

SOBRE EL COMBATE A LA **CORRUPCIÓN** EN **MÉXICO**

Informe País, 2020



- RESUMEN EJECUTIVO -

Sobre el Informe País 2020

La corrupción nace de la captura del Estado. No importa qué justificación se esgrima: siempre que los poderes públicos son utilizados como recurso exclusivo y excluyente de un grupo económico o político, se corrompe la naturaleza de los asuntos públicos en busca de una mayor acumulación de poder o dinero, o de ambos. La corrupción es la consecuencia inevitable de la captura del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones.

Como se explica con amplitud, no entendemos a la corrupción como una anomalía burocrática cometida por individuos aislados ni como un listado de conductas contrarias al derecho que acaso han de sancionarse cuando ya causaron daño a la sociedad. Desde nuestro punto de vista, la corrupción es una consecuencia de la captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas por grupos políticos o económicos (o de ambos, coludidos en redes), que desvían al Estado de sus propósitos fundamentales. Entendemos la corrupción como la apropiación ilegítima de lo público. En este sentido, afirmamos que ese fenómeno puede y debe combatirse desde sus causas y no sólo cuando sus efectos ya se han consumado –confundiéndolo con el combate a la corrupción con el castigo a individuos corruptos, sin tomar en cuenta las prácticas, los espacios y las oportunidades que tuvieron para incrementar su poder político o su riqueza–.

El Informe País sobre el Combate a la Corrupción en México da cuenta sobre los instrumentos jurídicos y administrativos diseñados para combatir ese fenómeno desde sus causas. Estudiamos los datos que revelan los resultados tangibles del andamiaje institucional creado en distintos momentos del siglo XXI para: (i) evitar la discrecionalidad política en la designación de los puestos públicos (el así llamado “sistema de botín”); (ii) impedir la arbitrariedad en la asignación y el uso del gasto público; (iii) erradicar la opacidad en la información pública; (iv) sancionar a quienes cometen faltas o delitos de corrupción; y (v) garantizar que ninguna de esas prácticas desnaturalice y corrompa a la administración pública del país. Estudiamos, pues, el combate a la corrupción.

Para organizar los datos que sustentan esas afirmaciones, tomamos el año 2020 como referencia, por tres razones: (i) porque fue en febrero de ese año cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Política Nacional Anticorrupción aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; (ii) porque iniciamos la conformación de nuestra base de datos cuando la información ya estaba consolidada; y (iii) porque nos hemos propuesto publicar informes anuales sobre esta materia, a partir de la información oficial que ha sido publicada y que nos ha sido accesible por medio de solicitudes de acceso a la información, de las cuales se interpusieron

Este documento está redactado con los datos que consideramos más relevantes para mostrar que la captura del Estado sigue atravesando por:

- i.** la designación discrecional de los cargos públicos, pese a la legislación vigente en materia de profesionalización del servicio público;
- ii.** la distribución y la transferencia discrecional del gasto público, pese a la legislación vigente en materia de control presupuestario y rendición de cuentas;
- iii.** el uso discrecional y opaco de ahorros presupuestarios y gastos indirectos de la Administración Pública Federal, pese a las prohibiciones explícitas establecidas en las normas de hacienda, contabilidad y gasto público;
- iv.** la adjudicación directa de contratos para la adquisición de bienes y servicios públicos, así como para la construcción de obras, pese a la legislación que ordena privilegiar las licitaciones públicas;
- v.** la opacidad de una parte sustantiva de la información pública, pese a la legislación vigente en materia de transparencia;
- vi.** la burocratización, la oscuridad y la demora en los procesos de sanción a las conductas tipificadas como faltas y delitos de corrupción, pese a las reformas administrativas y penales promulgadas para combatir la impunidad; y
- vii.** la ausencia de cumplimiento en las tareas asignadas al Sistema Nacional Anticorrupción, pese a la vigencia de la ley que regula la coordinación entre las dependencias que lo conforman.

Para la elaboración de este informe hicimos 1,007 solicitudes de información y utilizamos 47 bases de datos y tablas con información estadística de 10 instituciones públicas federales (todas consultables en el anexo estadístico y desglosadas en la plataforma electrónica combatealacorrupcion.mx, con más de 970 mil datos abiertos consultables). Con esa información a la vista, podemos asegurar que ninguna afirmación formulada en este documento carece de evidencia basada en fuentes oficiales que, por lo demás, cualquier persona puede verificar o consultar para cotejar nuestra investigación o emprender otras, utilizando las bases que hemos puesto a disposición del público por medios electrónicos.

Los mandatos que tomamos como punto de partida refieren a las actividades que, de acuerdo con las leyes y las normas jurídicas vigentes, deben desarrollar las instituciones públicas encargadas de combatir la corrupción. Representan las atribuciones y competencias de lo que se espera que hagan esas instituciones. Los mandatos no son debatibles ni optativos, pues están asentados en el principio de legalidad, según el cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados y, además, deben hacerlo. Así, la revisión de las acciones y resultados de las instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) permite saber, a ciencia cierta, si efectivamente cumplen con sus cometidos.

Evidencias

Para el año 2020, podemos afirmar –al confrontar el conjunto de obligaciones con la información publicada y solicitada a lo largo de nuestra investigación– que los órganos y las entidades responsables de darle vida al SNA sólo alcanzaron a responder, en promedio, el 75% de sus mandatos individuales.

Conviene señalar que los porcentajes de cumplimiento para el año 2020 oscilaron entre el 97.5% y el 36.3%, siendo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) la dependencia con el mayor cumplimiento y el Comité de Participación Ciudadana (CPC) el órgano con el menor porcentaje. En conjunto, encontramos que:

- i. No hay evidencia suficiente para probar que las instituciones que conforman el SNA hayan logrado romper las barreras de la fragmentación que las separa: aunque cumplieron con más o menos atinencia sus atribuciones, no articularon un sistema de intercambio de información y de experiencias ni concertaron políticas articuladas y coherentes para erradicar las causas de la corrupción más allá de sus propias órbitas de competencia.**
- ii. Aun constreñidas a sus espacios específicos de atribuciones, esas instituciones no cumplieron a cabalidad todos sus cometidos.**
- iii. No hay datos para probar que, actuando como comité coordinador de un sistema, esas instituciones hayan privilegiado las causas y no sólo el castigo a las consecuencias de la corrupción;**
- iv. La Política Nacional Anticorrupción no se implementó de conformidad con el diseño constitucional que le dio origen.**
- v. El Comité de Participación Ciudadana no pudo consolidarse como una instancia autónoma dedicada a la pedagogía pública, ni cumplió con su propósito de convocar a la sociedad para el control democrático de la autoridad.**

Sobre la captura de puestos

Con la información verificada, salta a la vista que la Administración Pública Federal (APF) no se ha dotado de medios suficientes para conjurar el riesgo de la captura política en la gran mayoría de los puestos públicos. El Servicio Profesional de Carrera (SPC), instaurado desde el año 2003, no sólo es cada vez más reducido, sino que aún acotado y disminuido, tampoco ha logrado cumplir todos sus cometidos. Por su parte –con excepción de los sistemas profesionales establecidos en algunos de los órganos autónomos del Estado–, la gran mayoría de las personas que ocupan plazas de la APF son reclutadas, designadas, ascendidas y separadas por criterios que no responden a la idoneidad –constatable por medios públicos y abiertos– entre las cualidades exigidas para cada una de ellas por sus funciones y sus mandatos, y las competencias y los méritos probados de quienes las encarnan.

La estrategia de profesionalización iniciada con timidez a principios del siglo XXI está lejos de haberse consolidado: en comparación con el 2005, cuando el SPC nació apenas con 41,164 plazas potenciales, para el año 2020 había en ese sistema 20,565 plazas menos (apenas el 1.3% del total de los puestos públicos federales). Siendo la única política del gobierno federal en esa materia, esta observación resulta fundamental: la gran mayoría de las plazas de la APF no cuenta con controles públicos suficientes para que las decisiones de entrada, ascenso, evaluación y salida de quienes desempeñan funciones públicas, respondan a criterios objetivos basados en la competencia y el mérito.

En el mismo sentido, no solo es posible extrapolar sino subrayar las deficiencias identificadas en la operación del SPC al resto de los puestos públicos –y en particular los de confianza– que integran la APF. Con la información disponible, es imposible afirmar que esas plazas estén ocupadas por personas cuyos perfiles correspondan con las competencias y méritos que cada puesto reclama ni tampoco que no se hayan incorporado a ellas por razones basadas en la amistad, la cercanía o la filiación política. No debe pasar inadvertida la contradicción entre la reducción de más de la mitad de las plazas integradas al SPC y el aumento sincrónico de, al menos, 71,414 plazas cuyo régimen de contratación no fue especificado. En suma:

- i. No es posible decir que existe un “cuerpo estable” de funcionarios públicos cuyo perfil corresponda a los perfiles sustentados en las funciones y mandatos de cada puesto.**
- ii. El sistema de capacitación reproduce las deficiencias de información respecto de los perfiles/atribuciones/mandatos de las plazas que deberían formar el cuerpo estable de personas servidoras públicas, cuyos procesos de formación no obedecen a las necesidades específicas de cada puesto o, al menos, de cada categoría de cargos similares.**
- iii. En relación con la dirección, control y monitoreo de la política de profesionalización, las acciones desarrolladas desde la SFP en esta materia asumen, de alguna manera, que la profesionalización del servicio público mexicano es acaso equiparable al SPC. Pero no hay políticas que garanticen las mismas cualidades para el conjunto de la APF.**

Sobre la captura de presupuestos

En 2020, el sector público ejerció 71,274'675,896 pesos menos de lo que aprobó la Cámara de Diputados para ese año. Esa cantidad significó una modesta variación del 1.02% con respecto al monto original. Sin embargo, el monto devengado fue superior, respecto al modificado, en 56,887'425,254 pesos. Vale la pena recordar que el monto devengado implica, de acuerdo con la Fracción XV del Artículo 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG): “el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas”, por lo cual tendría que sufragarse en el ejercicio fiscal posterior.

Adicionalmente, hubo un abandono excesivo del procedimiento de licitación pública en las contrataciones gubernamentales, imposible de justificar solamente por las condiciones de emergencia que impuso la pandemia del SARS-COV-2. En 2020, 88.3% de las contrataciones totales se llevó a cabo mediante procedimientos distintos al de la licitación pública y cerca del 79% del total, por adjudicación directa, a pesar de que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece claramente que éste es un procedimiento de excepción, al igual que la invitación a cuando menos tres personas, que únicamente pueden emplearse bajo circunstancias extraordinarias claramente fundadas y motivadas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó un párrafo del artículo 61 de la LFPRH, que le permitía al presidente de la República disponer de manera discrecional de los ahorros del presupuesto (lo cual es facultad de la Cámara de Diputados). Sin embargo, esto no aplicó para el PEF 2020, de modo que los recursos derivados de ahorros de aquel año fueron manejados –de conformidad con los criterios de la Corte– con amplios márgenes de discrecionalidad. La Cuenta Pública 2020 reportó que se generaron ahorros equivalentes a 3,744.2 millones de pesos (mdp). Poco más de la mitad de ellos se obtuvieron por las dependencias de la APF. Sin embargo, la información disponible no permite conocer de manera puntual, específica y verídica en qué se gastaron.

Actualmente contamos con más información disponible sobre la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del presupuesto de la Administración Pública Federal (APF) de la que tuvimos en el siglo pasado y a principios del que va en curso. Podemos acceder a información y conocer incluso los avances en el ejercicio del gasto que las dependencias, las entidades y los órganos de la APF realizan de manera trimestral. A pesar de esto, aún persisten zonas de opacidad, incertidumbre y discrecionalidad con respecto al uso y destino de los recursos públicos; es decir, en donde el presupuesto puede ser utilizado sin sujetarse a la normatividad correspondiente –como ha sucedido con el proceso de contrataciones públicas– y

las oficinas gubernamentales pueden mover, modificar o reasignar gastos públicos sin candados ni contrapeos, incluyendo los que debería aprobar legalmente la Cámara de Diputados. Persisten también áreas importantes de opacidad que impiden conocer con certeza en qué se utilizaron nuestros recursos, como con el caso de los ahorros, los fideicomisos y los gastos indirectos.

Con respecto a la calidad de la información que las instituciones entregaron para la integración y revisión de la Cuenta Pública 2020, encontramos deficiencias relevantes en las entidades paraestatales, empresariales, financieras y monetarias con participación estatal mayoritaria, en los fideicomisos financieros públicos con participación estatal mayoritaria y en entidades paraestatales empresariales financieras no monetarias, que no publicaron en su Cuenta el “Estado Analítico de la Deuda y Otros Pasivos” ni el “Estado Analítico del Activo”, incumpliendo con ello cinco indicadores relativos a la deuda contraída, el registro y control del patrimonio público y el uso adecuado de los recursos y su viabilidad financiera.

La mayor parte de los hallazgos que se plasman en el informe completo no son exclusivos del ejercicio fiscal 2020: las mismas fallas, los mismos problemas y las áreas de riesgo ya conocidas se han repetido cada año. Esto, a pesar de las recomendaciones que emite anualmente la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sus informes de resultados sobre la fiscalización a la cuenta pública.

Sobre las sanciones

Los datos sobre el estado que guardan los procedimientos de responsabilidad administrativa y los procesos penales reflejan una realidad preocupante para el combate a la corrupción y el Estado de derecho en México. Los hallazgos de la investigación evidencian un conjunto de deficiencias para hacer efectiva la imposición de sanciones cuando se han cometido actos de corrupción.

El mayor volumen de procedimientos de responsabilidades administrativas es iniciado por faltas “no graves” que, además, se concentran en las formalidades impuestas por la gestión burocrática mucho más que en los actos que llevan a la apropiación abusiva de la gestión pública. En este sentido, llama la atención que desde la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), sólo 1 de cada 8 expedientes que abrió la Secretaría de la Función Pública (SFP) se ha referido a faltas administrativas graves. Y de ese conjunto, enviado a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y a la Segunda Sala, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) solo 1 de cada 10 ha sido resuelto. En la Plataforma Digital Nacional se advierte que en 2020, se abrieron 32,406 expedientes pero sólo se sancionó a 30 personas servidoras públicas. De otra parte, de las 2,831 carpetas de investigación que fueron abiertas en 2020 por presuntos delitos de corrupción, 2,211 fueron ineficaces para imponer sanciones y sólo se judicializaron 9.

Cuando se mira con detalle esos datos, puede advertirse que las cuestiones procesales han predominado sobre las sustantivas. Todavía no se ha emprendido un esfuerzo sistemático y articulado de inteligencia institucional entre las dependencias encargadas de controlar, vigilar y eventualmente castigar esos hechos. En la práctica, se actúa como si las causas y los efectos estuviesen desvinculados: aunque existen datos suficientes para reconocer la recurrencia de las conductas que son sancionadas, así como los procedimientos, los espacios y los momentos que han sido más vulnerables a esas conductas, la administración pública federal no ha logrado relacionar ambas piezas con éxito.

De otra parte, esas instituciones tampoco han logrado entrelazar sus funciones y sus capacidades para

bloquear la apropiación abusiva de la gestión pública. Sólo en 2020, las salas especializadas del TFJA recibieron 610 expedientes de presunta responsabilidad administrativa y en ese mismo año emitieron 30 sentencias. Las cifras reflejan la existencia de una brecha considerable entre los expedientes que llegan y los que son resueltos de manera definitiva. Esa diferencia obedece, en parte, a las limitadas capacidades del TFJA –que hasta la fecha sigue sin integrarse de conformidad con el diseño original del SNA y sin contar con los recursos suficientes para afrontar sus nuevas tareas– pero también responde a los defectos de origen en la integración de expedientes por parte de los OIC o a la ineficacia de las pruebas en la sustanciación de los procesos jurisdiccionales: no es trivial que más del 40% de las sentencias definitivas de la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas se hayan declarado como improcedentes, infundadas o anuladas, o que sólo el 22% de los casos presentados ante la Fiscalía como presuntos delitos, hayan sido imputados.

Lo que prueban esos datos es la ausencia de coordinación entre instituciones (i) para bloquear las causas que auspician los hechos de corrupción y (ii) para perfeccionar el intercambio de información y de evidencias para castigar con eficacia a quienes los cometen, a lo largo de todo el proceso.

Evitar la apropiación ilegítima y abusiva de lo público no sólo reclama un sistema de castigos sino de incentivos construido sobre sus propias premisas: un sistema de responsabilidades que solo contempla los errores e ignora los aciertos no sólo es injusto sino que traslada el reconocimiento y el premio hacia la esfera de la política y las lealtades individuales.

Captura de la información pública

En el 2020 se realizaron 288,353 solicitudes de información: 245,559 fueron de acceso a la información y 42,794 fueron de protección de datos personales. Dichas solicitudes fueron atendidas en un 95.9%.¹ De ese total, el arbitraje del órgano garante fue requerido en el 6.09% de los casos. No hay evidencia suficiente para determinar si el número de personas que acude al INAI para solicitar su arbitraje significa que quienes no lo hacen quedaron satisfechos con las respuestas que obtuvieron. Pero sí la hay para observar que cuatro de cada diez solicitudes de información recurridas ante el INAI, no fueron atendidas adecuadamente por los sujetos obligados. Por otro lado, el 11.4% de las respuestas totales refirieron la inexistencia de la información requerida.

Los datos recuperados en este informe nos dicen que la mayor parte de los sujetos obligados sigue actuando con una cautela excesiva frente a ese derecho fundamental: de un lado, porque consideran que la información mínima exigible en sus portales de transparencia es el techo y no el piso de la transparencia proactiva y, de otro, porque el porcentaje de respuestas inadecuadas que resuelve el órgano garante sigue siendo muy alto. En su conjunto, la evidencia que tenemos a la vista revela que la información pública todavía no se asume como un patrimonio colectivo y abierto por quienes la producen, la utilizan y la distribuyen.

Dado que el acceso a la información es la materia prima para conocer, evaluar, corregir e investigar el desempeño de los gobiernos, cabe añadir que durante la evaluación de los distintos ejes analizados se encontraron claras discrepancias de información entre (i) los datos alojados en la Plataforma Nacional de Transparencia, (ii) los datos publicados en los informes de las instituciones públicas, (iii) los portales especializados como Compranet o la Plataforma Digital Nacional y (iii) los que se encuentran en los micrositijs de los sujetos obligados. A todas luces, la calidad, la accesibilidad y la oportunidad de la información sigue siendo un desafío fundamental para la rendición de cuentas en México.

Conclusiones

A despecho de la calidad en el diseño de los principios y de las normas jurídicas con las que cuenta México para enfrentar el fenómeno de la corrupción, su combate ha fracasado por los múltiples defectos de implementación. La procrastinación de las obligaciones y funciones necesarias para darle vida al Sistema Nacional Anticorrupción; la simulación en el cumplimiento de algunas de las normas vigentes para erradicar la captura de los puestos, los presupuestos y la información pública; así como la excesiva burocratización de los procedimientos, han obstaculizado su funcionamiento. A partir de la información pública y verificable que reunimos para la hechura de este informe podemos afirmar:

¹ Estadísticas INAI: www.inai.org.mx

- i.** Que los procesos de designación de cargos en la administración pública federal siguieron respondiendo al sistema de botín.
- ii.** Que los cargos del Servicio Profesional de Carrera fueron marginales y, aun siéndolo, tampoco garantizaron el cumplimiento cabal de cada uno de los procesos establecidos en la legislación aplicable.
- iii.** Que el presupuesto de egresos de la federación se manejó con amplios márgenes de discrecionalidad, desde su asignación hasta su presentación final, incluyendo zonas de franca opacidad en las transferencias presupuestarias, los gastos indirectos y la adjudicación de contratos.
- iv.** Que las recomendaciones formuladas por la ASF no modificaron las prácticas detectadas como discrecionales ni se utilizó el criterio de inteligencia institucional para corregirlas, por lo que se repitieron las mismas áreas de riesgo reconocidas en ejercicios fiscales previos.
- v.** Que el Sistema Nacional de Transparencia, a pesar de su evolución indiscutible, no logró conjurar la cultura de la opacidad en la producción de información ni consiguió la máxima publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. También continuó -muy a pesar del mandato existente- la desvinculación entre archivos y acceso a la información. Además, la protección de datos siguió siendo insuficiente.
- vi.** Que la gran mayoría de los procedimientos de sanción no correspondieron con hechos de corrupción sino con asuntos administrativos poco relevantes.
- vii.** Que hay una evidente fragmentación de criterios, instituciones, razones y consecuencias de esos procedimientos sancionatorios, sin clara conexión de sentido con el combate a la corrupción.
- viii.** Que las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no cumplieron con sus mandatos constitucionales y legales a cabalidad.
- ix.** Que la Política Nacional Anticorrupción promulgada por el SNA fue un documento de referencia que no sólo tardó un tiempo excesivo en aprobarse, sino que no tuvo aplicación práctica.
- x.** Que dado el conjunto de desviaciones observadas, la implementación del SNA no correspondió con los fines que se plasmaron en su diseño original, reproduciendo la fragmentación de esfuerzos entre las instituciones que lo conforman.

Con todo, estimamos que México ya cuenta con un entramado jurídico más que suficiente para impedir la captura de lo público –por razones de poder y/o de dinero–, en cualquiera de sus modalidades. Sin esa referencia a las normas y a las instituciones vigentes, habría sido imposible revisar el estado que guarda el combate a la corrupción en el país, en el plano federal. La identificación de los defectos y las desviaciones que hemos documentado, así como la base de datos que hemos consruído para sostener con evidencia empírica cada una de nuestras afirmaciones, pueden convertirse en un punto de partida para hacer conciencia sobre la importancia de esos instrumentos y sobre la necesidad de acrecentar la vigilancia en torno al cumplimiento de sus cometidos. ●