*, *Coeficiente de invención* y *Población en ciudades grandes*. Se ubica también en el quinto lugar en el *Índice de complejidad económica* y el sexto en *Exportaciones de alta tecnología*.

### 2º JAPÓN



Su segundo lugar se debe principalmente a que se encuentra entre los tres mejores países en cuatro de los indicadores: *Índice de complejidad económica* (primer lugar), *Coeficiente de invención* (segundo lugar), *Empresas nacionales en el Fortune 500* (tercer lugar) y *Población en grandes ciudades* (tercer lugar).

### 3º ISRAEL



Se ubica dentro de los cinco mejores países en tres de los nueve indicadores medidos. Destaca el segundo lugar en *Gasto en investigación y desarrollo* y *Población en ciudades grandes*, así como el tercer lugar en *Empresas con ISO 9000*.

## DESEMPEÑO DE MÉXICO 2001-2013

### POSICIÓN (1-43)



Fuente: IMCO

## PRINCIPALES CAMBIOS 2011 -2013

### PRINCIPALES CAMBIOS EN POSICIONES

México avanzó una posición en este subíndice al pasar del lugar 29 al 28. Lo anterior se debió a que el país avanzó posiciones en cuatro de los nueve indicadores que conforman el subíndice, retrocedió en uno y se mantuvo en la misma posición en los otros cuatro.

En la gráfica se muestra que la posición de México se ha mantenido relativamente estable aunque se observa una ligera tendencia a la baja con respecto al resto del mundo en la mayor parte de los indicadores.

### PRINCIPALES CAMBIOS EN INDICADORES

Los principales cambios se debieron a un aumento de 7.5% en el *Índice de complejidad económica* que estima la Universidad de Harvard, un aumento de 3.4% en el *Coeficiente de invención* y un ligero crecimiento de 1.4 puntos porcentuales del *PIB de servicios*. El mayor número de *Empresas con ISO 9000* y el aumento en el *Gasto en investigación y desarrollo* de 0.4 puntos porcentuales no repercutieron en mejoras respecto al resto de los países.

Por su parte, la contracción de las *Exportaciones de alta tecnología como porcentaje del total de exportaciones manufactureras* propició que el país perdiera una posición en el indicador.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p><b>Población en ciudades grandes</b></p> <p>México se encuentra en la octava posición de este indicador debido a que cerca del 48% de su población vive en ciudades con más de 500 mil personas. Lo anterior lo ubica 13 puntos porcentuales por arriba de la media de los 43 países analizados.</p>	<p><b>Gasto en investigación y desarrollo</b></p> <p>A pesar del incremento de 5% entre 2011 y 2013 en este tipo de inversión, México se encuentra entre los ocho últimos lugares de este indicador. El país apenas concentra el 0.5% del PIB de inversión en investigación y desarrollo, mientras que la media de los países evaluados es de 1.6% del PIB.</p>
<p><b>Exportaciones de alta tecnología</b></p> <p>Debido a que el 16% de las exportaciones manufactureras de México son de alta tecnología, el país se ubica en la posición 17, ligeramente por arriba de la media (15 puntos porcentuales). Sin embargo, preocupa que este valor se ha reducido a través del tiempo, al pasar de 22% en 2001 a 17% en 2011.</p>	<p><b>Empresas con ISO 9000</b></p> <p>De 2011 a 2013, México incrementó el número de empresas con certificaciones ISO, ponderadas por la población económicamente activa. Debido a esto escaló a la posición 36. Sin embargo, con 100 empresas certificadas, el país se encuentra lejos de la media de 903 empresas en el resto de los países.</p>
<p><b>Empresas nacionales en el Fortune 500</b></p> <p>México cuenta con tres empresas en este listado, ubicándose en la posición 17 de los 43 países analizados. Aunque este número no cambió entre 2011-2013, el país avanzó una posición debido a la salida de esta lista de empresas de Bélgica.</p>	<p><b>Artículos científicos y técnicos</b></p> <p>México aumentó el número de artículos científicos y técnicos publicados en 2013. Con esto ocupa la posición 34 de este indicador. Si bien los 89 artículos por millón de trabajadores (PEA), es su resultado más alto en los últimos seis años, sigue muy lejos de la media de 1553 artículos en los primeros 19 lugares.</p>

## RESULTADOS DE MÉXICO POR INDICADOR

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Gasto en investigación y desarrollo (Porcentaje del PIB)	Sí	0.4	0.5	✓	1.6	4.0
Coeficiente de invención (Aplicaciones de patentes por cada millón de personas económicamente activas)	Sí	277	287	✓	820	5,485
Artículos científicos y técnicos (Artículos publicados por cada millón de personas económicamente activas)	Sí	86.8	88.7	✓	837	2,102
Exportaciones de alta tecnología (Porcentaje de las exportaciones manufactureras)	Sí	16.5	15.9	✗	14.4	39.3
Índice de complejidad económica (Índice (-∞, ∞))	Sí	0.9	1.0	✓	0.8	2.1

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2013)	Promedio de los tres mejores (2013)
		2011	2013	Cambio		
Empresas nacionales en el Fortune 500 (Número)	Sí	3.0	3.0	=	11.1	94.0
Empresas con ISO 9000 (Empresas por cada millón de personas económicamente activas)	Sí	90.9	99.5	✓	903	3,789
Población en ciudades grandes (Porcentaje de la población total que vive en ciudades de 500 mil o más habitantes)	Sí	48.2	48.1	✗	35.1	70.6
PIB servicios (Porcentaje del PIB total)	Sí	60.3	61.7	✓	66.2	80.0

Fuente: IMCO.

Consulta el Anexo metodológico para conocer las definiciones y fuentes de cada indicador.

Visita [IMCO.org.mx/indices](http://IMCO.org.mx/indices) para acceder a las fichas interactivas por subíndice.

## #IMCOPropone

### 30 acciones para impulsar la Competitividad de México

#### Sistema de derecho confiable y objetivo

- Robustecer el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)
- Profesionalizar a las policías estatales
- Mejorar el sistema de procuración de justicia

#### Manejo sustentable del medio ambiente

- Revertir el deterioro de los acuíferos
- Sustituir incentivos contradictorios con políticas de mercado
- Revertir la pérdida de biodiversidad de manera más efectiva

#### Sociedad incluyente, preparada y sana

- Implementar cabalmente la Reforma Educativa
- Transformar el Sistema Nacional de Salud al nuevo perfil epidemiológico que vive el país
- Cambiar la política fiscal para reducir la pobreza

#### Sistema político estable y funcional

- Reducir el costo del sistema electoral a estándares internacionales
- Asegurar condiciones de competencia para candidatos independientes y eliminar candados a la reelección
- Implementar un sistema de penas acotado y aplicable

#### Gobierno eficiente y eficaz

- Acotar las posibilidades de corrupción en compras y obra pública
- Lograr finanzas públicas sanas y responsables a nivel subnacional
- Implementar acciones para digitalizar a los gobiernos locales del país

#### Mercado de factores eficiente

- Atender pendientes en materia laboral
- Aumentar la productividad agrícola
- Crear políticas para promover la inversión en energías limpias dentro de la Reforma Energética

#### Economía estable

- Instaurar una nueva Reforma Fiscal
- Crear un sistema de seguridad universal
- Profundizar el mercado de capitales del país

#### Sectores precursores de clase mundial

- Asegurar el uso más eficiente del espectro
- Financiar a Pymes a través del mercado de capitales
- Mejorar la eficiencia en logística del país

#### Aprovechamiento de las relaciones internacionales

- Asegurar que el acuerdo comercial del Transpacífico no implique retrocesos respecto al TLC
- Flexibilizar las libertades del aire
- Promover una apertura migratoria en el país

#### Innovación y sofisticación de los sectores económicos

- Enfocar un porcentaje de la inversión pública en investigación y desarrollo hacia la demanda
- Cambiar el modelo de educación terciaria
- Mejorar el flujo de información entre sector académico y sector productivo





# SISTEMA DE DERECHO CONFIABLE Y OBJETIVO

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

1. Robustecer el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Con el objetivo de mantener y concretar el propósito de las reformas constitucionales de mayo de 2015, sin erosionar el espíritu de los cambios, es fundamental que la redacción de las leyes secundarias esté acompañada de un constante diálogo y con el apoyo de la sociedad civil. Entre los temas fundamentales a trabajar están:

- Elaborar una tipología de "delitos de corrupción" y establecer sanciones claras. Actualmente existe una ambigüedad en la definición y descripción de las conductas delictivas o sanciones vinculadas con actos de corrupción. Esto provoca que muchos de los casos sean desestimados por las autoridades administrativas o judiciales, limitando el impacto de la reforma. Por ello, es indispensable definir con claridad los actos de corrupción que se vinculen con delitos y especificar las sanciones correspondientes.
- Instaurar los sistemas anticorrupción locales y homologar la legislación. Es decir, se necesita que cuando los gobiernos estatales trabajen en la armonización, se aseguren que los códigos penales locales se asemejen a la Ley Federal Anticorrupción para evitar inconsistencias en delitos vinculados con actos de corrupción entre un estado y otro.
- Capacitar a un grupo de ministerios públicos en el funcionamiento del SNA. Esto permitirá generar los expedientes de forma más efectiva y disminuirá las posibilidades de éxito de las impugnaciones. Actualmente no hay ministerios públicos especializados en la materia y eso pone en riesgo uno de los principales objetivos de la reforma constitucional: sancionar penalmente actos de corrupción.
- Crear una ley como el *Whistleblower Act* y el *False Claims Act* (FCA) de Estados Unidos. Este tipo de leyes no existen en México, pese a que la OCDE las recomienda para combatir

la corrupción. La primera ofrece protecciones legales y recompensas para aquellos que informen sobre actos fraudulentos (cometidos tanto por el gobierno como por privados). La segunda permite a actores privados hacer una demanda en nombre del Gobierno por alguna pérdida que éste haya sufrido, ya sea por fraude, cohecho, peculado, robo, entre otros. El agente privado se queda con un porcentaje de las ganancias (que en realidad son recuperaciones de lo que el Estado perdió), el cual en promedio suele ser de 16.5% del monto ganado. Lo anterior incentiva a que los ciudadanos que tengan conocimiento de los delitos hagan algo al respecto, minimiza los costos de recuperación para el Estado y aumenta la probabilidad de recuperación.

- Promover la firma de un "Acuerdo anticorrupción para Norteamérica" en el marco del Tratado de Libre Comercio. Con la finalidad de homologar las prácticas anticorrupción en el comportamiento de las empresas de la región.

2. Profesionalizar a las policías estatales. Si bien hace apenas un año se creó la Gendarmería Nacional, persiste el reto de conformar una Policía Nacional y no permitir el surgimiento de nuevos cuerpos policiacos en todos los niveles. El gobierno federal debería impulsar la transformación de las policías en los estados tomando como modelo el caso de Nuevo León. Esta entidad ha logrado reducir los asesinatos en 75% entre 2011 y 2014 a partir de acciones como:

- Escalar el modelo de la "Fuerza Civil" de Nuevo León donde hay colaboración de los sectores empresarial, sociedad civil y gobierno. En este sentido, se deberán crear carreras dentro de las corporaciones policiacas y ofrecer condiciones laborales que permitan una vida digna (como vivienda, seguro de vida y salud, becas para estudios de hijos de agentes, entre otros) con distintos tramos de control y una evaluación continua que vaya más allá de los controles de confianza. La creación de unidades de asuntos internos y unidades de inteligencia de las

policías debería ser un pilar fundamental de la modernización de los sistemas de seguridad.

- **Vincular a policías con procuradurías.** Para mejorar la colaboración entre las diferentes policías con las procuradurías durante el desarrollo de investigaciones penales, se recomienda diagnosticar el desarrollo del procedimiento a partir de la evidencia de lo que se documente en las investigaciones penales. Ahí están contenidas las constancias verificables de la interacción entre las diferentes autoridades involucradas que permitirán elaborar políticas de mejora ad hoc a las necesidades reales de la procuración de justicia.
- **Transparentar el gasto que se ejerce en todos los cuerpos policíacos.** Al ser la honestidad de los nuevos policías uno de los principales activos, se debe conocer el gasto que se realiza en su función para lograr una mejor evaluación de los resultados, así como un mapeo de las necesidades materiales y financieras de cada una de las unidades policíacas en los distintos órdenes de gobierno.

**3. Mejorar la calidad de la implementación de la Reforma Penal.** El objetivo de la Reforma Penal de 2008 fue mejorar la calidad de la impartición y acceso de justicia a partir de un sistema acusatorio que busca que el proceso esclarezca los hechos, proteja al inocente, que procure que el culpable no quede impune y que sus daños se reparen. A un año de que venza el plazo para su cumplimiento, se requiere saber si la ley está teniendo los efectos esperados, por lo que se recomienda:

- **Evaluar su implementación en cada una de las entidades federativas.** Solo a partir de la evidencia de la impartición de justicia penal en los procedimientos se podrá conocer si esta Reforma ha tenido el impacto esperado. Esto permitiría apoyar a los estados más rezagados para realizar los ajustes necesarios antes de que venza el plazo y conocer el costo de dicha implementación. La evaluación tendría que hacerse a través de un ente autónomo como el CONEVAL o la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- **Crear un órgano de implementación de la Reforma Penal** con más atribuciones y presupuesto que la Secretaría Técnica (SETEC) del Consejo de Coordinación. Es necesario que una institución federal asuma el liderazgo de la implementación de la Reforma a través de la definición de una ruta

crítica tanto para las entidades federativas como para el propio Gobierno Federal. En este órgano deberán participar gobernadores y funcionarios federales del más alto nivel, además de contar con un esquema de facultades para implementar y generar consecuencias para aquellas entidades que incumplan con su implementación.

**4. Mejorar el sistema de procuración de justicia.** El país se enfrenta a debilidades en diversas áreas vinculadas al Estado de derecho, por lo que se deben atender aspectos generales que, sin importar la materia que trate, contribuirían a la eficacia de las leyes:

- **Profesionalizar el sistema de justicia.** El capital humano es el insumo más importante dentro de un sistema de justicia confiable, transparente, moderno y consistente con una sociedad democrática. La profesionalización debe abarcar al Ministerio Público (MP) pero sobre todo a la defensoría pública, que tradicionalmente ha sido el eslabón más débil y con menor preparación en el sistema de justicia. La profesionalización debe ir acompañada de un esfuerzo por cambiar los hábitos y costumbres de la burocracia judicial, los cuales van desde una adecuada capacitación en materia de derechos humanos y el respeto al debido proceso, hasta mejorar las condiciones de trabajo como salario, material y equipo.
- **Mejorar el sistema de denuncias.** Actualmente existen mecanismos de queja y denuncia para ejercer acción en contra de aquellos servidores públicos que incumplen con sus obligaciones o bien, que se vinculan con actos de corrupción. Sin embargo, es necesario reforzar aspectos como el anonimato de los denunciantes a través de mecanismos de denuncia de fácil acceso y uso. Esto puede lograrse mediante el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación en aplicaciones para dispositivos móviles o páginas electrónicas que permitan la interacción con el ciudadano.

**5. Garantizar seguridad jurídica en la propiedad rural y urbana**

- **Crear un catastro nacional sobre la propiedad rural que sea transparente** en el cual se pueda obtener el estado actual de cada predio, documentación y representación legal. Una de las principales barreras para la inversión en el sector rural mexicano es la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra debido a que los contratos son arriesgados porque los

representantes legales ejidales son vulnerables ante cambios en la representación ejidal y a que los tribunales agrarios carecen de sistemas eficaces para resolver controversias.

- Implementar tecnologías de la información en los catastros y verificación de predios como códigos QR (*Quick Response*). La incertidumbre sobre la condición legal de una propiedad y su uso de suelo podría reducirse mediante la implementación de códigos QR en los permisos de construcción de hogares/establecimientos, así como en las escrituras de los mismos.
- Armonizar la normatividad del régimen de propiedad agrario con el de propiedad privada. Transitar del régimen de propiedad agrario hacia uno en que la propiedad comunal o ejidal se sujetase a un régimen civil con las mismas leyes que todos. Transparentar todo lo referente al reconocimiento de los tipos de propiedad que no son privados.
- Ampliar el acceso a servicios de fe pública a través de una prestación del Estado que sea accesible. El Estado tiene la facultad originaria de actos de fe pública antes que cualquier particular. Con esta propuesta, se podría contribuir a ampliar los niveles de certeza jurídica en el régimen de propiedad privada y en las actividades empresariales, en especial para personas con menor poder económico que hoy no pueden acceder a servicios de fe pública. Con esta idea se respetan los derechos adquiridos por el gremio notarial, pero se fomenta desde los gobiernos estatales la competencia en servicios de esta índole.



# MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

1. Mejorar la regulación ambiental y asegurar su cumplimiento. Aunque este es uno de los retos más complicados, existen múltiples acciones que se pueden hacer para mejorar la situación. Entre las tres más importantes están:

- Fortalecer a las agencias de protección del ambiente. Por un lado, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la nueva Agencia Nacional de Seguridad Industrial (ANSEA) deberían tener plena autonomía presupuestaria y de gobernanza. En otras palabras, sus titulares deberían ser nombrados por el Congreso y su vigencia debería ir más allá del sexenio. Por otro lado, deberían poder revisar el otorgamiento de permisos (con posibilidad de revocación temporal o de forma permanente), así como denunciar ante la Procuraduría General de la República cualquier actividad que se suponga es un delito.
- Ampliar el impuesto al carbono y etiquetar sus recursos para fomentar su captura. A diferencia de otros países, los recursos de dicho impuesto no han sido etiquetados en su totalidad para reducir la generación de emisiones o fomentar su captura. En este sentido, los recursos deberían etiquetarse para este tipo de proyectos en bosques mexicanos y proyectos de biogás en ciudades. También se sugiere reducir las exenciones actuales al gas natural y a la turbosina una vez que se encuentre en pleno funcionamiento el mercado de energía eléctrica y el mercado de hidrocarburos en el país.
- Incluir las externalidades como criterio esencial para determinar la asignación de obra pública y precios de venta al mercado. Tanto para las subastas en el sector eléctrico como para la realización de un proyecto turístico y obras de infraestructura se debe incluir el costo de las externalidades de distintas actividades económicas. Éstas deberán ser estimadas a partir de metodologías avaladas internacionalmente a

través de una institución como Semarnat para determinar el costo que los proveedores del bien o servicio deberán considerar pagar a la sociedad.

2. Revertir el deterioro de los acuíferos. México es considerado un país semiárido. En la actualidad, cerca de una cuarta parte de sus acuíferos se encuentran sobreexplotados por la falta de políticas adecuadas tanto en el agua de uso agrícola como urbano. En este sentido se sugiere:

- Fortalecer la gobernanza del agua. Se necesita dar mayor autonomía a los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares para desarrollar planes efectivos y generar recursos para llevar a cabo sus tareas. También es importante balancear a los sectores que están representados en dichos consejos. Asimismo, se deberán rediseñar los Planes Rectores para la gestión del agua de los consejos de cuenca, integrando diagnósticos de vulnerabilidad y medidas de adaptación como instrumentos vinculantes.
- Establecer una plataforma para compartir buenas prácticas sobre el buen uso y consumo de agua en todos los niveles.
- Crear mercados eficientes de agua con tarifas que reflejen el costo real de provisión y tratamiento del agua, así como su escasez. Para ello, el primer paso es actualizar el inventario de las concesiones que ha otorgado la CONAGUA e impulsar una política de instalación y operación de micromedidores para conocer el volumen consumido por usuario. Asimismo, se requiere que en la modificación de la legislación estatal se determine que los consejos de cuenca sean los que determinen las tarifas (y no los congresos locales) para evitar su uso político.

3. Sustituir incentivos contradictorios por políticas de mercado. Uno de los problemas de la política actual son los objetivos encontrados de las distintas políticas en materia ambiental. Para lograr una mayor efectividad de las mismas se sugiere:

- Desacoplar subsidios a los recursos naturales y condicionar apoyos. En lugar de asumir la pérdida administrativa en Hacienda y CFE por el subsidio en la tarifa 09 de electricidad para el bombeo agrícola (que contribuye al consumo desmedido de agua en el sector) dichos recursos se podrían emplear para proveer servicios públicos que ahorren agua como lo es la tecnología de riego eficiente. En México, más de dos terceras partes del agua que se extrae de los acuíferos tiene eficiencias muy bajas (cerca de 46%<sup>1</sup>). Otro esquema alternativo es que los apoyos de PROAGRO productivo y PROGAN se condicione a la creación de servicios ambientales y que se evalúe su impacto a través de proyectos piloto. Otra opción es dar el subsidio en efectivo y cobrar el servicio de agua y electricidad a un precio que refleje sus costos reales.
  - Crear mercados ambientales, como mercados de carbono o de agua. Estos sistemas que no operan en México han probado ser los más efectivos para establecer un límite, ya sea a la extracción de agua, emisión de carbono u otros, así como una mayor diversidad para conseguir financiamiento.
  - Dar incentivos fiscales por eficiencia en el uso de agua, energía y el manejo de residuos a empresas que inviertan en tecnologías limpias. De acuerdo con la OCDE, condonar el IVA a inversiones ambientales en el sector manufacturero colombiano tuvo un impacto significativo en la reducción de la contaminación del aire y del agua en ese país.<sup>2</sup>
4. Revertir la pérdida de biodiversidad de manera más efectiva. México es considerado uno de los 10 países con mayor biodiversidad en el planeta. Sin embargo, las tasas de deforestación y la ingobernabilidad en algunas zonas del país están devastando gran parte de este patrimonio natural. En este sentido sugerimos:
- Planificar con base en el territorio. A través del uso de mapas de áreas idóneas para la producción, conservación y la reconversión productiva, utilizando los datos existentes, se deberá establecer un plan de acción para aumentar las áreas a conservar. Uno de los primeros requisitos es crear el primer catastro rural para ordenar el uso de la propiedad rural. Para hacerlo de forma rápida requiere que todos los dueños inscriban su predio como primer requisito para recibir cualquier apoyo federal. Así se podrá optimizar el uso de recursos disponibles (suelo, agua, infraestructura) en las zonas con potencial productivo y subutilizadas (una tercera parte de la superficie agrícola) y evitar la expansión a tierras de conservación.
  - Uso intensivo de nuevas tecnologías para preservar las áreas naturales protegidas. Estas zonas deberían ser ejemplo de la presencia del Estado y cumplimiento de la ley. En este sentido, el uso de drones, radares e imágenes satelitales debería ser el día a día de los guardaparques del país. A su vez, se deberá organizar mejor la labor de ejercer la autoridad para proteger dichas zonas para que solo exista una autoridad facultada y evitar traslapes como sucede hoy, lo cual genera enormes vacíos legales e institucionales para el incumplimiento de la ley.
5. Reducir incentivos al uso del automóvil y la contaminación. Además de promover planes de movilidad y distintas políticas para fomentar ciudades más compactas, se sugiere al gobierno federal:
- Ordenar el crecimiento de las ciudades para reducir su expansión descontrolada que fomenta un grave problema de contaminación y pérdida de biodiversidad. Esto se puede lograr a través de la creación de bancos de tierra estatales con reservas territoriales públicas y privadas para incorporar suelo rural de manera ordenada, utilizando instrumentos como el reajuste de tierras e integración inmobiliaria como lo hacen en Colombia y EUA. Establecer una política de cero tolerancia a los nuevos asentamientos irregulares y trabajar en la regularización de la vivienda irregular que no está en zonas de riesgo o de alto valor ecológico, así como incorporar predios baldíos intraurbanos y subutilizados al mercado a través de instrumentos fiscales, entre otros.
  - Reordenar el gasto público para priorizar medios alternativos al automóvil. De acuerdo con un estudio reciente del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), la mayor parte de los recursos públicos de movilidad en las ciudades se destinan a los automóviles, sobre todo para mejorar las vialidades. Por ello, se sugiere transparentar y premiar a aquellos gobiernos estatales que invierten más en medios alternativos al automóvil.

1 Rivero y García 2011

2 OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012 disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-en>

- Crear una política de control de estacionamientos y del automóvil para las ciudades que, por un lado, incentive su construcción en centros multimodales de transporte para que la gente pueda usar más el transporte público y, por el otro, prohíba su construcción en zonas de alta movilidad con suficiente transporte público u otros medios de transporte. También implica un cambio en las regulaciones de construcción y la gestión del uso de los vehículos privados (ej. los parquímetros cobran por el uso de la vía pública). De la misma forma, sería deseable cobrar el uso del automóvil en las zonas más congestionadas de las ciudades, complementándolo con un sistema eficiente de transporte público local.



# SOCIEDAD INCLUYENTE, PREPARADA Y SANA

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

1. **Implementar cabalmente la Reforma Educativa.** Los recientes sucesos con los sindicatos educativos de distintas facciones impidiendo la evaluación de maestros en algunos estados han dejado en claro el poder del magisterio, la falta de controles de calidad dentro del sistema educativo mexicano, la discrecionalidad y opacidad del gasto en la materia. Por tanto, para poner la calidad educativa en el centro de la Reforma es necesario:

- Cumplir en tiempo y forma con las evaluaciones que manda la Ley del Servicio Profesional Docente en todas las entidades federativas. De igual manera se debe cumplir con las disposiciones que en la misma Ley se señalan para los docentes que no cumplen con sus funciones y con el proceso de evaluación. Para ello se necesita dotar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de mayor autonomía para ser la única autoridad capaz de establecer el calendario nacional de evaluaciones de alumnos y docentes.
- Definir claramente las responsabilidades de los gobiernos estatales en materia educativa. Para que exista un entendimiento de las responsabilidades de las entidades en la aplicación de las leyes educativas se necesitan implementar sanciones a la falta de transparencia en el reporte de ausentismo magisterial y un subsecuente descuento en el pago o, en su caso, baja de la nómina activa.
- Mantener actualizado el Sistema de Gestión e Información Educativa (SIGED) con datos de los ciclos escolares en curso, así como implementar en él herramientas que permitan el fácil acceso y uso, así como la posibilidad de cruce de información por parte de comunidades educativas e investigadores.

2. Crear mecanismos efectivos para transparentar y monitorear el gasto público en materia educativa.

- Hacer uso de herramientas tecnológicas que permitan dar seguimiento a la utilización de recursos públicos en el sector educativo. El SIGED debe, por un lado, permitir que los directores y supervisores reporten información sobre el uso de los recursos públicos, mientras que por el otro, complementen información a través de sus reportes que deberían ser accesibles a los padres de familia. El uso de herramientas tecnológicas puede tener un impacto importante en la transparencia y confiabilidad de la información, especialmente en entidades en donde las autoridades educativas locales no demuestran tener autonomía ante presiones sindicales.
- Publicar en formato de datos abiertos, en tiempo y forma, información referente al pago de la nómina magisterial, los padrones de beneficiarios de programas educativos y los recursos entregados a las escuelas en cada ciclo escolar. Otra información que sería útil publicar son los padrones de programas de gobierno con montos asignados por escuela, presupuestos de gasto en infraestructura por escuela, padrón de supervisores y los centros de trabajo/ escuelas (CCTs) de los cuales son responsables con sus datos de contacto para enviar reportes o alertar sobre problemas en las mismas. La falta de transparencia en cualquiera de estos rubros debe de tener consecuencias presupuestales para las entidades, como por ejemplo, condicionar ampliaciones de subsidios presupuestales del Ramo 23.
- Involucrar activamente a organismos de la sociedad civil y académicos en el proceso de monitoreo del gasto público educativo a través de la creación de un comité de datos abiertos del sector educativo que dé seguimiento al cumplimiento de los mecanismos para transparentar recursos de programas del sector y vigilen los avances y resultados de los mismos.

**3. Modernizar el plan de estudios de educación básica y media superior.** Los desplorables resultados de México en las pruebas como PISA muestran que el sistema educativo del país no está cumpliendo con los objetivos establecidos pese a que se invierte más por estudiante que en otros países. En este sentido se sugiere:

- Actualizar el plan de estudios enfocado al pensamiento crítico, el uso de la imaginación y no a la memorización. A la par, desarrollar contenidos de calidad que estén acompañados del uso de las TIC que permitan el aprendizaje dentro y fuera del aula. Un área urgente a atender es matemáticas, donde hoy solo 6.4% de los alumnos de último grado de bachillerato tienen dominio sobre la materia.
- Crear una Agenda Nacional de Inglés dirigida desde la Oficina de la Presidencia, que involucre a distintas secretarías y que contemple el diseño de un Programa Nacional de Inglés para todos los niveles educativos, desde preescolar hasta educación superior. Además, debe retomar las ideas básicas del extinto Programa Nacional de Inglés en Educación Básica como el diseño y articulación de los objetivos y planes de estudio. Además, debe realizar cursos en línea, aprovechando la infraestructura de academias privadas y desarrollar estrategias para formar y atraer maestros de inglés. También, se sugiere impulsar la capacitación laboral en idiomas con incentivos fiscales para empresas que inviertan en este tipo de desarrollo profesional certificado.<sup>1</sup>
- **Educación financiera.** Se sugiere incluir cursos de educación financiera en el plan de estudios de educación primaria, secundaria y preparatoria. Generar la obligación conjunta de la SEP, la CNBV y la CONDUSEF de ejecutar una política de educación financiera en escuelas y para la población en general que cubra cinco capacidades: manejo de riesgo, manejo de crédito, ahorro e inversión, manejo de ingresos y gastos y toma de decisiones financieras.

**4. Transformar el Sistema Nacional de Salud al nuevo perfil epidemiológico que vive el país.** En la actualidad las enfermedades infecciosas han dejado de ser la principal causa de muerte en la población. En su lugar, las enfermedades no transmisibles, entre las que destacan la obesidad, diabetes y las

enfermedades hipertensivas, se han convertido en la principal causa de muerte. Sin embargo, el sistema de salud sigue operando bajo un modelo que se basa en intervenciones puntuales a pacientes que sufren las complicaciones de las enfermedades. Por ello, el sistema debe transitar hacia un modelo basado en la prevención ya que su costo-efectividad es muy superior en comparación con la atención médica una vez que se presentan complicaciones en los pacientes (en el caso de la obesidad es hasta 21 veces más barata la prevención). El no hacerlo ha implicado un incremento del orden de 8.5% anual en el gasto público en salud (2012) que pone en riesgo la solvencia financiera de todas las instituciones públicas de salud y de las familias afectadas. En este sentido se recomienda:

- Crear un Sistema Nacional para combatir la obesidad y diabetes como un mecanismo interinstitucional para involucrar a otras secretarías (ej. SHCP, SEP y STPS) y a los niveles de gobierno que tienen un papel fundamental en la implementación de las políticas. Actualmente, pese a que el programa llamado "Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes" contempla varias acciones cuya implementación excede el ámbito de competencia de la Secretaría de Salud (ej. la implementación de los lineamientos escolares), no existe ningún mecanismo para que las demás secretarías involucradas rindan cuentas en este tema.
- Fortalecer las capacidades para la atención de las enfermedades crónicas no transmisibles. Entre las múltiples acciones a considerar están la capacitación del personal de salud para que pueda dar seguimiento de largo plazo a las personas y realizar pruebas de laboratorio para detectar este tipo de enfermedades desde sus primeras etapas.
- Mejorar la disponibilidad y generación de estadísticas de salud para que exista información desagregada sobre las tasas de prevalencia (incluyendo personas de alto riesgo) y el tratamiento de los pacientes para poder realizar análisis periódicos de los servicios de atención médica en padecimientos asociados a la obesidad. Lo anterior se puede hacer con nuevas tecnologías como el expediente médico electrónico o los sistemas de Medición Integrada para la Detección Oportuna (MIDO) que actualmente usa la Secretaría de Salud en algunas clínicas. De esta forma se puede consultar en

1 Inglés para la competitividad y movilidad social: Inglés es Posible. Propuesta de una Agenda Nacional. 2015. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_Documento\\_completo\\_Inglés\\_es\\_posible.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_Documento_completo_Inglés_es_posible.pdf)

tiempo real el estatus de los servicios de salud para hacer más eficiente la toma de decisiones.

**5. Cambiar la política fiscal para reducir la pobreza.** De acuerdo con el CONEVAL la mitad de la población en México vive en condición de pobreza, situación que se ha agravado en los últimos años. Lo anterior limita las posibilidades de la población a contribuir a la productividad del país y tener un mejor nivel de vida. Por ello, es necesario garantizar que todos los mexicanos tengan acceso a las oportunidades que les permitan desarrollar su potencial y aportar al crecimiento del país. En este sentido, recomendamos:

- **Modificar las tasas impositivas.** Por absurdo que parezca, los únicos individuos exentos de pagar ISR en México son los que ganan menos de 496 pesos mensuales, aunque existen programas para compensar a los individuos de menores ingresos como el Subsidio al Empleo para las personas que perciban un ingreso menor a 7,300 pesos. Sin embargo, aún con este subsidio, un individuo que gana 7 mil pesos mensuales acaba pagando una tasa efectiva de 16%. Por ello, se recomienda reformar las tasas impositivas del ISR con el objetivo de exentar de su pago a los hogares que ganen menos de 15 mil pesos mensuales. El diseño actual resulta ineficiente e incentiva a la informalidad en los deciles de ingreso más bajos. De acuerdo con cifras de la SHCP, los primeros seis deciles de ingreso tan solo contribuyen con 5.7% de la recaudación total vía ISR. Por lo tanto, eliminar el impuesto a dichos deciles no afectaría en mayor medida la recaudación, pero aumentaría la formalidad en dicho segmento poblacional. El caso de Chile resulta ilustrativo al respecto, ya que en dicho país la tasa de ISR se mantiene en 0% hasta que los individuos alcanzan un ingreso equivalente a 15 mil pesos mensuales por hogar.
- **Asignar el presupuesto de los programas sociales con base en sus evaluaciones.** Cerca de 20% del gasto total del gobierno se destina a programas sociales, pero se ha demostrado que no se ha logrado reducir la desigualdad que vive el país. Aunque la mayoría de los programas sociales tienen evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), su presupuesto no está relacionado con estas evaluaciones de forma directa y transparente, lo que demerita este gran esfuerzo. Es necesario que todos los programas sociales permitan conocer *ex ante* a los destinatarios de los recursos, de modo que el gasto tenga una mayor incidencia en los grupos más vulnerables de la sociedad.



# SISTEMA POLÍTICO ESTABLE Y FUNCIONAL

## EL IMCO PROPONE CUATRO ACCIONES

México cuenta con uno de los sistemas electorales más caros del mundo. De acuerdo con Eduardo R. Huichim, el costo de las elecciones en 2015 en el país fue de alrededor de 35 mil millones de pesos, sin contar spots en medios, y de 56 mil 622 millones si los incluimos. Estas cifras incluyen los recursos destinados a autoridades y a partidos. Aún no hay un estudio comparativo con el resto del mundo, sin embargo, el estudio más reciente elaborado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) e Integralia en 2009 indicó que el costo electoral entre 2001-2004, fue de alrededor de 17 dólares por voto, mientras que en otros países de la región como Brasil y Guatemala fue de 0.30 dólares. De acuerdo con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el costo de la democracia en México es 18 veces mayor al promedio de los países de la región, pese a que la oferta política es cada vez de peor calidad. Por ende, los partidos se van quedando con su electorado duro y el dispendio en campañas no logra cambiar preferencias, lo que a su vez hace que la democracia pierda legitimidad, aprecio y aprobación. En pocas palabras, gastamos más pero nuestra democracia es peor y es menos funcional. Por ello, sugerimos trabajar en una legislación electoral base cero que disminuya y haga eficiente el uso de recursos, pero también ayude a devolver legitimidad a los actores de la democracia. Es decir, trabajar en una propuesta que intente rediseñar desde cero el modelo de financiamiento y de comunicación política, esto es, no modificando la actual sino creando una nueva legislación que proponga una nueva estructura organizativa de las autoridades e inclusive tipifique de nueva cuenta los delitos electorales y sus sanciones. Entre los principios prioritarios a lograr con esta nueva legislación están:

1. Reducir el costo del sistema electoral a estándares internacionales. Se deben incorporar incentivos alineados para que el financiamiento responda a la participación y preferencias de los electores como sucede en otros países. Un ejemplo de esto es considerar el porcentaje de votos nulos y de abstencionismo como factor de reducción

de presupuesto electoral. Otra sugerencia es eliminar a los institutos electorales locales o reducir su funcionamiento y, por tanto, su financiamiento, únicamente a tiempos de elecciones. México es el único país en el mundo que tiene 33 burocracias electorales permanentes (365 días al año) con recursos humanos y materiales abundantes y redundantes.

2. Asegurar condiciones de competencia para candidatos independientes y eliminar candados a la reelección de legisladores y alcaldes. La participación electoral de los independientes no ha sido reglamentada. Cuando se reglamente habrá que cerciorarse de proteger su derecho evitando candados como los que están imponiendo algunas entidades federativas que obligan a no haber participado durante cierto tiempo en un partido político. Igualmente, habrá que regular los temas de financiamiento con derechos, obligaciones y responsabilidades de transparencia y rendición de cuentas de los candidatos independientes, similar a la que tienen los candidatos partidarios. En cuanto a la reelección, también deberían eliminarse los candados, ampliar el número de períodos que pueden ser reelectos y reglamentar la forma en la que podrán hacer campaña sin renunciar a su cargo.
3. Implementar un sistema de penas acotado y aplicable. La Reforma Electoral incluyó penas como la anulación de la elección en caso de que se compruebe, de manera objetiva y material, que el candidato ganador rebasó el tope de gastos de campaña o desvió recursos públicos a su favor, entre otros. Igualmente, se ha estipulado que bajo ciertas circunstancias (violaciones graves y sistemáticas a la legislación electoral) los partidos pueden hacerse acreedores a la sanción de perder el registro. La experiencia señala que este tipo de delitos o faltas administrativas son extremadamente

difíciles de probar y que aun cuando se prueben las sanciones no se imponen. Casos como estos conducen a deslegitimar los procesos y autoridades electorales, por ello, se sugiere revisar y en su caso reemplazar este tipo de sanciones inaplicables por otras más simples como multas ejemplares. Otra medida que se sugiere es simplificar el sistema de monitoreo de los recursos entregados a partidos, candidatos y asociaciones civiles con contratos públicos por temas electorales, para que el ciudadano pueda seguir de forma fácil y rápida los recursos ejercidos y la autoridad pueda informar sobre las sanciones ejercidas.

4. **Dar mayores libertades al votante durante las elecciones.** Una forma de hacerlo es permitir las listas abiertas de candidatos para los aspirantes a representación proporcional en el Congreso y la readopción del voto diferenciado entre éstos últimos y los de representación por mayoría. Esto acercaría a los candidatos con sus electores y disminuiría el poder de la cúpula partidista.



# GOBIERNO EFICIENTE Y EFICAZ

## EL IMCO PROPONE CUATRO ACCIONES

1. Acotar las posibilidades de corrupción en compras y obra pública. Si bien recientemente el gobierno federal ha tomado algunas medidas para trabajar en este tema, aún quedan importantes retos que resolver. Entre los pasos más importantes están:

- Eliminar la figura de "licitaciones estatales" en las que únicamente pueden participar proveedores del estado, con lo cual se limita la entrada de ofertantes. A la fecha, poco más de la mitad de las entidades federativas utilizan este tipo de figura. Para maximizar el número de participantes es necesario eliminar cualquier regulación o criterio que discrimine o que dé un trato preferencial a cualquier proveedor.
- Mejorar el acceso, tratamiento, difusión y flujo de información en licitaciones públicas a través del uso de sistemas electrónicos de compras como CompraNet o equivalentes a nivel estatal, con ello se reduce la posibilidad de colusión y se agilizan los procedimientos de contratación pública. Otra medida es crear un padrón de empresas sancionadas para que la misma no pueda participar en otra entidad si ha sido investigada o sancionada.
- Hacer explícitas en las bases de la licitación la prohibición de colusión y de cualquier conducta anticompetencia así como las penas contempladas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y el Código Penal Federal para disuadir este tipo de conductas.
- Realizar una planeación adecuada de los proyectos de obra pública. Es de suma importancia contar con evaluaciones previas sobre la pertinencia de la obra, incluyendo un análisis de su costo de oportunidad, es decir, revisar las posibles alternativas a la obra propuesta para evaluar si aquella es la que generará los mayores beneficios sociales. La realización de este tipo de estudios propicia el establecimiento

de condiciones óptimas para el diseño de la contratación.

2. Lograr finanzas públicas sanas y responsables a nivel subnacional. En los últimos dos años hemos sido testigos del incremento de la contratación de deuda de estados y municipios y de la falta de transparencia asociada a ésta en nuestro país. Dado este contexto, será muy importante que a nivel federal se vigile el apego de la contratación de deuda subnacional a los principios de máxima publicidad en términos del artículo 117 constitucional y de un adecuado uso de los recursos públicos contenidos en los artículos 6° y 134 constitucionales. Esto es fundamental para evitar que una escalada de endeudamiento se convierta en un problema serio para la economía nacional. En este sentido se sugiere:

- Promover una fiscalización efectiva. La fiscalización es una de las principales labores que permiten verificar si el dinero público que se gasta se ajusta a lo planeado. Para ello, se requiere que todos los estados cuenten con los mismos parámetros de fiscalización y contengan como áreas prioritarias la autonomía, independencia, transparencia, así como un esquema claro y contundente de sanciones. En este sentido, las entidades federativas deberán alinear desde sus respectivos poderes ejecutivos y legislativos los calendarios de elaboración de presupuestos y de fiscalización de la cuenta pública, para que todas las observaciones realizadas por los Órganos Superiores de Fiscalización (OSF) repercutan en la planeación del gasto público. Además, se deberán ampliar las facultades de fiscalización y de solicitud de información en un esquema que permita a las entidades, por ejemplo, fiscalizar durante el año en que se ejerce el gasto y aprovechar los hallazgos para el siguiente periodo de presupuesto. Finalmente, se recomienda ajustar el contenido de sus leyes estatales de fiscalización a la ley modelo de fiscalización elaborada por el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA) y el IMCO en 2013. Ésta se

puede consultar en: <http://rendicionde cuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/Ley-Modelo-Fiscalizaci%C3%B3n.pdf>.

- Contratación de deuda estatal y municipal mediante un sistema de subasta pública, donde los bancos compitan por ofrecer las mejores tasas con las mejores condiciones de contratación y mecanismos de transparencia, tal y como se ha comenzado a hacer en Coahuila.
- Limitar el nivel de endeudamiento y supervisar el correcto uso de la deuda. La correcta implementación de la legislación secundaria en materia de disciplina financiera fomentará el establecimiento de mecanismos que limiten el endeudamiento y que garanticen que la deuda pública sea utilizada como instrumento de financiamiento de inversión productiva.
- Armonizar la totalidad de los sistemas contables estatales y municipales de finanzas públicas. Esto es parte de lo que manda la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la legislación reglamentaria de la materia, sin embargo, aún quedan elementos que armonizar a fin de contar con mecanismos certeros para llevar un control eficiente del ejercicio de los recursos públicos.
- Crear una obligación legal para que un porcentaje de la deuda local tenga que estar garantizada con recursos tributarios propios. De esta forma los estados que más impuestos locales cobren tendrán más márgenes para una endeudamiento sano que no comprometa los equilibrios de las finanzas públicas en el largo plazo.
- Prohibir el endeudamiento de mediano y largo plazo en los últimos años de la administración estatal y municipal. Hay muchos ejemplos de cómo la deuda de los estados se ha incrementado en más de 300% en el último año de gobierno. Puebla, Sonora y Aguascalientes son solo algunos ejemplos.

3. Implementar acciones para digitalizar a los gobiernos locales del país. Si bien la implementación de la Estrategia Nacional Digital ha comenzado a aterrizar una serie de acciones encaminadas en este sentido, aún quedan importantes pendientes que atender, entre los más relevantes están:

- Lograr la interoperabilidad de todos los sistemas y servicios ofrecidos en los distintos órdenes de gobierno que culmine en un portal único inteligente. Corea del Sur, el país líder en gobierno electrónico, destaca por haber desarrollado un portal integrado donde los ciudadanos pueden encontrar todos los servicios que los distintos gobiernos proveen, tanto a nivel nacional como local.<sup>1</sup> El portal permite la entrada a los servicios mediante una serie de canales por tema y por área. Asimismo, ofrece un tratamiento personalizado para cada usuario al solicitar la edad, género y servicios de interés, de tal manera que prioriza la información más relevante.
- Digitalizar la totalidad de los trámites gubernamentales y reducir considerablemente la carga burocrática. Para seleccionar y priorizar la digitalización de los trámites es conveniente retomar la experiencia chilena: tomar en cuenta los resultados de una consulta ciudadana al respecto, el ahorro potencial de la digitalización de cada trámite en particular y el impulso que significa esta digitalización para favorecer a los emprendedores.
- Lograr que la mayor parte de las transferencias de subsidios se hagan a través de tecnología móvil, lo que podría disminuir en más de 90% el costo de transacción de los beneficiarios que reciben dichos subsidios.
- Establecer estándares internacionales de seguridad y privacidad de datos personales alrededor de internet y crear campañas publicitarias sobre estos temas. Específicamente, se requiere proporcionar información relacionada con delitos cibéricos, cómo protegerse de ellos y a quién acudir en caso de ser víctima de alguno, así como dar a conocer los beneficios que se derivan de la utilización de distintos tipo de protección, como el caso de firewalls y antivirus que garanticen el correcto funcionamiento de sus dispositivos y protejan su inversión en las TIC. Para ello, se sugiere trabajar en acuerdos bilaterales que faciliten a las empresas mexicanas el cumplimiento de los requisitos para el comercio electrónico que estipulan otros países como Estados Unidos (*US-EU Safe Harbor Framework*) que busca reducir el costo para el cumplimiento de los estándares europeos de seguridad.

1 <http://www.korea.go.kr>

#### 4. Avanzar en los pendientes de la Reforma de Transparencia

- Las entidades federativas deben desglosar todos los ingresos que reciben, en especial, los que están obligados a retener por su relación patronal. Otros ingresos en los que hay opacidad son las contribuciones de mejoras y los ingresos por venta de bienes y servicios.
- Construir una Plataforma Nacional de Información para darle forma al Sistema Nacional de Transparencia, que ciertamente podrá inspirarse en el INFOMEX, pero debe robustecerse a fin de hacerlo interoperable y dar un mejor servicio al usuario.
- Armonizar el marco normativo federal y local para que el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, integrado por los 32 organismos estatales y encabezado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuente con mejores mecanismos de coordinación y asegure la vigencia de la transparencia a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno. El Consejo debe ser la instancia rectora del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, así como quien ejerza sus facultades para delinear la organización efectiva de los esfuerzos de coordinación y colaboración. Además, deberá coordinarse con otras instancias federales con competencia en términos de información pública, es decir, el Archivo General de la Nación (AGN), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.



# MERCADO DE FACTORES EFICIENTE

## EL IMCO PROPONE TRES ACCIONES

**1. Atender pendientes en materia laboral.** A pesar de que en 2012 México logró una Reforma Laboral que fomenta una mayor flexibilidad para la contratación y el despido de los trabajadores, no se tomó en consideración la tendencia que muestran los conflictos laborales al haber pasado de lo colectivo a lo individual. Ante este cambio, se requieren ajustes para que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA) puedan atender adecuadamente un mayor número de conflictos laborales y eliminar la posibilidad de errores o actos de corrupción durante el procedimiento, afectando a patrones y trabajadores que pretenden hacer valer sus derechos. En este sentido, se recomienda:

- **Desgravar el capital y el trabajo.** México impone gravámenes importantes a las relaciones asalariadas, tanto en la federación como en los estados, a la seguridad social, a los dividendos de capital, entre otros. Todos estos mecanismos alientan la economía informal y la simulación para evadir al fisco. Un análisis desarrollado en el IMCO sugiere que la mejor manera de no distorsionar los precios relativos de los factores de la producción es gravar el consumo de las personas físicas (no su salario) y la utilidad de las empresas (no el reparto de dividendos de actividad empresarial). Un esquema de esta naturaleza, con subsidios al consumo de los tres primeros deciles de ingreso, ayudaría a estimular la inversión y el empleo formal, así como el crecimiento económico.
- **Crear un registro de servidores públicos y abogados laboralistas sancionados.** La materia laboral es una rama del derecho que se ha prestado al abuso discrecional de declaraciones o documentos falsos para retrasar los procedimientos de conflicto laboral. Para evitar este entorpecimiento de la justicia laboral, se requiere crear un esquema de sanciones que no sólo se cumplan, sino que al mantener un registro de sujetos públicos y privados sancionados, se brinde certeza a todas las personas que acudan a la JLCA para que sepan quién les presta servicios.
- **Maximizar la conciliación previa al juicio laboral.** En una reciente investigación realizada en el estado de Jalisco, el IMCO encontró un gran desperdicio de tiempo y recursos, debido a una tramitación inercial de los procedimientos. Por ello, se sugiere implementar aulas acondicionadas y salas orales en todas las entidades, como las que instaló la JLCA de Chihuahua, para estar en condiciones de disminuir el uso ocioso de recursos y hacer más expedita la justicia laboral.
- **Hacer un análisis jurimétrico al interior de cada JLCA.** Antes de construir edificios o reformar leyes para mejorar la impartición de justicia laboral, se requiere hacer un diagnóstico sistemático en cada JLCA para lograr que estas decisiones se hagan bajo criterios de eficiencia y eficacia en el gasto en impartición de justicia laboral.
- **Generar programas de subsidio para el primer empleo.** Si la fuente de fondeo es clara, podría subsidiarse la mayor parte del costo laboral de las personas en su primer trabajo, dado que no hay demanda en el mercado por los trabajadores sin experiencia. Una vez que las personas ganan experiencia, el subsidio debe eliminarse.

**2. Aumentar la productividad agrícola.** La productividad agrícola de México ha permanecido estancada, creciendo a tasas menores al 2% anual en los últimos 20 años. Sin embargo, el cambio climático, la degradación de la tierra y la mayor productividad de nuestros competidores no sólo están reduciendo la participación de México en mercados exteriores de cereales sino que están aumentando las importaciones de algunos de éstos. Frente a esta situación, se sugiere:

- **Permitir la siembra de semillas tolerantes a sequía y más productivas asegurando que no se afecten las principales zonas de biodiversidad del país,** a través de restringir su venta y siembra por zonas como lo han hecho múltiples países. Colombia y Honduras han elevado la productividad anual de la producción a maíz en dos dígitos durante los últimos cinco años (mientras que la de México

no alcanza el 2% anual), gracias a la siembra de maíz genéticamente mejorado en algunas zonas. Permitir esquemas similares en zonas productoras en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas no sólo disminuiría el mercado negro de dichas semillas, sino que permitiría mayor rendimiento en lugares en donde de cualquier forma no se siembran más que de dos a cuatro variedades de maíz.

- **Implementar un programa de eficiencia en riego agrícola.** En la medida que el costo de oportunidad del agua esté internalizado en los precios de los productos agrícolas, se generará un mayor incentivo al cuidado del líquido. Un mercado de agua con precios que reconozcan la escasez y los costos de tratamiento del agua agrícola es indispensable. Para ello, es necesaria una reforma constitucional que quite a los congresos estatales la facultad de imponer precios de agua y permita subastas de agua al mayoreo, como hoy ocurre en Chile y California.
- **Eliminar subsidios a productos de bajo valor agregado,** como el maíz, y aumentar apoyos para administrar riesgos climáticos, de precio y de mercado en productos de alto valor agregado.
- **Subsidiar a consumidores, no a productores de alimentos.** Instrumentar programas similares a los cupones de comida de Estados Unidos, a través de tarjeta electrónica, que permitan a los beneficiarios adquirir alimentos en cualquier establecimiento al mayoreo o menudeo. De esta forma se estimula el crecimiento de las redes de distribución privadas, lo cual ayuda a crear infraestructura en zonas de bajo desarrollo. Esto implica que el papel del Estado se limite a ser un mecanismo financiero y de supervisión, y desmantelar la red pública de distribución de alimentos en el mediano y largo plazo, incluyendo Diconsa, Liconsa y otros.

3. Crear políticas para promover inversión en energías limpias dentro de la reforma energética. Ante el nuevo mercado de energía eléctrica en el país se debe maximizar la forma de potenciar las energías renovables sin utilizar recursos públicos. Para ello, se sugiere:

- Asegurar que el cumplimiento de los compromisos de generación de energía limpia en el mercado de certificados sea creíble: Es decir, que la forma en que se cobre la multa en el caso de incumplimiento sea efectivo

para que incentive la viabilidad del mercado independientemente del monto de la multa.

- Dar incentivos a inversiones en generación distribuida a través de diferenciar los Certificados de Energía Limpia (CELs) por escala de producción. La norma debe permitir a los pequeños productores menores a 10kW de capacidad instalada (usuarios residenciales y comerciales) obtener más certificados por la misma unidad de energía que un gran productor. Además, también se les puede permitir amortizar los pagos de cada certificado en el futuro desde el primer año para facilitar su financiamiento.
- Crear normas técnicas obligatorias (NOM) para la construcción, operación y mantenimiento de equipo para generación distribuida, así como redes inteligentes. El caso del huracán Odile, que dejó fuera de operación por varios meses la principal planta solar del país, muestra la importancia de contar con dichos estándares no sólo para el equipo, sino para su instalación. Esto se vuelve aún más importante para el mercado de energía a pequeña escala.



# ECONOMÍA ESTABLE

## EL IMCO PROPONE CUATRO ACCIONES

1. **Implementar la Reforma de Contabilidad Gubernamental.** La reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 tuvo como plazo para su cumplimiento el 31 de diciembre de 2013 para los estados y 31 de diciembre de 2015 para los municipios. Sin embargo, no se cumplió en los primeros y se avizora un elevado nivel de incumplimiento en los segundos. Ante esta situación, se sugiere:

- **Acatar la reforma constitucional de disciplina financiera.** Esta reforma se enfoca en controlar la adquisición y el manejo de deuda pública de las entidades federativas. Aunque, actualmente, en términos generales ésta no representa cifras alarmantes, ha habido algunos focos rojos que muestran debilidades.
- **Elaborar analíticos salariales.** Se recomienda que los gobiernos estatales y municipales elaboren sus reportes analíticos salariales, es decir, el desglose de los diferentes conceptos que integran y describen las condiciones salariales de sus empleados en sus respectivos presupuestos de egresos. Esta acción aportaría al cumplimiento de la legislación de contabilidad gubernamental e incidiría en la rendición de cuentas de uno de los temas más débiles en las finanzas públicas subnacionales: el pago de salarios.
- **Armonizar legislaciones locales y el funcionamiento de órganos garantes de transparencia.** Aunque ya se cuenta con una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para dar cumplimiento a la misma se requiere que tanto los estados como los municipios armonicen el funcionamiento de sus órganos garantes y sus legislaciones locales. De no llevar a cabo dicha armonización, se corre el riesgo de que ésta se quede en el papel y no sea efectiva.

2. **Instaurar una nueva reforma fiscal.** La reforma fiscal aprobada en 2013 se centró en recaudar más recursos y no en cómo generar más empleos o crecimiento

económico. Por ello, se requiere una reforma que se enfoque en un mejor gasto y en promover incentivos a la inversión y a la formalidad. En este sentido, se sugiere:

- **Bajar la tasa impositiva a las empresas.** Bajo el principio de gravar la riqueza y no la generación de la misma, se propone reducir la tasa de ISR empresarial a 25% e imponer un impuesto del 6.6% sobre dividendos, considerando esquemas de reinversión de utilidades en un plazo de un año. La recaudación del ISR empresarial (equivalente a 2.86% del PIB) es similar al promedio de los países más industrializados del mundo (2.93%). Sin embargo, la recaudación de ISR individual en México (2.28%) es casi cuatro veces menor al promedio de la OCDE (8.35%). Necesitamos recaudar más ingresos personales a través de ampliar la base, no en los primeros seis deciles de ingreso, sino en los siguientes cuatro donde la recaudación sigue siendo baja, para así disminuir la presión sobre una menor proporción de la clase media que paga más impuestos (de forma proporcional) que sus homólogos en Estados Unidos.
- **Suavizar la curva de progresividad del ISR personal.** Se debe aumentar la progresividad del ISR personal mediante la creación de nuevos rangos superiores para la tasa gravada y una distribución más amplia de los rangos de ingreso. La tasa máxima de 32%, por ejemplo, se alcanza muy rápido a partir de un ingreso de 32 mil pesos mensuales.
- **Eliminar los pagos provisionales mensuales.** Los pagos provisionales mensuales son una disposición del sistema fiscal que complica y aumenta los costos de tributar en términos de tiempo y gasto en asesoría contable. Este tipo de disposiciones son útiles en un escenario de altas tasas de inflación que justifican hacer pagos recurrentes con el fin de evitar la pérdida del valor adquisitivo de las contribuciones. Sin embargo, la estabilidad de las condiciones macroeconómicas actuales simplemente lo vuelve una carga adicional a los contribuyentes.

- Trabajar en los estados con mayor informalidad para eliminar el impuesto sobre la nómina, particularmente en aquellos con una población de bajos ingresos. El impuesto sobre la nómina es un impuesto al trabajo formal. Además, su capacidad recaudatoria es baja y es posible argumentar que incentiva la informalidad. Ante esto, el IMCO ha identificado siete estados - Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Durango, Tlaxcala, Hidalgo y Zacatecas- que combinan una alta tasa de informalidad laboral con una muy baja recaudación vía dicho impuesto, por lo que se podría empezar por estas entidades.

**3. Crear un sistema de seguridad universal.** Según las últimas cifras del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), siete de cada 10 mexicanos no cuentan con acceso a una pensión y cerca de 50% está en situación de pobreza. Además, a nivel nacional, uno de cada cuatro mexicanos no tiene acceso a ningún tipo de sistema de salud, y seis de cada 10 se emplean en el sector informal. Crear un sistema de seguridad social universal implicaría llevar servicios médicos de calidad a toda la población, independientemente de su estatus en el mercado laboral. Entre las acciones para lograrlo están:

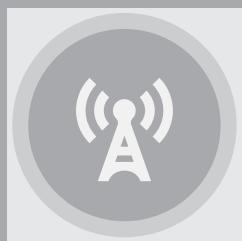
- Eliminar los múltiples sistemas públicos de salud. El sistema de seguridad social mexicano está conformado por múltiples instituciones. Las dos más grandes -el IMSS e ISSSTE- cubren a los trabajadores formales quienes realizan contribuciones periódicas. Para la población no cubierta están los programas sociales como el Seguro Popular y la Pensión para Adultos Mayores. Estos programas son financiados por el gobierno a través de los impuestos y no le cuestan nada a los beneficiarios. Aunque es materia de debate que los sistemas asistenciales de los estados (SESAS) sean la causa de la informalidad, es un hecho que no ayudan a la formalización de grandes núcleos de población. El alto costo de la seguridad social del IMSS y su limitado beneficio fue lo que propició un sector informal grande, mucho antes de la creación de los SESAS. México requiere una seguridad social única con un alto estándar de servicio, para que la mayoría de la población pueda ver reflejado el pago de sus impuestos y contribuciones para financiarlo, tal como se prometió al principio de esta administración.

- Financiar el sistema de seguridad social a través de impuestos generalizados, no de contribuciones laborales. La reforma fiscal de 2013 impuso un costo adicional a la formalidad. En lugar de financiar el nuevo seguro de desempleo a través de impuestos, se aumentaron las contribuciones obrero-patronales. Ahora se debe pagar 3% más sobre el salario base de cotización (SBC) para gozar de este beneficio, lo que abona a los costos de ser formal. El gobierno no debería implementar una política de seguridad social cobrando más impuestos a los empleadores y empleados formales, sino financiarlo a través de impuestos generalizados como el IVA o impuestos especiales al consumo de bienes con externalidades negativas, como los hidrocarburos.

**4. Profundizar el mercado de capitales del país.** En México, la mayoría de las empresas siguen sin acceder al mercado bursátil para finanziarse. De las 6,500 empresas con más de 250 empleados que hay en el país, sólo 147 cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores. Entre las razones que explican esta situación se encuentran la falta de cultura empresarial, una percepción de riesgo de perder el control de las empresas por parte de sus accionistas y un ahorro financiero predominantemente informal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, sólo 35% de los mexicanos ahorraba a través de una cuenta de banco. Para contar con un mercado bursátil que genere oportunidades de inversión y de financiamiento para grandes sectores de la población se sugiere:

- Aumentar las capacidades y profesionalización del ecosistema empresarial mexicano. Es necesario generar incentivos para transformar las empresas informales, poco productivas y con reticencia a crecer, en empresas productivas con alto potencial económico. Una manera de lograrlo es contratar personal dentro de la banca de desarrollo que brinde asesorías especializadas a dichas empresas y que genere información para el mercado del desempeño de las empresas sujetas a asesoría. Este apoyo en especie puede servir para impulsar a las empresas a una ruta de crecimiento más acelerado. El objetivo es traer talento del sector privado para apoyar empresas medianas, a un costo parcialmente subsidiado.
- Incentivar la participación de la población en el mercado de capitales. El canal de ahorro e inversión formal de largo plazo para el trabajador formal es la cuenta de ahorro para el retiro. El

Sistema de Ahorro para el Retiro puede ser una plataforma importante para educar al público que ya tiene una cuenta de AFORE y mostrarle que existen otros instrumentos de ahorro e inversión. Para lograr esto, se deben reducir los umbrales para que los inversionistas individuales puedan acceder a servicios de inversión. Una manera de hacerlo es incrementando la competencia (número de participantes) en el sector. Por ejemplo, necesitamos más casas de bolsa regionales que atiendan lugares de México con baja penetración. También deberían existir políticas de acceso a fondos de inversión para poblaciones vulnerables, ayudando a los más pobres a invertir en bonos de deuda del sector público.



# SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

### 1. Avanzar elementos pendientes de la Reforma de Telecomunicaciones como:

- Establecer tarifas de interconexión competitivas de tal forma que sean asimétricas considerando la participación de mercado de los operadores, los horarios de congestionamiento de la red, el volumen de tráfico y que se estipulen en dólares en lugar de un tipo de cambio fijo (como se establecieron para 2015 y 2016).
- Imponer obligaciones al agente económico preponderante, de tal forma que diferencie la oferta de llamadas dentro y fuera de su red, no pueda exigir exclusividad a los proveedores de terminales, dueños de inmuebles o puntos de venta, incluya la fibra oscura en las ofertas de referencia y no haya un tope en la oferta de velocidad de transmisión en la desagregación de bucle, entre otros.
- Armonizar la norma en la compartición de infraestructura pública entre niveles de gobierno, donde las legislaciones estatales y municipales se homologuen con las disposiciones federales. Para ello, se sugiere que el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Secretaría de Comunicaciones y Transporte desarrolle leyes o reglamentos modelo para su implementación en estados y municipios para la modificación de los vigentes. De esta forma, los gobiernos locales tendrán un marco de referencia para la discusión del tipo de adecuaciones que más conviene.

### 2. Financiar a Pymes a través del mercado de capitales.

Uno de los principales obstáculos para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (Pymes) es la falta de acceso a fuentes diversificadas de financiamiento. En México la política pública se ha enfocado en programas de asistencia y particularmente al financiamiento vía crédito. Sin embargo, es posible que el crédito no sea el vehículo ideal para financiar Pymes debido a que éstas tienen características particulares de riesgo, retos de gobierno corporativo y productividad. Tanto

en el mundo desarrollado con mercados financieros profundos y sofisticados, como en países en desarrollo, existen ejemplos de mercados alternativos bursátiles y mecanismos innovadores de financiamiento para Pymes por medio del mercado de capitales. Para trabajar en este sentido sugerimos:

- Modificar la regulación para crear una plataforma en línea que permita a las Pymes levantar capital mediante la emisión de acciones. Actualmente no existe una plataforma a través de la cual una Pyme pueda realizar ofertas públicas ni pueda intercambiar títulos bursátiles. Esto genera un vacío entre mecanismos de fondeo tradicionales como los créditos y la cotización en la Bolsa Mexicana de Valores. Existen casos de éxito de estos mercados en Estados Unidos (Nasdaq, por ejemplo) y también en países menos desarrollados como Kenia, donde existen plataformas basadas en dispositivos móviles que permiten a las empresas levantar capital.
- Generar un programa gubernamental que dé calificaciones de riesgo a las Pymes. Un problema usual es la falta de información y preparación de las Pymes al momento de querer acceder al mercado de capitales. Por un lado, los inversionistas no cuentan con certeza de la confiabilidad de la inversión y por el otro, los empresarios no cuentan con información sobre la debilidad en su estructura de negocios, contable o legal. La creación de una calificadora gubernamental de Pymes en aspectos contables, fiscales y legales, podría ayudar a reducir el problema de riesgo moral y a la vez mejorar la asesoría a las Pymes.
- Fortalecer la eficiencia de los juicios mercantiles. En México realizar juicios es caro y largo. De acuerdo con datos del Banco Mundial, un juicio mercantil en nuestro país toma en promedio 334 días y su costo es de 26.5% de la demanda. Una buena justicia mercantil promueve que los individuos busquen hacer negocio más allá de su círculo de conocidos, dada la certeza de la protección de

su inversión. Por ello, se requieren acciones en dos rubros: 1) modernizar los sistemas de gestión para contar con expedientes en línea y contar con procesos virtuales y 2) capacitar a litigantes en la implementación de los juicios orales mercantiles que están siendo introducidos en México.

**3. Mejorar la eficiencia en logística del país.** De acuerdo con la OCDE, en México el costo de la logística representa cerca de 20% de las ventas, mientras que en otras partes del mundo representa el 9%.<sup>1</sup> Aunque gran parte de la agenda logística se ha centrado en una mayor inversión en infraestructura, se requieren otras acciones que van más allá de los 100 billones de dólares en inversiones que contempla el actual Plan Nacional de Infraestructura. Entre las más importantes están:

- **Mejorar la inspección aduanera.** Existen distintas medidas para lograr esto, entre las que destacan: 1) establecer una sola inspección en las fronteras para todos los productos con formatos prellenados, 2) permitir el pase automático para aquellas mercancías que cumplen con estándares internacionales y que tengan un historial de riesgo bajo, 3) estandarizar los procesos de verificación e incluirlos dentro de los estándares de los productos para que los que cumplen cierto estándar ya no tengan que ser verificados, y 4) reconocer los procesos de verificación de otros países para reducir las barreras sanitarias.
- **Crear un marco regulatorio para la logística a través de una ley paraguas para dar mayor certidumbre y así reducir los costos e incertidumbre de los procesos logísticos en el país.** Por ejemplo, para el caso del cabotaje entre puertos mexicanos, es decir, para transportar mercancía de un puerto mexicano a otro se necesita conocer las reglas de inspección y de arribo de cada puerto, lo que hace complejo el proceso. Una ley paraguas que homologue este tipo de normativas y leyes a nivel nacional podría ser de gran ayuda.
- **Promover mayor competencia en servicios logísticos.** La reforma a la ley financiera ha dado un primer paso para incrementar la competencia entre almacenes. Sin embargo, aún falta trabajar para acotar el poder monopólico que pueden imponer transportistas locales, así como generar más información y sistemas de indicadores para comparar costos, inseguridad y calidad de los servicios logísticos en distintos mercados y rutas.

<sup>1</sup> Guasch, J.L. (2011). La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

#### 4. Consolidar el uso de las TIC en el país

- Hacer un proyecto piloto para reducir el uso de efectivo. La penetración de telefonía celular del país se acerca al 100%, por lo que utilizar este dispositivo para pagos y transacciones financieras debería ser una prioridad nacional que reduce costos de transacción y reduce los incentivos al crimen, la corrupción y la economía informal. Una de empezar es que los tres niveles de gobierno trabajen para que en una zona de México todas las transferencias públicas se hagan por esta vía, y poco a poco ir cambiando la regulación y los mecanismos de pagos entre el resto de la economía.
- Concluir el proyecto de conectar al país no sólo a través de la estrategia de México Conectado, sino a través de alianzas público privadas utilizando la banda de 700Mhz para proveer cobertura social.
- **Liberación de espectro.** La creciente demanda de servicios de datos de banda ancha móvil requiere de una estrategia más eficiente y expedita de liberación de espectro en el país, a través de licitaciones transparentes, como sucede en la mayoría de los países de la OCDE. Por ejemplo, la Comisión Europea anima a sus estados miembros a introducir enfoques basados en mercado para el manejo del espectro. Sus características son un proceso transparente, resultados explicables y eficiencia económica, ya que este enfoque permite a los solicitantes que valoran más el espectro a que lo utilicen.

#### 5. Asegurar un mercado energético competitivo y transparente

- Implementar un sistema como al Sistema General de Regalías de Colombia, para dar mayor transparencia a los ingresos petroleros. Este sistema reúne información sobre el pago de regalías al Estado y su transferencia a departamentos y municipios que identifica reportes periódicos en un mapa, incluyendo información sobre ingresos, beneficiarios y proyectos financiados con regalías. De esta forma el público puede analizar los reportes sobre ingresos petroleros, así como su contribución al presupuesto y al Fondo Mexicano del Petróleo.
- **Impulsar la generación distribuida.** La segunda ola de transformación de los mercados de electricidad en el mundo es la democratización de dicha red a través de la generación distribuida. La producción

de electricidad en el centro de consumo es para muchos el futuro del sector energético. El año pasado, General Electric lo llamó su nuevo “100 billion business”. La reforma energética mexicana no contempla muchas regulaciones para asegurar el buen funcionamiento de este mercado. Son muchos los factores clave para detonar este segmento de suma importancia para la competitividad del país, entre los que destacan: la regulación técnica relacionada con redes inteligentes y protocolos de comunicación abiertos, esquemas de financiamiento *ad hoc* diferenciados para pequeños productores, contratos simplificados para que cualquiera pueda vender energía a la red, y la normatividad necesaria para la construcción, operación y mantenimiento de estas nuevas generadoras de energía a pequeña escala.

- **Diversificar la matriz energética.** No sólo importa el costo de la energía en un país, sino la certidumbre de poder generarla. En este sentido, la alta dependencia de México al gas de Estados Unidos podría ser preocupante, las veces que el país ha tenido que importar gas de otros países el costo ha sido 10 veces mayor. Por ello, se requiere trabajar en:
  - Diferenciar los certificados de energía limpia por tamaño de productor, dando beneficios adicionales a los pequeños productores.
  - Dar mayor certidumbre sobre la expansión de la red, punto que deberá establecerse en las reglas de mercado del sector, ya que el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) puede celebrar contratos y asociaciones con particulares para servicios auxiliares.<sup>2</sup>
  - Incluir externalidades y pagos por servicios ambientales en el precio de la electricidad. Por ejemplo, en áreas cercanas a suelo de conservación se puede aprovechar el uso del biogás para reducir la demanda de madera, lo que evitará la degradación del suelo y el ecosistema de una forma económicamente viable, lo que podría generar pagos por servicios ambientales.

---

<sup>2</sup> Ley de la Industria Eléctrica, Título segundo: De la Industria Eléctrica, Capítulo I: De la Planeación y Control del Sistema Eléctrico Nacional.



# APROVECHAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

### 1. Asegurar que el acuerdo comercial del Transpacífico no implique retrocesos respecto al TLCAN.

Hacer transparentes los textos de negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y, en caso de firmarlo, asegurarse de no perder lo ganado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TPP es un acuerdo comercial multilateral en el cual participan Estados Unidos, México y otras naciones de la cuenca del Océano Pacífico (notablemente, China no está incluida). La Secretaría de Economía no ha hecho públicos los textos que se están negociando. Sin embargo, lo que se firme en el TPP puede tener implicaciones con respecto al TLCAN, porque México y Estados Unidos son firmantes y lo acordado ahí sustituirá o adicionará lo acordado en el TLCAN. Dado que el TLCAN ha otorgado competitividad a la economía mexicana, es fundamental asegurar que el TPP no incluya provisiones que impliquen un retroceso respecto a lo ya ganado por el primer tratado.

2. Flexibilizar las libertades del aire. México, a través de 45 convenios aéreos internacionales, permite cuatro libertades para empresas extranjeras por lo que aún hay oportunidad de flexibilizar el marco normativo y permitir la quinta y sexta libertades con países dispuestos a ser recíprocos. Es decir, otorgar el derecho de embarcar y desembarcar entre dos países utilizando una aerolínea de un tercer país, con la ruta comenzando o finalizando en el país bandera. Es decir, permitir que una aerolínea mexicana pueda desembarcar y embarcar en un vuelo como Ciudad de México – Los Ángeles – Seúl. Por otro lado, también se sugiere otorgar el derecho a transportar entre dos países extranjeros haciendo conexión en el país bandera. Por ejemplo, que una aerolínea mexicana vuele Lima – Ciudad de México – Los Ángeles. Inclusive se podría abrir al cabotaje para ciertas rutas, es decir, permitir que aerolíneas extranjeras puedan volar entre dos destinos nacionales. Por ejemplo, el que una aerolínea norteamericana vuele Los Cabos - DF. La liberalización de la política aérea puede proveer mayor conectividad y diversificación de turistas, especialmente para destinos que viven enteramente del tráfico aéreo

como Los Cabos o Huatulco. La salida de Mexicana de Aviación muestra cómo la competencia que se detonó en este mercado en los últimos siete años logró mover a más pasajeros con menor cantidad de aviones y mejores tarifas.

### 3. Crear una frontera Sur digna para erradicar el tráfico ilegal de armas, personas y mercancías para lo cual es necesario:

- Construir infraestructura adecuada para el manejo de la frontera. En la mayor parte de los cruces fronterizos que no están regulados, se estima que menos de 5% cuenta con infraestructura adecuada.
- Implementar servicios de inteligencia y vigilancia de clase mundial. A través de una patrulla fronteriza con tecnología de punta con radares y drones se podrá vigilar de forma más adecuada una frontera que hoy carece de controles efectivos
- Regularizar el estatus de la población migrante que se interna para que sea más sencillo que aquellos trabajadores que cruzan para trabajar en territorio mexicano puedan ser reconocidos de forma más fácil, sean legales y puedan ejercer derechos.

### 4. Promover el turismo médico. México se ha posicionado como uno de los cinco mercados más importantes para el turismo médico mundial pese a la falta de infraestructura en el sector. Por ello, se sugiere:

- Trabajar una agenda intensiva de mejoras a servicios de salud para lograr las certificaciones necesarias y mejorar los procesos para hacer valer los derechos de los pacientes. En México sólo ocho de los más de 3,000 hospitales existentes cuentan con una certificación de la *Joint Commission International* de Estados Unidos, factor fundamental para detonar el turismo médico. Este tipo de certificaciones permitirán a los hospitales mexicanos probar ante aseguradoras extranjeras que cumplen con los

estándares internacionales de procesos, higiene, capacitación de sus médicos y condiciones en general de sus quirófanos. Por ello, se requiere trabajar en un programa público-privado para la obtención de dichas certificaciones, así como transformar la forma en que funciona la CONAMED para garantizar transparencia en todos los casos y eliminar la posibilidad de conflicto de interés por parte de los médicos.

- Generar incentivos fiscales para promover ciudades de la salud. México compite con Costa Rica, Brasil y Colombia por turismo médico. Los tres países han creado estímulos para crear aglomeraciones médicas (clínicas y hospitales especializados) conectados con otros centros médicos del mundo para captar este sector turístico en crecimiento. México debería pensar en políticas de infraestructura, así como incentivos para fomentar dichas aglomeraciones con importantes economías de escala que le permitan competir en este sector tan redituable.
- Crear capital humano de calidad. Asegurar que el inglés sea una de las materias clave para enfermeras y doctores a lo largo de toda su carrera. Abrir nuevos intercambios para ambas profesiones, así como becas para promover prácticas profesionales en centros médicos en el extranjero y para atraer talento extranjero a los centros médicos mexicanos.

5. Promover una apertura migratoria en el país. De acuerdo con Naciones Unidas en México menos del 0.9% de la población es migrante, lo cual nos pone en una de las últimas posiciones del mundo en términos de asimilación de migrantes. Por ello, proponemos:

- Reformar a la ley de naturalización para dotar de derechos políticos plenos y la posibilidad de acceder a la doble nacionalidad a los mexicanos por naturalización. A pesar de que es relativamente fácil acceder a la nacionalidad mexicana, ésta es restrictiva para los naturalizados, quienes no pueden acceder a una segunda nacionalidad o cuentan con tratos diferenciados dentro de las leyes militares, aeronáuticas, políticas e incluso de la Constitución.
- Instaurar un sistema de puntos como el canadiense para estimular la migración de individuos con capital físico y humano necesario en industrias como la educación, energía, manufactura y servicios. El déficit de maestros

de inglés, ingenieros y otros profesionales puede cubrirse con migrantes talentosos que apoyen al capital humano nacional.

- Generar equivalencias para la revalidación de estudios técnicos, profesionales y de posgrado con todos los países con quienes tenemos tratados de libre comercio, y eliminar el procedimiento de revalidación discrecional de estudios que hoy realiza la Secretaría de Educación Pública de manera casuística.
- Crear una política explícita, clara y abierta de migración que contemple a refugiados y desplazados, así como de la inserción de los migrantes en la cultura del país. Para ello se deben revisar las prácticas de detección de migrantes ilegales por parte del Instituto Nacional de Migración y considerar una política de cuotas para migrantes con ciertos perfiles de países en conflicto, para convertir a México en un ejemplo regional del trato a estos grupos.



# INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

## EL IMCO PROPONE CINCO ACCIONES

1. Enfocar un porcentaje de la inversión pública de investigación y desarrollo hacia la demanda. México es uno de los pocos países en donde la mayor parte de los recursos para fomentar la innovación dependen principalmente del sector público (60%). Además, dichos recursos se destinan principalmente a investigación académica (se estima que más del 90%). Para democratizar los esfuerzos de inversión en innovación en todos los sectores sugerimos:

- Cambiar los incentivos del Sistema Nacional de Investigadores para que se cree un fondo de incentivos salariales y de bonos para los investigadores, en función del número de patentes registradas que generen ventas o el número de empresas creadas con sus estudiantes que generen ventas. Actualmente, estos se determinan principalmente en función del número de publicaciones, con lo cual no se incentiva la investigación aplicada y potencialmente productiva.
- Flexibilizar los fondos de inversión pública en innovación. En lugar de asignar montos crecientes e iniciales a los centros de investigación públicos o a las universidades públicas para investigación y desarrollo, se sugiere que un porcentaje de dichos fondos (entre el 15 y 20%) se abra a un concurso internacional para encontrar e implementar soluciones a problemas nacionales, como el estrés de agua para la agricultura o el aprovechamiento de energía solar en los hogares de interés social, entre otros.

## 2. Cambiar el modelo de educación terciaria

- Flexibilizar la educación superior en México a través de la implementación de un modelo que incorpore un tronco común en la primera mitad de los años de la carrera e integrar módulos de especialización en la segunda mitad. Esto permitirá a los jóvenes reducir los costos y el estrés de decidir su futuro a los 18 años y, con ello, que estén más motivados para continuar su

especialización. Cerca de la mitad de los jóvenes que deciden buscar mejores opciones educativas fuera de su país buscan este tipo de modelo educativo, de acuerdo con la OCDE.

- Cambiar el modelo educativo. Enfocar los programas de estudio en los estudiantes para incentivarlos a conseguir fuentes de información y soluciones a problemas prácticos que se planteen, así como el trabajo en equipo. De esta forma el profesor no es la fuente última de la verdad sino una guía para los proyectos.
- Desarrollar nuevas capacidades. No sólo se deben ampliar las materias e infraestructura para que los estudiantes puedan estar al día en el uso de nuevas herramientas y tecnología, sino que también se deben combinar materias técnicas, financieras, sociales y ambientales dentro del tronco común.
- Obligar a las Universidades a llevar un seguimiento puntual y a transparentar el posicionamiento de sus egresados en el mercado laboral.

3. Mejorar esquemas de financiamiento público para innovación. Ante los ojos de los emprendedores éste es uno de los problemas más importantes. De acuerdo con los fondos de inversión especializados en alta tecnología e innovación, sí existe dinero para proyectos pero lo que falta son proyectos orientados al mercado. En este sentido, atender esta falta de información en el mercado y acercar buenas ideas con potenciales inversionistas podría lograrse con algunas medidas como:

- Incorporar fondos para la recuperación de la inversión inicial para empresas pequeñas y medianas dependiendo de su impacto por sector. Por ejemplo, uno de los programas más exitosos dentro de la agenda de Colombia para detonar inversión en tecnologías es el Centro Nacional para la Producción de Tecnologías Limpias y Ambientales al incentivar la recuperación de hasta el 25% de la inversión inicial en tecnologías

limpias, dependiendo de su impacto ambiental. El éxito del programa ha atraído la inversión del gobierno suizo.<sup>1</sup>

- Verificar que los solicitantes de financiamiento público no se encuentre en el buró de crédito.

4. Mejorar el flujo de información entre sector académico y sector productivo

- Acercar a la academia y las empresas a través de una plataforma digital. Una idea que ha funcionado en otros países es que las empresas propongan problemas reales a clases y den premios económicos a las soluciones. También funcionan los programas de *internships* o prácticas profesionales en las empresas para los estudiantes que encuentren las mejores soluciones a dichos problemas y que además cuenten como parte de su calificación.
- Crear más programas de estancias para estudiantes universitarios y de incubación con multinacionales. Ampliar los programas doctorales de vinculación práctica (académica-industrial, similar al modelo inglés de doctorados prácticos) enfocados en el desarrollo de profesionales especializados en industria.
- Ofrecer programas de mentorías a emprendedores que incluyan capacitación financiera, administrativa y fiscal.

5. Promover mayor protección a los derechos de autor a través de:

- Reformar la Ley Federal del Trabajo (LFT) para fomentar asociaciones entre trabajadores innovadores y empresas. Bajo la LFT reformada en 2008, las innovaciones en el centro de trabajo son propiedad de la empresa. Un esquema que permita hacer *spin-offs* de innovación y que haga socios a los trabajadores innovadores puede propiciar un mayor crecimiento de la innovación en el trabajo.

---

<sup>1</sup> OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012 disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-en>

# ANEXO METODOLÓGICO

## GENERALES

El objetivo del Índice de Competitividad Internacional 2015 es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas nacionales que fomenten la competitividad y el desarrollo económico de México. Lo anterior, a partir del análisis del desempeño de México a través del tiempo y en relación con las principales economías del mundo.

Al igual que en ocasiones anteriores, el proceso inició con la definición de competitividad y la determinación de sus 10 factores, que denominamos subíndices. En términos generales, los subíndices están estrechamente vinculados con temas que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico. Para este informe se revisaron las variables utilizadas tanto en el índice internacional como en los índices de estados y ciudades, para analizar y entender su relación con la atracción de inversión y de talento. A través de este ejercicio identificamos aquellas variables que empíricamente tienen una relación estadísticamente más significativa con los dos componentes de nuestra definición de competitividad: la inversión (medida como la formación bruta de capital fijo, o FBCF) y la atracción y retención de talento (aproximada con la medición de la proporción de Población Económicamente Activa con educación terciaria).

El siguiente paso fue identificar indicadores que tuvieran una clara contribución para explicar cada subíndice, tratando de eliminar redundancias. Únicamente se consideraron indicadores generados y publicados por fuentes reconocidas internacionalmente. Otro requisito de estos indicadores es que sean publicados de manera regular para la mayoría de los países evaluados y que sean de fácil interpretación. Una vez determinado el universo inicial de indicadores, se recopilaron los datos correspondientes para todos los países del estudio. El conjunto final de 131 indicadores para los 43 países fue el resultado de un proceso intenso de revisión donde se emplearon herramientas de análisis estadístico y econométrico con el objetivo de corroborar (i) que las variables estuvieran correlacionadas con la inversión

y talento, (ii) que se excluyeran variables redundantes y (iii) que los subíndices estuvieran relacionados estadísticamente tanto con la inversión como con el talento.

## ¿QUÉ HACE EL ÍNDICE?

- Compara transversalmente y a través del tiempo, la posición relativa de los 43 países en torno a los 10 subíndices mencionados que tienen un impacto en la competitividad
- Comprueba que los 10 subíndices afectan positivamente la competitividad de un país (alta correlación con la inversión y con el talento)
- Asigna una calificación de 0 a 100 a cada país, tanto globalmente como para cada subíndice
- Complementa la información que proveen otros indicadores internacionales y nacionales al brindar una perspectiva más amplia y específica para los 43 países, lo que permite elaborar análisis de sensibilidad para sugerir agendas prioritarias de política pública
- ¿Qué no hace?
- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial
- No permite realizar predicciones en relación con la inversión ni el talento en los países
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados

## DEFINICIÓN DE COMPETITIVIDAD

En el IMCO definimos la competitividad como la capacidad de una región para atraer y retener talento e inversión. Para lograr estos dos objetivos, los países deben crear condiciones integrales que permitan a las personas y empresas maximizar su potencial productivo. Además, deben incrementar de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades intrínsecas que ofrezcan sus propios recursos y sus capacidades

tecnológicas y de innovación. Estos esfuerzos por fomentar la competitividad deben ser independientes de las fluctuaciones normales inherentes a los ciclos económicos.

## INVERSIÓN Y TALENTO

La medición de inversión que se considera tanto para países como para estados es la formación bruta de capital fijo dividida entre la población económicamente activa.

El talento se define como la proporción de la Población Económicamente Activa con educación superior. Esta definición es aplicable tanto para países como para estados.

Para correr cada subíndice contra ambas variables se construye una variable sintética que incluye tanto talento como inversión (ambas normalizadas de 0-100) con el mismo ponderador.

## SELECCIÓN DE INDICADORES

Los 131 indicadores agrupados en los 10 subíndices de competitividad cumplen con las siguientes condiciones:

- Son publicados regularmente
- Provienen de una fuente neutral de reconocido prestigio
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y públicas
- No son redundantes: cada variable aporta información adicional a la que aportan las otras

La integración de los indicadores para este informe no consistió únicamente de una actualización de las mismas. Con el fin de mejorar nuestro índice se sustituyeron, eliminaron o depuraron algunas variables y en ciertos casos se cambiaron sus métodos de estimación.

Todos nuestros indicadores de competitividad se construyen a partir de los últimos datos disponibles, los cuales generalmente presentan un desfase de uno a dos años. Para la actualización del Índice de Competitividad Internacional 2015 se utilizaron datos al corte de 2013, por ser éstos los últimos disponibles para la mayoría de las fuentes.

En 13% de las variables utilizadas, fue necesario hacer imputaciones y extrapolaciones. Esto se realizó utilizando análisis tendencial. Adicionalmente, para aquellos países y variables que no contaban con información suficiente para extrapolar datos se utilizó

un método neutral de imputación. Dicho método consiste en asignar a cada observación omitida el valor del indicador que mantendría inalterada la calificación promedio del país en el subíndice al que pertenece. De esta manera las imputaciones no inducen cambios en la posición relativa de los países en el subíndice.

## FUENTES

La objetividad de los datos está garantizada por la calidad de las fuentes consultadas. Las fuentes utilizadas aseguran la imparcialidad de la información analizada así como la calidad y replicabilidad de nuestro índice a través de los años. Las fuentes empleadas:

- Son de reconocido prestigio
- Son expertas en el tema que trata el indicador
- Actualizan regularmente sus cifras para todos los países
- Son en su mayoría de dominio público y gratuitas

## PAÍSES CONSIDERADOS

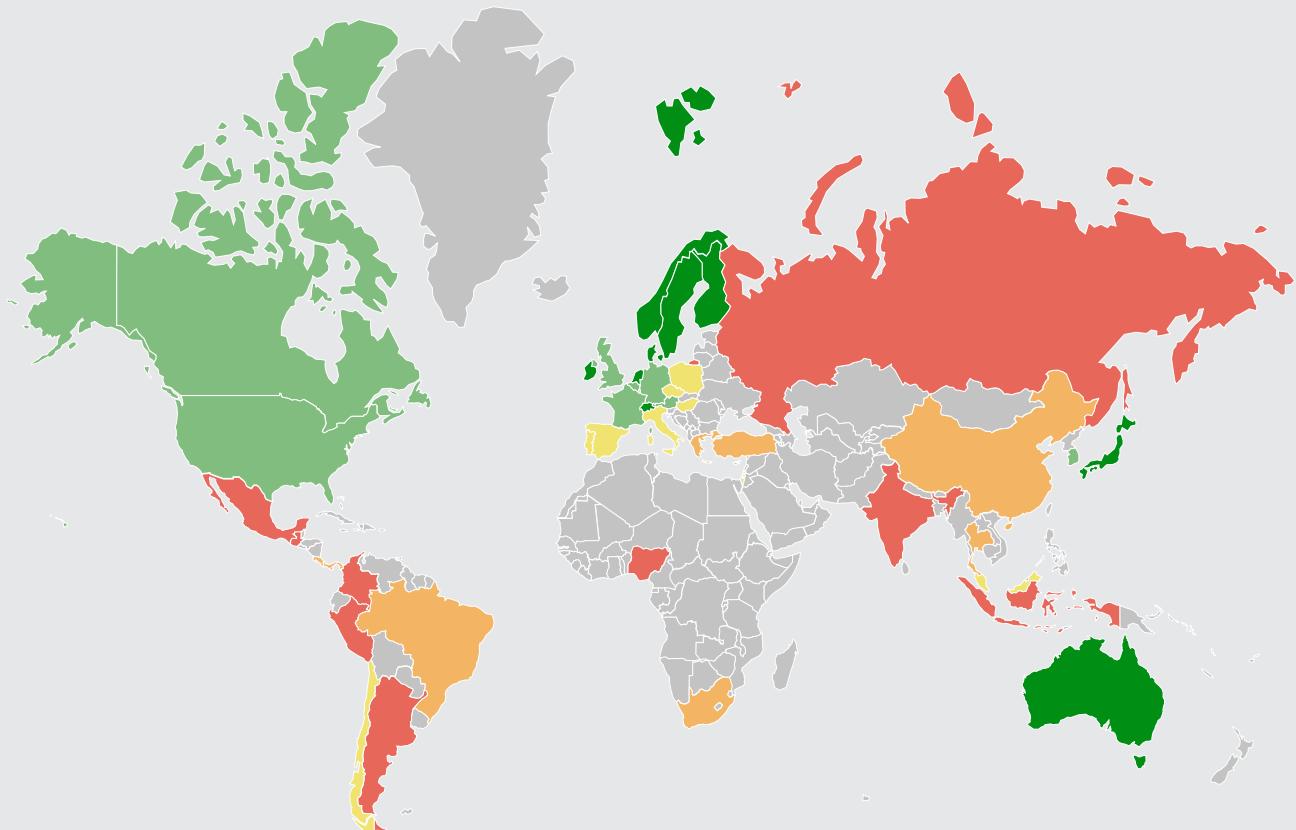
Los países considerados en el análisis son principalmente aquellos con los que México compite:

- Por consumidores y mercados
- Por inversiones
- De manera muy especial por el mercado estadounidense y los productos que éste importa

También se incluye a países que, por el tamaño de su economía o por acuerdos, gozan de tratamiento especial por las principales economías del mundo.

En esta edición del Índice de Competitividad Internacional 2015 se dejó de evaluar a Bolivia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. Lo anterior debido a que un alto porcentaje de sus variables no se encontraban disponibles o dejaron de publicarse en las fuentes originales y tampoco representan una parte importante del comercio internacional de México. Adicionalmente se incluyeron dos países a la lista: Indonesia y Nigeria. Ambos considerados por su el tamaño de su economía y relevancia regional, así como por su potencial económico y demográfico.

Mapa 1. Los 43 países del Índice de Competitividad Internacional 2015



Países			
Alemania	Costa Rica	Indonesia	Polonia
Argentina	Dinamarca	Irlanda	Portugal
Australia	España	Israel	Reino Unido
Austria	EUA	Italia	Rep. Checa
Bélgica	Finlandia	Japón	Rusia
Brasil	Francia	Malasia	Sudáfrica
Canadá	Grecia	México	Suecia
Chile	Guatemala	Nigeria	Suiza
China	Holanda	Noruega	Tailandia
Colombia	Hungría	Panamá	Turquía
Corea del Sur	India	Perú	

### HOMOLOGACIÓN DE INDICADORES 0-100

Las variables de cada país se normalizan en una escala de 0 a 100 en función de los valores que presenten el resto de los países. Así, el peor valor de la muestra toma el valor 0, mientras que el mejor toma el valor 100. Los demás valores toman una calificación entre 0 y 100 en proporción a la escala utilizada. De esta forma se

consiguen cuatro aspectos importantes:

- Se comparan valores normalizados y no números absolutos
- Se hacen homogéneas las unidades de todas las variables
- Se puede observar fácilmente la posición relativa de los países
- El índice de competitividad general está en la misma escala que todos los subíndices

### PESOS DE LOS INDICADORES

Los pesos de las variables se determinaron utilizando dos criterios:

1. La opinión de expertos, sobre la relevancia de la variable en cada uno de los factores (se consideran sólo tres niveles de relevancia: alto, medio y bajo).
2. La correlación de la variable con la variable dependiente.

## PESOS DE LOS SUBÍNDICES

Este año hemos hecho una revisión minuciosa de los pesos de los subíndices. En esta ocasión hemos seguido un método de regresión por componentes principales (PCR) utilizando las calificaciones por subíndice y tomando como la variable dependiente el promedio simple de las variables de inversión (formación bruta de capital fijo) y talento (el porcentaje de los trabajadores con educación terciaria). Los resultados de estas regresiones nos permiten conocer el peso relativo de cada subíndice con base en los coeficientes obtenidos en la regresión sobre cada uno de los componentes incluidos. A partir de dichas regresiones, se definieron los ponderadores de cada subíndice, como sigue:

Subíndice	Peso
Sistema de derecho confiable y objetivo	0.1697
Manejo sustentable del medio ambiente	0.0666
Sociedad incluyente, preparada y sana	0.1282
Sistema político estable y funcional	0.0797
Gobierno eficiente y eficaz	0.0642
Mercado de factores eficiente	0.0896
Economía estable	0.0664
Sectores precursores de clase mundial	0.1201
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	0.0577
Innovación y sofisticación en los sectores económicos	0.1573

Se decidió utilizar regresiones por componentes principales sobre otros métodos (por ejemplo Análisis de Componentes Principales sin regresión) y otras especificaciones del modelo por tres razones fundamentales: (1) este método toma en cuenta la relación estadística que existe entre la variable ancla y los subíndices, (2) al utilizar componentes principales es posible explicar un porcentaje alto de la varianza en la base de datos sin incurrir en problemas de multicolinealidad entre las variables dependientes, en este caso los subíndices, y (3) haciendo el análisis con subíndices y no con variables permitimos al modelo incorporar la información de los pesos individuales asignados a cada variable por los expertos y simplificar la interpretación de las relaciones entre subíndices y la variable ancla.

## PRUEBAS DE ROBUSTEZ ESTADÍSTICA

Para conocer la coherencia interna de cada subíndice, es decir, el nivel con el que los indicadores de cada subíndice miden el mismo concepto realizamos la prueba Alfa Cronbach para cada subíndice. Prácticamente todos los subíndices tienen un coeficiente mayor a 0.7,

que es el valor que se considera comúnmente como evidencia de que los indicadores miden el mismo concepto (Nunnaly, 1978).<sup>1</sup> Únicamente el subíndice de Ambiente muestra un alfa menor a ese valor pero mayor a 0.5. Se puede concluir que todos los subíndices, en lo individual, tienen una coherencia interna adecuada y que los indicadores que los componen miden un mismo concepto.

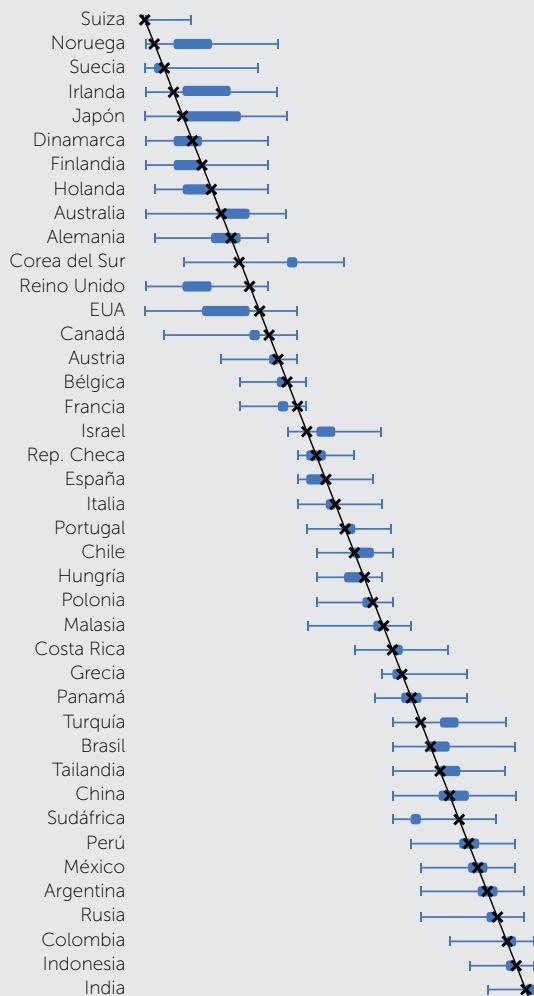
Subíndice	Alpha
Sistema de derecho confiable y objetivo	0.9414***
Manejo sustentable del medio ambiente	0.6909**
Sociedad incluyente, preparada y sana	0.9236***
Sistema político estable y funcional	0.9273***
Gobierno eficiente y eficaz	0.788***
Mercado de factores eficiente	0.7487***
Economía estable	0.8834***
Sectores precursores de clase mundial	0.865***
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	0.8115***
Innovación y sofisticación en los sectores económicos	0.7783***

\*\*\*Coherencia interna alta, \*\*Coherencia interna media, \*Coherencia interna baja

Adicionalmente, se realizaron 10,000 simulaciones de Montecarlo, permitiendo variaciones en los pesos de las variables entre las tres posibilidades definidas en el modelo (alta media y baja), con el fin de constatar que la posición asignada sea producto de los valores que toman las variables y no inducidos por los pesos. Los resultados se presentan en la gráfica 1, donde los brazos representan las posiciones mínima y máxima que cada país puede tomar, la dimensión de la caja representa el 50% de los valores (posiciones) obtenidos en las simulaciones. A menor tamaño de la caja, menor variabilidad de la posición del país.

1 Nunnaly, J. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.

Gráfica 1. Posiciones de los países en las simulaciones de Montecarlo



Fuente: Elaboración propia

Como muestra la gráfica la mayoría de los países obtuvieron una calificación marcada con una X dentro del recuadro azul, es decir próximo dentro de los valores con mayor probabilidad de ocurrencia. Sólo en nueve países la calificación quedó fuera de este porcentaje y más cercana a algún extremo de la caja. Aunque sólo en tres casos llama la atención la distancia de la calificación obtenida y el recuadro azul, Corea del Sur, Reino Unido y Sudáfrica.

**Indicadores evaluados en el subíndice Sistema de derecho confiable y objetivo**

1	Personas desaparecidas	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de desapariciones que presenta un país entendiendo éstas como casos en los que personas han desaparecido potencialmente a manos del estado y por motivaciones políticas.</p> <p><b>Unidades:</b> 0= 50 o más desaparecidos; 1= 1 a 49 desparecidos; 2= sin desaparecidos</p> <p><b>Fuente:</b> CIRI Human Rights Data Project</p>
2	Homicidios dolosos	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de inseguridad y violencia presente en el país medido como el número de homicidios dolosos reportados.</p> <p><b>Unidades:</b> Por cada 100 mil habitantes</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
3	Costos de la delincuencia en los negocios	<p><b>Qué mide:</b> Los costos que la delincuencia y la violencia han generado a los empresarios en determinado país. Se realiza a través de una encuesta de opinión.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Fraser Institute</p>
4	Encarcelados sin sentencia	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de ineficiencia del procedimiento judicial.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del total de encarcelados</p> <p><b>Fuente:</b> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito</p>
5	Índice de confianza en la policía	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de confianza en que la policía haga cumplir la ley. Se realiza a través de una encuesta de opinión.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-7)</p> <p><b>Fuente:</b> Foro Económico Mundial</p>
6	Índice de imparcialidad de las cortes	<p><b>Qué mide:</b> La capacidad del sistema judicial para resolver controversias entre individuos y empresas. Se realiza a través de encuestas de opinión.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Fraser Institute</p>
7	Índice de independencia del poder judicial	<p><b>Qué mide:</b> El grado de independencia del sistema judicial. Se realiza a través de encuestas de opinión.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Fraser Institute</p>
8	Índice de derechos de propiedad	<p><b>Qué mide:</b> La probabilidad de que una propiedad sea expropiada así como la eficacia con la cual las leyes protegen la propiedad privada.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-100)</p> <p><b>Fuente:</b> Heritage Foundation</p>
9	Índice de piratería informática	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de uso de software ilegal ("pirata") en un país.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-1)</p> <p><b>Fuente:</b> Business Software Alliance</p>
10	Índice de protección a acreedores	<p><b>Qué mide:</b> El grado en que las leyes regulan la bancarrota y sus daños colaterales para proteger a los deudores y a los acreedores.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-12)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
11	Tiempo para resolver quiebras	<p><b>Qué mide:</b> Los años que toma la resolución de una quiebra desde el momento en que ésta es declarada.</p> <p><b>Unidades:</b> Años promedio</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>

12	Tiempo para ejecutar contratos	<b>Qué mide:</b> El número de días promedio requeridos para la ejecución de contratos de negocios. <b>Unidades:</b> Días promedio <b>Fuente:</b> Doing Business, Banco Mundial
13	Índice de corrupción	<b>Qué mide:</b> La percepción de corrupción en el sector público. El índice incluye opiniones de expertos, del sector empresarial y de la población en general. <b>Unidades:</b> Índice (0-100) <b>Fuente:</b> Transparencia Internacional
14	Índice de estados frágiles	<b>Qué mide:</b> La propensión que tiene un país de enfrentar revoluciones, guerras civiles o conflictos étnicos. <b>Unidades:</b> Índice (0-120) <b>Fuente:</b> The Fund for Peace
15	Índice de Estado de Derecho	<b>Qué mide:</b> La percepción de confianza que existe en la aplicación de la ley. <b>Unidades:</b> Índice (-2.5, 2.5) <b>Fuente:</b> Banco Mundial

Indicadores evaluados en el subíndice Manejo sustentable del medio ambiente

1	Fuentes de energía no contaminantes	<b>Qué mide:</b> Porcentaje de la energía total consumida proveniente de fuentes limpias, es decir, no fósiles. Esto incluye energía hidroeléctrica, nuclear, geotérmica, solar, eólica y otras fuentes alternativas. <b>Unidades:</b> Porcentaje del total de energía consumida <b>Fuente:</b> Banco Mundial
2	Emisiones de CO2	<b>Qué mide:</b> Las toneladas de dióxido de carbono emitidas anualmente a la atmósfera relativas al nivel de producción de cada país. <b>Unidades:</b> Toneladas por cada millón de dólares de PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial
3	Agua renovable per cápita (potencial)	<b>Qué mide:</b> Disponibilidad de recursos hídricos renovables por habitante. <b>Unidades:</b> Metros cúbicos por habitante <b>Fuente:</b> Banco Mundial
4	Estrés hídrico	<b>Qué mide:</b> La presión ejercida sobre los recursos hídricos medida en términos de agua extraída y agua disponible. <b>Unidades:</b> Índice (0-5) <b>Fuente:</b> World Resources Institute
5	Áreas naturales protegidas	<b>Qué mide:</b> El nivel de conservación ambiental en términos de la proporción de áreas naturales protegidas. <b>Unidades:</b> Porcentaje del territorio <b>Fuente:</b> Banco Mundial
6	Cambio en superficie forestal	<b>Qué mide:</b> El grado de deterioro o conservación ambiental en términos de la tasa de deforestación o forestación observada. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> World Resources Institute
7	Uso de fertilizantes en la agricultura	<b>Qué mide:</b> La potencial contaminación de acuíferos vía la intensidad de uso de fertilizantes no orgánicos (basados en nitrógeno y fosfato) <b>Unidades:</b> Kilogramos por hectárea de tierra cultivable <b>Fuente:</b> Banco Mundial
8	Uso de pesticidas en la agricultura	<b>Qué mide:</b> La potencial alteración de ecosistemas, contaminación de acuíferos y toxicidad en personas vía la intensidad de uso de pesticidas. <b>Unidades:</b> Kilogramos por hectárea de tierra cultivable <b>Fuente:</b> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
9	Empresas certificadas como limpias	<b>Qué mide:</b> La presencia de empresas con planes de manejo ambiental que incluyen objetivos y metas ambientales así como políticas y procedimientos para lograr esas metas. <b>Unidades:</b> Por cada millón de personas económicamente activas <b>Fuente:</b> International Organization for Standardization
10	Vulnerabilidad climática	<b>Qué mide:</b> La vulnerabilidad que tiene un país al cambio climático y otros desafíos ambientales globales. <b>Unidades:</b> Índice (0-100) <b>Fuente:</b> University of Notre Dame

**Indicadores evaluados en el subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana**

1	Índice de GINI	<p><b>Qué mide:</b> El grado de desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares de un país. Un alto nivel de desigualdad del ingreso está asociado con desigualdad de oportunidades en una sociedad.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-100)</p> <p><b>Fuente:</b> Central Intelligence Agency</p>
2	Índice global de brecha de género	<p><b>Qué mide:</b> La magnitud de las disparidades basadas en género. Se identifican brechas por país en términos de derechos económicos y políticos así como de educación y salud.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-1)</p> <p><b>Fuente:</b> Foro Económico Mundial</p>
3	Mujeres en la PEA	<p><b>Qué mide:</b> La proporción de mujeres de más de 15 años de edad que son económicamente activas. Refleja la equidad de género en términos de acceso al empleo.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de las mujeres mayores de 15 años</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
4	Dependientes de la PEA	<p><b>Qué mide:</b> La tasa de dependencia económica que presenta un país. Se considera la proporción de la población que no se encuentra en edad de pertenecer a la población económicamente activa.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población total</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
5	Acceso a agua	<p><b>Qué mide:</b> El acceso que tiene la población a alguna fuente mejorada de abastecimiento de agua, como conexión doméstica, toma de agua pública, pozo de barrena, pozo excavado protegido, manantial protegido y captación de agua de lluvia.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población total</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
6	Acceso a alcantarillado	<p><b>Qué mide:</b> El acceso que tiene la población a viviendas que están conectadas al sistema de drenaje cerrado.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población total</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
7	Analfabetismo	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de exclusión educativa presentado en determinado país medido como porcentaje de su población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población mayor de 15 años</p> <p><b>Fuente:</b> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</p>
8	Cobertura en nivel preescolar	<p><b>Qué mide:</b> La tasa de matriculación a nivel preescolar.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población en edad de asistir a preescolar</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
9	Escolaridad promedio	<p><b>Qué mide:</b> El nivel educativo de un país medido éste como número promedio de años de educación cursados por la población mayor a 25 años de edad.</p> <p><b>Unidades:</b> Años</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
10	Calidad educativa	<p><b>Qué mide:</b> Las habilidades y conocimientos adquiridos en el sistema educativo por estudiantes de 15 años de edad.</p> <p><b>Unidades:</b> Calificación promedio de las pruebas PISA en matemáticas y lectura</p> <p><b>Fuente:</b> Prueba Internación de Evaluación de los Alumnos (PISA), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos</p>

11	Nivel de inglés	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de dominio del idioma inglés entre la población adulta en países no angloparlantes.</p> <p><b>Unidades:</b> Calificación promedio del examen de Education First</p> <p><b>Fuente:</b> Education First</p>
12	Esperanza de vida	<p><b>Qué mide:</b> El número de años que viviría un recién nacido en el caso de que los índices de mortalidad existentes al momento de su nacimiento se mantuviesen sin cambios durante toda su vida.</p> <p><b>Unidades:</b> Años</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
13	Mortalidad infantil	<p><b>Qué mide:</b> La probabilidad de que un niño muera antes de cumplir cinco años.</p> <p><b>Unidades:</b> Muertes de menores de 5 años por cada mil nacimientos</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
14	Cobertura de vacunación	<p><b>Qué mide:</b> La penetración de los servicios de vacunación en la población infantil.</p> <p><b>Unidades:</b> Promedio del porcentaje de bebés entre 12 y 23 meses que han sido vacunados contra sarampión y dtph</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
15	Embarazos en adolescentes	<p><b>Qué mide:</b> La frecuencia con que se presentan casos en los que mujeres entre 15 y 19 años se embarazan.</p> <p><b>Unidades:</b> Nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
16	Impactos en salud por sobrepeso y obesidad	<p><b>Qué mide:</b> Los años de vida "saludable" perdidos como consecuencia de sobrepeso y obesidad.</p> <p><b>Unidades:</b> DALYs por cada 100 mil habitantes</p> <p><b>Fuente:</b> Institute for Health Metrics and Evaluation</p>
17	Prevalencia de diabetes	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de población adulta afectada por diabetes tipo uno o dos.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población entre 20 y 79 años</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
18	Gasto en salud por cuenta propia	<p><b>Qué mide:</b> Los desembolsos directos realizados por las familias, en relación con su ingreso, para adquirir bienes y servicios dedicados al cuidado y mejoramiento de la salud.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del gasto total en salud</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
19	Camas de hospital	<p><b>Qué mide:</b> La disponibilidad de camas de hospital en los servicios de salud públicos y privados.</p> <p><b>Unidades:</b> Por cada mil habitantes</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>

**Indicadores evaluados en el subíndice Sistema político estable y funcional**

1	Índice de estabilidad política	<p><b>Qué mide:</b> La probabilidad de que el gobierno de un país sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos. Se estima a partir de encuestas a empresarios, ciudadanos y expertos así como reportes de centros de investigación y organizaciones internacionales no gubernamentales.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (-2.5, 2.5)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
2	Índice de libertades políticas	<p><b>Qué mide:</b> El estado general de las libertades políticas en un país o territorio, medido en términos de elecciones libres y justas.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Freedom House</p>
3	Índice de factibilidad de conflicto armado	<p><b>Qué mide:</b> La probabilidad de que en un país se suscite un conflicto armado. Se estima con la asesoría de expertos en la materia.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-5)</p> <p><b>Fuente:</b> The Economist</p>
4	Índice de interferencia militar en el estado de derecho y/o en el proceso político	<p><b>Qué mide:</b> El grado con que las fuerzas armadas de un país se involucran en los asuntos políticos.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Fraser Institute</p>
5	Índice de libertades civiles	<p><b>Qué mide:</b> El estado general de las libertades políticas de un país o territorio, medido en términos de libertad de expresión, asociación, educación y religión.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-10)</p> <p><b>Fuente:</b> Freedom House</p>
6	Índice de libertad de prensa	<p><b>Qué mide:</b> Las diversas formas en que se ejerce presión sobre el flujo y emisión de información por los medios de comunicación tradicionales y electrónicos así como a los periodistas para operar libremente y sin temor a las repercusiones. También evalúa el grado y la diversidad de noticias a disposición del público, ya sea de fuentes locales o internacionales.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-100)</p> <p><b>Fuente:</b> Freedom House</p>
7	Participación electoral	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de participación ciudadana en la última elección legislativa.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del padrón electoral</p> <p><b>Fuente:</b> Institute for Democracy and Electoral Assistance</p>

Indicadores evaluados en el subíndice Gobierno eficiente y eficaz

1	Índice de efectividad del gobierno	<b>Qué mide:</b> La percepción sobre la calidad de los servicios públicos y su grado de autonomía frente a las presiones políticas, así como la calidad del diseño e instrumentación de políticas públicas y credibilidad del gobierno. Se construye a partir de encuestas de percepción realizadas a individuos, empresas, organismos gubernamentales y no gubernamentales y oficinas de gobierno. <b>Unidades:</b> Índice (-2.5, 2.5) <b>Fuente:</b> Banco Mundial
2	Efectividad de implementación de políticas públicas	<b>Qué mide:</b> El tamaño de la burocracia gubernamental así como la efectividad con que proporcionan servicios públicos. <b>Unidades:</b> Índice (1-5) <b>Fuente:</b> The Economist
3	Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto	<b>Qué mide:</b> La participación de un país en la Alianza para el Gobierno Abierto, organización internacional que promueve la transparencia, participación cívica, combate a la corrupción y la adopción de nuevas tecnologías para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia. <b>Unidades:</b> Índice (0 = no, 1 = sí) <b>Fuente:</b> Alianza para el Gobierno Abierto
4	Índice de calidad de gobierno electrónico	<b>Qué mide:</b> El grado de penetración del gobierno electrónico en cada país. Se analizan las páginas de internet de los gobiernos, la infraestructura de telecomunicaciones disponible en el país y el capital humano con la capacidad suficiente para manipular estos servicios. <b>Unidades:</b> Índice (0-1) <b>Fuente:</b> Organización de las Naciones Unidas
5	Facilidad para abrir una empresa	<b>Qué mide:</b> El promedio de días requeridos para cumplir con todos los trámites necesarios para abrir una empresa. <b>Unidades:</b> Días promedio <b>Fuente:</b> Doing Business, Banco Mundial
6	Tiempo de altos ejecutivos a temas burocráticos	<b>Qué mide:</b> El costo de la burocracia y la calidad de la regulación desde la perspectiva de los empresarios. <b>Unidades:</b> Índice (1-10) <b>Fuente:</b> Fraser Institute
7	Tiempo para calcular y pagar impuestos	<b>Qué mide:</b> El número de horas al año que le toma a una empresa calcular, archivar y pagar (o retener) tres principales tipos de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado o a la venta de bienes y servicios y el impuesto al trabajo, que incluye el impuesto sobre la nómina y las contribuciones a la seguridad social. <b>Unidades:</b> Horas promedio <b>Fuente:</b> Banco Mundial
8	Presupuesto balanceado	<b>Qué mide:</b> La relación superávit/déficit del presupuesto; es decir, el nivel de ingreso sobre los egresos del sector público. <b>Unidades:</b> Superávit como porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial
9	Deuda total del gobierno central	<b>Qué mide:</b> El acervo de obligaciones contractuales y pasivos del gobierno central expresado como proporción del PIB. <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial

10	Ingresos fiscales	<p><b>Qué mide:</b> El total de transferencias obligatorias e impuestos recaudados por el gobierno central para fines públicos expresado como proporción del PIB.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
11	Impuesto sobre el ingreso	<p><b>Qué mide:</b> La tasa de impuestos gravada sobre un salario equivalente al valor del PIB per cápita.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje</p> <p><b>Fuente:</b> International Institute for Management Development</p>
12	Carga impositiva	<p><b>Qué mide:</b> La cantidad total de contribuciones que debe pagar una empresa como porcentaje de las utilidades. La suma de contribuciones está compuesta por impuestos sobre la renta, contribuciones sociales y laborales, impuestos a la propiedad y otros impuestos.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de las utilidades</p> <p><b>Fuente:</b> Foro Económico Mundial</p>

### Indicadores evaluados en el subíndice Mercado de factores eficiente

1	Edad de retiro	<b>Qué mide:</b> La edad legal de jubilación. Una edad de retiro mayor disminuye posibles presiones relacionadas con el pago de pensiones. <b>Unidades:</b> Años <b>Fuente:</b> Organización Internacional del Trabajo
2	Índice de flexibilidad de las leyes laborales	<b>Qué mide:</b> La flexibilidad de las leyes nacionales en aspectos como contrataciones, despidos, salarios y duración de la jornada laboral. <b>Unidades:</b> Índice (0-10) <b>Fuente:</b> Fraser Institute
3	Índice de economía informal	<b>Qué mide:</b> La percepción de las empresas sobre el impacto de la informalidad en el desarrollo de la economía. Se realiza con base en encuestas de opinión. <b>Unidades:</b> Índice (0-10) <b>Fuente:</b> International Institute for Management Development
4	Productividad media del trabajo	<b>Qué mide:</b> El promedio de dólares que cada trabajador aporta al Producto Interno Bruto del país en el que labora. <b>Unidades:</b> Dólares de PIB por trabajador <b>Fuente:</b> Banco Mundial
5	Crecimiento de la productividad total de los factores	<b>Qué mide:</b> El crecimiento en producción que no deriva del aumento en la fuerza laboral o de la inversión en capital. Este indicador refleja el efecto del cambio tecnológico y mejoras en eficiencia en los procesos productivos. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> The Conference Board
6	Productividad laboral en el sector manufacturero	<b>Qué mide:</b> El promedio de dólares que cada trabajador industrial aporta al Producto Interno Bruto industrial del país en que labora. <b>Unidades:</b> Dólares de PIB manufacturero por trabajador manufacturero <b>Fuente:</b> International Institute for Management Development
7	Valor agregado de la agricultura	<b>Qué mide:</b> La capacidad de obtener mayor producción agrícola con menor intervención humana. Valores mayores están asociados con la innovación en el sector. <b>Unidades:</b> Dólares por trabajador agrícola <b>Fuente:</b> Banco Mundial
8	Liberalización del sector energético	<b>Qué mide:</b> La apertura del sector energético a inversión privada. En caso de que el mercado la permita se considera liberalizado y por ende se le otorga el valor de 1. <b>Unidades:</b> Índice (1 = liberalizado, 0 = no liberalizado) <b>Fuente:</b> IMCO
9	Eficiencia energética	<b>Qué mide:</b> Los dólares que produce en promedio un país por cada unidad de energía que utiliza. <b>Unidades:</b> Dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo <b>Fuente:</b> Banco Mundial
10	Cambio en inventarios	<b>Qué mide:</b> Las fluctuaciones en la cantidad de bienes almacenados por las empresas para enfrentar cambios inesperados o temporales en la producción, ventas o el trabajo en curso. Un alto nivel de inventarios está asociado con una menor eficiencia en los mercados de factores. <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial

11	<p>Índice de transparencia y regulación de la propiedad privada</p>	<p><b>Qué mide:</b> La calidad de la regulación, la transparencia de los procesos, la eficiencia y los cimientos del mercado de bienes raíces.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-5)</p> <p><b>Fuente:</b> Jones Lang LaSalle</p>
----	---	--

**Indicadores evaluados en el subíndice Economía estable**

1	Crecimiento del PIB	<b>Qué mide:</b> La tasa de crecimiento anual de la economía. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Banco Mundial
2	Crecimiento promedio del PIB	<b>Qué mide:</b> La tasa de crecimiento anual promedio de la economía en los últimos cinco años. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Banco Mundial
3	Variabilidad del crecimiento del PIB	<b>Qué mide:</b> La desviación estándar del crecimiento anual de la economía de los últimos 10 años. La inestabilidad en el crecimiento económico de los países genera incertidumbre e inhibe la inversión. <b>Unidades:</b> Desviación estándar de los últimos 10 años <b>Fuente:</b> Banco Mundial
4	Inflación	<b>Qué mide:</b> La tasa anual de cambio en los precios de una canasta representativa de bienes y servicios. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Banco Mundial
5	Inflación promedio	<b>Qué mide:</b> La tasa de cambio en los precios de una canasta representativa de bienes y servicios en los últimos cinco años. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Banco Mundial
6	Variabilidad de la inflación	<b>Qué mide:</b> La volatilidad de la inflación en los últimos 10 años. <b>Unidades:</b> Desviación estándar de los últimos 10 años <b>Fuente:</b> Banco Mundial
7	Tasa de desempleo	<b>Qué mide:</b> La profundidad del problema de desempleo dentro del país en cuestión. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Banco Mundial
8	Deuda externa	<b>Qué mide:</b> El endeudamiento público y privado del país con acreedores extranjeros, en relación con el tamaño de la economía. <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Macro Economy Meter
9	Calificación de deuda	<b>Qué mide:</b> La capacidad del país para hacer frente a su deuda y, por consiguiente, el riesgo que implica invertir en él. <b>Unidades:</b> Índice (0-20) <b>Fuente:</b> Bloomberg
10	Activos del sector financiero	<b>Qué mide:</b> El valor de la riqueza de los países que está en activos financieros (acervo) como porcentaje del PIB (flujo). <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> The Economist
11	Activos de los depositantes	<b>Qué mide:</b> El total de activos en poder de los bancos de depósito. Los activos incluyen al sector no financiero nacional que comprende a los gobiernos central, estatales y locales, así como empresas públicas no financieras y al sector privado. Los bancos de depósito abarcan bancos comerciales y otras instituciones financieras que aceptan depósitos transferibles, tales como depósitos a la vista. <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial

12	Reservas	<p><b>Qué mide:</b> El total de reservas medido como el flujo de dólares que ingresa al país vía importaciones.</p> <p><b>Unidades:</b> Dólares por cada mil de importaciones</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
13	Control de precios	<p><b>Qué mide:</b> El nivel de intervención que tiene el gobierno de un país para imponer los precios de ciertos bienes y servicios.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (0-5)</p> <p><b>Fuente:</b> The Economist</p>
14	Índice de libertad para competir	<p><b>Qué mide:</b> El grado en que las instituciones y políticas de los países contribuyen a la libertad económica. Considera como fundamentales la libertad de decisión, de transacción, de competencia y la protección a la propiedad privada.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-5)</p> <p><b>Fuente:</b> The Economist</p>

Indicadores evaluados en el subíndice Sectores precursores de clase mundial

1	Seguridad energética	<b>Qué mide:</b> El nivel de vulnerabilidad de determinado país en relación con sus fuentes de energía. Este índice toma en consideración factores como la dependencia en importaciones de petróleo, gas y carbón, el gasto en energía, la volatilidad de precios y mercados relacionados, la intensidad energética, los costos de transporte y las emisiones de CO <sub>2</sub> . <b>Unidades:</b> Índice (-∞,∞) <b>Fuente:</b> Institute for 21st Century US Chamber of Commerce
2	Pérdidas de electricidad	<b>Qué mide:</b> La eficiencia en la transmisión y distribución de electricidad. Menores pérdidas implican mayor eficiencia. <b>Unidades:</b> Porcentaje de la energía generada <b>Fuente:</b> Banco Mundial
3	Líneas móviles	<b>Qué mide:</b> La penetración de la telefonía móvil. <b>Unidades:</b> Por cada mil habitantes <b>Fuente:</b> Banco Mundial
4	Usuarios de internet	<b>Qué mide:</b> El grado de penetración de internet. <b>Unidades:</b> Por cada cien habitantes <b>Fuente:</b> Banco Mundial
5	Servidores seguros de internet	<b>Qué mide:</b> El nivel de seguridad que gozan los usuarios de internet cuando realizan transacciones en línea en las que es necesario proporcionar información personal o contraseñas. Los servidores seguros son aquellos que utilizan tecnología de encriptación. <b>Unidades:</b> Por cada millón de habitantes <b>Fuente:</b> Banco Mundial
6	Gasto en Tecnologías de Información	<b>Qué mide:</b> Los recursos que se destinan a la adopción y desarrollo de tecnología para almacenar, recuperar, transmitir y manipular información. <b>Unidades:</b> Dólares por persona económicamente activa <b>Fuente:</b> The Economist
7	Transporte intraurbano de alta capacidad	<b>Qué mide:</b> La existencia de sistemas de transporte masivo de pasajeros en las ciudades, medido a partir de los sistemas de metro o autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés). <b>Unidades:</b> Índice (0-∞) <b>Fuente:</b> Metrobits, Global BRT data y Statistics Finland
8	Carreteras pavimentadas	<b>Qué mide:</b> La infraestructura para transporte terrestre. <b>Unidades:</b> Porcentaje del total de carreteras <b>Fuente:</b> Banco Mundial
9	Tránsito aéreo de pasajeros	<b>Qué mide:</b> El nivel de movilidad de los habitantes. Se considera a los pasajeros transportados en aeronaves de las compañías aéreas registradas en el país. Incluye tanto vuelos nacionales como internacionales. <b>Unidades:</b> Pasajeros transportados por cada persona económicamente activa <b>Fuente:</b> Banco Mundial

		<p><b>Qué mide:</b> La percepción que se tiene acerca de la logística de un país. Se basa en la eficiencia de los procesos aduanales, la calidad del comercio y la infraestructura relacionada con el transporte, la facilidad de organizar los envíos a precios competitivos, la calidad de los servicios de logística, la capacidad de seguimiento y rastreo de envíos, y la frecuencia con la que los envíos llegan al destinatario dentro del tiempo programado.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-5)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
10	Índice de desempeño logístico (transporte)	<p><b>Qué mide:</b> La calidad y la capacidad de la infraestructura portuaria de un país.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (1-5)</p> <p><b>Fuente:</b> The Economist</p>
11	Índice de infraestructura portuaria	<p><b>Qué mide:</b> El flujo de contenedores de tierra a medios de transporte marítimos y viceversa. Las cifras se refieren a la navegación costera, así como a los viajes internacionales.</p> <p><b>Unidades:</b> Unidades equivalentes a 20 pies (TEU) por millón de dólares de PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
12	Tráfico portuario de contenedores	<p><b>Qué mide:</b> La magnitud del crédito privado en determinado país.</p> <p><b>Unidades:</b> Créditos bancarios como porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
13	Penetración del sistema financiero privado	<p><b>Qué mide:</b> La diferencia entre la tasa de interés promedio que cobran los bancos a quienes prestan dinero y la tasa de interés que pagan sobre los depósitos. Un menor diferencial indica un mayor grado de competencia entre bancos.</p> <p><b>Unidades:</b> Puntos porcentuales</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
14	Margen de intermediación	<p><b>Qué mide:</b> El valor de las empresas que cotizan en la bolsa principal como proporción del PIB.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
15	Capitalización del mercado de valores	<p><b>Qué mide:</b> El valor de las empresas que cotizan en bolsas especializadas en empresas pequeñas como proporción del PIB.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> World Federation of Exchanges</p>
16	Capitalización del mercado de valores (micro)	<p><b>Qué mide:</b> El dinamismo de la bolsa de valores nacional en términos de cuántas empresas es capaz de atraer y retener.</p> <p><b>Unidades:</b> Número</p> <p><b>Fuente:</b> Bloomberg</p>
17	Cambio en empresas listadas	<p><b>Qué mide:</b> La eficiencia con que las empresas de determinado país usan sus activos para generar ventas. Se calcula dividiendo el valor total de las acciones intercambiadas durante un período específico entre la capitalización de mercado promedio.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del margen de capitalización</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
18	Rotación de activos bursátiles	<p><b>Qué mide:</b> El grado de competencia en el sector financiero. Compara la eficiencia relativa del sector y si encuentra baja eficiencia y utilidades extraordinarias, concluye que hay problemas de competencia. Cuando encuentra el caso contrario (alta eficiencia y utilidades promedio bajas) concluye que el sector está más cerca de la competencia perfecta.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (-∞, ∞)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
19	Índice de competencia de Boone	

Indicadores evaluados en el subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales

1	Organizaciones internacionales a las que pertenece	<b>Qué mide:</b> El potencial de construir redes que promuevan la resolución pacífica de conflictos así como el fortalecimiento de sus vínculos comerciales, sociales y culturales. <b>Unidades:</b> Número <b>Fuente:</b> Central Intelligence Agency
2	Acuerdos comerciales	<b>Qué mide:</b> Los mercados potenciales a que puede acceder un país ya sea para exportar productos o para importarlos con mayor facilidad. <b>Unidades:</b> Número <b>Fuente:</b> Organización Mundial del Comercio
3	Socios comerciales efectivos	<b>Qué mide:</b> Los mercados que aprovecha cada país. Más socios implican mayor oferta y demanda de bienes así como mayor diversidad en los mismos. <b>Unidades:</b> Número <b>Fuente:</b> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
4	Apertura comercial	<b>Qué mide:</b> La magnitud del comercio internacional que sostiene cada país. Se mide en términos del valor total de las exportaciones e importaciones relativas al PIB. <b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB <b>Fuente:</b> Banco Mundial
5	Diversificación de las exportaciones	<b>Qué mide:</b> El grado de concentración de las exportaciones de un país. Se calcula con base en el porcentaje de las exportaciones que representa el principal socio comercial. Valores más altos implican niveles superiores de dependencia de un solo país. <b>Unidades:</b> Porcentaje de las exportaciones <b>Fuente:</b> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
6	Diversificación de las importaciones	<b>Qué mide:</b> El grado de concentración de las importaciones de un país. Se calcula con base en el porcentaje de las importaciones que representa el principal socio comercial. Valores más altos implican niveles superiores de dependencia de un solo país. <b>Unidades:</b> Porcentaje de las importaciones <b>Fuente:</b> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
7	Barreras ocultas a la importación	<b>Qué mide:</b> La percepción que tienen los empresarios acerca de cómo los impuestos arancelarios y no arancelarios reducen la posibilidad de que los bienes importados compitan en el mercado doméstico. <b>Unidades:</b> Índice (0-10) <b>Fuente:</b> Fraser Institute
8	Aranceles agrícolas	<b>Qué mide:</b> La magnitud de las barreras arancelarias existentes para productos agrícolas. Se mide como la media ponderada de la tasa aplicada a cada uno los productos. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Organización Mundial del Comercio
9	Aranceles manufactureros	<b>Qué mide:</b> La magnitud de las barreras arancelarias existentes para productos manufacturados. Se mide como la media ponderada de la tasa aplicada a cada uno los productos. <b>Unidades:</b> Porcentaje <b>Fuente:</b> Organización Mundial del Comercio
10	Inversión extranjera directa neta	<b>Qué mide:</b> Los flujos netos de inversión extranjera que recibe un país en un año. Mayores flujos son reflejo de un ambiente propicio para los negocios. <b>Unidades:</b> Dólares por cada persona económicamente activa <b>Fuente:</b> Banco Mundial

11	Inversión Extranjera Directa neta promedio	<p><b>Qué mide:</b> Los flujos netos promedio de inversión extranjera que recibe un país en tres años. A diferencia de la inversión en un año, este indicador atrapa la tendencia y no posibles valores atípicos.</p> <p><b>Unidades:</b> Dólares por cada persona económicamente activa PEA (promedio de 3 años)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
12	Variabilidad de la Inversión Extranjera Directa neta	<p><b>Qué mide:</b> La estabilidad de los flujos de inversión extranjera que recibe un país en diez años. Mayores valores implican flujos poco predecibles así como situaciones circunstanciales más que interés en inversiones constantes y de largo plazo.</p> <p><b>Unidades:</b> Desviación estándar de los últimos 10 años (dólares por persona económicamente activa)</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
13	Ingresos por turismo	<p><b>Qué mide:</b> La magnitud de los ingresos relacionados con turismo. Dichos ingresos están vinculados con el desarrollo económico de las regiones huéspedes.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
14	Llegadas de turistas	<p><b>Qué mide:</b> La cantidad de visitantes internacionales que recibe un país en relación con su población.</p> <p><b>Unidades:</b> Turistas por cada mil habitantes</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
15	Gasto militar	<p><b>Qué mide:</b> El gasto militar de un país en relación al PIB.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>

**Indicadores evaluados en el subíndice Innovación y sofisticación en los sectores económicos**

1	Gasto en investigación y desarrollo	<p><b>Qué mide:</b> El gasto corriente y de capital (tanto público como privado) en el trabajo de investigación realizado de manera sistemática para incrementar el conocimiento, así como su uso en nuevas aplicaciones. Cubre la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
2	Coeficiente de invención	<p><b>Qué mide:</b> La capacidad de los países para crear productos o procedimientos innovadores que ayuden a solucionar problemas.</p> <p><b>Unidades:</b> Aplicaciones de patentes por cada millón de personas económicamente activas</p> <p><b>Fuente:</b> Organización Mundial de la Propiedad Intelectual</p>
3	Artículos científicos y técnicos	<p><b>Qué mide:</b> La capacidad de los países de generar conocimiento nuevo en particular en los siguientes campos: física, biología, química, matemáticas, medicina clínica, investigación biomédica, ingeniería y tecnología, y ciencias de la tierra y el espacio.</p> <p><b>Unidades:</b> Artículos publicados por cada millón de personas económicamente activas</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
4	Exportaciones de alta tecnología	<p><b>Qué mide:</b> La magnitud con que un país comercia productos de alto valor agregado derivado del nivel de investigación y desarrollo. En este rubro se incluyen bienes como computadoras, maquinaria eléctrica, instrumentos de precisión y productos farmacéuticos y aeroespaciales.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de las exportaciones manufactureras</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>
5	Índice de complejidad económica	<p><b>Qué mide:</b> La diversidad de los productos generados por un país así como su originalidad. En la medida que un país sea capaz de producir una mayor variedad de productos originales será más complejo económicamente.</p> <p><b>Unidades:</b> Índice (-∞,∞)</p> <p><b>Fuente:</b> Harvard</p>
6	Empresas nacionales en el Fortune 500	<p><b>Qué mide:</b> El número de empresas nacionales en el Fortune Global 500, una lista de las 500 corporaciones más grandes del mundo.</p> <p><b>Unidades:</b> Número</p> <p><b>Fuente:</b> Fortune</p>
7	Empresas con ISO 9000	<p><b>Qué mide:</b> El número de empresas que se han certificado en sus procesos y estándares de calidad. A este tipo de empresas les es más fácil posicionarse tanto en el mercado nacional como en el internacional.</p> <p><b>Unidades:</b> Empresas por cada millón de personas económicamente activas</p> <p><b>Fuente:</b> ISO</p>
8	Población en ciudades grandes	<p><b>Qué mide:</b> La capacidad de las ciudades para atraer talento y generar redes de conocimiento que fomenten la innovación.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje de la población total que vive en ciudades de 500 mil o más habitantes</p> <p><b>Fuente:</b> Demographia</p>
9	PIB servicios	<p><b>Qué mide:</b> El peso del sector servicios en una economía.</p> <p><b>Unidades:</b> Porcentaje del PIB total</p> <p><b>Fuente:</b> Banco Mundial</p>





El ambicioso conjunto de reformas del último par de años sin duda tendrá un efecto positivo sobre la competencia, la productividad, el crecimiento económico y la competitividad. Sin embargo, para maximizar el potencial de grandeza de estas reformas es indispensable fortalecer el Estado de derecho en nuestro país.

El proceso de transformaciones económico-políticas fue seguido por la aprobación de una ambiciosa Reforma Constitucional en materia Anticorrupción. Ésta se encuentra en el proceso de definición del complejo andamiaje de leyes secundarias que darán forma y práctica al espíritu de los cambios constitucionales.

Cuando la autoridad, las empresas y los ciudadanos respetan las leyes se forja un ecosistema de certidumbre que es fundamental para invertir y crear prosperidad. En el Instituto Mexicano para la Competitividad, consideramos que la consolidación del Estado de derecho y el combate a la corrupción son dos misiones fundamentales en el empeño para atraer y retener más talento e inversión a la economía nacional.

En esta séptima edición del Índice de Competitividad Internacional, el IMCO busca generar diagnósticos acuciosos, así como propuestas constructivas y viables que contribuyan a enriquecer los argumentos del debate nacional para combatir la corrupción.

Tenemos la obligación profesional de ser optimistas. Sin la firme convicción de que el futuro de México será mejor, no sería posible alimentar el ciclo de inversión o brindar propuestas para multiplicar el impacto positivo de las políticas públicas.

Con este ánimo, el presente estudio busca encontrar salidas institucionales que nos permitan mayores niveles de probidad en el servicio público, mejorar la certidumbre del clima de inversión y reconstituir la confianza en las instituciones que dan vida a nuestra democracia.

[www.IMCO.org.mx](http://www.IMCO.org.mx)

 @IMCOMx  /IMCOMx  /IMCOMexico



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.