

# La corrupción consentida

OTTO GRANADOS

Gracias a la normalización de la democracia, la creación de legislación e instituciones relacionadas con el acceso a la información, un mayor escrutinio de los medios de comunicación y redes sociales, y el uso de técnicas más refinadas de medición de la opinión pública y del comportamiento ciudadano, hoy es posible tener una radiografía y una comprensión relativamente más claras del fenómeno de la ilegalidad en México. Sin embargo, uno de los primeros hallazgos que arroja esa radiografía es paradójico. Por un lado, hay más información del problema y teóricamente instrumentos más eficientes para su prevención y control. Pero por otro, los datos revelan que, pese a ello, su dimensión no tiende a disminuir sino, por lo contrario, a aumentar. Las hipótesis, desde luego, son varias.

Una es que el fenómeno siempre ha registrado más o menos los mismos alcances pero ahora podemos calibrarlos de manera más precisa y saberlos ampliamente. Otra es que los procesos de alternancia electoral, libertad y apertura económicas, transferencias presupuestales a estados y municipios, entre otros, han generado, de un lado, vacíos en los mecanismos de control institucional, antes altamente centralizados, de suerte que se produce un relajamiento de las normas y su aplicación, lo cual crea diversos incentivos para la corrupción de la autoridad y del ciudadano. O bien, de otro, que en la relación ciudadano-autoridad y en la economía misma hay grados mucho más laberínticos de regulaciones que, a su vez, imponen la necesidad de recurrir a prácticas corruptas para eludirlas. Y una más es que, efectivamente, existen ahora mayores conductas ilegales que en el pasado.

Cualquiera que sea la causa más probable —o incluso una combinación de todas ellas— el resultado es que cuando la ilegalidad se vuelve sistemática, sistémica, crónica y consentida, disuelve los fundamentos éticos y culturales que deben cohesionar a una

sociedad, estimula a los individuos y las organizaciones a actuar por fuera y no dentro de las reglas del sistema, introduce distorsiones en los mercados económicos y le cuesta dinero a las personas, a las empresas, al gobierno y al país.

El pensamiento mediático y académico dice que todo se resolverá con endurecer las penas, contratar auditores, desenmascarar los latrocinios, nombrar fiscales, ir tras los corruptos y meterlos a la cárcel. Pero la evidencia muestra otra cosa: para disminuir el problema hay que comprender su complejidad, introducir innovaciones en sus ámbitos más recurrentes y contar con un mapa de navegación legal, institucional, **tecnológico** y educativo. En suma: hay que desmontar los incentivos que lo motivan para reducir los beneficios que genera y edificar un ambiente colectivo que premie la honestidad.

Los informes más recientes sugieren que, al parecer, el México de la normalidad democrática no es menos corrupto de lo que fue en el pasado. Antes bien, los datos señalan que las incidencias delictivas han aumentado.

En el *Corruption Perceptions Index 2014* de Transparencia Internacional (TI) México sigue mal. De 174 países evaluados México ocupa el lugar número 103 acompañado de Bolivia, Moldova o Níger; en reportes anteriores (sobre 159 países) aparecía entre los sitios 65 y 70. En el *Global Corruption Barometer 2013*, también de TI, sólo en 11 de 107 países monitoreados la gente considera que la corrupción ha decrecido y el porcentaje de usuarios mexicanos que dice haber pagado un soborno para conseguir que al menos uno de ocho proveedores de servicios diferentes atendiera sus reclamos oscila de 30% a 40%. Y en el *Rule of Law Index 2014* México aparece en la posición 79 sobre 99 países incluidos y el informe concluye que la corrupción es un "serio problema".

La *Encuesta de Fraude en México 2010* de KPMG,<sup>1</sup> última que se ha levantado de este tipo, muestra que el nivel de incidencia de fraude corporativo en México es de los más altos en América Latina. 75% de las empresas

encuestadas declaró haber sido víctima de cuando menos un fraude en los últimos 12 meses y, en comparación con 2008, el fraude interno, esto es, el cometido por empleados, se incrementó significativamente al pasar de 60% a 77%. Cabe hacer notar que ese tipo de corrupción suele presentarse en la zona de interacción con el sector público o en industrias fuertemente reguladas por el gobierno, en especial en las áreas de adquisiciones, licitaciones, permisos y licencias.

Los hallazgos de la encuesta de KPMG son reveladores. Para empezar, la incidencia mexicana, donde ocho de cada 10 empresas admiten haber sido víctimas de cuando menos un fraude, es de las más altas en América Latina; en Uruguay son sólo tres y en Chile cuatro de cada 10. En el último año medido, de cada 100 ilícitos, 15 los cometieron altos directivos, 54 personal operativo y 31 se registraron en el nivel gerencial. Pero por valor económico la distribución del producto fue a la inversa: 51% de lo obtenido se lo llevaron los mandos superiores, los cuales tienen entre 35 y 50 años de edad, suelen llevar entre 10 y 15 años laborando en la empresa y el fraude promedio cometido por estos directivos fue de 3.3 millones de pesos cada uno. En general, la cadena de corrupción corporativa la integra un empleado asociado con un proveedor o un cliente (ver gráficas 1 y 2).

Aunque el estudio no incluye datos de escolaridad, es probable que en los fraudes cometidos en la parte alta de la jerarquía de la empresa los autores sean personas con más años de estudios, lo que presenta interrogantes muy relevantes acerca de la transmisión de valores o conductas en la escuela. Las cosas no terminan ahí. Por ejemplo, las empresas dicen destinar hasta 5% de sus ingresos anuales a pagos "extraoficiales" a servidores públicos repartidos de forma más o menos similar en distintas esferas de gobierno (ver gráfica 3).

Y van dirigidos, principalmente, para la agilización de trámites, licencias y permisos (ver gráfica 4).



Continúa en siguiente hoja

La siguiente evidencia de que el problema empeoró en algún punto es el *Índice de Corrupción y Buen Gobierno 2010*,<sup>2</sup> el último que se ha hecho, que trató de registrar la corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares mediante una encuesta levantada en más de 15 mil hogares. El estudio identificó ese año 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos federales, estatales, municipales, así como en concesiones y servicios administrados por particulares. En las ediciones 2005 y 2007 de este reporte fueron 115 millones y 197 millones de incidencias, respectivamente. Uno de los principales hallazgos de este estudio fue que para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos se destinaron más de 32 mil millones de pesos en "mordidas" y que los hogares mexicanos utilizaron para ello 14% de su ingreso.

A primera vista, tras estos datos, México parece un país más corrupto que en el pasado o aparentemente hoy está mejor medido el problema. Pero ¿es la *honestidad* un valor arraigado en el tejido social y psicológico del mexicano? Y en la dinámica de la corrupción, ¿qué papel juegan el sector privado y los excesos regulatorios? Veamos.

Una limitación estructural y casi endémica para la práctica rutinaria de la legalidad radica justamente en la debilidad de uno de los fundamentos esenciales de la democracia y del sistema de valores en que una sociedad cree: el respeto que la ciudadanía sienta, tenga y practique por la ley y las instituciones.

Por lo general, los estudios de opinión arrojan una demanda importante a este respecto, pero en los hechos, como observó hace ya 15 años Héctor Aguilar Camín, "el compromiso de la ciudadanía con la legalidad es bajo. México no vive un Estado de derecho sino en un Estado de ilegalidad consentida. La ilegalidad es un hecho de la vida pública y un rasgo de la conciencia privada. Incluye a una buena parte de la población, mexicanos que no son delincuentes pero que viven fuera de la ley en algún aspecto fundamental de

sus vidas".<sup>3</sup>

El Latinobarómetro<sup>4</sup> ha ofrecido frecuentemente señales reveladoras. Sólo un 25% de los ciudadanos mexicanos afirma que debe cumplirse la ley, con independencia de la opinión que se tenga sobre ella y 48% aprueba que un funcionario se aproveche ilegalmente de su cargo "siempre y cuando haga cosas buenas". No es casualidad que México apareciera como el país de América Latina en donde es más alto el porcentaje de sus ciudadanos que declara que es plenamente "justificable" evadir impuestos. La conclusión es que este desencuentro de los ciudadanos con el Estado de derecho plantea una de las dificultades más graves en la construcción de una cultura cívica eficaz y una sociedad decente.

El problema es complejo. Tiene que ver, en efecto, con un serio déficit en la manera como se transmite e internaliza el concepto y la práctica de la legalidad en los procesos de socialización de niños y jóvenes, tanto en la familia como en las iglesias, la escuela y los medios, que son los formadores tempranos. Pero también se relaciona con la falta de incentivos para cumplir la ley y con una especie de colapso en el sistema que transfiere valores, dentro de una comunidad, mediante el *efecto imitación*.

En esa posición sobresale a la vez una conducta y una contradicción, casi psicoanalítica. Los mexicanos manifiestan tener valores positivos en general, pero la percepción de incertidumbre en la que están inmersos diluye el capital social e incentiva a maximizar el beneficio privado, así sea por mera protección individual. La debilidad institucional parece ser una de las causas de esa tendencia: es "malo hacer algo ilegal" pero al mismo tiempo es inútil, como lo sugiere una encuesta de CIDAC y The Fletcher School,<sup>5</sup> que encontró que alrededor de 40% de los ciudadanos cree que es de "tontos cumplir la ley" si no hay consecuencias o si la mayoría no la cumple. Aquí está una clave en cualquier diseño que reduzca la opacidad: hacer que las instituciones públicas y privadas creen un ambiente social que proporcione a las personas los incentivos para tomar, dentro de un set determinado de opciones, la

decisión correcta desde el punto de vista legal.

Es decir, todos estos resultados muestran dos cosas: una es que no hay colectivamente incentivos para cumplir por sí mismo, o, en otras palabras, para hacer que el cumplimiento de la ley, con independencia de lo que haga el resto, sea visto como intrínsecamente valioso. Y la otra, que confirma la debilidad institucional, es que como la ley "no es pareja", los que *no* son poderosos tienen que ingresar a un circuito informal en el que se sobrevive como se puede.

El otro aspecto relevante es el vínculo entre empresa e ilegalidad. Los diversos reportes son elocuentes. Por un lado, los excesos regulatorios en el sector público o en los sectores económicos deficientemente regulados son por lo general un campo propicio para la ilegalidad, entre otras razones porque México ha sido omiso en ejecutar un profundo proceso de desregulación y de introducción de tecnologías de la información que podría ser crucial para abatir los niveles de opacidad en la interacción *ciudadanos-empresas-sector público*.<sup>6</sup> Por otro, como lo muestra la encuesta KPMG citada, en México sólo 2% de las empresas defraudadas revisa o corrige sus mecanismos de control interno y el nivel de denuncia es todavía bajo (aunque mejor que en Argentina o Brasil) pues sólo 43% de las empresas manifiesta el ilícito ante las autoridades competentes.

Un estudio que se hizo en Nuevo León en 2012<sup>7</sup> con una muestra de empresas locales arrojó información detallada. El trabajo se propuso entender los niveles racionales y emocionales de los entrevistados que trabajan en las empresas hacia la cultura de la legalidad, examinar la coherencia entre su visión y su conducta y hallar mecanismos de corrección de las desviaciones admitidas entre una y otra. Los resultados fueron notablemente interesantes porque son bastante cercanos a las contradicciones que a nivel individual, como vimos líneas atrás, hay entre la verbalización del problema y el proceder cotidiano. A nivel racional, los empleados y dueños de negocios entienden bien que el respeto a las leyes y la actuación ética son el marco

Continúa en siguiente hoja

normativo. Pero en la práctica las conductas comunes abren la permisividad para romperlo. La ilegalidad parece tan habitual que la mayoría encuentra una justificación para practicarla.

Por ejemplo, los empleados admiten que ni los sistemas de control más agresivos han logrado contener la corrupción en los procesos de compras, donde el problema está más generalizado. Buena parte asume como natural las cuotas que hay que pagar al sector público a todo nivel por tramitología, inspección o tránsito ante el riesgo de estancar la gestión o afectar la operación de los negocios. Es frecuente que en materia de recursos humanos se violen los códigos internos de la empresa cuando, con aprobación de un directivo, no se respetan las normas de ascenso, igualdad de oportunidades o equidad de género, se promueven amigos o parientes y se pagan sueldos desproporcionados a quienes están mejor relacionados. Los patrones, por su parte, son muchas veces la mejor justificación de las acciones del resto de los empleados al no pagar impuestos, evadir el reparto de utilidades o las prestaciones, incidencias más comunes. Y, finalmente, el estudio detectó la propensión deliberada de algunas empresas a engañar al cliente con rutinas como las diferencias entre el peso pagado y el peso entregado de un producto, el cambio en ingredientes o insumos mediante el cual eventualmente se modifica alguna especificación no relevante para ahorrar costos o favorecer a un proveedor.

Además de que toda esa cadena de anomalías introduce distorsiones en la economía y tiene un costo que alguien debe pagar, generalmente el consumidor, para asegurar la rentabilidad de la empresa, las conductas ilegales se racionalizan aduciendo que no participar del mecanismo corruptor supone no seguir las reglas del juego imperante y, en consecuencia, los invalida o les genera desventajas para competir exitosamente en los negocios (ver cuadro).

En suma, la ilegalidad en México no es territorio exclusivo del sector público sino que parece haberse extendido y alcanza a otras organizaciones, se ha vuelto más sofisticado y, al final, deja la sensación de que en efecto es un grave

problema estructural.

En México la ley —buena, regular, mala o peor— no es concebida como la referencia suprema a la cual debemos sujetarnos. Por razones muy variadas se ha convertido en objeto de interpretación, negociación o transacción que se viola o se cumple dependiendo de circunstancias externas, políticas, económicas o mediáticas, pero no porque el *ethos* colectivo asuma que cumplirla es parte del orden natural de las cosas en un país que funciona ni por la convicción de que el Estado de derecho es fundamento esencial de una democracia, una convivencia civilizada y una economía eficiente. Más allá de las razones éticas, psicológicas y culturales de ese desencuentro endémico el resultado es que dificulta la construcción de una ciudadanía de alta intensidad (O'Donnell) y un país competitivo internacionalmente. ¿Qué hacer?

Para empezar, ser realistas. Una revisión de los datos disponibles y de la evidencia empírica no permite avizorar a corto plazo una solución integral y de fondo al problema. A estas alturas se ha vuelto un fenómeno extremadamente complejo en el país, con demasiadas ramificaciones relacionadas lo mismo con la endiablada estructura regulatoria que con la diversificación de la economía o la atomización del poder político y administrativo, de suerte tal que no cabe esperar resultados concretos de la noche a la mañana aun contando con un buen mapa de navegación y con la mayor voluntad. No obstante, es probable que una estrategia gradual pueda ir arrojando avances y correcciones que, a su vez, estimulen nuevos pasos. En ese sentido, hay dos áreas de mejora relativamente factibles.

Diversas experiencias latinoamericanas (Argentina, Perú, Honduras) indican que enfocar el combate a la corrupción exclusivamente por el lado punitivo es insuficiente, resulta estéril e introduce, de paso, grados muy relevantes de parálisis en el funcionamiento de la administración. La hipótesis más trabajada por expertos y organizaciones internacionales sugiere que la fuente más corrosiva de la ilegalidad en su vertiente económica,

es decir, en la distracción de recursos públicos, la asignación ilegal de contratos de obra, las privatizaciones de activos públicos, el otorgamiento de concesiones para operación de servicios públicos o compras gubernamentales, reside sobre todo en una arquitectura regulatoria, administrativa e institucional excesiva e ineficiente, en la falta de profesionalización de los cuadros que toman las decisiones públicas en esas materias y en procesos y sistemas opacos y mal diseñados, todo lo cual, en conjunto, crea fuertes incentivos para la discrecionalidad y para saltarse la ley.

Por ejemplo, durante la administración Fox, la entonces Secretaría de la Contraloría identificó que tan sólo en el sector público federal centralizado había seis mil 800 normas, leyes, reglamentos, decretos, etcétera, reunidos en cinco mil 500 páginas, sin contar las existentes en los organismos descentralizados tipo Pemex, la CFE y el IMSS o en los gobiernos subnacionales. Pero en lugar de transitar a una desregulación eficiente o de reducir los trámites federales a que ese laberinto obliga y que fabrica incentivos muy potentes para la corrupción, éstos pasaron de mil 793 a tres mil 322 al final de dicha administración. Un recuento reciente realizado por Coparmex encontró que hay discrepancias en la contabilidad de reglas, normas y trámites pues mientras la Secretaría de Gobernación habría identificado 16 mil 453, el Registro Federal de Trámites de Cofemer habla de dos mil 873.<sup>8</sup> La administración de Calderón reformó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público e introdujo algunas buenas prácticas sobre todo en materia de contrataciones públicas, pero sus alcances prácticos fueron limitados.<sup>9</sup>

Peor aún es la situación en estados y municipios; si bien a nivel país México escaló de la posición 54 a la 39 en *Doing Business 2015* del Banco Mundial, su mejor sitio en una década, a nivel subnacional, donde ese reporte cubre sólo cuatro áreas,<sup>10</sup> la situación deja mucho que desear y en algunos estados y municipios es sencillamente desastrosa. En 25 de las 32 ciudades que incluye la muestra, para obtener

Continúa en siguiente hoja

una licencia de construcción, uno de los procesos que cotidianamente lubrican más la corrupción (y que de paso explica parte del grave desorden urbano en México porque los alcaldes, en contubernio con los desarrolladores de vivienda, modifican a placer los códigos urbanos y los usos de suelo), es necesario esperar más de 40 días y en algunos casos más de 100, lo que eleva seriamente los costos. Y en materia de licencias de funcionamiento de establecimientos y giros comerciales el panorama es escandaloso en la abrumadora mayoría de los municipios. Como es comprensible, todo este miasma regulatorio se ha constituido en un incentivo muy eficaz para la corrupción de funcionarios públicos y de particulares, o, como dijo sin recato un antiguo gobernador del estado de Jalisco, para "bordear la ley".

Por tanto, como lo muestran algunos casos exitosos (Chile, Hong Kong y Singapur), combatir la corrupción requiere una combinación de estrategias preventivas que modifiquen el andamiaje sobre el que se monta la cadena de la ilegalidad y no que se concentren exclusivamente en acciones *ex post*. Una tiene que ver con establecer mecanismos correctivos en los procesos de mayor incidencia corrupta mediante, por ejemplo, un profundo y efectivo proceso de desregulación, la promulgación de códigos tipo a nivel subnacional para el otorgamiento de permisos y licencias, la modernización y centralización de todos los sistemas de compras públicas, incluso los de nivel subnacional, y la generalización de innovaciones como el *e-government* para todo el proceso de solicitudes de los particulares, que reste poder a la burocracia —alta, mediana y baja— en la toma de decisiones y la asignación de los recursos. Para ello es urgente promover la conclusión, en un horizonte temporal muy concreto, de las reformas regulatorias que se han impulsado desde COFEMER y establecer un programa de desregulación partiendo de una "base cero" en estados y municipios de suerte tal que en estos niveles, donde se presenta 59% de los actos de corrupción que afectan a las empresas y los particulares, se produzca una reingeniería precisamente en las áreas concretas (licencias, trámites

y permisos) donde se produce 75% de las incidencias.

La otra zona de mejora, mucho más lenta pero más sostenible en el tiempo, tiene que ver tanto con la articulación de un entorno comunitario donde la honestidad sea internalizada como algo valioso y el cumplimiento de la ley sea socializado como algo corriente, como con la educación y los valores que se imparten y transmiten en los procesos formativos y en la manera como pasan a construir ciudadanía. En las condiciones actuales se trata de una alternativa con enormes dificultades de instrumentación y cuyos resultados sólo se verán a muy largo plazo, pero es urgente plantearlo.

Es indispensable producir una nueva "racionalidad" de la conducta lícita que cambie los procesos mentales que los individuos hacen para autojustificar ciertas incidencias como, por ejemplo, las frases habituales tipo "si todo mundo lo hace, ¿por qué yo no?", lo cual simplemente profundiza el círculo vicioso. Evidentemente, el aspecto más problemático es cómo diseñar, formular y ejecutar una intervención eficaz a un nivel realmente amplio, es decir, la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, entre otras cosas por los obstáculos para actuar sobre los agentes naturales de socialización (familia, escuela, redes, iglesias o medios) de una manera efectiva y coordinada.

Por años ha habido una larga serie de intentos y, por lo visto, infructuosos. Las campañas para no comprar productos piratas o para evitar los sobornos, por ejemplo, no han dado resultados a juzgar por los datos disponibles; tampoco los programas educativos actuales, tal como están, han arrojado cambios importantes en las conductas o en los patrones de percepción de lo ilícito. Hay estudios recientes<sup>11</sup> que indican que los alumnos tanto de primaria como de secundaria tienen un nivel adecuado de razonamiento moral y son capaces de discernir moralmente las situaciones a las que se enfrentan. Esto sugiere que tanto la familia como la escuela podrían estar formando adecuadamente a los niños y jóvenes, pero hay un tramo en el desarrollo posterior o en la inserción social donde ese razonamiento simplemente se pierde y no

se practica en lo cotidiano.

Parece urgente, en primer lugar, revisar la currícula escolar a todo nivel, programas, materiales y técnicas pedagógicas para desarrollar lo que ahora se llaman "competencias blandas", como la ética aplicada en el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, con apoyo del BID, la fundación Chile Transparente diseñó un conjunto de juegos

educativos para promover virtudes cívicas, basados en la idea de que el rendimiento escolar y el razonamiento deductivo están directamente ligados al crecimiento de los valores personales y sociales.<sup>12</sup> El Tec de Monterrey introdujo en todas sus licenciaturas una amplia batería de asignaturas para que estudiantes y profesores identifiquen dilemas éticos y legales cotidianos, distinguan alternativas posibles entre diversos cursos de acción, articulen los valores y derechos subyacentes en cada dilema y, finalmente, tomen una decisión correcta en función de un marco normativo.<sup>13</sup>

En segundo lugar, si la profesionalización de los funcionarios encargados de la asignación de recursos en sus distintas vertientes (contrataciones, licitaciones, compras públicas, licencias y permisos) es fundamental para elevar los niveles de legalidad y transparencia, entonces es indispensable mejorar los procesos de selección y reclutamiento de ese personal. Hay evidencia de que los estudiantes universitarios que durante su vida escolar suelen hacer trampa en cualquier modalidad (plagio, copiar o robar exámenes, presentar como propios trabajos encargados a otro) tienden con más probabilidad a entrar a trabajar al gobierno una vez que se gradúan. Este patrón sugiere "que quien engaña en una simple tarea también es propenso a incurrir en conductas fraudulentas como funcionario público, lo que implica que la medición refleja una tendencia significativa hacia la corrupción", y aconseja que el reclutamiento de funcionarios pueda ser mejorado si se pone énfasis en características distintas que la sola capacidad.<sup>14</sup>

Finalmente, los medios, las redes sociales y otros vehículos de comunicación pueden jugar un papel extraordinariamente útil si, además de los escándalos, ensayan un enfoque

Continúa en siguiente hoja

alternativo en el tratamiento del problema de la corrupción, en cierta forma parecido al que por años han utilizado las campañas antitabaquismo que, sin haber acabado del todo con el hábito, de lejos han sido las más exitosas para inhibir esa conducta concreta. Además de elevar los costos e impuestos al tabaco e imponer restricciones a su consumo en espacios públicos, la eficacia de la campaña radica en haber internalizado una clara conciencia de que fumar es malo para uno, malo para los demás y, peor aún, que se ve mal y no goza ya, como en el siglo pasado cuando el tabaco se asociaba a la masculinidad o la liberación en el caso de las mujeres, de aceptación social. Su éxito parece haber consistido en invertir lo que los psiquiatras llaman el “circuito de recompensa” y su componente emocional y cambiar las motivaciones (los incentivos) del fumador por otras que le provean de una vida más saludable para él y para su entorno.<sup>15</sup> Como explica el programa antitabaco de la Bill & Melinda Gates Foundation: “Cuando se combina un enfoque de cambio de políticas con campañas de mercadología social para educar al público y fomentar un cambio de actitudes y percepciones relativas al consumo del tabaco, estos dos elementos se potencian mutuamente y son capaces de generar un cambio duradero de gran repercusión”. Pues bien, con las adaptaciones del caso, un enfoque de ese tipo puede ser eficaz en el combate contra la corrupción.

Como vimos líneas atrás, parece claro que la corrupción en México es reprobada a nivel verbal pero ampliamente practicada como un recurso para funcionar en diversos contextos. Pero ni la mejor legislación ni los mecanismos de control más estrictos ni las políticas punitivas serán suficientes para reducir de manera sostenible el problema si no se socializa el valor de la legalidad, la transparencia y la honestidad como un recurso natural de vida.

En esa estrategia los medios y redes pueden hacer una contribución importante, exhibiendo la corrupción

no sólo como algo que tiene nombres y apellidos, costos económicos y consecuencias legales, sino como una conducta que debe ser reprobada socialmente y no, como hasta ahora, como un hecho del cual los infractores públicos y privados en algún momento se reponen, regresan a los círculos amistosos y sociales y a los diarios y revistas como si no hubiera pasado nada.

En los países que mejor desempeño tienen en la cultura de la legalidad hay un rechazo colectivo, una exclusión social hacia aquellos que han cometido actos ilícitos no sólo porque es en sí misma la posición correcta, como comportamiento moral, sino porque se estima que los autores se han apropiado de bienes que le pertenecían al resto de la comunidad. Por lo tanto, ésta no puede, en sana lógica, ser indiferente porque entonces se le da a la corrupción una legitimación social que facilita su reproducción o, peor todavía, se la hace emblemática y se convierte en un modelo a imitar porque brinda, por la vía rápida, un ascenso social y económico de otra forma imposible. Esta no es la mejor vía para edificar una sociedad madura y autónoma que tenga a la confianza y la legalidad como referentes centrales.

La discusión cultural e histórica acerca de las raíces de la corrupción es antigua, pero hoy tenemos sin duda mayor información para identificar sus fuentes, abundante evidencia para distinguir las políticas que funcionan y las que no, e instrumentos legales, financieros, tecnológicos y educativos mucho más finos y eficaces para combatirla. ●

**OTTO GRANADOS**

Fue director general del Instituto de Administración Pública del **Tecnológico de Monterrey**.

Hace tiempo, al final de una cena, me disponía a fumar cuando uno de los comensales al que yo doblaba en edad, reaccionó: “Ah, ¿tú eres de la generación que todavía fuma?”.

Tanto los materiales como la metodología pueden consultarse en: [http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1347631210LibroPromoviendovaloresciudadanosenlaescuela.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1347631210LibroPromoviendovaloresciudadanosenlaescuela.pdf)

Véase todos los recursos pedagógicos y el banco de casos desarrollados en el sitio del Centro Virtual de Ética y Ciudadanía: <http://sitios.ruv.itesm.mx/portales/eyc/> Rema Hanna y Shing-Yi Wang, *Dishonesty and selection into public service*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (Working Paper Series, 19649), noviembre 2013

“La Cultura de la Legalidad en Alumnos de Educación Básica del Área Metropolitana de **Monterrey**. Una Aproximación Diagnóstica”, **Escuela de Graduados en Educación, Tecnológico de Monterrey**, 2012. En <http://www.lideresciudadanos.org.mx/investigaciones/escuelas/estudio%20completo%20cultura%20de%20la%20legalidad%20escuelas%20nivel%20basico.pdf>

Véase: Javier Dávila Pérez, *Las contrataciones públicas como herramienta para impulsar el crecimiento económico*, presentación en el seminario internacional sobre Integridad en Contrataciones Públicas, México, marzo 2012. El portal <http://www.chilecompra.cl/> ha centralizado todas las compras públicas que se hacen en Chile con enorme éxito desde 2003. La instalación del sistema costó 108 millones de dólares y buscaba no sólo elevar la transparencia en las adquisiciones del Estado sino también generar eficiencias y ahorros a través de licitaciones que obligaran a las empresas a competir; en los 11 años que lleva operando ha producido ahorros efectivos por tres mil 933 millones de dólares.

Ver: <http://espanol.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf>

Fuentes: SECODAM-SFP, CCE, Banco Mundial, *Doing Business in Mexico*, 2006; *Política Digital*, abril-mayo 2004.

Hay ya numerosos ejemplos del uso de las tecnologías en los procesos públicos de gran eficiencia en el mundo, como es el caso de Singapur. Véase <https://www.enterpriseone.gov.sg/> <http://www.lideresciudadanos.org.mx/investigaciones/empresas/2010/1er%20estudio%20Cultura%20de%20la%20legalidad%20en%20las%20empresas%202010.pdf>

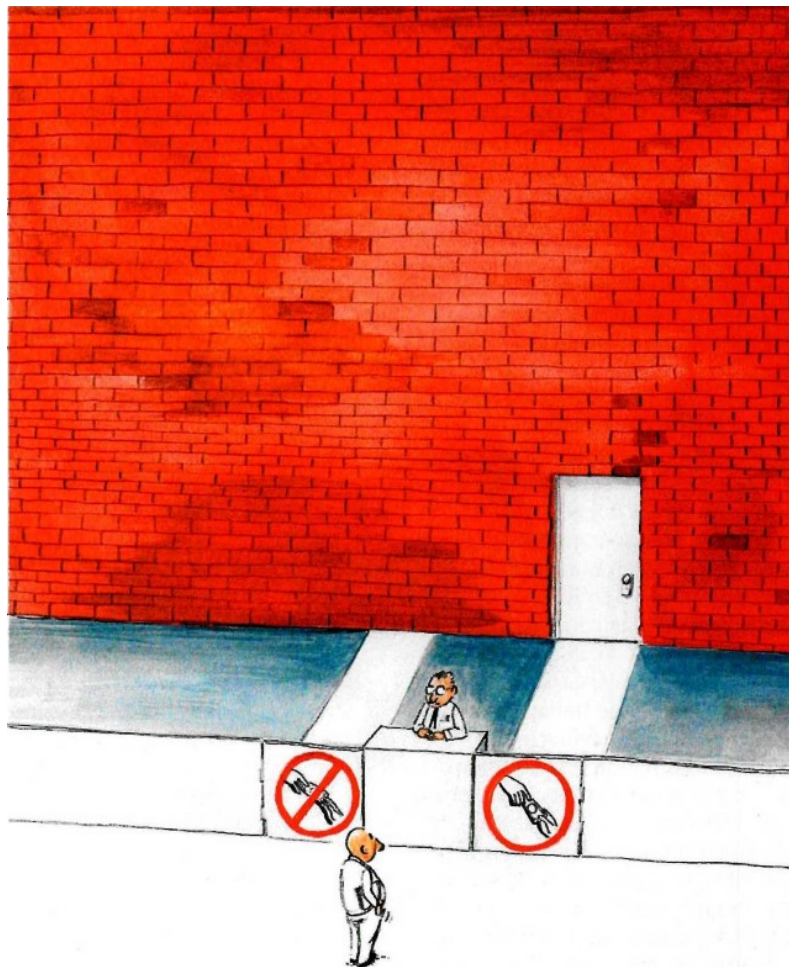
*Encuesta Valores. Diagnóstico Axiológico México*. The Fletcher School-CIDAC, 2 de febrero de 2011.

Héctor Aguilar Carrión, *La semilla y la ceniza*, México, Cal y Arena, 2000, p. 104.

Véase diversos años en: <http://www.latinobarometro.org/latContent.jspx>

<http://www.cm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

[https://www.kpmg.com/~/media/Images/ArticlesPublications/Documents/Estudios/Encuesta\\_fraude\\_en\\_Mexico\\_2010.pdf](https://www.kpmg.com/~/media/Images/ArticlesPublications/Documents/Estudios/Encuesta_fraude_en_Mexico_2010.pdf)

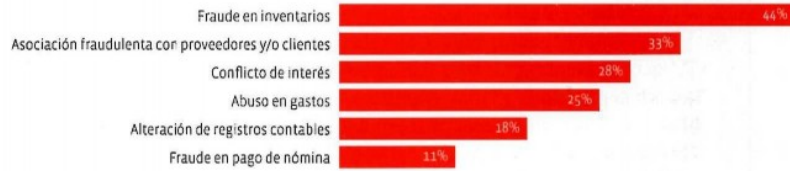


Ilustraciones: Víctor Solís

Continúa en siguiente hoja

### GRÁFICA 1

#### Tipos de fraude interno más comunes en México



### GRÁFICA 2

#### Incidencia de diferentes tipos de fraude en México



### GRÁFICA 3

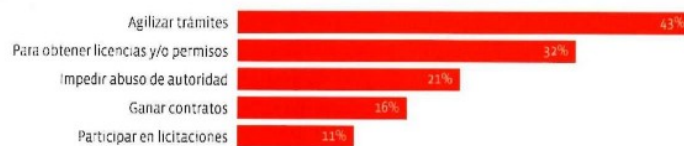
#### Destinatarios de sobornos por nivel de gobierno



Fuente: KPMG, Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 2010.

### GRÁFICA 4

#### Causas de corrupción



Fuente: KPMG, Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 2008 y 2010.

### CUADRO

#### Justificación de prácticas corruptas

- "Si no, no trabajo"
- "Es cultural, todos lo hacen"
- "Si no, no avanzas"
- "Son armas para estar en el negocio"
- "Para facilitar trámites"
- "Para salir del apuro"
- "Si no lo hago yo, lo hace otra persona"
- "Si el dueño evade..."

Las justificaciones a las prácticas de la ilegalidad no modifican su percepción, sin embargo se han vuelto una costumbre y como tal ha formado hábitos que son aceptados por la mayoría.

Fuente: Cultura de la legalidad en las empresas, Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad, Monterrey, 2010.