

Curso

Introducción al Sistema Nacional Anticorrupción

Módulo 1
Introducción al Análisis de la
Corrupción



SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN



Plataforma de
Aprendizaje
Anticorrupción

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Equipo de trabajo

Mtra. Catalina Reyes Sánchez
Coordinación General del Módulo

Dra. Alicia Hernández Alfaro
Dra. Laura Casillas Valdivia
Diseño instruccional

otromexico, sc
Lic. Israel Cruz Juárez
Diseño gráfico y web

Jimena Ramos
Corrección de estilo

Módulo 1. Introducción al Análisis de la Corrupción

Objetivo

Identificar las diferentes perspectivas que abordan la corrupción, así como la evidencia empírica existente, lo que permitirá entender sus causas y efectos negativos, y contar con elementos básicos para el diseño de estrategias en la lucha anticorrupción.

Introducción

No existe una definición única de corrupción que comprenda todos los usos e implicaciones a pesar de que es un tema prioritario en la agenda internacional. Desde los años sesenta se generó una extensa línea de investigación que ha permitido discutir el concepto en sí mismo, la forma de medición, sus determinantes y consecuencias. Distintos autores y organizaciones internacionales y no gubernamentales distinguen al menos cuatro perspectivas: del interés público, legal, socio cultural y de mercado.

Dos elementos asociados al fenómeno de la corrupción son: la ilegalidad y la norma social, vistos como el aprovechamiento u obtención de beneficios privados indebidos. Estos elementos se complementan con un enfoque sistémico y estructural, el cual permite analizar integralmente sus causas y efectos para entender este problema, sobre esta base parte el desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción.

La corrupción afecta el desarrollo de los países y el patrimonio del Estado porque incrementa el déficit y el endeudamiento público. Desde el punto de vista de las personas, los costos afectan su patrimonio cuando estas tienen que pagar grandes cantidades adicionales para acceder a ciertos bienes y servicios públicos.

Existen diversos estudios sobre los principales problemas sociales del país, la corrupción se encuentra en segundo lugar, el primero, lo ocupa la inseguridad y la delincuencia.

Las encuestas sobre la medición de la corrupción realizadas por expertos en la materia señalan una alta ocurrencia de este fenómeno.

Tema 1. Marco conceptual de la corrupción

La corrupción es un vocablo de uso muy amplio, definirla no es sencillo porque abarca muchas conductas. **Transparencia Internacional (TI), a partir de 2013, en su Índice Anual de Percepción de la Corrupción (IPC) la define como “el abuso del poder encomendado en beneficio propio”** (Holmes, 2015).

A partir de una revisión bibliográfica, Castillo (2001), en el discurso académico contemporáneo sobre la corrupción, se puede clasificar de acuerdo con: **1) las distintas disciplinas sociales; 2) los debates temáticos más sobresalientes y 3) los hallazgos y resultados de investigaciones de organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan el tema.** La academia y las organizaciones especializadas han propuesto distintas definiciones, en esta construcción es posible distinguir al menos cuatro perspectivas: **a) del interés público, b) legal, c) socio cultural y d) de mercado.**

Si bien la mayoría de las definiciones y corrientes de pensamiento entienden que la corrupción es, en esencia, **un fenómeno individual**, algunas de ellas también enfatizan **la importancia de entender a la corrupción como un fenómeno sistémico y estructural**, que tiene causas identificables en la estructura y dinámica en los **sistemas sociales, económicos, políticos y administrativos; lo que origina consecuencias generalizables a la sociedad en su conjunto**.

Esta arista sistémica de la corrupción resulta particularmente relevante al momento de **diseñar acciones de política pública que tengan como propósito controlar este flagelo y modificar las pautas que permiten la permanencia de este fenómeno a manera de norma social aceptada como parte de las relaciones entre gobierno y sociedad**.

Sobre esta base, y como parte del desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), se elaboró una propuesta de definición de la corrupción en la que dicho fenómeno se entiende como **un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad**. Dicho orden social¹ propicia la

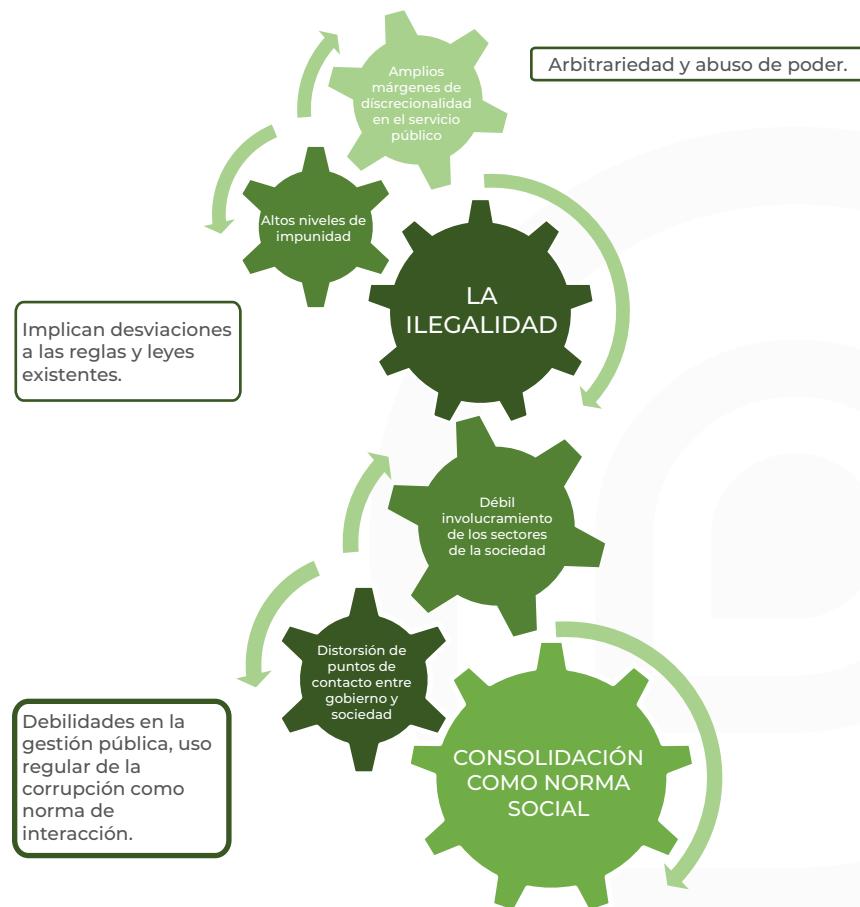
¹ Entiéndase como un conjunto de normas sociales formales e informales que regulan las relaciones en una sociedad

reproducción e institucionalización de comportamientos basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad, en la desviación de las reglas para la obtención de beneficios particulares, o la generación de condiciones para favorecer de manera parcial a ciertos sectores sociales (PNA, 2020).

Esta definición sistémica que se propone en la PNA se sustenta en dos atributos básicos que puede tener la corrupción: **la ilegalidad**, cuando los comportamientos corruptos implican desviaciones a la reglas y leyes existentes; y, su consolidación como **norma social**, cuando los actos corruptos aluden a comportamientos normalizados o aceptados socialmente, aunque sean ilegales o contrarios a la idea de integridad.

Con base en dicha definición, en la PNA se identifican cuatro grandes factores problemáticos.

Figura 1. Atributos de la corrupción en el enfoque sistémico



Un reto particularmente importante consiste en la clasificación de la corrupción. Al respecto, se han ubicado algunas maneras de clasificarla.

Tabla 1. Clasificación de la corrupción

TIPO	DEFINICIÓN
Corrupción a gran escala	Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.
Corrupción política	Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes [...] abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.
Actos de corrupción menores	Consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Fuente: Transparencia Internacional (2009), Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción, Berlín.

Tema 2. Problematización e impacto de la corrupción

La corrupción es un reflejo del sistema legal, económico y cultural de un país, así como de sus instituciones políticas (Svensson, 2005), y **socava la equidad, la estabilidad y la capacidad de una sociedad para brindar desarrollo sostenible a sus miembros** (Sampford et al., 2006). Desde hace varias décadas, la corrupción se ha ubicado como un problema que frena el desarrollo de los países.

Como hemos podido ver, la literatura norteamericana se ha ocupado en explicar este fenómeno, aunque la visión predominante para entenderlo es la económica. En este sentido, se ha visto como un **acto que se genera por la existencia de incentivos, así como un fenómeno que crea efectos relevantes para la economía de una colectividad o de un país** (Concha, citado en Marván, 2015). **Los costos afectan el patrimonio de las personas** cuando estas tienen que pagar cantidades adicionales o exigencias indebidas para acceder a bienes y servicios públicos.

La corrupción también afecta el patrimonio del Estado, en tanto que incrementa el déficit y el endeudamiento público a través de licitaciones y adjudicaciones que no representan las mejores condiciones, o bien, de contratos cuyas condiciones incrementaron el costo de éstos. Al incrementar la incertidumbre y los costos de las transacciones legales, **la corrupción reduce la inversión y, por lo tanto, el crecimiento** (Concha, citado en Marván, 2015).

Los costos de la corrupción pueden interpretarse de distintas maneras. Una manera sencilla de verlo es **asumir que todo el dinero que se pierde por su causa es dinero que no se utiliza para elaborar políticas públicas que beneficien a la población**. Por ejemplo, se ha demostrado que el aumento de la corrupción va de la mano con violaciones a los derechos humanos (Cardona, Ortiz y Vázquez, 2018).

Los costos de la corrupción son preocupantes y el aumento en la prevalencia de este fenómeno también lo es. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estimó que **la tasa de prevalencia de corrupción se incrementó de 14 635 víctimas por cada 100 mil habitantes en el 2017 a 15 732 en el 2019**. De acuerdo con esta misma encuesta, el costo total por la corrupción en el año 2019 por la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de **12 769 millones de pesos, que es equivalente a 3 822 pesos, en promedio, por persona afectada**.

Lo cierto es que la **corrupción afecta el patrimonio del Estado, no solo en la parte económica, también en lo social y en la pérdida de confianza en las instituciones y los gobiernos**.

Veamos ahora algunos datos. **La ENCIG permite evaluar la percepción sobre la frecuencia de corrupción en México y en las entidades federativas**.

Destaca que el 44.6% de las y los mexicanos consideran que la corrupción es muy frecuente y el 42.4% que es frecuente. Si juntamos estas dos categorías, tenemos que el 87% de las personas en México considera que la corrupción ocurre con frecuencia.

Tabla 2. Percepción sobre la frecuencia de corrupción

CATEGORÍA	PORCENTAJE
Muy frecuente	44.6
Frecuente	42.4
Poco Frecuente	9.6
Nunca	1.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), INEGI, 2019.

Estos datos son consistentes con otros esfuerzos de medición que se han realizado en nuestro país. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad (2015) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, **el 92% de los encuestados consideró que hay corrupción en México, frente a 5.8% que consideró que no hay**.

Otra manera de documentar la percepción de corrupción consiste en ubicar cuáles son los problemas más importantes para las personas que viven en un país. De esta manera, es posible conocer el peso relativo que tiene el problema de la corrupción en comparación con otros problemas sociales que aquejan a las sociedades. **De acuerdo con la ENCIG, la inseguridad lidera la percepción de importancia, seguida por la corrupción y el desempleo.**

Tabla 3. Principales problemas sociales

ASPECTO	PORCENTAJE
Inseguridad y delincuencia	78.6
Corrupción	52.8
Desempleo	32.0
Pobreza	31.0
Mal desempeño del gobierno	28.5
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	27.7
Mala aplicación de la ley	17.1
Baja calidad de la educación pública	11.2
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	10.5
Falta de rendición de cuentas	4.3
Desastres naturales	2.1
Ninguno	0.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), INEGI, 2019.

Como puede observarse en la tabla anterior, el 78.6% de las personas mexicanas considera que la inseguridad y la delincuencia son el principal problema social de México, seguido por el 52.8% que considera que es la corrupción. Otros problemas sociales, como el desempleo y la pobreza, también encabezan la percepción de importancia, con 32% y 31%, respectivamente.

Es preocupante que la corrupción esté en el **segundo lugar de los problemas que se perciben como los más importantes en el país**. Esto, indudablemente, es el reflejo de una percepción generalizada que brinda información útil sobre el fenómeno. Sin embargo, es importante contrastar estos datos a la luz de las respuestas frente al cuestionamiento sobre la prevalencia de estos actos. Como seguimos en el terreno de las percepciones, una manera de aproximarse al fenómeno es preguntando directamente si la persona encuestada experimentó de primera mano un acto de corrupción.

En la encuesta ENCIG se incluyen algunas preguntas para indagar si las personas creen o han escuchado que existe corrupción en trámites realizados en instituciones gubernamentales, si tienen conocidos que han experimentado la corrupción o si ellas mismas la han experimentado. A pesar de que la percepción es que la corrupción constituye un gran problema nacional, destaca que apenas el **15.7% de las personas expresaron haber experimentado un acto de corrupción**. Esto permite contrastar, en el mismo terreno de la medición por encuestas, las percepciones generalizadas del fenómeno con las percepciones de experiencia directa.

Listado de referencias

- Castillo, A. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Revista Gestión y Política Pública*, X (2), 205-212.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*, 19(3), 19-42
- Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C., y Galtung, F. (2006). *Measuring Corruption*. Law. Ethics and Governance, Ashgate Publishing, Londres.
- Holmes, L. (2015). *Corruption. A very short introduction*. Oxford University Press.
- Marván, M., Navarro, F., Bohórquez, L. y Concha, H. (2015). La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. *Encuesta Nacional de Corrupción de cultura de la legalidad*. UNAM.
- Cardona, L. Á., Ortiz, H. y Vázquez, L. D. (2018). Violación de derechos humanos en México. Un costo poco advertido de la corrupción. *Política y gobierno*, 25(1), 153-184.
- INEGI. (2020). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- SESNA. (2020). Política Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrpcion/>