

Corrupción y costos de transacción en la administración pública

Corruption and costs of transaction in the public administration

Custos de corrupção e de transacção na administração pública

Rigoberto Pérez Ramírez*

Universidad Autónoma del Estado de México

rferezram@yahoo.com.mx

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito analizar el fenómeno de la corrupción en la administración pública mexicana como un costo de transacción desde el momento en que los trámites de los bienes y servicios a cargo de las oficinas burocráticas son retrasados, triangulados y costosos, arrojando con ello consecuencias desfavorables para el gobierno y la economía del país. Para tal fin, el estudio inicia con el método cualitativo, idóneo para la consecución de nuestro objetivo, que analiza institucionalmente los costos de transacción que surgen de los intercambios y decisiones económicas de los agentes. Después se analiza la corrupción administrativa y los resultados de los índices de percepción que dan a conocer organismos tales como Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, INEGI, entre otros; por último se discute la relación causal entre la corrupción y los costos de transacción en la administración pública.

Palabras clave: corrupción, costos de transacción, administración pública.

* Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Valle de México.

Abstract

The present work has as intention analyze the phenomenon of the corruption in the public Mexican administration as a cost of transaction from the time the formalities of goods and services at the expense of the bureaucratic offices are delayed, triangulated and costly, throwing thereby unfavorable consequences for the government and the economy of the country. For such an end, the study begins with the qualitative method which is suitable for achieving our goal from institutional analysis of transaction costs arising from exchanges and economic decisions of agents, then an analytical approximation is realized to the administrative corruption and to the results of the indexes of perception that announce such organisms as International Transparency, Mexican Transparency, INEGI, between others; later the causal relation is discussed between the corruption and costs of transaction in the public administration, to finally reach the conclusions.

Key words: corruption, costs of transaction, public administration.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar o fenômeno da corrupção na administração pública mexicana como um custo de transação a partir do momento as formalidades de bens e serviços por escritórios burocráticos estão atrasadas, triangulada e caro, jogando assim consequências desfavoráveis para o governo e a economia do país. Para este fim, o estudo começa com a, ideal para alcançar o nosso objectivo, que analisa os custos de transação institucionais decorrentes de trocas e decisões económicas dos agentes de método qualitativo. Depois de corrupção administrativa e os resultados dos índices de percepção divulgado organizações como a Transparência Internacional, Transparência do México, INEGI, entre outras análises; finalmente, é discutida a relação causal entre os custos de corrupção e de transacção na administração pública.

Palavras-chave: corrupção, custos de transação, administração pública.

Fecha recepción: Febrero 2016

Fecha aceptación: Mayo 2016

Introducción

En la actualidad, las transformaciones que vive la administración pública mexicana se centran en el cuestionamiento de su capacidad para proveer bienes y servicios, en especial en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública (AP), que con limitados recursos tiene que atender de manera adecuada, oportuna, abierta, visible y con rendición de cuentas, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante, convirtiéndose en la parte más visible de los costos de transacción del gobierno.

Esto contrasta con el hecho de que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de la sociedad, lo que impidió un compromiso claro de la administración pública con los fines y valores del servicio público. Estas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos, corrupción, entre otros comportamientos indeseables, que se siguen evidenciando de muchas maneras, particularmente en la elevación de los costos de las administraciones. El escenario actual es de una administración pública con serios rezagos que han puesto de manifiesto la necesidad de realizar cambios en la administración que resuelvan o por lo menos aminoren los problemas.

La función de una administración va más allá de cumplir con proporcionar bienes y servicios; también se debe preocupar por hacerlo de manera eficaz y eficiente. Por eso, en la actualidad la administración pública se hace a cargo de la racionalidad (eficacia/eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política (Aguilar, 1990, p. 170). Su objetivo principal también incluye la optimización de los recursos disponibles para que sean de la mejor calidad al menor costo posible.

Sin embargo, cuando la administración pública es poco efectiva, ineficiente y pobre en términos de transparencia y rendición de cuentas con respecto al combate a la corrupción, en consecuencia la aplicación de la ley y la protección de la propiedad son pobres y generan elevados costos de transacción. Ello puede conducir hacia bajos niveles de inversión y crecimiento económico.

El gobierno (por ende, la administración pública) no está libre de costos pues el estado, al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas, incurre en gastos de información y contratación en el intercambio de derechos de propiedad. Incluso la intervención gubernamental es otro costo de transacción (Ayala, 1996, p. 349).

Método

La metodología planteada tiene un carácter cualitativo y resulta idónea para la consecución de nuestro objetivo, que es analizar el fenómeno de la corrupción en la administración pública mexicana como un costo de transacción desde el momento en que los trámites de los bienes y servicios a cargo de las oficinas burocráticas son retrasados, triangulados y costosos, generando consecuencias desfavorables para el gobierno y la economía del país. Para ello, el trabajo se desarrolla en cuatro fases. La primera fase es el análisis institucional de los costos de transacción como campo interdisciplinario que busca explicar los diferentes niveles de desempeño de la economía o los agentes, en términos de productividad, eficiencia y equidad. La segunda fase comprende el acercamiento conceptual de la corrupción administrativa de los funcionarios públicos que abusan de su cargo al exigir sobornos y comisiones para su beneficio personal. La construcción teórica permitirá explicar y comprender los resultados, en la tercera fase, de los indicadores cualitativos sobre corrupción que dan a conocer organismos tales como Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, INEGI, entre otros. Esto nos lleva a discutir en la cuarta fase la relación causal entre corrupción y los costos de transacción en la administración pública.

Primera fase: marco institucional de los costos de transacción

Dentro de la teoría neo-institucional ha estado desarrollándose el enfoque de los costos de transacción, cuyo precursor fue Ronald H. Coase, en su obra seminal “La teoría de la firma” (1937) y cuya línea de trabajo retoma y desarrolla Oliver E. Williamson (1975, 1985, 1991, 1999), al sostener que los costos de transacción es el campo interdisciplinario (economía, teoría de la organización, derecho, política y administración pública) que busca estudiar las organización económica desde el punto de vista institucional comparado, con el fin de minimizar los costos de transacción que surgen en los intercambios que se producen en el sistema económico. Este

paradigma institucionalista adopta un enfoque micro-analítico de la organización que lo lleva a centrarse en la transacción que se realiza en la firma tratando de explicar los mecanismos de gobierno en su interior y su extensión a otras formas,¹ como la integración vertical y la diversificación, con el propósito de minimizar sus costos.

El tema de los costos de transacción que determinan las instituciones políticas y sociales es una de las contribuciones importantes de esta escuela. El propósito central es demostrar la importancia de la comparación de diferentes arreglos institucionales² (transacciones, contratos, incentivos, jerarquía, gobierno y dirección) y esquemas de organización en los mercados para la selección de planes óptimos de producción más allá de los costos de insumos y las tecnologías como se conciben tradicionalmente. Asimismo, ayuda a comprender el crecimiento y desarrollo de una sociedad y su impacto en los costos de transacción cuando las instituciones interactúan con condiciones económicas que determinan el potencial de oportunismo en y respecto de su administración pública, generando costos que hacen a las soluciones eficientes más o menos posibles, facilitan más o menos los intercambios a través del tiempo, posibilitan más o menos compromisos creíbles, y dotan de más o menos reputación (North, 1990). De tal suerte que a través de los costos institucionales se puede entender el desarrollo de un sector de la economía, de un aspecto de la vida política, o de una organización (pública o privada).

Los costos de transacción son una variable que puede explicar los diferentes niveles de desempeño de la economía o los agentes, en términos de productividad, eficiencia y equidad. Estos se pueden subdividir en cinco órdenes de elementos: costos de diseño, costos de información, costos de negociación (se refiere a los costos de elaboración de pliegos, publicación, estudio de propuesta y adjudicación de la licitación, para el contratante y el estudio de pliegos,

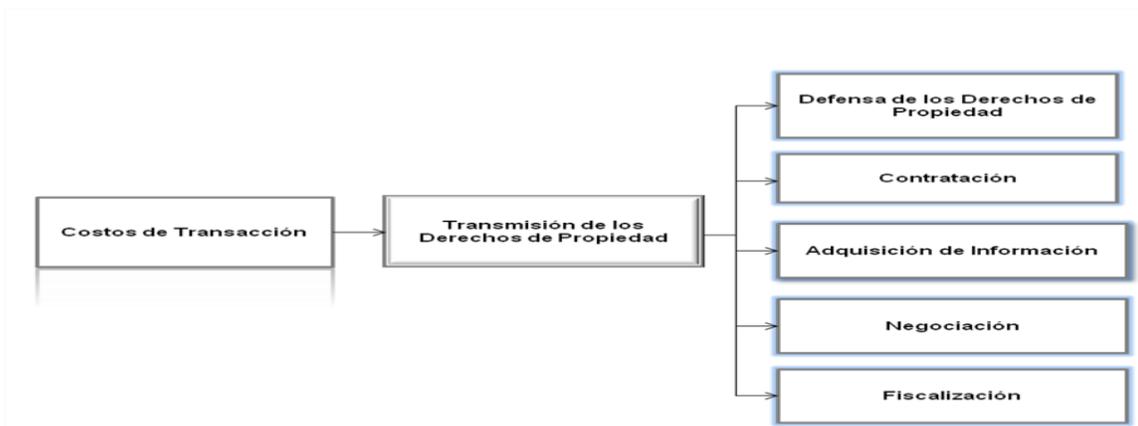
¹ Williamson establece tres formas de gobierno: la de mercado, la jerárquica y un híbrido de ambas. En el mercado las partes son autónomas y tienen un fuerte incentivo que se deriva del flujo de ingresos. La jerárquica se caracteriza por la cooperación y los controles administrativos, implicando grandes costos burocráticos. La híbrida se presenta como una combinación de mercado y jerarquía en donde se sacrifican incentivos en favor de mayor coordinación o donde se sacrifica cooperación en favor de más incentivos.

² Los arreglos institucionales se refieren al entorno jurídico y político (leyes, normas y disposiciones, estrategias para la implementación de las políticas) que los hacen posibles; los actores y las entidades directas del suministro del servicio público; las organizaciones que apoyan a esas entidades en el manejo de los servicios públicos mediante el suministro de bienes y servicios; procesos, prácticas y actividades diversas.

inscripción de la licitación y elaboración de la propuesta, para el contratista), costos de vigilancia y ejecución (entendido como la fuerza necesaria para imponer el cumplimiento de los contratos), y protección de derechos de propiedad.

De la transferencia de derechos de propiedad surgen los costos de transacción, los cuales incluyen costos institucionales tales como costos de negociación, diseño, información, vigilancia, cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad (figura 1).

Figura 1. Costos de transacción



Fuente: Ayala (2011, p. 183).

Como se puede observar, los costos de transacción están presentes en:

- Búsqueda de información sobre precios, calidad, disponibilidad de insumos y de las condiciones del mercado.
- Regateo entre compradores y vendedores para fijar precios y cantidades, todo lo necesario para llegar a un acuerdo.
- Protección de los derechos de propiedad.
- Inicio de un nuevo negocio: permisos y licencias.

➤ Regulación de las empresas y marco legal.

En este último caso, el papel que tienen las estructuras institucionales bien establecidas incide directamente sobre el cumplimiento de los derechos de propiedad, la ecuanimidad del sistema legal y regulatorio, en fin, la puesta en práctica de una estructura formal y una informal que garanticen la observancia efectiva de las instituciones, que generen incentivos aumentando la certidumbre y que, de una u otra manera, abaraten los costos de las transacciones.³

Los derechos de propiedad representan una ventaja sobre la anarquía porque imponen un orden social frente a cualquier otro estado. Esto es así porque las leyes o reglamentos restringen la conducta y elecciones egoístas de los individuos. Los agentes que incumplan los derechos de propiedad serán sancionados coercitivamente por el Estado. La forma como el Estado defina y proteja los derechos de propiedad a través del tiempo puede crear perdurables instituciones formales que fortalezcan las organizaciones y así asegurar el uso eficiente de las metas que se establezcan las mismas.

En la actualidad, los institucionalistas han demostrado que los costos de transacción incluyen, entre otras cuestiones, la definición, protección e imposición de derechos de propiedad sobre los bienes o servicios: el derecho a usarlos, el derecho al ingreso que se derive de su uso, el derecho a excluir a los demás de este derecho y el derecho de intercambiar este derecho por otro.

Desde la perspectiva burocrática en el sector público,⁴ según Williamson (1999), los costos de transacción son vistos como ineficientes, pues considera que le suele ir bien en algunas transacciones, pero mal en otras. Por ello, concluye que hay posibilidades para la eficiencia de la burocracia del sector público, pero al igual que otras formas de gobierno (mercados, híbridos, empresas) tienen que encontrar su sitio.

³ El tamaño y complejidad del sistema legal y regulatorio afecta el nivel de costos de transacción. Así, la existencia de un aparato regulatorio grande y burocrático contribuye a elevar los costos de transacción, mientras que en el caso de un aparato pequeño y desburocratizado los costos pueden disminuir.

⁴ El sector público es el ente encargado de realizar las actividades políticas y administrativas - programables y medibles en su connotación macroeconómica, administrativa, contable y social requeridas para alcanzar el fin fundamental del Estado: constituirse en un instrumento efectivo de promoción humana, social e individual, tanto en el plano político-social como en el económico (ver Ayala, 1997).

Para la perspectiva política, los costos de transacción se refieren a los intercambios que ocurren en el conjunto de las relaciones contractuales que se establecen a través de las reglas del juego político, dentro de las estructuras de gobierno considerando los mecanismos y normas organizacionales para que desde una perspectiva inter-temporal se generen los incentivos para cada agente en las diferentes etapas de las transacciones políticas. En la figura 2 se ilustra la importancia de las instituciones, ya que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en los valores de los costos de transacción.

Figura 2. Análisis político de los costos de transacción: secuencia lógica



Fuente: C. Arias y Caballero (citado por Nienstaedt y Zerpa, 2005, p. 53).

Se puede apreciar que el marco institucional es la base fundamental en la formación de costos de transacción y resultados económicos, a los cuales los agentes llegan después de haber realizado sus intercambios mediados por las políticas públicas. De esta manera, los costos de transacción influyen en los mercados políticos y en el grado de eficiencia de las transacciones que en estos se efectúan a la hora de diseñar una política fiscal, monetaria y presupuestal. Así, dan importancia a la estructura institucional que actúa como un conjunto de reglas que incentivan a la elección de los sujetos políticos, determinando así una salida política.

Segunda fase: acercamiento a la corrupción administrativa

La corrupción es un mal endémico que permea en la vida pública de México, es decir, los espacios de la política, la economía, la administración, la cultura y el ámbito social, son escenarios de un mal que carcome sus entrañas.

Para Ayala (2011), un Estado sin sentido de lo público es entendido como un sitio de ventajas y privilegios, los cuales se multiplican a medida que la corrupción avanza de manera vertical y horizontal en sus oficinas administrativas y burocráticas.

En este sentido, varios autores han definido a la corrupción como un tipo de relación entre Estado y sociedad, estableciendo la diferencia entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”. La corrupción política puede verse como el uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, y a la ejecución de dichas políticas como corrupción administrativa, es decir, la autoridad pública es ejercida por los funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales de los actos corruptos son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas (Ayala, 2011).

Para Shah y Schacter (2004), la corrupción se enlista en tres grandes tipos: a) corrupción burocrática o pequeña corrupción administrativa –un amplio número de funcionarios públicos abusan de su oficina exigiendo sobornos y comisiones, desviando fondos públicos, o concediendo favores a cambio de consideraciones personales-; b) corrupción mayor –el robo o abuso de una cantidad considerable de fondos públicos por un número relativamente pequeño de funcionarios- y c) “captura del estado” o “captura regulatoria” –colusión entre agentes públicos y privados, para beneficio privado-.

En términos generales, la corrupción suele ser entendida como el abuso de cargos públicos para beneficio de lo privado, de acuerdo a Transparencia Internacional (TI,1994). En otras palabras, la corrupción involucra una conducta por parte de los funcionarios del sector público, que pueden

ser servidores políticos o civiles, en donde estos se enriquecen a sí mismos o a gente cercana a ellos de forma impropia o ilegal, a través del abuso del poder público que les fue encomendado.

Sin embargo, esta definición general resulta tan amplia que es poco operable. Entendida de esta manera, el término corrupción puede incluir una gran variedad de actos ilícitos, como el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, etcétera. Todos estos son actos ilegales que, ciertamente, pueden ser considerados manifestaciones distintas de la corrupción, pero no son iguales en su extensión, ni en sus causas y efectos.

Si consideramos al soborno y la extorsión,⁵ como formas específicas pero comunes de corrupción en el país en los tres niveles de gobierno, junto a la definición de corrupción propuesta por TI, se tiene que la corrupción consiste en la violación de una obligación de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

De acuerdo con el enfoque institucionalista, la corrupción tiene como relación causal en el diseño institucional lo siguiente: la corrupción tendrá lugar si las organizaciones públicas incentivan la deshonestidad; por ejemplo, por medio de trámites rigurosos y excesivos que invitan a los ciudadanos a corromper las autoridades; si la probabilidad de que el funcionario sea sancionado cuando se incurre en irregularidades es baja; y si los beneficios de desviarse de la función pública son mayores a la sanción. Desde la perspectiva institucionalista, la corrupción no atiende a asuntos morales, sino a cálculos estratégicos.

De tal suerte, la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los

⁵ De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (2001), la extorsión es la amenaza por parte del funcionario público al ciudadano de una medida lesiva para este si no realiza un contraprestación o pago irregular a beneficio del funcionario. Por su parte, soborno es una suma de dinero u otro favor que se ofrece a una persona que ocupa una posición de poder o de autoridad pública, a fin de influir en sus puntos de vista o comportamiento.

criterios de decisión objetivos tasados y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil.

Para Uvalle (2012), una administración sin vigilancia, controles y penalización, es motivo para alentar las conductas indeseables, así como la reproducción de la cultura burocrática que tiende a consumir los recursos públicos de manera desordenada y con incentivos perversos que tienen incidencia en la gestión fiscal y presupuestal del Estado. La degradación de la administración pública tiene que evitarse con medios legales y conciencia ciudadana. Si la corrupción administrativa tiende a crecer, significa que la vida pública no tiene la garantía de que los procesos productivos y sociales sean transparentes ni eficientes, situación que conduce a un desempeño pobre del sistema económico, político y social.

La corrupción administrativa es producto de ilegalidades, omisiones, imprecisiones, arreglos y, sobre todo, de fallas de diseño de los marcos institucionales donde se gesta y desarrolla. Por ejemplo, malversación del presupuesto público hacia objetivos distintos al que consigna el presupuesto en ejecución; favoritismo del funcionario público a alguien allegado para la contratación de una obra pública; enriquecimiento ilícito por el provecho de bienes públicos, entre otros. Esto implica que la ejecución de las normas del derecho público no tiene el ambiente idóneo para que sean efectivas, más cuando la voluntad de hacerlas cumplir es un conjunto de claroscuros, es decir, la combinación de elementos de certeza formal, pero a la vez de tendencias hacia la discrecionalidad (Uvalle, 2012, p. 18).

Conviene recordar, afirma Uvalle (2012), que la vigencia plena de la ética de la responsabilidad en la administración pública y el servicio público es condición necesaria para desactivar las diversas formas de corrupción como el soborno, la extorsión, la ineficiencia, los privilegios, el despilfarro y las prebendas que violan las reglas normativas, dado que tiende a controlar los esquemas de trabajo con criterios personales y no institucionales.

Tercera fase: resultados

Los niveles de percepción de la alarmante corrupción que prevalece en México han encendido los focos rojos ante el fracaso del gobierno en sus intentos por reducir dicho fenómeno. De acuerdo a los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) publicados por Transparencia Internacional en 2014, México se ubicó en el lugar 103 de 175 con una puntuación de 35/100. Asimismo, nuestro país se ubica en la última posición 35/35 entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos datos coinciden con los del Banco Mundial (2013), que reprueba a México con una calificación de 39/100 en su indicador de control de la corrupción y ubica al país en el lugar 127, como uno de los países más corruptos del orbe.

En cuanto a la correlación entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el índice de percepción de la corrupción, si bien no es posible establecer una relación inequívoca entre las dos variables, la evidencia empírica revela que los países con PIB per cápita más alto tienen una calificación también alta del IPC (son menos corruptos), mientras que los países más pobres son los que tienen calificaciones más bajas en el combate a la corrupción. México en 2014 tuvo un PIB per cápita de \$10 831 dólares y una calificación en el IPC de 35; es decir, nuestro país tiene una calificación en el IPC que promedian los países con un PIB per cápita entre dos y diez veces menor que el suyo (Casar, 2015, p. 15).

El estudio *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (2015), realizado por la OCDE, considera que la corrupción impacta negativamente tanto al crecimiento como al desarrollo económico en algunas variables del bienestar que no están capturadas en las mediciones del PIB, tales como el desarrollo sostenible, salud, seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como la confianza (Casar, 2015, p. 16).

Otro indicador que da a conocer los grados de apertura se refiere al Índice de Opacidad,⁶ elaborado anualmente por el *Milken Institute* desde el año 2000, en el que México ocupó la posición 33 de una muestra de 48 naciones y una calificación de 37 puntos en su edición 2009 (ASF, 2014). Este estudio evalúa 5 grandes áreas que afectan el crecimiento económico: a) corrupción, b) deficiencias del sistema jurídico, c) aplicación de las políticas económicas, d) normas de contabilidad y de gobierno corporativo, y e) calidad regulatoria.

En el ámbito nacional, los diversos estudios sobre corrupción toman como referencia las evaluaciones de Transparencia Mexicana (TM).⁷ A través del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)⁸ han mostrado que en el periodo 2003-2010, los actos de corrupción se duplicaron, ya que aumentaron de 101 millones de actos de corrupción en 2003 a 200 millones en 2010, mientras que su costo se triplicó, de 10 mil 600 millones de pesos en el primer año a poco más de 32 mil millones de pesos en el segundo, lo que significó que los pagos irregulares para realizar trámites o evadir el cumplimiento de alguna disposición normativa creció en una proporción de dos a uno respecto del número de actos indebidos (SFP, 2012, p. 187).

De los 35 trámites incluidos en el INCBG, cinco son de carácter federal: recibir correspondencia; obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar; obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores; conexión o reconexión de luz a domicilio; y pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo. Estos trámites se ubican en las posiciones 3, 4, 10, 13 y 32 de los 35 servicios evaluados respectivamente, lo cual significa que de estos el “pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo” es el servicio federal que tiene la peor calificación con 28.3 puntos, en la escala de cero a 100.

⁶ El Índice de Opacidad utiliza una escala de 0 a 100 puntos, donde los valores mayores significan más opacidad y los menores más transparencia en cinco áreas analizadas, las cuales se construyen con 65 variables obtenidas de las instituciones multilaterales internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁷ Transparencia Mexicana es una organización no gubernamental que analiza el problema de la corrupción desde una perspectiva integral para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México.

⁸ El índice registra la corrupción en 35 trámites y servicios públicos ofrecidos en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y por empresas particulares. El índice por servicio se obtiene al dividir el número de veces que se obtuvo un servicio mediante un soborno entre el número de veces que se utilizó el mismo servicio. Utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 representa menor corrupción y 100 mayor corrupción.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011,⁹ confirma los resultados del INCBG, ya que reporta que la corrupción ocurre en los tres órdenes de gobierno; se concentra en las policías, los políticos y los agentes del ministerio público; sucede principalmente en los trámites relacionados con los agentes de tránsito y en los permisos de construcción; y que las principales medidas para combatir el problema serían sancionar a los servidores públicos y facilitar la formulación de quejas y denuncias (SFP, 2012, p. 189).

En cuanto a las sanciones a servidores públicos de la APF de 1983-2012, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control impusieron 158 352 sanciones, 87.8 % (138 976) fueron administrativas, y 12.2 % (19 376) fueron económicas, por un monto de 67 922.9 millones de pesos. El número de sanciones creció 10 veces en los periodos que se analizan, al pasar de 5 389 en el primer periodo a 53 296 sanciones en el último periodo (SFP, 2012, p. 171), como se puede apreciar en la siguiente tabla.

⁹ Esta encuesta realiza estimaciones a nivel nacional y por entidad federativa, de las experiencias y percepciones de la población de 18 años y más residente en comunidades urbanas de más de 100 mil habitantes, sobre los servicios y trámites públicos que ofrecen los tres órdenes de gobierno, en 31 trámites y servicios que van desde el pago de predial, la obtención de agua potable y la licencia de manejo hasta trámites ante el ministerio público o en un juzgado o tribunal; de los cuales 9 son de orden municipal o delegacional, 12 estatal y 10 federal. La escala de calificación es de 1 a 10, donde 1 significa menor satisfacción y 10 mayor satisfacción con los trámites y servicios con lo que se ha entrado en contacto.

Tabla I. Sanciones impuestas por la SFP y los OIC, 1983-2012

Periodos						
Sanciones	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
Total	5 389	27 891	37 275	34 501	53 296	158 352
Administrativas	4 709	25 828	31 383	28 674	48 382	138 976
Part. (%)	3.4	18.6	22.6	20.6	34.8	100
Amonestación privada	1 696	4 459	4 023	2 322	13 106	25 606
Amonestación pública	149	3 168	4 667	7 552	11 597	27 133
Suspensión	1 833	7 347	8 505	7 370	13 584	38 639
Inhabilitación	66	4 032	7 106	7 894	7 723	26 821
Otras	965	6 822	7 082	3 536	2 372	20 777
Económicas	680	2 063	5 892	3 536	4 914	19 376
Monto (millones de pesos)	1 104.10	9 189.60	5 699.80	19 578.40	32 351.00	67 922.90

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2012). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. México: SFP, p. 171. Recuperado http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf

De las 158 352 sanciones, 87.8 % (138 976) fueron administrativas, y 12.2 % (19 376) fueron económicas, por un monto de 67 922.9 millones de pesos. El número de sanciones creció 7 veces en los cuatro primeros periodos, al pasar de 5 389 en el primer periodo a 34 501 sanciones en el cuarto periodo y creció 10 veces al pasar a 53 296 sanciones en el último periodo.

Dos terceras partes (68.3 %) 94 880 de las sanciones administrativas que se impusieron de 1983 a 2012 fueron no graves, en tanto que la otra tercera parte (31.7 %) sí se considera grave. Las sanciones no graves se distribuyeron de la manera siguiente: 40.7 % (38 639) correspondieron a suspensiones; 28.6 % (27 133) a amonestaciones públicas, 27.0 % (25 606) a amonestaciones privadas y 3.7 % (3 502) a apercibimientos. En el caso de las sanciones graves, 60.8 % (26 821) correspondieron a inhabilitaciones y 39.2 % (17 275) a destituciones. Cabe destacar que los tipos de sanción administrativa que más se incrementaron de 1983 a 2012 fueron graves, específicamente las inhabilitaciones, las cuales pasaron de 66 en el periodo 1983-1988 a 7 894 en el periodo 2001-2006.

Las sanciones penales a servidores públicos de la APF por parte de la fiscalización superior para el abatimiento de la recurrencia de irregularidades, han sido escasas o nulas como muestra el resumen de 15 años de auditorías de la cuenta pública de los ejercicios 1998 a 2013, pues de 664 denuncias presentadas en estos años solo hubo 12 consignaciones equivalentes a 0.018 % (tabla II).

Tabla II. Denuncias penales
Cuentas Públicas de 1998 a 2013
(Corte al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta pública	Denuncias presentadas	Estatus Legal			
		Trámite	Reserva	Consignadas	No ejercicio de la acción penal
1988	2	1	0	0	1
1999	13	8	1	0	4*
2000	2	0	0	1	1*
2001	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0
2003	1	0	0	1	0
2004	4	3	0	0	1
2005	3	0	0	0	3
2006	4	3	1	0	0
2007	2	2	0	0	0
2008	10	8	0	2	0
2009	88	78	1	8	1
2010	140	133	2	4	1
2011	133	127	3	3	0
2012	151	149	0	2	0
2013	29	29	0	0	0
Total	582	541	8	21	12

*Una investigación previa de la ASF relativa a la cuenta pública 2000, se acumuló a una cuenta pública 1999. Adicionalmente se han presentado 82 denuncias de hechos por concepto de simulación de reintegros, de los cuales 66 se encuentran en trámite, 1 en reserva y 15 en amparo. Total de denuncias presentadas: 664.

Fuente: ASF (2014, p. 151)

En la tabla se puede observar que sirve de poco o nada que la ASF detecte y compruebe numerosos ilícitos que causan quebranto al erario si sus responsables no son llevados a juicio y castigados de acuerdo a la normatividad penal. A pesar de las acciones realizadas por el gobierno para combatir la corrupción, tales como las reformas legales para precisar las responsabilidades de

los servidores públicos, mejorar mecanismos de control interno, establecer el servicio profesional de carrera, entre otros, no han sido suficientes para mejorar la percepción de la sociedad respecto de la corrupción en las instituciones públicas.

Cuarta fase: discusión

La corrupción administrativa incrementa los costos de transacción desde el momento en que los trámites y servicios a cargo de las oficinas burocráticas son retrasados, triangulados y costosos. De manera particular, la corrupción en la contratación pública ocasiona una serie de consecuencias altas y graves costos con repercusiones no solo de carácter económico, sino también político y social debido a las diversas formas en que este puede manifestarse.

La autoridad cuenta con dependencias gubernamentales que realizan una serie de procesos, los cuales implican la contratación y gestión de recursos humanos (aparato burocrático), adquisición de materiales e insumos (compras públicas), gestión de recursos financieros (gasto público) y entrega de bienes y/o servicios producidos. Para que la autoridad gubernamental administre estos recursos se plantean zonas de interacción público-privadas y/o público-público, en las cuales hay probabilidad de prácticas ilícitas y deshonestas.

Para Mauro Paolo (1995), las secuelas negativas de la corrupción distorsionan la economía, especialmente en variables macroeconómicas, que contribuyen a ineficiencias administrativas en proyectos del sector público y crean privilegios en el sector privado. Así se reduce la inversión tanto doméstica como extranjera como en la aplicación de nuevas ideas e innovaciones tecnológicas y, por tanto, disminuye el crecimiento económico.

Una consecuencia directa está relacionada con los mayores costos de transacción originados en los pagos extraoficiales realizados por los agentes públicos en los procesos de compras estatales; estas irregularidades en los procesos de contratación sumadas a las pérdidas de incumplimiento, generan costos trasladados a un mayor precio de los bienes y servicios transados.

La corrupción aumenta los costos de transacción debido a que incrementa la ineficiencia administrativa como resultado de la introducción de demoras y requerimientos innecesarios para forzar el pago de sobornos. Por ejemplo, el estudio único denominado Índice de Honestidad y Eficiencia en la Generación de Infraestructura Pública, elaborado por la empresa *CEI Consulting & Research*, presenta un análisis del costo que el gasto público ejerció para generar infraestructura pública en México abarcando un periodo de 30 años, de 1973 a 2003, publicado en agosto de 2005, y analiza el Distrito Federal (Ciudad de México) y los 31 estados de la República Mexicana. El tema central del estudio es la diferencia entre la infraestructura existente y el gasto público ejercido, los cuales representan recursos desviados en fraudes, malversación de fondos, despilfarro o mala administración. Los resultados oscilan entre 0 y 6. Los valores más cercanos a 0 presentan una mejor calificación en el ejercicio de sus recursos en infraestructura: Michoacán (0.149), Jalisco (0.328) y Baja California (0.434). Los valores cercanos a 6 reflejan la peor posición: Distrito Federal, Campeche y Tabasco con 5.793, 3.238 y 2.355, respectivamente (ASF, 2012, p. 29).

En estos datos existe la percepción de que los gobiernos municipales, estatales y federal ejercen un mayor gasto de lo que realmente valen las obras en puentes, carreteras, escuelas y hospitales, entre otras; sin embargo, no se ha podido estimar el costo efectivo que representa el dispendio de recursos públicos en la generación de infraestructura.

Sin embargo, la corrupción no se reduce al sector público sino que abarca la iniciativa privada, pues al introducir irregularidades en los procesos de contratación, se permite o se fomenta la reducción en la calidad de los productos o servicios, promoviendo la desigualdad en las condiciones de competencia. Por ejemplo, el Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y Corrupción en las Pymes en México, elaborado por *CEI Consulting & Research*, tiene como objetivo medir el efecto económico y administrativo de la corrupción en las pequeñas y medianas empresas, las cuales en 2004 generaron 315 mil empleos y 42.0 % del PIB nacional (ASF, 2012, p. 67).

Por su parte, la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG (2008), señaló que 44 % de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos, siendo partícipes de la corrupción, así como 47 % de los emprendedores y dueños de negocios enfrentan la necesidad de hacer un pago extra-oficial para poder pagar (citado por Casar, 2015, p. 29)

La corrupción también influye negativamente en la composición y en las rentas del gobierno, aumentando el gasto y reduciendo la recaudación de impuestos, profundizando el déficit fiscal y haciendo menos productivo el gasto público. En consecuencia, se puede concluir que la corrupción influye directa e indirectamente en forma negativa en el crecimiento económico y el desarrollo de un país, estrangulando la economía y erosionando el patrimonio social (ASF, 2012).

Según el Banco de México y el Banco Mundial, la corrupción en el país equivale a 9 % del PIB, cifra similar a la del Observatorio Económico México *¿cómo vamos?* (2015), que sitúa los costos económicos de la corrupción en \$341 mil millones de pesos al año, los cuales se habrían incorporado a la economía si se hubiese reducido la percepción de corrupción. La pérdida de productividad de capital (relación entre el PIB y la inversión total) se refleja en un menor monto de inversión, misma que es hasta 5 % menor en países corruptos. Para el FMI, un aumento de un punto en la escala de 0 a 10 en la corrupción genera una pérdida de 2 % en el crecimiento del PIB.

Para México *¿cómo vamos?* (2015), otro costo del impacto económico de la corrupción es la inversión pública, la cual representó 15 % en 2014, por lo que la inversión productiva en ese año pudo haber sido mayor en 84 mil millones de pesos en ausencia de la corrupción. Si el recorte presupuestal anunciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue de \$124 mil millones de pesos, la reducción pudo haber sido una tercera parte de lo que se hizo si se redujera la corrupción.

Adicionalmente se producen desviaciones de recursos generando desigualdad en términos redistributivos y restringiendo las posibilidades de ciudadanos para alcanzar niveles de vida superiores, al impedir que el uso de los recursos públicos sea óptimo en beneficio de la sociedad. De igual manera, y como resultado de lo anterior, la corrupción puede hacer más cruda y

persistente la pobreza, al permitir e incrementar la desigualdad en el ingreso y hacer que cada vez más personas pasen a engrosar las filas de la extrema pobreza.

Ante el punto de inflexión que ha alcanzado la relación entre corrupción y el desempeño del gobierno, distintas organizaciones de la sociedad civil presionaron por una reforma constitucional que promulgara una nueva Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y adoptara un Sistema Nacional Anticorrupción a principios del año 2015. Entre los objetivos de la Ley General está el armonizar las leyes locales con la Ley General y homologar los principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país.

El SNA busca la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Para ello, la reforma constitucional concede atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). Estos cuatro ejes anticorrupción estarán unidos por un comité coordinador compuesto por los titulares del combate a la corrupción así como de titular del IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana (Casar, 2015, p. 52).

La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en estos, se contemplan sanciones severas en términos de la legislación penal aplicable a los servidores públicos y/o particulares que cometan actos de corrupción, el titular de la SFP (u órgano que la sustituya) será ratificado por el Senado a propuesta del Ejecutivo, entre otros.

La SFP seguirá siendo la encargada de corregir e investigar actos de corrupción u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas y sancionar las faltas administrativas no graves. Además ahora deberá presentar denuncias de hechos u omisiones constitutivos de delito ante la FECC. Esta es la instancia encargada de investigar y dar procedimiento a las denuncias de casos

de corrupción que le sean remitidas por cualquiera de los órganos competentes. En este sentido, la aprobación y puesta en marcha del SNA significa un avance en el arreglo institucional de combate a la corrupción pero su mera instauración no es garantía de nada (Casar, 2015, p. 52).

La ASF se fortalece en sus atribuciones pudiendo fiscalizar las cuentas públicas en los años que corra su ejercicio. Asimismo, podrá hacer auditorías de los recursos provenientes de las participaciones federales a los estados y fiscalizar de manera oportuna posibles actos irregulares cometidos en años anteriores. En materia de sanciones, el TFJA está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos a fin de sancionar a los servidores públicos de los tres poderes por responsabilidad administrativa grave y órganos autónomos de la federación, y en su caso, las entidades federativas y municipio.

Sin embargo, para que tenga éxito esta reforma se tienen que crear las capacidades institucionales como señala Jocelyne Bourgon (2010), la administración pública requiere la construcción de la capacidad colectiva para lograr resultados públicos evaluando tanto las tendencias del pasado como preservando las capacidades existentes. Es decir, esta capacidad colectiva va estar compuesta por: a) capacidad institucional, b) capacidad organizacional, c) capacidad anticipatoria y d) capacidad adaptativa.

Tabla III. Capacidades institucionales para lograr resultados públicos

Capacidades	Significado
Institucional	El Estado tiene la capacidad de hacer leyes y lograr que se cumplan; de establecer impuestos y gastar sin corrupción; de separar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y de rendir cuentas por el ejercicio del poder. Para el caso de México, la construcción de esta capacidad podría tomar años.
Organizacional	Genera las bases para lograr resultados públicos. Ello significa que se pueden entregar bienes públicos de alta calidad al menor costo posible para la sociedad; que los usuarios pueden realizar un proceso de retroalimentación que permita continuos mejoramientos e innovaciones en los servicios entregados de manera centralizada; y que se utilicen modernas tecnologías de información y comunicación, lo que permite reducir el número de intermediarios y empoderar a los usuarios a lo largo del proceso de suministro de servicios.
Anticipatoria	Significa que los gobiernos tengan la capacidad de anticipar, detectar e intervenir proactivamente cada vez que sea necesario. También implica construir una capacidad colectiva para anticiparse, innovar y adaptarse.
Adaptativa	Se refiere a la capacidad del gobierno para construir y promover la capacidad colectiva de aprender y adaptarse y asegurar una distribución más equitativa de los riesgos, como una manera de mitigar los impactos negativos en las sociedades vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir de Bourgon (2010).

En este sentido, las relaciones de poder se modifican dejando atrás las relaciones piramidales, las prácticas centralizadas, las políticas intervencionistas, el monopolio económico de las burocracias, la opacidad de las oficinas burocráticas, el interés público definido principalmente por la autoridad y la falta de espacios para que la organización de la sociedad tenga un margen de conducta en la definición de los asuntos colectivos.

Conclusiones

La existencia de leyes en materia de transparencia, de normas presupuestarias, la creación de nuevos órganos de control de la gestión y la construcción de un sistema de rendición de cuentas, ha significado un avance para el combate a la corrupción en el seno de la administración pública, pero no ha sido suficiente. El problema está principalmente en la efectividad y no en la existencia *per se* de instituciones anticorrupción. Si bien los órganos encargados de la lucha contra la corrupción poseen autonomía presupuestal, técnica y de gestión (ASF, SFP), en el caso mexicano el arreglo institucional no garantiza una autonomía constitucional para que cuenten con mayores

facultades en el sistema de fiscalización y hacer que sus recomendaciones y observaciones sean atendidas por los entes auditados con mayor celeridad y oportunidad, y sean vinculantes con el imperio de la ley.

La creación de SNA abre el camino a una nueva institucionalidad para combatir la opacidad y la rendición de cuentas de las oficinas gubernamentales, pero su mera instauración no es garantía de nada. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, ni instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la baja calificación de la población en el combate a la corrupción y, por consiguiente, la administración pública se convierte en la parte más visible de los costos de transacción del gobierno, propiciando con ello condiciones de incertidumbre en la sociedad ante los bajos niveles de inversión y crecimiento económico.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1990). *Políticas Públicas*. *Revista del Colegio*, 4, p. 170.

Auditoría de la Federación (2012). *Perfil de México a través de indicadores clave*. México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (2011). *Informe de actividades 2010*. México: Cámara de Diputados.

Ayala Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía-UNAM.

Ayala Espino, José (1997). *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México: Facultad de Economía-UNAM.

Ayala Espino, José (2011). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.

Auditoría de la Federación (2014). Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2014. Recuperado <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

Banco Mundial (2013). Wordwilde Governance Indicators: Control of Corruption. Recuperado <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

Bourgon, Jocelyne (2010). *Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo*. *Revista Reforma y Democracia*, 46, 1-23.

Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE/Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

- Mauro, Paolo (1995). *Corruption and Growth*. Quarterly Journal of Economics, 110 (3), 681-712.
- North, Douglas (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Institucional*. México: FCE.
- Nienstaedt, Mariana y Zerpa, Denirce (2005). El marco institucional del Banco Central de Venezuela. Recuperado <http://www.Eumed.net/libros/>
- Observatorio Económico México ¿cómo vamos? (2015). Semáforo Económico Nacional 2014. Recuperado <http://www.mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2015/02/SemaforoNac.pdf>
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, España.
- Shah, Anwar y Schacter, Mark (2004). Combating Corruption: Look Before Leap. The World Bank, Recuperado <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (2012). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. México: SFP. Recuperado http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf
- Transparencia Internacional (2014). Corruption Perception Index. Brouche. Recuperado <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2012). Presentación. En Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México* (pp. 9-25). México: IAPEM.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economics Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York, traducido al español en 1989 como *Las Instituciones económicas del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, Oliver (1991). *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. En *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.

Williamson, O. E. (1999). *Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective*. En *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15 (1), 306-342.