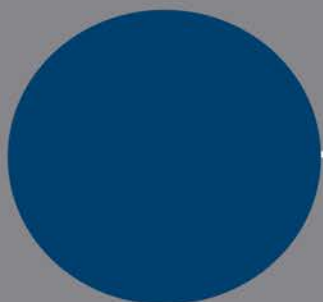


Los márgenes de la corrupción en México



Ismael Aguillón León
(Coordinador)



Los márgenes de la corrupción en México

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
Área Académica de Trabajo Social



**CONSEJO
EDITORIAL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE HIDALGO

Los márgenes de la corrupción en México

Ismael Aguillón León
(Coordinador)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2021

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola
Rector

Saúl Agustín Sosa Castelán
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Alberto Severino Jaen Olivas
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2021

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: **978-607-482-654-8**

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Hecho en México/Printed in México

Este libro fue dictaminado por pares académicos.



**CONSEJO
EDITORIAL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE HIDALGO

Índice

Introducción

Capítulo Primero

Las esferas de la corrupción en las instituciones públicas de México.....	1
Carlos Martínez Padilla	

Capítulo Segundo

Percepción de la corrupción en México a partir de sus variables demográficas.....	23
Asael Ortiz Lazcano	

Capítulo Tercero

Las reformas pendientes al Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal.....	61
Alejandro Tuirán Gutiérrez	

Capítulo Cuarto

Los riesgos de corrupción de los trámites en México.....	129
Alejandro Tuirán Gutiérrez	

Capítulo Quinto

El peritaje social en México: responsabilidad ético-moral, penal y civil de Trabajo Social en el desempeño de funciones periciales desde el secreto profesional, en la formación de alumnos(as) de Trabajo Social.....	153
Ismael Aguillón León	

Introducción

Sin duda la sociedad mexicana va cambiando poco a poco derivado de los avances tecnológicos, la globalización, la mundialización de la economía, el flujo de la información en tiempo real, elementos que contribuyen crear de la nuestra una sociedad más crítica, demandante y exigente en cuanto a derechos, rebasando en mucho al gobernante que se quedó con una visión del siglo pasado incluso antepasado en donde reinaba un ambiente de nepotismo, dilación y corrupción, negando con ello que el ciudadano tuviera voz o voto en las decisiones importantes para el desarrollo del País.

Sin embargo en pleno siglo XXI ya el panorama es diferente hoy en día se reclama uno de los principales males que en parte fue la decadencia de grandes civilizaciones en la historia de la humanidad como lo es el combate a la corrupción y retomando una frase célebre de Lee Kuan Yew, Primer ministro de Singapur; abogado, estadista y político, él decía algo muy cierto, que impacta pero que prepara para lo siguiente:

“Si quieres derrotar la corrupción debes de estar listo para enviar a la cárcel a tus amigos y familiares”

Lo cual es una realidad que es difícil de aplicar al menos en nuestro País y partiendo de la paradoja o guillotina de Hum (el Deber Ser y el Ser), desde una Ética y Moral.

La Ética como el mundo del Deber Ser “Ciencia del comportamiento civilizado, o conjunto de normas morales que rigen la conducta en cualquier ámbito de la vida” (RAE, 2021). O también conocida como una de las principales ramas de la filosofía que estudia a la moral, en sí se puede traducir a todo lo que se tiene por escrito en los códigos, leyes y que se debe cumplir o de otra manera habrá sanciones.

Mientras que la Moral es considerada como el mundo del Ser Distingue lo bueno de lo malo, lo obligatorio, lo permitido o lo prohibido de cualquier acción, omisión o decisión; estudia el comportamiento en el sentido de las buenas o malas costumbres del individuo en sociedad.

Lo anterior lleva a citar al reconocido jurista romano Domicio Ulpiano, 228 D.C. Con su Ética como la perpetua y constante voluntad por conocer, comprender y aplicar los valores morales por convicción y responsabilidad en la conducta cotidiana, tanto en lo individual como en lo colectivo” (Ulpiano). ”La perpetua y constante voluntad de dar a cada quien lo suyo”.

Lo de Perpetua, en el sentido de que es imperecedera, que no muere en el transcurso del tiempo. La Constante, como práctica reiterada de la conducta, que no es intermitente, sino continúa. La Voluntad, como la manifestación de una decisión libre y razonada en los actos y conductas de los individuos, con estos elementos se deduce que si todos respetamos las reglas así como el respeto hacia los demás, hacías los bienes y conservando esa ética al igual que la moral difícilmente cabría la corrupción como elemento de una decadencia individual, grupal y social de las personas.

Por lo anterior se desprende la idea de realizar esta obra con el objetivo de poner a disposición el conocimiento generado a partir de investigaciones realizadas para conocer la percepción de la corrupción en México, a través de las distintas mirada de las instituciones, de los ciudadanos mexicanos, como actores principales, además de analiza la importancia de las contrataciones públicas en la actividad económica de los países, y las implicaciones que esto tiene para los países así como identificar los riesgos de corrupción a los que se ha expuesto el Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal; agregando un análisis sobre el la formación y percepción de los alumnos de la licenciatura en trabajo social acerca de las funciones que las y los peritos en Trabajo Social deben realizar, así como las responsabilidades que se establecen, que van desde lo ético-moral, penal, lo civil. Por lo que, este libro se encuentra dividido en cinco capítulos, cuya panorama general se detallan a continuación:

En el primer capítulo se analiza la percepción de la corrupción en instituciones públicas de México haciendo énfasis en el Estado de México, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Entre las variables analizadas están la percepción de la corrupción en las entidades del país e instituciones como la policía, los partidos políticos, los ministerios públicos, la familia, entre otras, las cuales fueron interpretadas a partir de la teoría institucional de la corrupción de Miller (1998, 2016, 2017 y, 2019) y de

Thompson (2018). Además se retoman las experiencias que han tenido los ciudadanos con respecto a la corrupción en los últimos cinco años, además de los motivos para no hacer una denuncia ante las instituciones correspondientes.

Para el segundo capítulo, se analiza la percepción de la corrupción por parte de los residentes del territorio mexicano, a partir de variables sociodemográficas y de la base de datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017), demostrando que dichas variables no logran explicar a la percepción de la corrupción, siendo la única variable predictora el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad de forma positiva.

En el tercer capítulo, se analiza la importancia que tienen las contrataciones públicas en la actividad económica de los países, cuyas implicaciones representan intereses y tentaciones para grupos de poder, políticos, empresarios y transnacionales. También, se identifican los riesgos de corrupción a los que se ha expuesto el Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal, y la concentración de las compras, servicios, obras públicas y arrendamientos en pocos proveedores. Para finalmente, hacer un comparativo de los resultados del CompraNet del gobierno federal de México y de países como Brasil, Colombia, Chile y Uruguay que alude a la eficiencia y efectividad de los sistemas de contrataciones.

Para el cuarto capítulo se analizan los problemas de las trabas burocráticas y de espera que tienen los ciudadanos al realizar los trámites, como son el número promedio de trámites por persona o unidad económica, las horas que llevan, las interacciones, la satisfacción que tiene la población con los trámites, el tiempo invertido en trámites de alta y baja frecuencia y el lugar que acude el ciudadano para hacer el trámite. Además, se incluyen indicadores relacionados con el nivel de digitalización y los trámites en los que más acuden los ciudadanos en una oficina gubernamental. También se adicionan indicadores de tasas de prevalencia de corrupción, tanto para los trámites que tienen la población como las unidades económicas.

En el quinto capítulo, se da respuesta a la interrogante ¿las y los estudiantes de Trabajo Social conocen qué es el secreto profesional desde la formación en la licenciatura o incluso posgrado?, en donde se establece un recorrido jurídico sobre el secreto profesional, así como los fundamentos del peritaje en trabajo social en México, para concluir sobre los

conocimientos y percepciones que tienen las y los alumnos sobre la importancia de manejarse bajo un código de ética y darle prioridad al uso del secreto profesional como parte de la formación y ejercicio profesional de Trabajo Social y la responsabilidad, ética, moral, penal o civil que implica su ejercicio profesional.

Ismael Aguillón León

Invierno de 2021

Las esferas de la corrupción en las instituciones públicas de México

Carlos Martínez Padilla¹

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo analizar la percepción de la corrupción en las instituciones públicas de México y, en particular del Estado de México. Se analizan las respuestas de 1 mil 391 casos de ciudadanos mexiquenses que contestaron la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Los datos son interpretados a través de la teoría institucional de la corrupción de Miller (1998, 2016, 2017 y, 2019) y de Thompson (2018). Entre las variables analizadas se encuentra: la percepción de la corrupción en las entidades del país e instituciones como la policía, los partidos políticos, los ministerios públicos, la familia, entre otras. También se aborda las experiencias que han tenido los ciudadanos con respecto a la corrupción en los últimos cinco años, así como los motivos para no denunciar la corrupción en las instituciones correspondientes. Entre los hallazgos se encontró que, para los encuestados, el Estado de México es la entidad más corrupta, así como la policía de Quintana Roo. Aunque el ciudadano perciba que muchos de sus conocidos u otros han experimentado una práctica de corrupción (61.3%), muy pocos de ellos, solo uno de cada diez la ha sufrido y, después de cinco años este porcentaje se reduce. Entre los motivos por los cuales el ciudadano no denuncia, consideran que las autoridades no le darían seguimiento o, porque consideran que es una pérdida de tiempo o, porque llegaron a recibir un beneficio de un funcionario público.

Palabras claves: corrupción, percepción, instituciones públicas, México

I. Introducción

La corrupción en las instituciones ha sido entendida como el abuso de un cargo público para beneficio privado. Sin embargo, esta definición es incompleta, El abuso no solo se realiza en el sector público. También se lleva a cabo en el sector privado. Estudiar la corrupción ha sido difícil desde cualquier ámbito. La corrupción se encuentra presente en todos los países del mundo. Es difícil de identificarla y reconocerla porque está relacionado con los procedimientos y prácticas legítimas de una institución. Por esta razón, los agentes no son vistos ni se ven a sí mismos como corruptos (Thompson, 2018). La concepción de la corrupción puede llegar a ser tan subjetiva y, no se observa tan abiertamente como otros problemas sociales. Se cuenta con poca evidencia empírica y, cuando se les pregunta a los ciudadanos del tema, se corre el riesgo de que no respondan honestamente. La corrupción se oculta deliberadamente a la vista del público y no se puede confiar en que los participantes respondan honestamente a los cuestionarios (Rosenn, 1987).

¹ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). carlos_martinez@uaeh.edu.mx

Existen condiciones que facilitan la corrupción y, lo óptimo sería analizar y modificar tales condiciones. Generalmente la corrupción es resultado de la falta de mecanismos de rendición de cuentas, falta de transparencia, conflictos de intereses, independencia institucional, relaciones de poder asimétricas y, negligencia individual y colectiva (Miller, 1998). La corrupción no debiera centrarse en la eliminación de las personas corruptas sino en cambiar las reglas y procedimientos de la institución e, implementar incentivos para que las personas no sean corruptas (Thompson, 2018).

Durante la VIII Cumbre de las Américas del 2018, los países de la región, incluyendo México, suscribieron el Compromiso de Lima para implementar acciones que fortalezcan a las instituciones y, reduzcan la corrupción. En general se acordaron 19 compromisos, clasificados en 5 temas específicos: el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la transparencia y el acceso a la información, el financiamiento de organizaciones políticas, la prevención de la corrupción en obras públicas y, la cooperación jurídica internacional para el combate al cohecho, entre otros temas.

En general, muchos gobiernos han orientados sus políticas públicas anti corrupción hacia la prevención a través de la aplicación de reformas institucionales que inhiban a los funcionarios gubernamentales a que se involucren en actividades corruptas. Este tipo de políticas tienen una mayor eficacia y son menos costosa que aquellas políticas centradas en la aplicación de la ley. Cuando se llega a aplicar la ley, además de que el daño ya está hecho, involucra altos costos de tiempo y dinero durante la investigación, el enjuiciamiento y el castigo. No obstante, muchos países siguen prefiriendo utilizar este tipo de políticas (Pei, 2018).

En varios países en desarrollo, es común que el área de recaudación de impuestos sea un área frecuente de corrupción. Esta situación es grave porque los gobiernos al no contar una base sólida de de recaudación fiscal, no pueden movilizar los recursos de los ingresos internos y, por tanto, el crecimiento económico de dicho país será bajo. Muchos gobiernos han implementado un sistema de bonificación a los contribuyentes para detectar y reducir la evasión fiscal para aumentar la recaudación tributaria y, los ingresos. De esa manera, el contribuyente evasivo evalúa si quiere sobornar al recaudador de impuestos corrupto, o bien aceptar el bono del gobierno. Así, el soborno se vuelve menos atractivo para el contribuyente. No obstante, este tipo de política fiscal, lo que realmente está haciendo es fortalecer al

recaudador de impuestos corrupto quien ahora negocia con sobornos más grandes con el contribuyente y, paradójicamente también aumenta la recaudación fiscal porque cada vez son los contribuyentes que aceptan este sistema de bonificación (Fjeldstad, y, Tungodden, 2003).

Si se acepta esta forma de corrupción fiscal como un instrumento para aumentar los ingresos a corto plazo, a largo plazo puede ser dañino. Los contribuyentes que evaden sus responsabilidades fiscales están mostrando una estrategia de resistencia pública y oposición contra las autoridades. A largo plazo, estas acciones generarían un mayor aumento de evasión fiscal y, disminuirían los ingresos fiscales. Se debe de reducir la corrupción como un fin en sí mismo por derecho propio sin considerar su justificación economía o de la sociedad (Fjeldstad, y, Tungodden, 2003).

II. La corrupción en México

Hace más de tres décadas, a principios de la década de los años ochenta, el ex Presidente de la República Miguel de la Madrid lanzó una de las campañas más fuertes contra la corrupción en el país. Durante su gobierno y con el lema "renovación moral", se creó la primera legislación de conflicto de intereses, un control estricto de las cuentas de gastos del gobierno, la declaración patrimonial de los funcionarios, la prohibición del nepotismo y, la creación de la figura del Contralor General (Rosenn, 1987). Durante su gobierno, se reformó el marco jurídico para “establecer como principios del servicio público la legalidad, honradez, lealtad y eficacia (DOF, 2019)”.

Posteriormente, el gobierno federal realizó una reforma constitucional en 1999 para fortalecer las capacidades de los municipios y combatir la corrupción. A pesar de que el marco jurídico señala que los alcaldes deben de brindar los servicios públicos básicos al municipio como sería el alcantarillado, el suministro de agua potable o, el alumbrado público, menos de la mitad de los encuestados conocen esta situación. Además, muchos de ellos consideran que los alcaldes no tienen recursos para proporcionar tales servicios. Por su parte, los gobiernos locales culpan al gobierno estatal y federal por la falta de recursos y, provoca que altas percepciones de corrupción. Para superar esta situación, la reforma constitucional en 1999 estableció la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la cual

examina las cuentas públicas de los municipios en busca de irregularidades contables o, desviaciones de los lineamientos trazados por los objetivos (Chong y, De la O, 2015).

A pesar de estas medidas, la corrupción continuaba en el país. Las medidas utilizadas por los gobiernos posteriores tampoco tuvieron un efecto positivo. Los gobiernos de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari y, Ernesto Zedillo no tuvieron impacto alguno. La corrupción continuaba lesionando la economía y debilitando la confianza de la sociedad en el gobierno. Aunque el gobierno de Vicente Fox fomentó la educación en valores, la aplicación de códigos de ética, la calidad en la gestión gubernamental, la transparencia y, la rendición de cuentas. La corrupción crecía. Lo mismo ocurrió con el gobierno de Felipe Calderón quien centró su estrategia en mejorar la gestión y calidad de los servicios, la reducción y agilización de trámites burocráticos y, la implementación de sistemas de prevención y control de la corrupción (DOF, 2019).

Asimismo, durante la primera década del 2000, unos de cada diez mexicanos tuvieron que pagar alguna mordida de cada 100 trámites gubernamentales. El hecho de que no disminuyera la tasa de corrupción demuestra que el combate a la corrupción no ha tenido impacto alguno. Transparencia Mexicana, una organización de la sociedad civil, ha calculado que el 18 por ciento de los ingresos de las familias más pobres han desembolsado para pagar algún tipo de mordida, coima o soborno (Sandoval, 2012).

En general, los mexicanos asocian la palabra corrupción con grupos de poder y, con el gobierno. Consideran que la ley está a beneficio de ellos y que es poco probable eliminarla. No obstante, reconocen que sólo respetan la ley cuando buscan un beneficio y, que la corrupción también está a “disposición de ellos. La gran mayoría piensa que todos los ciudadanos alguna vez han participado en un acto de corrupción o han dado una “mordida”. Más de una tercera parte de los ciudadanos está de acuerdo en dar obsequios o mordida para realizar un trámite (Ortíz, 2017). En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) se define la corrupción como el “abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (DOF, 2019).

En México se pueden observar al menos tres esferas de estudio que han analizado la corrupción. La primera dimensión se enfoca a estudiar la corrupción con el crimen

organizado. La segunda dimensión, estudia la corrupción y su relación con la democracia y, la tercera trata la corrupción en el sector productivo.

1. Corrupción y crimen organizado

La corrupción entre los representantes del Estado y los actores criminales ocurre cuando ambos grupos emplean la evasión para coexistir. Por un lado, los grupos delictivos orientan su comportamiento hacia sus objetivos, la dinámica de los mercados, las políticas públicas y, la acción de otros grupos delictivos. Por otro lado, los gobiernos orientan su comportamiento en función de los periodos electorales, las expectativas de otros gobiernos y, el comportamiento que perciben de las organizaciones criminales. Los grupos criminales evaden a la policía negociando sobornos, o bien se llegan a someter a ésta mediante la extorsión que haga. Las organizaciones criminales establecen acuerdos corruptos con las organizaciones policiales y, llegan a alcanzar los cargos de elección popular. Para el Estado, la seguridad pública no consiste en mantener el orden público, sino mantener la imagen de orden público. Por esa razón, la organización criminal que lleva a cabo sus objetivos sin alterar el orden público es valiosa para el estado. Además, si un gobierno está dividido se complica la coordinación entre la policía y la justicia y, proporciona espacios de corrupción para los grupos criminales (Bailey y, Taylor, 2009).

2. Corrupción y democracia

Existen tres teorías que abordan la relación entre democracia y corrupción. La teoría lineal sostiene que la democracia tiene un efecto lineal y directo para el control de la corrupción. En otras palabras, entre más democracia, menos corrupción. La teoría de la democratización profunda señala que solo una democracia consolidada puede controlar a la corrupción. Por último, la teoría curvilínea establece que al inicio de un proceso de democratización la corrupción aumenta, pero llega a un máximo nivel y, finalmente comienza a caer, formando una U invertida. En México se ha utilizado frecuentemente y confirmado la teoría curvilínea. La democratización temprana permite aumentar los escándalos de corrupción, los cuales llegan a influir en la percepción de los ciudadanos (Petersen, 2020).

Por ejemplo, la información sobre corrupción de los funcionarios titulares de un cargo público afecta a los candidatos de titulares y, al resto de los aspirantes debido a que los candidatos del partido en funciones están vinculados con el actual funcionario. Los votantes consideraran como una opción óptima al retador político que no esté en transacciones corruptas para que él pueda reducirla. Sin embargo, la corrupción puede alcanzar altos niveles, que hacen que los votantes consideren que, incluso el retador político (el que aspira a un puesto público) también está contaminado por la corrupción y, por tanto, ya no representarían una alternativa política (Chong y, De la O., 2015).

3. Corrupción en el sector productivo

Para muchos mexicanos, la corrupción es un mal generalizado que existe en el gobierno y que afecta directamente a la economía del país. En el 2015, más del 70% de los ciudadanos consideró que la corrupción era un mal generalizado en el gobierno. De igual manera. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estimó que aproximadamente el 5% del PIB se pierde directamente por la corrupción (OCDE, 2017). El Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial 2017-2018 señaló a la corrupción como el principal inhibidor de la inversión en México. De un grupo de 137 países ubicó a México en el lugar 127 en el desvío de fondos públicos y, en el lugar 105 en pagos irregulares (DOF, 2019).

Las empresas gubernamentales tratan de evitar la realización de licitaciones públicas y prefieren las adjudicaciones directas. Cuando existe una licitación pública, las empresas proveedoras buscan influir en los funcionarios para inflar sus precios. Estos hechos se fortalecen cuando el marco normativo evita las licitaciones públicas como sería el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex). El artículo 57 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece un régimen de excepción para las compras de bienes y servicios en todas las “áreas sustantivas” como sería la exploración, la producción y la refinación sin que el Congreso de la Unión pueda intervenir (Sandoval, 2012).

III. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene como objetivo dismantelar las redes de corrupción mediante la coordinación de alguna de las instituciones que esté relacionada con un aspecto de la política anticorrupción: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación del daño a las víctimas de actos de corrupción. Para la creación del SNA se modificaron cinco marcos normativos: la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, el Código Penal, y a la Ley de la Fiscalía General de la República. Para llevar a cabo el SNA se crearon los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA), los cuales buscan la coordinación entre las instituciones autónomas y locales (OCC, 2021).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se promulgó el 18 de julio de 2016. Tiene como objetivo generar cambios radicales en la agenda anticorrupción y terminar con la impunidad. La corrupción debe atenderse con eficacia para poder atender otros problemas como la productividad y competitividad, la desigualdad social, la seguridad regional, entre otros más. Se requiere de amplias campañas de concientización y de creación de nuevas instituciones que puedan controlar a la corrupción. deben ser el siguiente paso. Las acciones clave incluyen: proveer a los comités de ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Contratación para hacerlo más viables, aclarar las políticas de conflicto de intereses, proteger los derechos de quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para realizar investigaciones disciplinarias y gestionar los riesgos (OCDE, 2017).

La OCDE (2017) recomienda a México, la revisión de las buenas prácticas internacionales y las lecciones aprendidas por expertos de diferentes países. Entre las prácticas recomendadas se encuentran la implantación de talleres en el sector público con temáticas relacionadas con la ética, conflictos de interés, control y auditoría, etc.

IV. Las formas de la corrupción

Existen muchas formas de identificar la corrupción. En este apartado, se exponen las principales manifestaciones de la corrupción: soborno, nepotismo, fraude y, abuso de autoridad. Asimismo, se presentan sus principales rasgos en los sujetos e instituciones.

El soborno representa la forma típica de la corrupción. Incluso muchos llegan a pensar que son sinónimos. El soborno implica un beneficio para que la gente que soborna para lograr que el sobornado haga algo que debería hacer, pero lo hace como un favor, una vez que recibe el soborno. A diferencia del obsequio que no está condicionado por un favor a cambio. El nepotismo es un favoritismo basado en el parentesco. Esta definición puede extenderse hacia el favoritismo basado en la amistad personal más que en el mérito. En ambos casos existe un incumplimiento de los deberes institucionales como deberían ser. El fraude implica un beneficio financiero para uno mismo, el cual no se tiene derecho e implica determinados medios para engañar a la persona defraudada. Hay muchos tipos de fraude que van desde la tarjeta de crédito hasta el fraude fiscal. Los abusos de autoridad forman parte de las autoridades institucionales quienes ejercen su poder, o no, en incumplimiento de sus deberes (Miller, 2017).

Para los teóricos institucionalistas normativos, la corrupción tiene tres características principales: 1) beneficia a la institución y, al mismo tiempo la daña a través de prácticas institucionales legítimas, por ejemplo, el soborno se convierte en una recaudación de fondos para campañas; 2) es impersonal, porque los agentes actúan dentro de sus funciones en las institucionales beneficiando a ciertas personas con las mismas actividades que ellos desempeñan y; 3) la corrupción es generalizable tanto en el gobierno como en muchos otros tipos de instituciones. Por tanto, las reformas anticorrupción deben estar dirigidas a encontrar alternativas para identificarla (Thompson, 2018)

Desde la perspectiva de género, se considera que la mujer es menos corrupta que el hombre. Aunque dicha información es incierta debido a que las mujeres en la política tienen menos oportunidades de participar en la corrupción porque se encuentran excluidas de las redes masculinas. No obstante, se ha demostrado que los votantes castigan en promedio la mala conducta de manera similar entre hombres y mujeres en la política. Se puede interpretar que los votantes son conscientes de que las mujeres también pueden ejercer una mala

conducta similar al de los hombres. También se ha comprobado que las mujeres votantes responden más a la corrupción entre mujeres que hacia los hombres, en particular porque las mujeres reaccionan más al buen comportamiento de las mujeres políticas (Eggers, Vivyan, y, Wagner, 2018).

V. Los Fines colectivos y autonomía individual

Para Thompson (2018), existen cuatro teorías principales sobre la corrupción institucional:

- Corrupción del proceso democrático: una teoría sobre la corrupción institucional elaborada por el mismo Thompson a principios de la década de 1990. Esta teoría señala que se requiere debilitar la insistencia en el beneficio individual e identificar el daño que causa la corrupción en las instituciones y procesos.
- Corrupción de la autonomía: Esta teoría es propuesta por Seumas Miller quien sostiene que las instituciones sociales deben servir a fines colectivos y, que al mismo tiempo protejan la autonomía individual. Para él, un acto de corrupción es aquel que daña el propósito colectivo o los procesos compartidos de la institución, siempre y cuando el agente actúe con intención y esté consciente de los efectos de dicha acción.
- Corrupción de la igualdad: Elaborada por Mark Warren quien considera que la corrupción es una exclusión engañosa y viola el principio de igualdad. Por exclusión entiende a la acción que los agentes corruptos afirman al aceptar una norma de inclusión, pero al mismo tiempo la violan. La corrupción beneficia a los incluidos y, perjudica a los excluidos. También puede ocurrir de que los excluidos del acto de corrupción se beneficien, pero no se benefician proporcionalmente.
- Corrupción de la Constitución. Aunque Lawrence Lessig, uno de los principales representantes de esta corriente, analizó el sistema de financiamiento de campañas en los Estados Unidos, su definición de corrupción se puede aplicar a casi cualquier tipo de institución. La corrupción emerge cuando existe una influencia sistémica y estratégica, legal, o incluso ética que afecta a los propósitos de la institución. Por ejemplo, muchos políticos al intentar ganar la reelección crean un sistema de influencia para perpetuar la corrupción institucional existente. Por esa razón, muchos ciudadanos condenan a las instituciones, pero no a los representantes

Por mucho tiempo, el análisis de la corrupción había sido exclusivo de la filosofía y por autores históricos como Platón, Maquiavelo y, Montesquieu. No obstante, en años recientes ha sido tratado por autores como Thompson (2018) o Miller (1998). Los estudios que han tratado sobre la corrupción se reducen a definiciones que tratan sobre el abuso de poder o autoridad realizadas por funcionarios públicos que buscan un beneficio privado. Todo lo

contrario. Los motivos de la corrupción son múltiples. Detrás del beneficio privado existen motivos de un interés personal colectivo (Miller, 2019).

El abuso del poder no la única forma de corrupción. Las acciones corruptas son realizadas tanto por funcionarios públicos como por ciudadanos privados. Los ejecutivos de las empresas involucrados en los sobornos a funcionarios públicos actúan en nombre del interés colectivo de la empresa. De la misma forma. Los funcionarios públicos que reciben los sobornos están mal pagados, y por tanto requieren de ingresos extras para satisfacer las necesidades básicas de sus familias (Miller, 2019).

La corrupción se encuentra en determinadas esferas de la actividad económica social o política. Una transacción económica es diferente de una comunicación social. Tales esferas están reguladas por convenciones y, por reglas explícitas a través leyes. Incluso, las convenciones pueden tener una mayor fuerza que las leyes para la regulación de las esferas. Las convenciones pueden referirse al lenguaje, el dinero, la vestimenta, etc. No obstante, las convenciones no están escritas en ninguna parte ni han sido emitidas por alguna autoridad. Las convenciones están reguladas por las normas sociales, las cuales indican lo que se *debe* hacer. Regulan la acción y, por tanto, los agentes *creen o sienten* muy firmemente que *deben* cumplir dichas normas (Miller, 1998).

Existe una relación importante entre las normas sociales y, la corrupción sistémica. La corrupción afecta a las normas sociales y, la convierte en una falta moral, que involucra a un gran número de agentes. Es decir, la corrupción es cooperativa y habitual y, los sujetos actúan al mismo tiempo por interés propio. En ese sentido, la corrupción crece en contextos en los que las normas sociales no son sólidas y se alimenta de la vulnerabilidad moral de algún grupo de personas (Miller, 1998).

Un ejemplo notorio sobre la corrupción institucional se observa en la policía. A la policía se le han otorgado derechos legales y, poderes de facto para que tengan derecho a usar la fuerza coercitiva y los instrumentos para hacerlo. Sin embargo, la policía tiene muchas oportunidades de abusar de estos derechos y poderes. Puede acosar a inocentes con amenazas o acusaciones triviales, o no sancionar delitos graves. Los miembros de la policía pueden verse tentados cuando reciben constantes ofertas de dinero o favores a cambio de protección, o la eliminación de cargos. Es una institución altamente propensa a la corrupción. Para prevenirla, se requiere de un sistema de integridad representado en un marco regulatorio y,

estructurado de leyes. De esa manera, el sistema de integridad, regularía el comportamiento emitido por alguna autoridad institucional y, aseguraría las normas éticas mínimas (Miller, 2016).

VI. Metodología

Se han hecho varias propuestas para medir la corrupción. Una de ellas consiste en identificar el número de condenas de servidores públicos en las cortes. Es decir, solo se toma en cuenta a los servidores públicos a quienes se les demostró que cometieron actos de corrupción, sin tomar en cuenta al resto de los servidores públicos que comenten actos de corrupción. Por tanto, el número de condenas es menor al número de actos corruptos. Tiene una mayor relación con la eficiencia del sistema judicial o con prioridades políticas. Otra forma de medir la corrupción consiste en identificar los actos de corrupción a través de los medios de comunicación. Sin embargo, también existiría un sesgo en la información porque los medios de comunicación dan prioridad solo a historias espectaculares. La mejor forma con la que se ha medido la corrupción ha sido a través de encuestas de percepción porque dichos instrumentos se basan en evaluaciones subjetivas. Este tipo de evaluaciones ha sido muy bien aceptado a nivel internacional a través del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (SEP, 2002).

En México, la percepción de la corrupción en las instituciones se encuentra en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La encuesta proporciona información sobre la percepción que tienen los ciudadanos sobre la práctica de la corrupción entendida como “una práctica que sucede cuando un servidor público o empleado del gobierno abusa de sus funciones para obtener beneficios personales como dinero, regalos o favores por parte del ciudadano” (Inegi, 2019b). La encuesta estuvo conformada por 39 mil 625 casos distribuidos en las 32 entidades del país y, proporciona información de la percepción de la corrupción en 24 instituciones del país:

- 01 Universidades públicas
- 02 Policías
- 03 Hospitales públicos

- 04 Presidencia de la República y Secretarías de Estado
- 05 Empresarios
- 06 Gubernatura de su estado/Jefatura de gobierno (CDMX)
- 07 Compañeros del trabajo (Jefes o subordinados)
- 08 Presidencias municipales de su estado/Alcaldías (CDMX)
- 09 Parientes como tíos, primos, sobrinos, etc.
- 10 Sindicatos
- 11 Vecinos
- 12 Cámaras de Diputados y Senadores
- 13 Medios de comunicación
- 14 Institutos electorales
- 15 Comisiones de derechos humanos
- 16 Escuelas públicas de nivel básico
- 17 Jueces y Magistrados
- 18 Instituciones religiosas, su iglesia o grupo religioso
- 19 Partidos políticos
- 20 Guardia Nacional
- 21 Ejército y Marina
- 22 Ministerio Público
- 23 Organismos de la Sociedad Civil (ONG'S)
- 24 Organismos Autónomos Públicos/Descentralizados

Para delimitar nuestro objeto de estudio primero se identificó a las entidades que presentaran mayor percepción de corrupción. La entidad federativa que presentó mayor percepción de corrupción fue el estado de México. Posteriormente, se procedió a identificar la institución pública que era percibida con mayor corrupción: la policía. Nuevamente se asoció mediante una tabla de contingencia, cuáles eran las entidades con mayor percepción de la corrupción con respecto a la policía. Se esperaba que fuera el Estado de México porque los ciudadanos habían manifestado la entidad con mayor percepción de corrupción. No obstante, resultó ser el estado de Quintana Roo.

En esta etapa del procesamiento de datos se tenía la opción de seleccionar a diferentes personas del país que habían señalado que la institución de la policía era la más corrupta, o bien seleccionar solo a los ciudadanos del estado de México. El objetivo era sólo trabajar con los sujetos más representativos que hubieran experimentado en mayor grado la percepción de la corrupción. Por tanto, se decidió trabajar solo con el Estado de México por dos razones. Primera. A diferencia de otras ciudades que reportaron baja percepción de corrupción como Querétaro (25.3 %) o Yucatán (29.9%), se decidió estudiar solo al Estado de México porque más de la mitad de los encuestados de esta entidad (54.3 %) consideraron que era muy frecuente la corrupción. Asimismo, se decidió estudiar al Estado de México porque es la

entidad más poblada de todo el país con una población de 16 millones 992 mil 418 habitantes, según el Censo del 2020.

Por último, también se analiza la sección VIII y IX de la ENCIG, 2019 las cuales comprenden información relacionada con:

- Creer o haber escuchado que los empleados de gobierno en ocasiones reciben algo de los ciudadanos para que les puedan agilizar sus trámites
- Recordar si un conocido del ciudadano vivió una experiencia de corrupción
- Conocer si un servidor público solicitó algo al ciudadano a cambio de un beneficio.
- Conocer si una tercera persona (coyote) le pidió algo al ciudadano a cambio de un beneficio.
- Conocer si un servidor público le insinuó o generó las condiciones al ciudadano a cambio de un beneficio desde el 2014
- Reportar o denunciar ante alguna autoridad los hechos de corrupción
- Identificar las razones por las cuales el ciudadano NO denuncia la corrupción

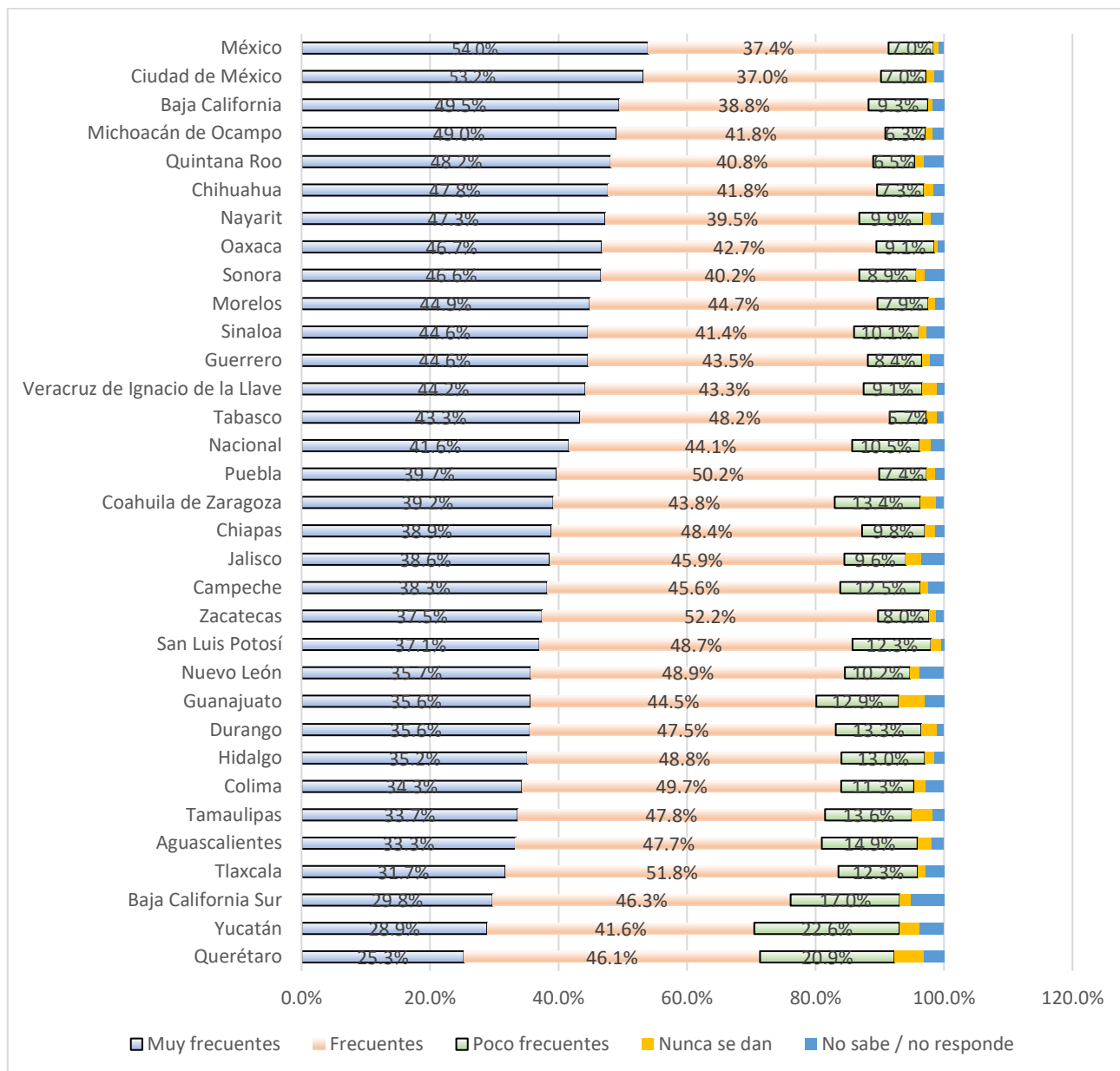
VII. La percepción de la corrupción en las instituciones

El Estado de México es la entidad federativa que es percibida por sus ciudadanos como la más corrupta del país. Una poco más de la población de esta entidad (54.0 %) considera que muy frecuentemente ocurre la corrupción en la entidad. Otras entidades con un alto índice de corrupción, considerado por sus ciudadanos como muy frecuente son: Ciudad de México (54.2%), Baja California (49.5%) y Michoacán (49.0 %). Las entidades con menor tasa de percepción de muy frecuente la corrupción son: Querétaro (25.3%), Yucatán (28.9%), Baja California Sur (29.8%) y, Tlaxcala (31.7%). Es importante mencionar que las dos entidades con mayor percepción de corrupción corresponden también a las entidades más pobladas del país². Es muy probable que estados dos entidades se hubieran mantenido como las más corruptas del país porque su población comparte muchas esferas de la vida cotidiana a nivel político, económico y social. Llama la atención que la tercera y cuarta entidad con mayor percepción de corrupción sea Baja California y Michoacán, respectivamente. La distancia que se tienen entre estas entidades y, que convergen todas en la alta incidencia en la

² Sería importante conocer, como la percepción de los ciudadanos en las entidades del país ha evolucionado a lo largo de los años por cada entidad federativa.

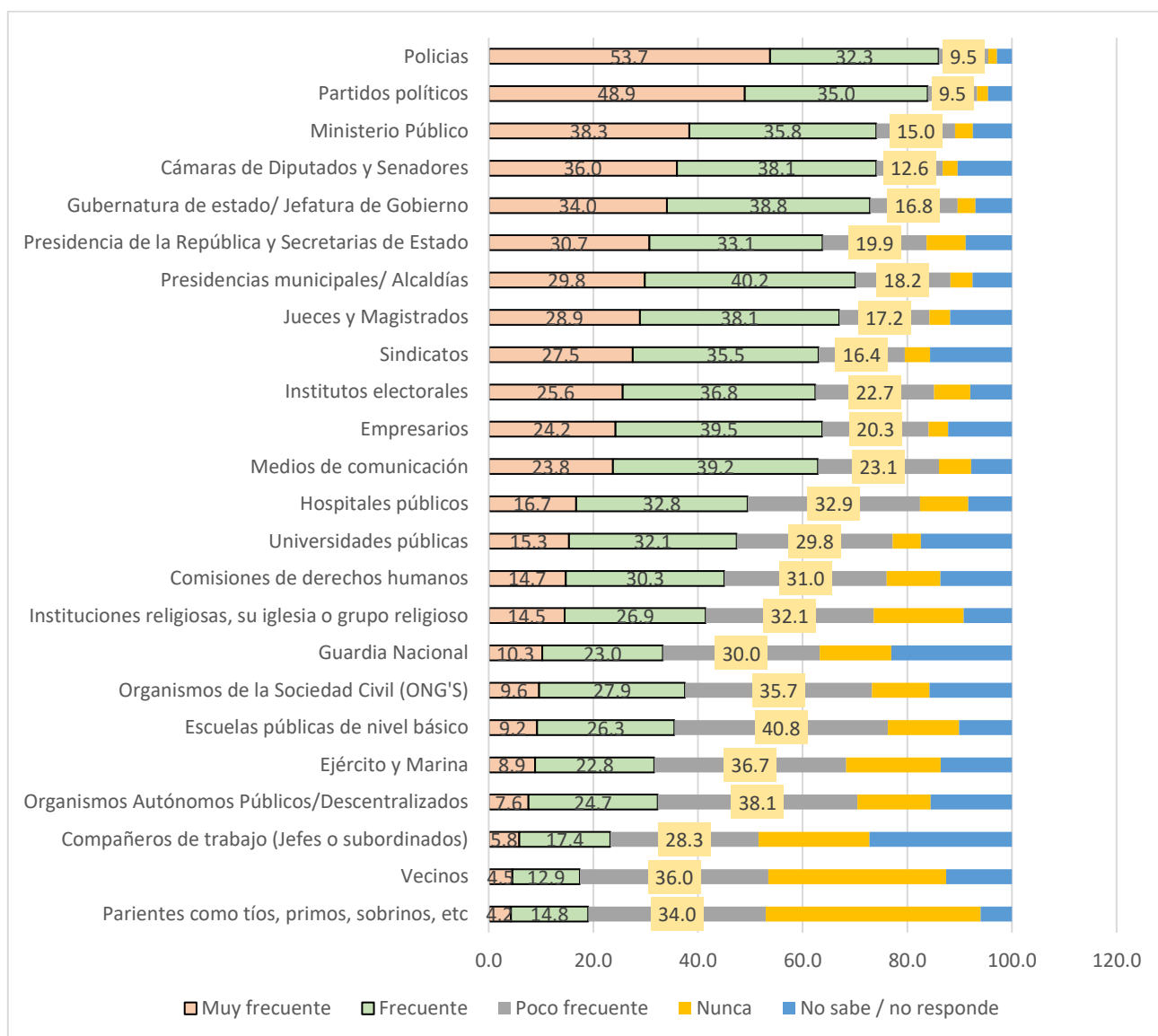
corrupción, podría deberse a que en cada región la corrupción es entendida de diferente manera. Ver gráfica 1.

Cuando se le pregunta a la población que identifique a las instituciones más corruptas del país de un listado de 24 instituciones, ellos sostienen que la policía, los partidos políticos y el ministerio público son las instituciones más corruptas del país. Si bien muchos ciudadanos asocian la palabra política con corrupción, llama la atención que dos instituciones relacionadas con la seguridad pública y, otra que ejerce la justicia sean consideradas como de las más corruptas (policía y ministerio público). Si los ciudadanos las consideraron como instituciones corruptas, significa que estos mismos ciudadanos han tenido alguna experiencia de corrupción con dichas instituciones, o bien que tiene una idea de corrupción de éstas. De igual manera cuando se les pregunta cuáles son las instituciones menos corruptas, ellos señalan que son los compañeros de trabajo, los vecinos y los parientes. Es decir, son instituciones con los que ellos conviven diariamente. Instituciones que conocen a detalle y, con las que han convivido toda su vida o en los últimos años. Sería necesario conocer también, cuales son las reglas de convención que establecen sus compañeros de en el trabajo, las reglas de convención que establecen los vecinos y las reglas de convención que establecen sus parientes, reglas de convención que les permite vivir con seguridad y, alejados de la corrupción. Ver gráfica 2.



Grafica 1. Porcentaje de la percepción de la corrupción por entidad federativa 2019

Fuente: Elaboración propia con base a Inegi (2019).

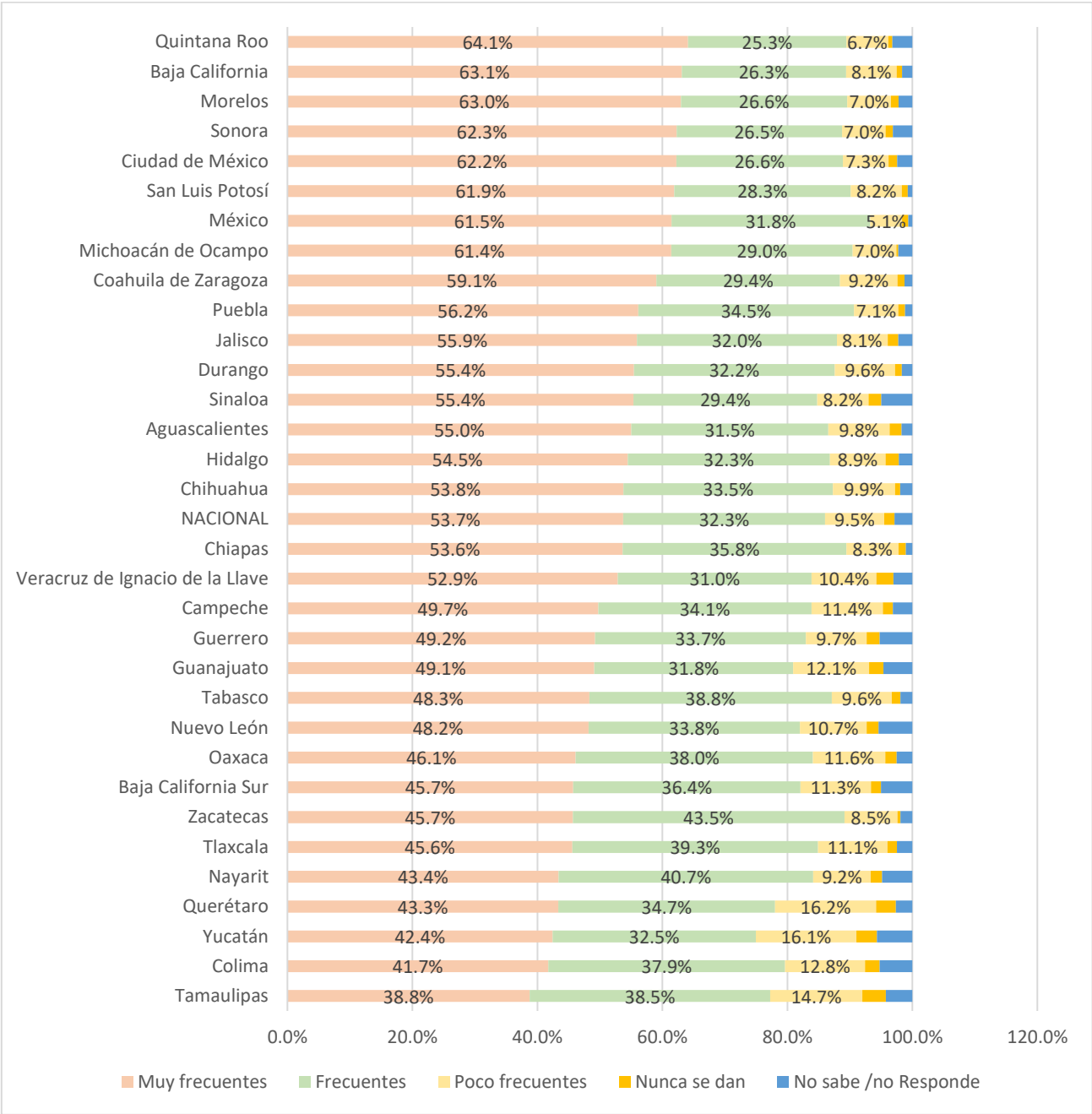


Gráfica 2. Porcentaje de la percepción de la corrupción por instituciones públicas 2019

Fuente: Elaboración propia con base a Inegi (2019).

De acuerdo con la gráfica 1 y 2, se esperaba que, en el Estado de México, la institución más corrupta fuera la policía porque la entidad es la más corrupta del país y, la institución es la más corrupta a nivel nacional. No obstante, cuando se observa a los ciudadanos por entidad, cómo consideran el nivel de corrupción de la policía, son los ciudadanos de Quintana Roo, Baja California y Morelos y, no los del Estado de México los que consideran con mayor porcentaje de corrupción a su policía local. Esto significa que

existen la percepción de otras corporaciones policiacas más corruptas que la del Estado de México. Ver gráfica 3.

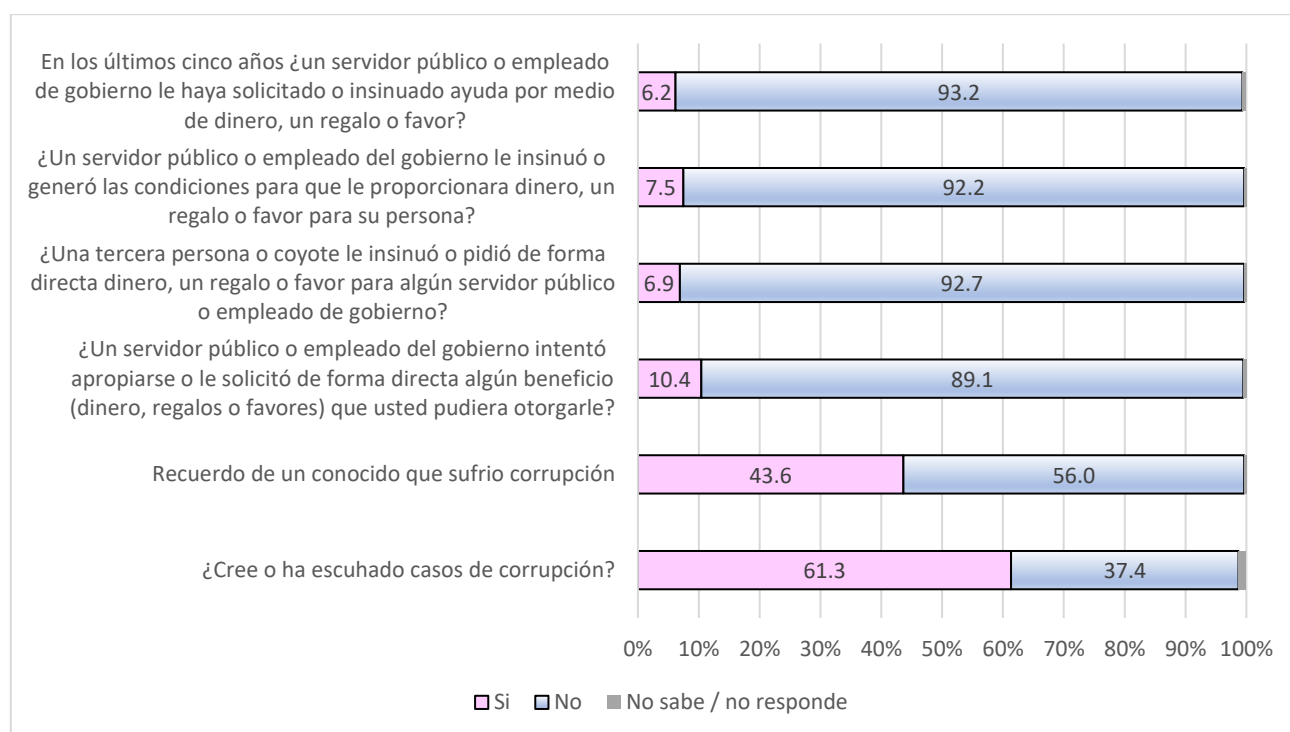


Gráfica 3. Porcentaje de la percepción de la corrupción de la policía por entidad federativa 2019

Fuente: Elaboración propia con base a Inegi (2019).

A medida que se pregunta a los ciudadanos sobre la corrupción en su entidad, se observa que las tasas de corrupción son altas cuando hacen referencia a otras personas o a creencias sobre la corrupción. Cuando el ciudadano fue víctima de la corrupción, solo uno de cada diez se reconoce como víctima y, a medida que va pasando el tiempo la tasa de corrupción se reduce. Es decir, los ciudadanos tienden a olvidar o desconocer que fueron víctimas de la corrupción.

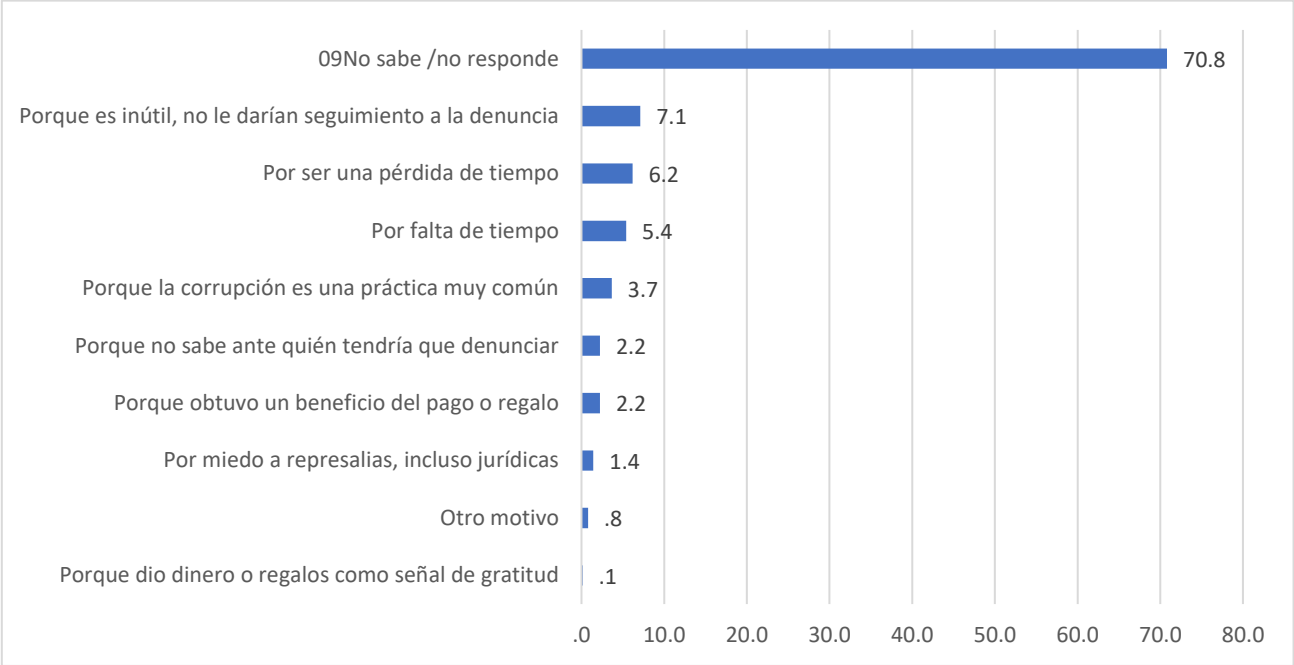
De acuerdo con datos de la Encig 2019, al momento de preguntarle a los ciudadanos del Estado de México si cree o ha escuchado casos de corrupción, seis de cada diez mexiquenses lo afirman. Cuando se les pregunta si conoce a alguien que hubiera sido víctima de la corrupción, solo cuatro de diez ciudadanos lo acepta. Cuando se les pregunta a los encuestados que si en los últimos cinco años, si un servidor público o empleado del gobierno le solicitó o insinuó ayuda por medio de dinero, regalo o favor, solo seis de cada 100 encuestado contestó de forma afirmativa. Ver gráfica 4.



Grafica 4. Porcentaje de la percepción de la corrupción de en el Estado de México 2014-2019

Fuente: Elaboración propia con base a Inegi (2019).

Se desconocen los motivos por los cuales los ciudadanos mexicanos no denuncian ante alguna autoridad. Siete de cada diez mexicano no sabe o no contestó el motivo principal por el cual no denuncia. De los que si expresaron sus motivos consideran que no le darían seguimiento a la denuncia (7.1 %), es una pérdida de tiempo (6.2%) o, por falta de tiempo (5.4%), principalmente. Es muy probable que los ciudadanos se nieguen a ir a un ministerio público a levantar una denuncia porque sería como ir a un nuevo escenario de corrupción en el cual temen que se les pida dinero, regalo o favor para atender su caso. Es decir, se negarían a ir a un lugar en donde posiblemente vuelvan a ser víctimas de la corrupción. Ver Gráfica 5.



Grafica 5. Porcentaje de las razones por las cuales los ciudadanos no denuncian 2019

Fuente: Elaboración propia con base a Inegi (2019).

Conclusiones

Los datos estadísticos proporcionados por el Inegi (2019) ofrecen un panorama general sobre la corrupción en México. No obstante, también presentan varias limitantes. Por ejemplo, la percepción de la corrupción solo toma en cuenta a 24 instituciones públicas del país sin tomar en cuenta otras instituciones del sector privado o social. Asimismo, los datos de la encuesta muestran que tanto la policía como el ministerio público representan dos instituciones con

una alta tasa de corrupción, pero no permite identificar a los sujetos de la muestra que tuvieron una experiencia directa con tales instituciones. Por el hecho de que también, se encuentran los partidos políticos como una institución con alto nivel de corrupción se podría pensar que, muchos ciudadanos sin conocer o haber tenido una experiencia directa con estas instituciones, asumen la creencia que son corruptas como resultado de amigos o, personas conocidas, las cuales si llegaron a tener una experiencia directa de corrupción en estas instituciones.

La policía como institución constituye una esfera clave para comprender la corrupción. Muchas entidades del país coincidieron que es la institución que realiza más actos de corrupción. Seumas es uno de los teóricos que considera que el análisis de la corrupción de la policía puede extenderse para comprender la corrupción en otras instituciones. Asimismo, su idea del beneficio propio y colectivo al mismo tiempo ofrece varias vías para el análisis de la corrupción en México.

Finalmente, es necesario recuperar a los sujetos en el análisis de la corrupción quienes en muchas ocasiones aparecen cómo víctimas de la corrupción y, no coparticipes voluntarios o involuntarios de la misma. En especial, comprender por qué después de determinado tiempo dejan de considerarse víctimas de la corrupción.

Bibliografía

- Bailey, J. y, Taylor, M. (2009), Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2. 3-29.
- Chong, A. y, De la O, A. (2015). Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification. *The Journal of Politics*. 77 (1). 55-7.
- DOF. (2019). Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570983&fecha=30/08/2019
- Inegi (2019a). Base de datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. México. Inegi
- Inegi (2019b). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. México. Inegi
- Eggers, A., Vivyan, N. y, Wagner, M. (2018). Corruption, Accountability, and Gender: Do Female Politicians Face Higher Standards in Public Life? *The Journal of Politics*. 80 (1).
- Fjeldstad, O. y, Tungodden, B. (2003). Fiscal Corruption: A Vice or a Virtue? *World Development*. 31 (8). 1459–1467.
- Meyer, M. y, Hinojosa, G. (2018). Mexico's National Anti-Corruption System. A Historic Opportunity in the Fight against Corruption. Estados Unidos. Advocacy for Human Rights in the Americas –WOLA-.
- Miller, S. (2019). Corruption. *International Encyclopedia of Ethics*. Edited by Hugh LaFollette. Reino Unido. John Wiley & Sons Ltd. Published.
- Miller, S. (2017). Institutional Corruption. Published online by Cambridge University Press.
- Miller, S. (2016). Corruption and Anti-Corruption in Policing—Philosophical and Ethical Issues. Reino Unido. Springer.
- Miller, S. (1998). Social Norms, Corruption and Transcultural Interaction. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*. 92. 57-76.
- Morris, S. (2010). Mexico's political culture: the unrul of law and corruption as a form of resistance. *Mexican law review*. 3 (2). 327-342.
- Observatorio Ciudadano de Corrupción -OCC – (2021). Informe México. Seguimiento al Compromiso de Lima. México. OCC.
- OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OCDE (2019). Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Respondiendo a las expectativas de los ciudadanos. OECD Publishing, París,
- Ortiz, A. (2017). Percepción de la corrupción, el narcotráfico y la esfera política en la zona metropolitana de la ciudad de Pachuca, Hidalgo. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*. 6 (12).
- Pei, M. (2018). How Not to Fight Corruption: Lessons from China. *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*. 147 (3). 216-230.
- Petersen, G. (2020). Early democratization, corruption scandals and perceptions of corruption: evidence from Mexico. *Democratization*. 28 (2). 333-352
- Sabet, D. (2012). Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police. *Latin American Politics And Society*. 55: 1. 22-45.

- Sandoval, I. (2012). Alternancia, corrupción y licitaciones. *Posibilidad Política*. 1 (1). 90-96.
- Secretaría de Educación Pública –SEP- (2002). *Transparencia y combate a la corrupción*. México. SEP.
- Rosenn, K. (1987). Corruption in Mexico: Implications for U.S. Foreign Policy, 18. 95-104.
- Thompson, D. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*. 21. 26.1–26.19.

Percepción de la corrupción en México a partir de variables demográficas

Asael Ortiz Lazcano¹

Resumen

En esta investigación se analiza la percepción de la corrupción por parte de los residentes del territorio mexicano, buscando encontrar una respuesta a partir de las variables sociodemográficas como es la escolaridad, el género, el ingreso, el Producto Interno Bruto, el tipo de religión, la situación rural o urbana, entre otras variables. Los resultados muestran que estas variables no logran explicar a la percepción de la corrupción, siendo la única variable predictora el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad de forma positiva, es decir, al aumentar el PIB aumenta la percepción de corrupción. La base de datos que se utilizó es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017).

Palabras clave: PIB, corrupción, escolaridad, ingreso, género, ocupación.

Abstract

This research analyzes the perception of corruption by residents of the Mexican territory, seeking to find an answer based on sociodemographic variables such as schooling, gender, income, Gross Domestic Product, type of religion, the rural or urban situation, among other variables. The results show that these variables fail to explain the perception of corruption, the only predictor variable being the Gross Domestic Product (GDP) of the entity in a positive way, that is, as GDP increases, the perception of corruption increases. The database used is the National Quality and Government Impact Survey (ENCIG 2017).

Keywords: GDP, corruption, education, income, gender, occupation.

Introducción

La percepción sobre la corrupción es un fenómeno difícil de medir debido a los diversos factores que intervienen en ella, así como a los cambios en las definiciones que se han dado a lo largo de la historia. La corrupción ha sido un fenómeno de interés desde las primeras civilizaciones, por ello algunos refieren que es un cáncer que ha golpeado a las sociedades desde su origen. En este trabajo se analiza la percepción de la corrupción desde la mirada y sentir del ciudadano, se toma como fuente de información la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017). En esta investigación se parte de tres hipótesis que tienen como base tres planteamientos teóricos:

1) Para López en su trabajo el rol de la filiación en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción, concluye que las mujeres ante una propuesta de acto corrupto, dudan si ellas están entendiendo mal la propuesta, y para no caer en el error, no lo toman como una propuesta seria. Por ello se dice que las mujeres perciben menos hechos corruptos. Algunos investigadores atribuyen que hombres y mujeres tienen fuertes diferencias,

¹ Investigador y docente del Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: lazcano@uaeh.edu.mx

provocando que las mujeres debido a los resultados de una sociedad con un sistema patriarcal, consideren que en ellas los actos de corrupción son más reprobables que en los hombres (López, 2016).

Esta postura se robustece por lo mencionado por Ruiz, quien concluye que el sexo femenino es el más afectado, dado que en la mayor parte de los países del mundo se lucha para conseguir una mayor equidad de sexo, ya que debido a esto las mujeres siguen siendo limitadas en materia laboral y por lo tanto con bajos recursos. Es por eso que las mujeres como grupo, continúan en los altos índices de pobreza, y este factor las hace mucho más susceptibles a sufrir los efectos de la corrupción. Sin embargo esa misma situación las obliga a tratar de no involucrarse en hechos corruptos, para no verse afectadas en su trabajo, en su desarrollo diario de actividades laborales (Ruiz, 2016).

2) Por otra parte Burgos afirma que las personas con menor escolaridad son más propensas a no percibir la corrupción ya que se refleja una menor experiencia hacia ella, mientras que las personas con mayor escolaridad perciben en mayor medida los actos corruptos. Por ello menciona que es muy importante analizar el efecto de la corrupción sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, y será un buen test si se trata de personas con escolaridades altas (Burgos, 2015).

Castañeda ha observado que las personas con menor escolaridad tienden a reconocer y justificar hechos de evasión de la legalidad, o hechos socialmente condenados (Castañeda, 2016).

3) Por último Acemoglu y Verdier refieren que mientras que los salarios de la función pública estén por debajo del nivel adecuado y necesario para incentivar a los burócratas a ser honestos o al menos para evitar que la corrupción se ejerza frecuentemente y se vuelva una necesidad para ellos, seguirá en aumento la corrupción. Esta presencia de salarios bajos ofrece la tentación de cometer acciones ilícitas, y se combina con personas que tienen trabajos marginales y acuden a realizar trámites, observando en la corrupción una forma ágil de satisfacer sus necesidades (Acemoglu y Verdier, 2000).

Los resultados muestran que la población en México identifica a la corrupción como un problema nacional, por debajo de la seguridad pública, pero sorprendentemente por encima del propio desempleo. Las variables de ocupación, escolaridad y género, muestran que la corrupción ha escalado tasas de incidencia tan elevadas, que estas variables han sido

rebasadas por mucho por dicho fenómeno, poniendo en tela de duda el futuro de México, ya que para algunos autores lo que continúa es considerar a la corrupción como parte de la moralidad.

Definiendo la corrupción

Para el Diccionario de la Lengua Española la palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, que significa destruir, alterar por putrefacción, dañar, sobornar o pervertir a alguien (RAE, 2021). De acuerdo a lo planteado por el Patiño se entiende como una práctica corrupta aquella donde funcionarios públicos, privados y contratistas obtienen un beneficio derivado de su condición, más allá de lo estipulado por la ley (Estrada, 2013).

La corrupción existe desde las primeras civilizaciones del hombre, por ejemplo uno de los más antiguos códigos, el de Hammurabi (1700 a.C.) que fue tallado en un bloque de basalto por orden del rey de Babilonia, se ha definido como la ley penal y civil más antigua que se tiene conocimiento. Sin embargo ya contemplaba a la corrupción de jueces como algo que debería de sancionarse, refiriendo: "Si un juez ha juzgado una causa, pronunciado sentencia y depositado el documento sellado; si a continuación cambia su decisión y se le prueba que cambió la sentencia que había dictado, el juez pagará hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además, públicamente se le hará levantar de su asiento de Justicia y no volverá más. Nunca podrá sentarse con los jueces en un proceso" (Ley número 6).

Otra situación de corrupción registrada fue en el antiguo Egipto durante el reinado de Faraón Ramsés III, donde se observa que diferentes administradores del gobierno en turno manipulaban las raciones de comida que se entregaban a los obreros que trabajaban en la construcción de las tumbas, uno de ellos se inconformó y dijo: "Comunico a mi señor que estoy trabajando en las tumbas de los príncipes, no soy en absoluto negligente, pero comunico a mi señor que estamos completamente empobrecidos porque se nos ha quitado un saco y medio de cebada para darnos un saco y medio de basura" (Zavala, 2013).

Por lo que hace a Roma la historia muestra que la extorsión, el soborno y el tráfico de influencias era lo más común, esto se daba desde los ciudadanos y los soldados, hasta los funcionarios más cercanos al emperador. Por ello se dice que: "Era muy importante estar apoyados por un patrono poderoso o algún notable que pudiera recomendarlos para tal o cual

cargo o función pública. Tales favores del patrono se pagaban con otros favores o mediante propinas. En el caso de los dignatarios designados por el emperador, las propinas se pagaban al tesorero. El servicio público era entonces, un medio efectivo para enriquecerse rápidamente... Había incluso, personas especializadas en realizar dicho comercio de recomendaciones... Todo trámite se realizaba mediante soborno, por pequeño que fuese” (Zavala, 2013).

Zavala continúa mencionando que este flagelo ha estado desde el inicio del hombre, y continuará por mucho tiempo, negándose a morir, dado que es un elemento incardinado a la propia vida del hombre (Zavala, 2013). Por ello Rodríguez analizando la corrupción en las instituciones públicas menciona de la importancia de la cultura de una sociedad que permite y al mismo tiempo se beneficia de estos actos, o por el contrario que está dispuesta a prescindir de estas conductas, aunque se pierdan ventajas o canonjías. Para Rodríguez hay que entender el fenómeno como una “desviación de las actuaciones de los políticos y burócratas en relación con el comportamiento que los principales votantes y ciudadanos esperan, pero el grado en que este fenómeno se extiende ésta condicionado por el contexto en que la función pública se ejerce” (Rodríguez, 2015, pág. 128). La idea que favorece Rodríguez sobre la corrupción, es que la culpa no la llevan solo los protagonistas o las instituciones públicas, también se involucran el contexto, la cultura y el territorio como actores principales de dichos sucesos y estos permiten una normalización de las conductas. Los ciudadanos que acuden a realizar esos trámites fortalecen la corrupción. (Rodríguez, 2015).

Para Gault la corrupción es un gran proceso organizacional, en donde las transacciones y el beneficio de tener una posición determinada le favorece a cierto sujeto. Por ello afirma que el acto corrupto gira entorno de una decisión conveniente para dicho individuo, y se puede apoyar en terceros para alcanzar su objetivo. Señala que este fenómeno es una construcción social, al grado de tratar de separar lo privado de lo público de una manera clara y estricta posible, pero sin duda la corrupción ocurre en un espacio y trastoca a otros espacios (Gault, 2016, pág. 13). En otras palabras la corrupción va de lo individual a lo general, a lo social, dependiendo de la visión que cada sociedad tenga sobre ella.

Para los autores Zavala, Rodríguez y Gault centran su idea teórica de la corrupción en organizaciones e instituciones públicas, cada uno con detalles propios de su investigación.

Una similitud de estos autores es que relacionan profundamente a la cultura con los actos corruptos de ciertos individuos, por tanto, se entiende que la corrupción es un fenómeno que depende completamente del territorio en donde se lleva a cabo, involucrando generalmente la manera de actuar y pensar de toda una sociedad que se convierte en coautora o en juez en contra de ese actuar (Rodríguez, 2015; Zavala, 2013; Gault, 2016).

Para Del Castillo y Guerrero, en su investigación abordaron un concepto que explica la relación de los ciudadanos y los funcionarios públicos inmersos en la corrupción, refiriendo que es la violación de una obligación por parte de un funcionario público o de algún prestador de servicios públicos con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, pero que tiene como contraparte otorgar cierto beneficio que bajo otras circunstancias, difícilmente sería posible (Castillo y Guerrero, 2004).

Estos trabajos parecen demostrar que México se ha caracterizado a lo largo del tiempo por ser un país tolerante ante los actos de corrupción, esto se puede corroborar mediante analizar los datos obtenidos del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) emitido por la Organización de Transparencia Internacional (OTI), señalando que México en el 2002 obtuvo una puntuación de 36 grados de corrupción, en el 2010 alcanzó una puntuación de 31 y en el 2017 a 2019 una puntuación de 29. Esto a partir de la percepción de empresarios y analistas del país en relación al grado de corrupción en el sector público, teniendo como parámetros, entre 100 y 0 donde 100 equivale a la percepción de ausencia de corrupción y 0 una percepción máxima de corrupción (Transparency Internacional, 2019).

Para Melgar, Rossi y Smith la percepción de la corrupción podría tener efectos más graves que la propia corrupción, ya que conforme este fenómeno se redimensiona, deforma a la cultura de una sociedad. Esto se observa en la desconfianza que se produce hacia algunas instituciones, actores sociales, personas de la administración pública y la administración de justicia. Sin embargo el problema real será cuando la corrupción se acepte en la sociedad como un acto moral, como una parte natural del engranaje social, generando problemas mayúsculos (Melgar, Rossi y Smith, 2010, pág. 120).

Para Bailey y Paras la percepción y actitud pasiva ante la corrupción influye negativamente en la satisfacción con la democracia, concluyendo que quienes perciben la corrupción como un problema significativo tienen menos posibilidades de confiar en

instituciones o individuos (Bailey y Paras, 2006). Es decir a mayor presencia de corrupción, menor confianza en instituciones públicas y actores sociales.

Por otra parte Hodgson y Jiang, concluyen que la corrupción es contagiosa y no respeta fronteras sectoriales, por ello no debe limitarse a un concepto propio de la esfera pública, considerando que todos los actos corruptos generan un beneficio a quienes lo llevan a cabo. Para ellos estas conductas van más allá, afectando incluso la manera de entender a la propia corrupción, por ello se corre el riesgo de pensar que los individuos actúan corruptamente con fines morales y eso permite observar a la corrupción como algo aceptable (Hodgson y Jiang, 2008).

Por su parte Casar considera que conforme en México se mantengan estos altos niveles de corrupción, el daño que causará será tal, que no habrá ley que pueda respetarse en lo futuro. En este momento con la corrupción existente en México, resulta claro que ni gobernantes ni gobernados se ajustan a la ley, dado que ambos entienden que la justicia puede comprarse, se puede conseguir de una u otra forma. Conforme esta forma de pensar se mantiene, genera un efecto dominó donde las leyes restantes empiezan a ser menoscabadas, además que esta forma de pensar transita de una generación a otra, causando un daño severo en la propia sociedad (Casar, 2015, pág. 10).

Continuando con esta forma de observar a la corrupción, López afirma que hay diferentes niveles de corrupción, que se caracterizan de acuerdo al sector social en donde se llevan a cabo. El macro escenario involucra actos corruptos que afectan gravemente las labores del Estado involucrando las leyes y las funciones del gobierno. Por otro lado se encuentra la corrupción simple que implica actos cotidianos entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, que son continuos, tal y como el daño que infringen a la sociedad. Por ello retomando las palabras de Casar, esta corrupción cotidiana enunciada por López, menoscaba a las otras leyes, de tal forma que si no se respetan las legislaciones macro, como es la constitución, los códigos penales y civiles a nivel federal, es improbable que se respeten los reglamentos o manuales de procedimientos de muchas oficinas y espacios públicos o privados (López, 2016).

En este escenario es importante destacar el soborno, visto como aquel elemento que utilizan el funcionario o el ciudadano, como medio para agilizar un trámite, sea de una parte u otra. El soborno constituye la imagen más común de la corrupción y esto ha derivado en

que las acciones y políticas que se proponen para combatir la corrupción, se centren solamente en reducir el grado de discrecionalidad de las decisiones públicas, perdiendo de vista que la forma de llevar adelante la corrupción se basa en relaciones complejas y conductas entendidas. Las prácticas corruptas conforman una trama de relaciones iniciales condicionadas por asimetrías de poder que involucra un conjunto de actores e instituciones que desempeñan un rol específico. De acuerdo a lo propuesto en el apartado anterior, la trama de relaciones se caracteriza por la concurrencia de por lo menos dos partes que realizan un intercambio voluntario, siendo el soborno una moneda de cambio entre ambos actores (Gilli, 2014).

Ballesteros plantea que desde hace varias décadas el concepto de corrupción se ha trivializado, por ello con frecuencia se define de forma reduccionista como un mero sinónimo de corrupción o extorsión. El objetivo final de la corrupción no siempre radica en obtener un beneficio pecuniario, sino también, cada vez de forma más creciente en acumular poder y privilegios de forma legítima (Ballesteros, 2015).

A continuación se analizan algunas variables que han sido referidas como trascendentes para explicar la corrupción, destacando el género, la escolaridad, la ocupación, la religión, el índice migratorio, los montos de remesas, el Producto Interno Bruto (PIB) por entidad, entre otros indicadores, con la finalidad de observar la posible predicción y explicación al fenómeno de la corrupción.

Enfoque de las variables sociodemográficas de interés

Este apartado tiene el propósito de dilucidar los enfoques de distintos autores que han abordado el tema en sus investigaciones a partir de las variables explicativas que se proponen, para ello se observará una discusión teórica.

a) Género

Para muchos investigadores hay una diferencia en como observar a la corrupción, una de ellas es diferenciando por género, hombres y mujeres, aduciendo que los hombres asocian a la corrupción con los hechos violentos, mientras que las mujeres a ladrones o rateros. Para

Swamy, Knack y Lee, plantean que ante las mismas situaciones hipotéticas, las mujeres serían más reacias a aceptar sobornos que los hombres, esto parece sugerir que los hombres perciben con mayor facilidad los hechos de corrupción que las mujeres, o que están más dispuestos a participar en ella. Incluso algunos estudios indican que las empresas cuyas dueños o gerentes son mujeres experimentan una menor percepción de sobornos. Esto lo explican aduciendo que las mujeres temen más al riesgo de ser exhibidas, por lo que evitan involucrarse en acciones ilícitas como lo es la corrupción en diferentes niveles, comportamiento diferencial en el caso de los hombres (Swamy, Knack y Lee, Omar, 2001).

Para Estévez hay una diferencia de género muy importante, ya que a través de un análisis de datos cruzados de 66 países demuestra que teniendo altos niveles de participación política de mujeres, está asociado a bajos niveles de corrupción. Esto lo explica porque las mujeres son mucho más tendientes a no involucrarse en hechos corruptos, por el contrario los hombres fácilmente entienden que es una forma fácil de arreglar las situaciones. Por ello Estévez concluye que:

- La diferencia de sexo conlleva a distintos comportamientos y actitudes frente a la corrupción, y
- Tales diferencias son de suficiente magnitud como para proponer un aumento en la participación política de las mujeres con la finalidad de reducir los niveles de corrupción (Estévez, 2005).

Otra investigación importante es la de Aceituno, quien hace un énfasis en la importancia del rol de las mujeres dentro del sector empresarial, haciendo una comparación en las diferentes formas de dirigir las empresas españolas. Afirma que la presencia de las mujeres en el consejo de administración, influye de forma positiva en el desarrollo de las empresas. Por lo general las mujeres están más orientadas a llevar a cabo actividades sin fines de lucro, para ellas las necesidades de la empresa son primordiales, se puede intuir que las mujeres son más sensibles a las cuestiones éticas y morales. Considerando lo anterior se destaca que la transparencia corporativa depende de la presencia de las mujeres, debido al nivel de responsabilidad empresarial que reflejan, es decir la proporción de mujeres en el

consejo interviene positivamente en la existencia de las políticas contra la corrupción y el soborno (Aceituno, 2013).

López en su trabajo el rol de la filiación en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción, relaciona algunas características sociodemográficas con los actos de corrupción, haciendo énfasis entre el sexo y la percepción de la corrupción. Por ejemplo las personas tienen un mayor grado de confianza cuando los recursos son dirigidos por mujeres, debido a que ellas son menos probable que cometan actos corruptos. Además si las mujeres cometen un acto de corrupción son mayormente castigadas y exhibidas que los hombres (López 2016).

Las mujeres en los gobiernos democráticos critican más vigorosamente los actos de corrupción, por ello en países como México y Bolivia implementaron estrategias anticorrupción que involucran las diferencias por sexo, incluyendo a las mujeres en puestos de poder y en toma de decisiones que implica el desarrollo del país (López, 2016). No hay que olvidar que también este autor menciona que las mujeres ante una propuesta de acto corrupto, dudan si ellas están entendiendo mal la propuesta, para no caer en el error, no lo toman como una propuesta seria. Por ello se dice que las mujeres perciben menos hechos corruptos. Algunos investigadores atribuyen que hombres y mujeres tienen fuertes diferencias, provocando que las mujeres debido a los resultados de una sociedad con un sistema patriarcal, consideren que en ellas los actos de corrupción son más reprobables que en los hombres, y ello influye para que se abstengan de cometerlos (López, 2016).

Vásquez analizando la corrupción y el sexo y el estudiante de economía, destaca un experimento llevado a cabo en la universidad de Melbourne, Australia, con información del departamento de Economía de Australia. Se analizó la información según los niveles diarios de exhibición con los actos de corrupción, tratando de identificar a las personas que son más susceptibles a tener actitudes de aceptación y tolerancia ante ciertos comportamientos corruptos. El resultado demostró que las mujeres tienden a involucrarse menos en los actos de corrupción que los hombres (Vásquez, 2013).

Ruiz realizó un trabajo para conocer las trayectorias de las mujeres en diferentes épocas, específicamente relacionando puestos de poder y los actos de corrupción. Entre sus hallazgos está que el sexo femenino es el más afectado social y económicamente, dado que en la mayor parte de los países del mundo ellas luchan para conseguir una mayor equidad de

género, ya que debido a esto las mujeres siguen siendo limitadas en materia laboral y por lo tanto con bajos recursos (Ruiz, 2016). Esta es la punta de lanza y por eso las mujeres como grupo, continúan en los altos índices de pobreza, este factor las hace mucho más susceptibles a sufrir los efectos de la corrupción, y a la vez luchar en contra de ella. Por ello esa situación las obliga a tratar de no involucrarse en hechos corruptos, para no verse afectadas en su trabajo, en su desarrollo diario de actividades laborales (Ruiz, 2016).

Para Solano la mujer es menos corrupta que el hombre, ya que en un nivel macro hay una relación negativa entre la participación femenina y la corrupción, pues la idea de que la mujer tiene arraigadas las cuestiones éticas y morales en un nivel más alto que los hombres no se somete a ningún análisis, sino que se toma como cierta a partir de estudios previamente realizados (Solano, 2019). Este análisis propone hipótesis importantes que justifiquen las diferencias por sexo, lo cual establece que el fenómeno de la corrupción está determinado por patrones de conducta de sexo que se crean desde la educación en el hogar, y se reflejan los niveles de ética y moral. Por otro lado, se habla que las mujeres son menos corruptas debido a que son excluidas de ciertas actividades, un patrón relevante es que regularmente los acuerdos en torno a la corrupción se hacen de noche, en lugares que regularmente las mujeres no frecuentan y si lo hacen las mujeres tienen limitado el acceso a las redes que los hombres en una posición de poder acceden, como pueden ser los bares, cantinas o centros nocturnos (Solano, 2019).

Por otra parte para Vicuña, Hernández, Paredes, Rivera, Ríos, Santillana y Torres analizando la conceptualización de la corrupción en función al sexo, encontraron que casi el 10% de las mujeres definen la corrupción como una trasgresión a la norma, mientras que esa postura la adoptaron 6% de los varones. También resalta que si bien es una cantidad muy baja de personas que aceptan a la corrupción como un elemento necesario y moral dentro de la sociedad, en una gran mayoría son hombres lo que tienen esta postura (Vicuña, Hernández, Paredes, Rivera, Ríos, Santillana y Torres, 2006).

Por otro lado se encuentra un análisis según sobre la identificación de las soluciones al problema de la corrupción en el entorno próximo en función al sexo, los hombres consideran que con medidas restrictivas y con el cambio de autoridades se resolverá el problema, mientras que las mujeres observan que se requieren de elementos más amplios

para enfrentar este gran problema (Vicuña, Hernández, Paredes, Rivera, Ríos, Santillana y Torres, 2006).

Para Hubert la ideología que tiene cada género es lo que diferencia cómo se observa al fenómeno de la corrupción. En un panel de discusión moderado por Hubert, de Equis Justicia para las mujeres A.C, se abordaron ideas sobre los retos y oportunidades para crear estrategias de combate a la corrupción con perspectiva de género. Enfatizando que la corrupción también es una forma de violencia de género institucional, que afecta directamente a la vida cotidiana de las mujeres. Las mujeres resaltaron la necesidad de visibilizar cómo afecta la corrupción a las mujeres, específicamente al utilizar las políticas públicas mal diseñadas que permiten realizar actos de corrupción con el pretexto de atender las necesidades de las mujeres (Hubert, 2020).

b) Nivel de escolaridad

La escolaridad forma parte importante del entorno y cultura de todo pueblo, es una variable explicativa indispensable que permite elucidar diversos comportamientos. En México no se le ha dado la importancia que tiene al sistema educativo, hace algunos años se empezó a trabajar en un nuevo modelo, pero sobre la mesa hay una serie de tópicos que no se han discutido a profundidad. Para muchos estudiosos un mayor nivel escolar, determina el tipo de sociedad que se tiene. Por ejemplo Burgos afirma que las personas con menor escolaridad son más propensas a no percibir la corrupción ya que se refleja una menor experiencia hacia ella, mientras que las personas con mayor escolaridad perciben en mayor medida los actos corruptos. Por ello menciona que es muy importante analizar el efecto de la corrupción sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y será un buen test si se trata de personas con escolaridades altas (Burgos, 2015).

Castañeda ha observado que las personas con menor escolaridad tienden a reconocer y justificar hechos de evasión de la legalidad, o hechos socialmente corruptos. Entre sus hallazgos esta que los contribuyentes con menor escolaridad tienden justificar su propio comportamiento de evasión de impuestos, jactándose, lejos de preocuparse que la legislación pueda descubrirlos y castigarlos. Sin embargo quienes tienen una mayor escolaridad por lo general mostrarán una alta moral, una preocupación porque los actos corruptos los alcancen

y tengan consecuencias mayores, lo que lleva a concluir que en las sociedades entre más altos niveles de estudios, los niveles de corrupción son menores. Castañeda encontró que para América Latina la corrupción se ve disminuida por los valores que se aprenden en la escuela o la universidad, y sobre todo no pierden vigencia, por lo que considera que aumentar los niveles de escolaridad permite generar cambios relevantes en contra de los actos de corrupción (Castañeda, 2016).

Para Truex una de las variables sociodemográficas que ha estudiado y que considera tiene un gran peso con relación a las actitudes frente a la corrupción es el nivel educativo. Sus hallazgos muestran que las personas con mayores niveles de escolaridad consideran a la corrupción menos aceptable, además que están más prestos en percibirla y sobre todo en rechazarla (Truex, 2011). Las personas que han cursado la educación básica pueden observar a la corrupción como parte de ese trámite, ya sea por su baja escolaridad, aceptan tácitamente a la corrupción. Truex afirma que las personas que tienen menos escolaridad son quienes la corrupción les parece aceptable, estos hallazgos son coincidentes en diversos países que indicaran que la educación de los ciudadanos también podrían ser un factor preventivo en los casos de corrupción (Truex, 2011).

c) Ocupación

Rauch y Evans en una investigación que se considera clásica analizaron 35 países en desarrollo, encontraron el impacto sobre la corrupción que genera al elegir a su personal basada en estándares de capacitación y méritos. Descubrieron que para ingresar a un trabajo dentro de la burocracia primero los aspirantes deben presentar un examen de servicio civil el cual debe ser aprobado obligatoriamente, además se debe contar con un título universitario. Complementariamente deben darles un pago que se compare con los sueldos de los que trabajan en puestos privados, teniendo en cuenta que son trabajadores capaces y responsables con el actuar que estarán desempeñando. De esa manera se tiene la confianza de demostrar que se obtiene un equipo de trabajadores capaces dispuestos a alejarse de la corrupción. Los autores demostraron en su investigación que exigir un alto nivel de capacitación a la hora de emplear a un trabajador, incluyendo una alta escolaridad, tiende a reducir los niveles de corrupción en la función pública. En cuanto a los salarios y la relación con la corrupción, el

índice de Rauch y Evans señala una tendencia que sugiere que a mayor escolaridad asociada a salarios altos, se registran menores niveles de corrupción (Rauch y Evans, 1999).

Para Rijckeghem y Weder en una investigación descubrieron que los malos empleos y los salarios bajos incitan a los empleados y/o trabajadores públicos a cubrir sus necesidades de modo ilícito mientras que si el salario fuera alto, la misma actitud implicaría un mayor peligro en caso de ser descubiertos. Esto les lleva a concluir que no se trata de pagar un salario suficiente para hacer incorruptible al trabajador, sino de pagar el sueldo adecuado con el que se desanima a un hombre a ser corrupto para poder cumplir con sus compromisos cotidianos razonables (Rijckeghem y Weder, 1997). En su investigación utilizando diversas variables para 28 países, encontraron una importante influencia negativa de los salarios del sector público con respecto al sector privado y los niveles de corrupción. Concluyendo que las personas con menores ingresos ven normalizada la corrupción, en el sentido de que no es tan mala, por el contrario es un complemento del salario. También encontraron que las personas con trabajos residuales advierten en la corrupción un medio para darle agilidad a sus necesidades. Por ello de acuerdo a Rijckeghem y Weder, el duplicar los salarios del sector público en un país implicaría una mejora de 2 puntos en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. Esta propuesta predice que la corrupción desaparecerá a niveles relativamente altos de salarios, excepto cuando las oportunidades de corrupción sean lo suficientemente altos y la probabilidad de detección y castigo sean muy bajas. Concluyen su trabajo aseverando que en el modelo para suprimir la corrupción, el salario con el que desaparece la corrupción es igual al salario justo, independientemente del nivel del soborno (Rijckeghem y Weder, 2017).

Por otra parte Acemoglu y Verdier refieren cómo el gobierno envía los recursos económicos de una parte a otra, lo cual crea un espacio amplio a la corrupción. Esto causa salarios muy bajos en todos los trabajadores de gobierno, con ello promoviendo indirectamente la corrupción. Estas conductas van del sector público al sector privado y recibirán sanciones sólo cuando un funcionario corrupto sea atrapado. Pero mientras los salarios de la función pública estén por debajo del nivel adecuado y necesario para incentivar a los burócratas a ser honestos, los burócratas tendrán productividad y rendimiento por debajo del esperado. Las desigualdades de los sueldos entre ambos sectores sólo generan cambio de personal y no resuelven la problemática de la corrupción. Mientras que no haya una escala

de salarios proporcional entre estas dos áreas, la tentación de cometer acciones ilícitas seguirá latente. Esta situación se combina con personas que tienen trabajos marginales y acuden a realizar trámites, observando en la corrupción una forma ágil de satisfacer sus necesidades, del otro lado se encuentran a trabajadores gubernamentales mal pagados, que observan en la corrupción una forma de obtener esa parte complementaria de su salario (Acemoglu y Verdier, 2000).

d) Religión

Por lo que hace a la corrupción y la religión, hay un trabajo reciente que hace recordar la propuesta de Max Weber, el protestantismo y el trabajo que genera buenos dividendos económicos. Ahora Picón y Boehm en una investigación mediante un modelo de regresión por cuantiles entre 170 países con datos del año 2018, y agregando nuevas variables explicativas, entre sus hallazgos destaca que las variables tamaño del gobierno y la proporción de la población protestante, son buenos predictores del nivel de corrupción en una sociedad (Picón y Boehm, 2021).

Por otra parte Persson, Rothstein y Teorell afirman que se puede diferenciar los tipos de corrupción a partir de las creencias religiosas, ya que esto limita los comportamientos de las personas. Estos autores descubrieron que aun en lugares donde hay una alta corrupción como es el caso de los países africanos, existen personas que por el tipo de religión que profesan, tienen a desligarse de hechos corruptos, no obstante que al no participar de la corrupción sean catalogados como tontos (Persson, Rothstein y Teorell , 2013).

e) Migración y remesas

Aragonés analizó la migración, las remesas y la corrupción. La primer gran pregunta que planteó fue ¿por qué un trabajador migra? Ella responde que es para encontrar un puesto laboral que le permita satisfacer sus necesidades básicas, y que por desgracia no encuentra esa opción en su lugar de origen. Por ello la migración se convierte en una acción de supervivencia, una búsqueda de mejores condiciones de vida para el migrante y su familia (Aragonés, 2013).

Aragonés analiza los trabajadores migrantes en Estados Unidos, el cómo y dónde llegan los trabajadores, en todos esos canales de ingreso encuentra que hay corrupción, incluso en el destino final, la ciudad destino. Les sorprende esto, porque la sociedad destino sin migrantes tal vez colapsaría, y cuando llegan favorecerá en mucho a toda la sociedad. Sin embargo la respuesta es muy diferente, encuentra que en los Estados Unidos de Norteamérica hay tres grandes sectores que apuntalan la economía y se ven beneficiados por migrantes, estas son la industria de la construcción, la industria procesadora de carne y los servicios de limpieza. La industria de la construcción es una de las actividades con mayores índices de riesgo laboral debido a inexperiencia, problemas de lenguaje y la realización de actividades sin protección alguna ni exigencia por parte de los trabajadores, por miedo a ser despedidos. Las procesadoras de carne y los servicios de limpieza están caracterizados por una extremada flexibilidad laboral, disolución de sindicatos y bajos salarios, *so pena* de deportación o pérdida del trabajo (Aragonés, 2013).

El efecto más importante, de la migración visto como palanca de desarrollo, es el monto de remesas que en la última década ha superado en importancia, como entrada de divisa, y su impacto positivo en otras variables macroeconómicas. Sin embargo los beneficios en términos macroeconómicos son sólo de carácter marginal, debido a que la utilidad de estos recursos se destina en su mayoría a consumo básico como es la alimentación, vivienda, educación y salud. Las condiciones estructurales en las economías expulsoras de migrantes no permiten superar las condiciones de subdesarrollo, por ello las remesas son un medio paliativo de la pobreza. Específicamente en México Aragonés hace un estudio en tres regiones, en donde inicialmente se incluye a los estados de Veracruz y Guerrero arrojando conclusiones interesantes. Destaca que los lugares donde hay remesas hay una mayor corrupción, dado que las autoridades tratan de sacar el mayor provecho, politizando su llegada, utilizándolas como plataforma política. Por su parte, la conclusión central del estudio revisa el caso de Querétaro, donde las remesas también sólo modifican el patrón de consumo de las familias que las reciben versus aquellas que no, pero la constante es la corrupción que se genera (Aragonés, 2013).

f) Índice de Desarrollo Humano, Índice de Paz y Producto interno bruto

Para el Instituto de Economía y Paz, existen múltiples dimensiones de los indicadores de la paz positiva y negativa, y se ha observado que en la medida en que los indicadores de paz positiva son mejores, los niveles de corrupción son menores, de igual forma si los niveles de bienestar aumentan tiende a disminuir la corrupción (Institute for Economic and Peace, 2016).

Por otra parte diversos estudios han demostrado que hay una relación estrecha entre el Producto Interno Bruto (PIB) y la corrupción, a mayor PIB menor corrupción (Wolf, 2016). Por último algunos estudios indican una relación muy estrecha en estas variables, donde la corrupción, el índice de paz y el PIB están relacionados, y en donde el índice de paz y el aumento en el PIB, genera una caída importante en la corrupción.

Metodología

La metodología del presente trabajo consiste en explicar a la luz de las posibles variables explicativas, la percepción de la corrupción por parte de la población residente en México. La fuente de datos utilizada fue la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017), teniendo como objetivo conocer la información estadística de las percepciones y experiencias de la población, que proporcionan los diferentes niveles de gobierno como lo son; trámites y servicios públicos. Esta metodología nos arroja resultados a un nivel urbano alto por estado.

De la base de datos se utilizaron las preguntas identidad de la persona (id_per), nombre del municipio, nombre de la entidad, preguntas 3.1, 3.2, 3.3, 8.1, 8.2, 8.3, 9.1, 9.7, 9.8, factor de expansión de personas mayores de 18 años (fac_p18), sexo, edad, nivel escolar, ocupación, salud, educación e ingreso entre otras.

También se calcularon las tasas de intensidad de percepción de la corrupción, diferenciando según diversas variables. La tasa de primera categoría se calculó de la siguiente forma:

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Ex (1..n)}}{\text{Población media expuesta al riesgo (1...n)}} \quad K$$

En donde el numerador Ex(1..n) representa el número de eventos ocurridos en un periodo específico. En el denominador se establecen los años vividos de la población expuesta al riesgo a sufrir el evento analizado dentro del periodo de tiempo en estudio (Leguina, 1981).

Índice de Desarrollo Humano

La desigualdad siempre ha existido en las sociedades humanas, por ello el interés a nivel internacional es de disminuir cada vez más esas diferencias. Al hablar de desigualdad el premio nobel de economía Amartya Sen sostiene que debemos centrarnos en los ingresos, la riqueza, la felicidad, la libertad, las oportunidades, los derechos, entre otros muchos ítems (Sen, 2000). Amartya Sen también argumenta que, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un “núcleo irreductible” de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está conformado por necesidades cuya insatisfacción representan indiscutiblemente una situación de privación, así mismo, afirma que la pobreza puede ser una noción absoluta en términos de capacidades, aunque relativa en los bienes, es decir, la pobreza vista como una limitación de las libertades de los individuos (Sen, 1983).

La carencia de oportunidades de acceso a los servicios de salud puede ser traducida como una inequidad, el no tener un ingreso decoroso, el no tener acceso a la educación, entre otros indicadores no permiten ampliar el horizonte de posibilidades de mejora en las sociedades.

Por ello el Índice de Desarrollo Humano (IDH) nació en 1990 por la preocupación de medir el propio desarrollo humano. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe de 1990 declaró que lo ideal sería incluir muchas variables pero que el exceso de indicadores podría dar una imagen confusa y ser motivo de desvío para los diseñadores de políticas públicas sugiriendo la medición del desarrollo humano centrándose

en tres elementos básicos de la vida humana, a saber, la longevidad, los conocimientos y los niveles de vida dignos.

Para el elemento de longevidad se tomó en consideración el indicador de la esperanza de vida, el segundo componente es la alfabetización ya que el saber leer y escribir es básico para iniciar la educación en las personas y así llevar una vida productiva siendo este dato esencial en cualquier medición de desarrollo humano (Informe del Desarrollo Humano, 1990). El tercer componente se refiere al manejo de los recursos para llevar un nivel de vida digno, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es quizás el más difícil de medir en forma sencilla pues necesita datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, el ingreso y otros recursos. El ingreso se forma a partir de las cifras reales de PIB ajustadas al poder adquisitivo pues son las cifras que proporcionan mejores aproximaciones del poder de compra y de lograr un mejor control sobre los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida adecuado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) añadió tres nuevos indicadores a la familia de mediciones del Índice de Desarrollo Humano: el índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, el índice de desigualdad de género y el índice de pobreza multidimensional, haciendo énfasis en que la desigualdad y la pobreza ocupan un lugar central en el desarrollo humano. Los datos del informe 2011 sobre desarrollo humano se dividen en:

- Países con desarrollo humano muy alto (DHMA)
- Países con desarrollo humano alto (DHA)
- Países con desarrollo humano medio (DHM)
- Países con desarrollo humano bajo (DHB)

México forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde el 18 de mayo de 1994 y la situación de desigualdad de México con respecto a los demás países es muy notable, tiene el mayor número de mortalidad infantil, tiene el menor gasto público social en salud y tiene el menor gasto total en salud per cápita. En las evaluaciones recientes México ha disminuido su posición en los lugares del IDH.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) compuesto mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Esto es la esperanza de vida al nacer, que traduce en los años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de su vida. Un segundo indicador es los años promedio de escolaridad que reciben las personas de 25 años y más, según los niveles de logros educacionales de la población de acuerdo con la duración de cada nivel.

Otro indicador son los años esperados de escolarización, es decir los años de instrucción que un menor en edad de ingresar a la escuela puede esperar recibir si los patrones vigentes de las tasas de matriculación específicas por edad se mantuvieran constantes durante toda su vida. El otro indicador es el ingreso de una economía generado por su producción y la propiedad de los factores de producción, menos los ingresos pagados por el uso de los factores de producción de propiedad del resto del mundo, convertido a dólares estadounidenses usando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), dividido por la población a mitad de año.

Para el presente trabajo, se utilizará el Índice de Desarrollo Humano para México a nivel entidad federativa, para buscar analizar si existe una explicación a través de las carencias que refleja este indicador a nivel nacional. Se revisará la esperanza de vida al nacer, los años promedio de escolaridad, los años esperados de escolarización, el ingreso Nacional Bruto, el índice de salud, el índice de educación, el índice de ingreso, y obviamente el resultante que es el Índice de Desarrollo Humano.

Regresión lineal múltiple

El sistema de regresión lineal múltiple, analiza la explicación que brindan diversas variables (independientes) a una variable (dependiente), generalmente se utiliza la siguiente ecuación:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \cdots + \beta_p X_p + \varepsilon$$

Se deben cumplir determinados supuestos, como la linealidad, que tengan homocedasticidad las variables, que no haya colinealidad o multicolinealidad, que sean variables normales, entre otras más.

Algunos resultados obtenidos de la ENCIG 2017

Algunos de los resultados obtenidos de la base de datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017), resultan muy interesante en torno a las variables de edad, sexo, escolaridad, ingreso, esto a nivel entidad federativa.

Se preguntó a nivel nacional sobre los principales problemas que agobian a la población mexicana, y se mencionaron el mal desempeño del gobierno, la pobreza, la corrupción, el desempleo, la inseguridad y delincuencia, la mala aplicación de la ley, los desastres naturales, la mala calidad de la educación pública, la mala atención en centros de salud y hospitales públicos, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la falta de rendición de cuentas. Destaca que las entidades de Chiapas y Coahuila refieren a la corrupción como el principal problema en su entidad, los estados de Hidalgo y Tabasco refieren que la Inseguridad y delincuencia es el principal problema, seguido del desempleo y en tercer lugar la corrupción. Las 28 entidades restantes refieren que el primer problema a nivel estado es la inseguridad y delincuencia, seguido de la corrupción, lo que sugiere que la corrupción es considerada un problema nacional (ver cuadro número 1).

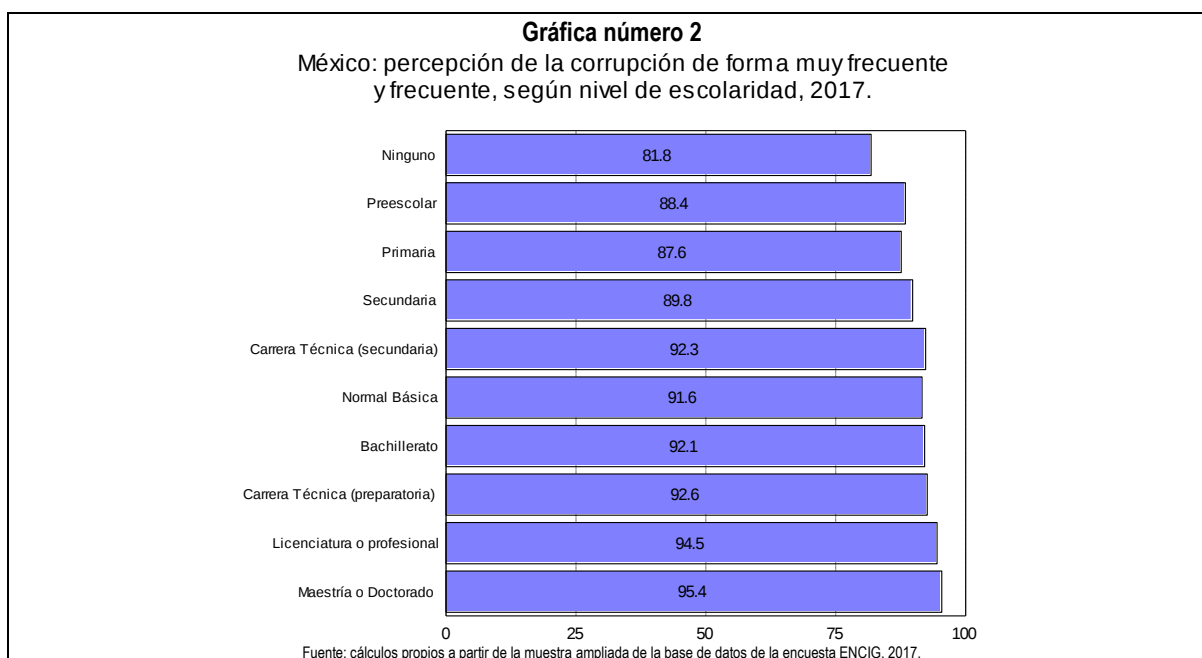
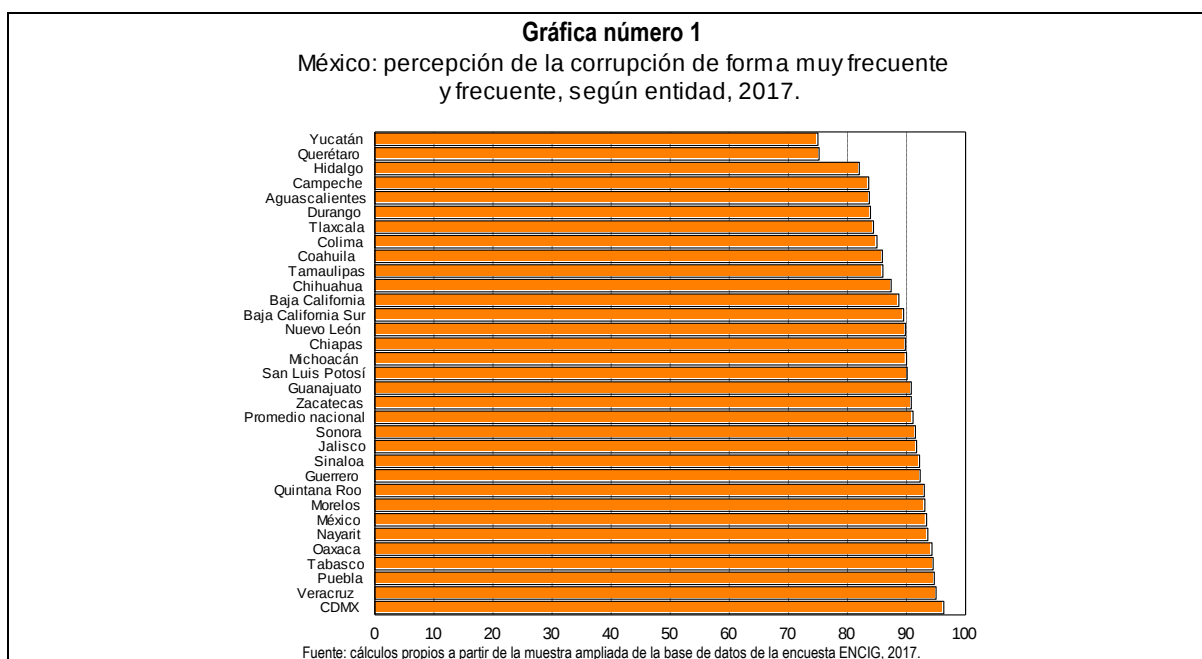
Calculando las tasas de incidencia, es de referir a la corrupción como un problema estatal, as menciones por cada mil referencias- más moderadas fueron Yucatán con 430 de cada mil habitantes, seguido de Querétaro (431), Campeche (458), Hidalgo (484), Tlaxcala (486), Tabasco (489), Oaxaca (494) y Puebla con 494 de cada mil habitantes mayores de 18 años. Las mayores menciones fueron por parte de las entidades de Ciudad de México con 612 referencias por cada mil habitantes de 18 años y más, seguido de Quintana Roo (615), Nuevo León (617), Coahuila de Zaragoza (621), Sinaloa (650) y Aguascalientes con 688 de cada mil mayores de 18 años. Esta forma de comprender a la corrupción como un problema nacional, explica por qué en el promedio nacional, más de nueve de cada diez personas, observan a la corrupción como algo inherente al actuar de los diferentes niveles de gobierno (gráfica número 1).

Cuadro número 1

México: referencias de la corrupción como problema nacional, porcentaje y tasa de referencia, 2017.

Entidad	Lugar de ubicación del problema de corrupción	Porcentaje de referencias	Tasa de incidencia
Estados Unidos Mexicanos	Segundo lugar	56.7	568
Aguascalientes	Segundo lugar	68.7	688
Baja California	Segundo lugar	57.9	579
Baja California Sur	Segundo lugar	56.7	568
Campeche	Segundo lugar	45.8	458
Ciudad de México	Segundo lugar	61.2	612
Chiapas	Primer lugar	51.8	519
Chihuahua	Segundo lugar	58.9	590
Coahuila	Primer lugar	62.0	621
Colima	Segundo lugar	52.5	525
Durango	Segundo lugar	52.6	526
Guanajuato	Segundo lugar	50.4	505
Guerrero	Segundo lugar	52.3	524
Hidalgo	Tercer lugar	48.4	484
Jalisco	Segundo lugar	57.0	571
Estado de México	Segundo lugar	57.5	576
Michoacán	Segundo lugar	57.3	573
Morelos	Segundo lugar	55.1	552
Nayarit	Segundo lugar	56.6	566
Nuevo León	Segundo lugar	61.7	617
Oaxaca	Segundo lugar	49.3	494
Puebla	Segundo lugar	49.3	494
Querétaro	Segundo lugar	43.1	431
Quintana Roo	Segundo lugar	61.4	615
San Luis Potosí	Segundo lugar	59.3	593
Sinaloa	Segundo lugar	65.0	650
Sonora	Segundo lugar	54.6	546
Tabasco	Tercer lugar	48.9	489
Tamaulipas	Segundo lugar	54.6	546
Tlaxcala	Segundo lugar	48.5	486
Veracruz	Segundo lugar	58.2	583
Yucatán	Segundo lugar	43.0	430
Zacatecas	Segundo lugar	58.6	586

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.



De forma global el porcentaje que los residentes observan de la corrupción de forma frecuente, en la cotidianidad, se explica parcialmente por el índice de desarrollo social, el cual presenta un valor de chi cuadrado de 0.045, lo que refiere que a mayor percepción de la corrupción menor índice de desarrollo social.

Por lo que hace a la percepción de la corrupción según sexo, no hay diferencias significativas, ya que los hombres refieren observarla muy frecuente y frecuente en un 90.9%, para el caso de las mujeres alcanzó un 91.2%.

Este resultado contradice los hallazgos de Swamy, Knack y Lee (2001). También los de Estévez (2005) y los de López (2016), quienes encontraron las mujeres son mucho más tendientes a no identificar los hechos corruptos, sin embargo a nivel nacional se observa que tanto hombres como mujeres al preguntarles que tanto observan la corrupción, 9 de cada diez dijeron que es muy frecuente y frecuente.

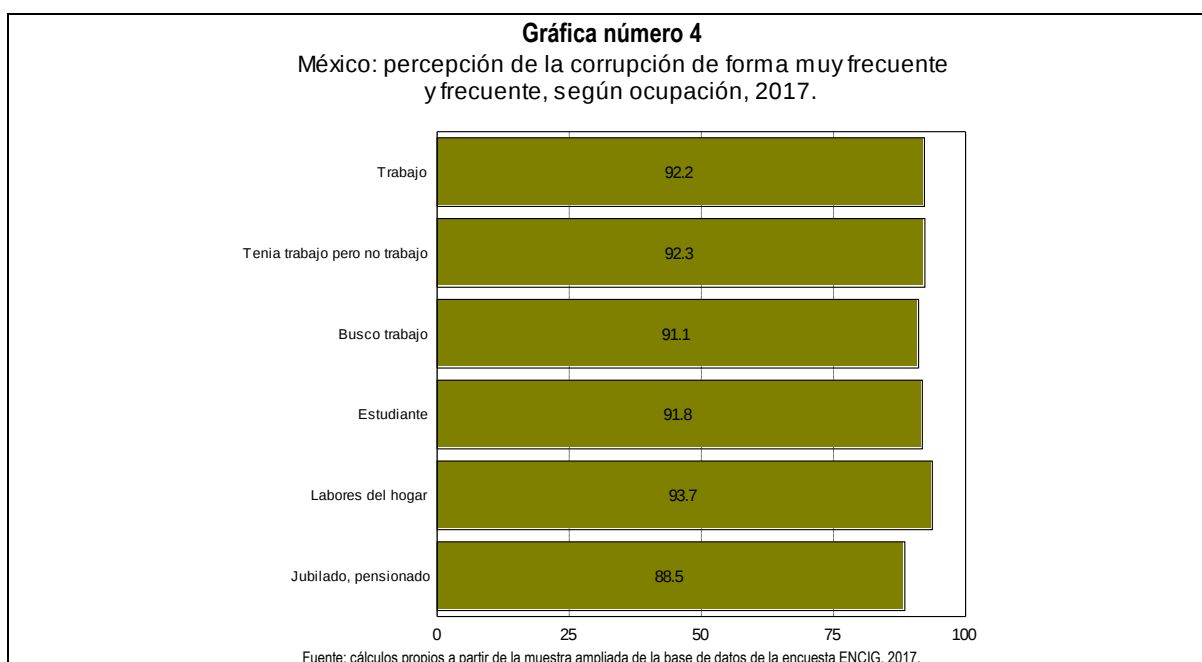
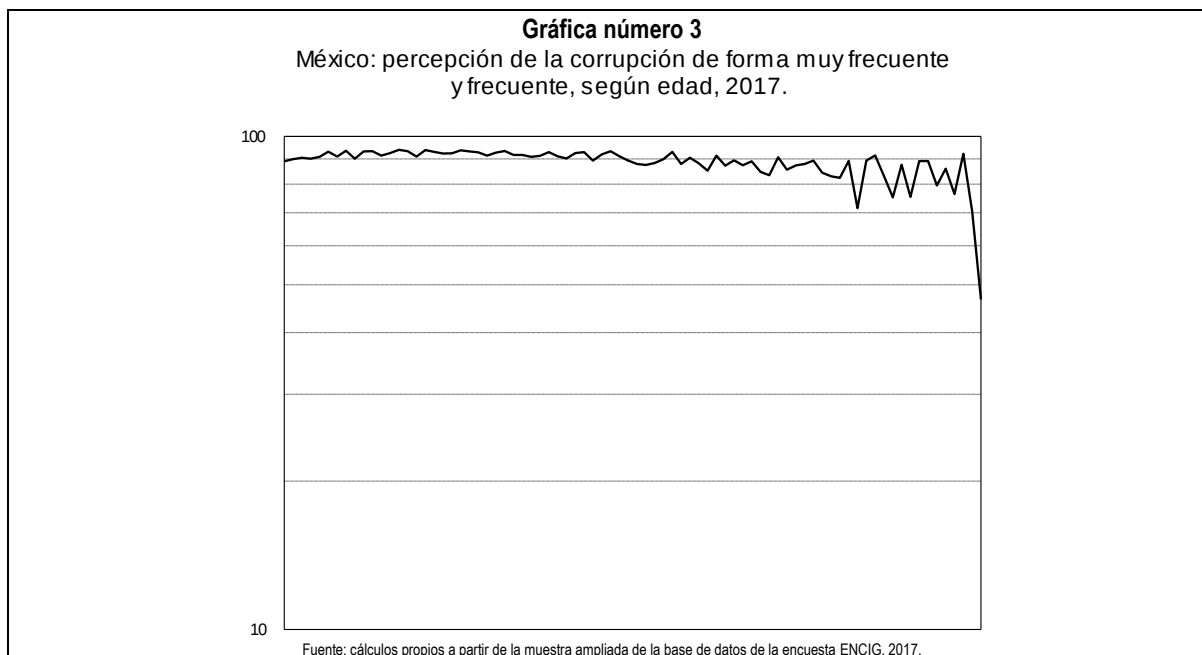
En cuanto al nivel de escolaridad y percepción de la corrupción (muy frecuente y frecuente) en su entorno, destaca que a mayor escolaridad mayor percepción de la misma, tal y como se observa en la gráfica número 2. Sin embargo esta interpretación es parcial, dado que sobresale que las personas sin escolaridad, se percatan de este problema en México en un 81.8%, mientras que las personas con maestría y doctorado lo perciben en un 95.4%, es decir dicha percepción está latente aún sin escolaridad, la diferencia de ambos polos es de 13.6%, que si bien habla de una diferencia, es más considerable que las personas sin escolaridad se percatan de la corrupción por arriba del 80%.

Estos resultados contraponen lo encontrado por Burgos, quien afirma que las personas con menor escolaridad son más propensas a no percibir la corrupción ya que se refleja una menor experiencia hacia ella, mientras que las personas con mayor escolaridad perciben en mayor medida los actos corruptos (Burgos, 2015).

Por lo que hace a la percepción de la corrupción según edad es sorprendente como los más jóvenes de 18 años y más alcanzan un 90% de esa percepción, la cual va de forma ascendente hasta los 40 años, para después bajar ligeramente. Donde se observa una baja sensible es en las personas de 97 años y más, con 46.7% de esa percepción, tal vez se explique por la dependencia de las personas envejecidas, ya que el grupo de las edades de 90 a 95 años la percepción aún es alta, de 89% a 92 por ciento.

En cuanto a la percepción de la corrupción y el trabajo que desarrolla la persona, nuevamente se advierte que no importa el tipo de trabajo que se desempeñe, la percepción más baja se encontró en las personas que son jubiladas o pensionadas con 88.5%, el resto de grupos aumenta entre 91.1% y a 92.3%, lo que habla que las principales variables

demográficas no juegan un papel determinante en observar a la corrupción en el contexto mexicano (ver gráfica número 4).



Estos resultados no son coincidentes con lo vertido por Acemoglu y Verdier quienes afirman que los salarios bajos ofrecen la tentación de cometer acciones ilícitas, y se combina con personas que tienen trabajos marginales y acuden a realizar trámites, observando en la corrupción una forma ágil de satisfacer sus necesidades. Pero además, las personas con trabajos marginales, observan a la corrupción como una parte inherente al sistema, no lo califican como algo incorrecto (Acemoglu y Verdier, 2000). Lo importante es que salvo el grupo de jubilados y pensionados, todos están sobre un 90% de identificación de los actos de corrupción en la sociedad.

Revisando la percepción de la corrupción en actores sociales, políticos, personas de la administración pública y administración de justicia, sobresale que la menor percepción de corrupción se encuentra en la familia, que fue ubicada en la posición más baja en 15 entidades, otro grupo considerado con muy bajo nivel de corrupción son los amigos, en 16 estados se refirieron a ellos en primer lugar de más baja corrupción, por otra parte solo una entidad ubica en el nivel más bajo de corrupción a los compañeros de trabajo (ver cuadro número 2).

Por lo que hace a la mayor corrupción se ubica a la policía, la cual fue mencionada en primer lugar en 16 entidades, seguido del concepto de los partidos políticos, que ocuparon el primer lugar en 15 estados, por ultimo solo en una entidad ocupa el primer lugar el gobierno federal, siendo el estado de Nayarit, y dado que se levantó dicha encuesta en el año 2016, sin duda se refería al gobierno de Enrique Peña Nieto, en ese año en funciones.

Cuadro número 2
México: percepción de la corrupción en diversos actores políticos y sociales, según entidad federativa, 2017.

Ítem	Promedio nacional	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua
Familiares	18.8	21.9	26.5	19.0	20.1	19.8	21.5	17.8	26.5
Vecinos	23.1	20.1	28.8	14.1	22.2	17.4	16.7	17.7	24.6
Compañeros del trabajo	25.7	24.7	28.0	20.0	28.1	27.7	23.5	28.0	31.4
Escuelas públicas	38.4	40.5	38.5	31.1	35.3	33.5	34.8	37.5	41.9
Instituciones religiosas	40.7	34.8	40.4	34.9	34.5	29.1	33.6	25.3	37.1
Ejército y Marina	41.2	28.5	44.7	34.9	32.9	31.9	36.2	37.3	47.4
Hospitales públicos	46.7	48.6	45.0	40.6	53.2	51.7	44.3	55.3	50.8
Comisión Derechos Humanos	46.8	43.4	47.3	46.3	43.3	39.9	43.1	45.7	44.9
Universidades públicas	47.4	37.9	38.0	37.7	53.0	41.0	45.9	64.4	50.1
Sindicatos	67.1	57.4	58.3	68.4	65.7	62.5	61.2	66.9	61.3
Empresarios	69.1	61.8	67.2	65.6	70.6	61.5	64.2	65.6	70.3
Medios de comunicación	70.6	65.4	71.2	69.1	64.9	56.6	61.3	70.4	61.6
Jueces y magistrados	70.7	59.2	62.3	68.9	60.5	56.9	63.0	69.1	67.7
Institutos electorales	75.4	65.7	77.7	74.7	73.6	70.5	67.4	79.5	65.1
Ministerio Público	80.3	69.0	77.7	76.2	71.4	71.3	68.4	72.0	74.2
Gobiernos Municipales	80.6	67.8	83.3	82.7	76.1	71.4	73.1	82.9	71.9
Gobiernos Estatales	84.1	77.3	86.6	84.5	73.8	80.2	78.3	84.1	80.2
Diputados y Senadores	86.3	81.0	84.3	82.0	81.5	76.4	80.2	84.8	83.0
Gobierno Federal	86.5	78.8	88.9	84.8	81.9	78.9	81.8	86.2	83.5
Partidos políticos	90.6	86.4	88.2	89.9	87.5	86.6	82.7	88.9	86.7
Policías	90.7	85.4	91.2	90.8	89.3	89.9	80.9	88.1	89.6

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.

Cuadro número 2 (continuación...)
México: percepción de la corrupción en diversos actores políticos y sociales, según entidad federativa, 2017.

Ítem	Promedio nacional	CDMX	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán
Familiares	18.8	16.0	23.4	22.9	20.2	15.4	19.5	16.2	21.2
Vecinos	23.1	24.7	17.6	32.2	22.0	16.8	21.6	29.1	17.4
Compañeros del trabajo	25.7	24.0	30.2	34.1	27.5	24.0	22.6	28.7	20.9
Escuelas públicas	38.4	33.6	36.2	48.3	46.6	37.8	39.6	36.7	49.2
Instituciones religiosas	40.7	53.2	32.3	43.3	31.7	37.5	43.2	47.4	38.3
Ejército y Marina	41.2	51.4	35.8	50.0	36.2	35.4	36.2	37.6	32.7
Hospitales públicos	46.7	45.1	46.8	52.1	52.7	46.1	45.7	43.3	49.9
Comisión Derechos Humanos	46.8	51.7	36.0	51.0	48.1	43.3	44.1	48.5	40.7
Universidades públicas	47.4	44.6	52.1	35.8	69.1	44.4	54.9	44.9	60.0
Sindicatos	67.1	73.5	63.5	65.5	64.8	58.0	68.7	71.4	66.4
Empresarios	69.1	75.9	61.0	65.8	70.3	63.3	74.9	71.5	65.2
Medios de comunicación	70.6	81.8	58.1	67.0	66.7	66.8	71.0	77.1	64.7
Jueces y magistrados	70.7	81.0	61.2	67.9	71.8	63.8	74.6	74.1	64.9
Institutos electorales	75.4	86.9	64.5	69.9	72.0	71.8	69.6	82.4	68.2
Ministerio Público	80.3	91.6	69.7	74.3	78.7	73.9	79.4	89.6	79.8
Gobiernos Municipales	80.6	88.0	65.3	78.8	82.2	72.9	77.4	88.1	75.6
Gobiernos Estatales	84.1	90.8	67.8	81.2	83.4	74.9	82.4	90.0	82.3
Diputados y Senadores	86.3	92.5	80.2	86.7	83.0	82.6	84.6	91.8	83.1
Gobierno Federal	86.5	92.2	79.8	83.6	85.0	78.5	85.8	89.2	83.4
Partidos políticos	90.6	95.1	86.3	86.9	89.6	88.4	90.7	95.8	89.5
Policías	90.7	94.1	88.2	90.2	89.9	84.8	90.8	94.6	87.1

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.

Cuadro número 2 (continuación...)
México: percepción de la corrupción en diversos actores políticos y sociales, según entidad federativa, 2017.

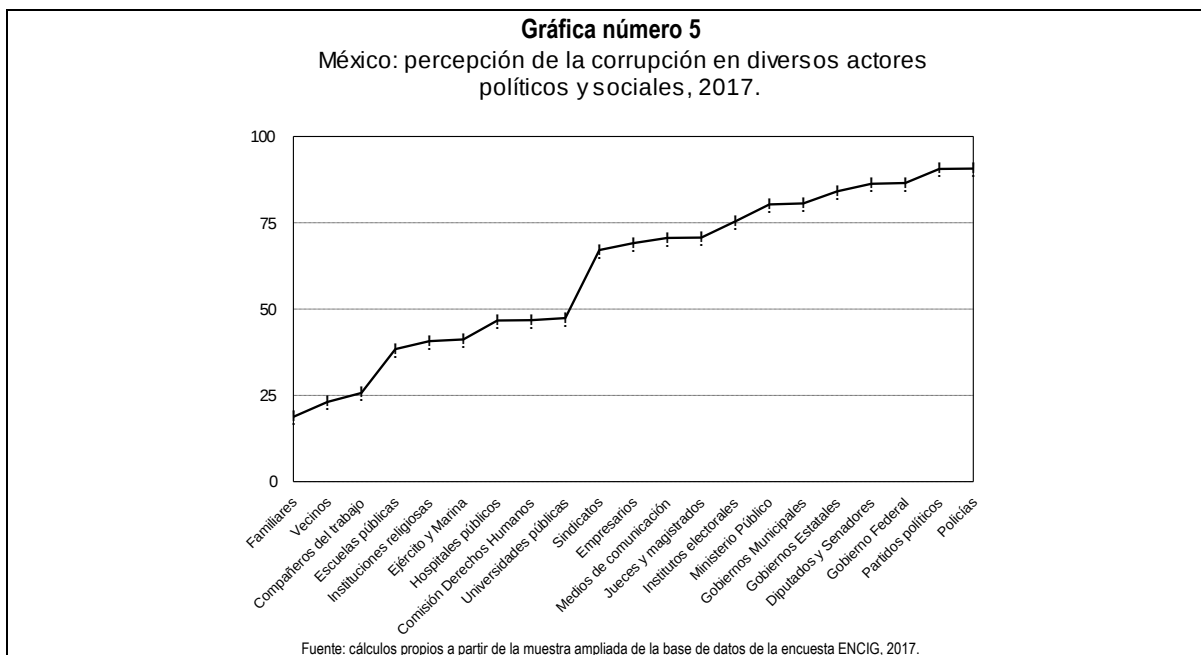
Ítem	Promedio nacional	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí
Familiares	18.8	17.4	14.9	20.7	17.2	21.8	20.7	18.6	21.9
Vecinos	23.1	18.9	16.6	20.1	21.2	31.3	23.7	23.0	17.5
Compañeros del trabajo	25.7	29.4	24.5	20.7	24.1	24.7	28.4	25.9	29.2
Escuelas públicas	38.4	42.7	46.9	36.2	40.3	51.5	42.7	37.0	42.2
Instituciones religiosas	40.7	34.4	38.6	31.3	39.3	49.1	45.7	42.6	41.9
Ejército y Marina	41.2	38.6	38.0	28.8	41.9	57.4	40.3	43.1	33.0
Hospitales públicos	46.7	45.8	55.3	44.6	53.0	52.4	45.4	50.3	50.5
Comisión Derechos Humanos	46.8	44.3	47.7	38.6	53.5	59.1	48.4	49.1	44.2
Universidades públicas	47.4	55.9	68.3	47.1	77.2	53.9	47.6	39.6	44.5
Sindicatos	67.1	58.6	74.7	64.4	84.4	72.2	68.2	82.6	58.6
Empresarios	69.1	67.5	72.1	63.7	74.2	76.5	67.5	73.8	67.2
Medios de comunicación	70.6	67.7	73.2	60.9	75.0	80.2	73.2	72.9	69.0
Jueces y magistrados	70.7	72.0	73.6	63.0	75.4	84.4	68.6	75.0	68.3
Institutos electorales	75.4	71.7	75.0	64.9	80.7	82.0	74.1	77.7	67.0
Ministerio Público	80.3	77.9	75.5	67.6	83.2	89.1	74.8	79.9	76.9
Gobiernos Municipales	80.6	82.2	83.6	74.0	84.8	84.9	70.6	83.7	79.7
Gobiernos Estatales	84.1	88.3	84.7	81.3	90.7	86.3	75.6	84.6	83.0
Diputados y Senadores	86.3	86.5	85.0	80.7	89.8	92.8	83.8	87.5	83.2
Gobierno Federal	86.5	85.3	91.0	82.0	91.2	94.3	85.2	90.8	85.4
Partidos políticos	90.6	90.6	92.1	85.5	95.9	94.2	89.7	89.6	87.1
Policías	90.7	90.1	89.4	87.1	90.6	93.0	81.8	94.3	91.8

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.

Cuadro número 2 (continuación...)
México: percepción de la corrupción en diversos actores políticos y sociales, según entidad federativa, 2017.

Ítem	Promedio nacional	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Familiares	18.8	16.5	19.2	21.9	17.4	28.7	12.1	15.3	17.4
Vecinos	23.1	14.3	16.6	23.2	14.5	27.4	16.7	14.5	14.7
Compañeros del trabajo	25.7	19.8	27.8	19.9	19.8	30.7	18.5	22.0	26.4
Escuelas públicas	38.4	33.4	35.9	47.7	38.9	44.8	33.6	35.5	43.2
Instituciones religiosas	40.7	29.8	30.1	31.7	25.1	40.8	31.2	29.7	34.5
Ejército y Marina	41.2	46.6	43.6	39.1	40.5	39.0	46.5	31.8	39.1
Hospitales públicos	46.7	51.4	47.1	54.7	46.3	49.7	40.0	47.1	51.6
Comisión Derechos Humanos	46.8	37.0	48.6	47.6	41.2	46.2	50.4	39.4	49.1
Universidades públicas	47.4	52.3	40.4	62.6	46.4	64.8	41.6	44.3	62.6
Sindicatos	67.1	57.4	67.3	73.2	59.9	58.9	59.3	58.7	64.1
Empresarios	69.1	62.1	66.8	67.7	60.5	65.2	58.5	68.0	72.6
Medios de comunicación	70.6	64.3	65.4	64.7	57.9	67.8	66.2	57.1	68.5
Jueces y magistrados	70.7	65.7	67.4	69.7	58.6	68.4	71.7	60.0	60.6
Institutos electorales	75.4	73.6	73.6	79.7	60.7	74.4	75.1	67.7	64.2
Ministerio Público	80.3	69.7	77.0	83.7	68.4	76.3	78.0	68.2	68.5
Gobiernos Municipales	80.6	76.4	78.5	85.6	69.2	72.7	81.6	66.1	76.8
Gobiernos Estatales	84.1	79.8	75.7	88.9	71.9	77.8	84.1	68.2	85.3
Diputados y Senadores	86.3	80.5	82.2	82.9	76.5	82.9	87.3	77.5	84.8
Gobierno Federal	86.5	81.6	87.6	87.0	76.8	80.3	87.4	80.8	83.2
Partidos políticos	90.6	84.6	89.5	92.0	82.2	87.1	89.5	86.3	91.7
Policías	90.7	89.3	93.2	92.6	83.6	83.9	87.8	81.5	89.1

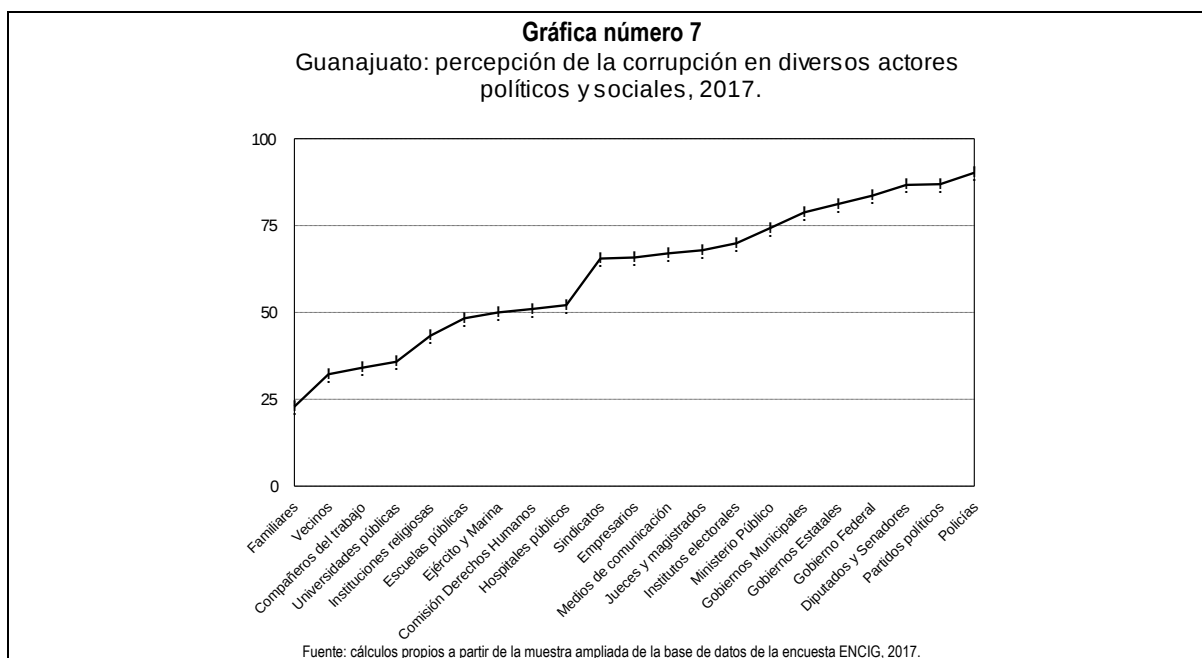
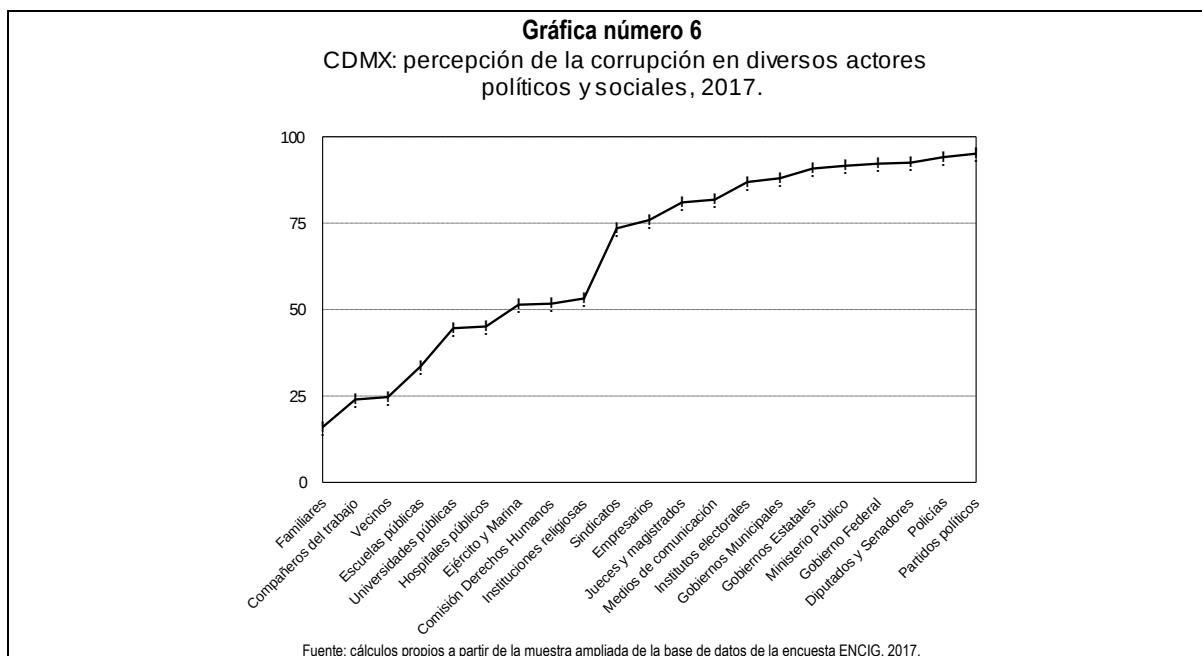
Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.



Sobresale que las escuelas públicas son dignas de confianza por encima de las instituciones religiosas, lo que es difícil en un país como México. Pero la población observa más desconfianza en los hospitales que en la religión, las universidades también son calificadas como más corruptas que la Comisión de Derechos Humanos.

Los medios de comunicación también no son de confiar, en esa gráfica ascendente se encuentran con más desconfianza los medios de comunicación, jueces y magistrados hasta llegar a los Diputados y Senadores, Gobierno Federal, Partidos Políticos y Policías.

Se procede a graficar la desconfianza que existe en los actores políticos y sociales, así como instituciones, de dos entidades opuestas, Ciudad de México con la mayor intensidad de corrupción, por otra parte el Estado de Guanajuato con la menor intensidad de corrupción. Las diferencias son poco significativas (gráfica 6 y 7).



Estos resultados hacen reflexionar lo mencionado por Burgos, quien afirma que las personas con menor escolaridad son más propensas a no percibir la corrupción ya que se refleja una menor experiencia hacia ella, mientras que las personas con mayor escolaridad perciben en mayor medida los actos corruptos. Pero destaca analizar la confianza de los

ciudadanos en las instituciones políticas (Burgos, 2015). Otros autores refieren que este punto es peligroso, dado que es factible normalizar la corrupción, incluso verla como algo moralmente correcto. ¿Ocurre esto en el caso mexicano? Comprar artículos falsificados de los llamados “piratas” es muy normal, sabemos dónde encontrar discos, videojuegos, bolsas, ropa, calzado, etc.

Identificamos como debemos negociar ante los trámites gubernamentales, policías y otros servidores públicos, ¿estamos normalizando la corrupción?

A continuación se procede a realizar el cálculo de las tasas de intensidad sobre saber de oídas sobre corrupción, conocer personas que han sufrido actos de corrupción, así como sufrir la corrupción personalmente, esto según entidad.

Hay una diferencia importante en las tasas de intensidad de la corrupción que se observan en el cuadro número 3. La tasa de ocurrencia de comentarios de corrupción en los trámites que se realizan cotidianamente es alta, le sigue la tasa de ocurrencia de personas con un conocido que les refirió que sufrió corrupción en diversos trámites. La tasa más baja son las de ocurrencia de personas que han sufrido un evento de corrupción de manera personal.

Es de referir que es muy alta la primera tasa, lo que demuestra que los comentarios en torno a la corrupción están en las charlas del día a día de los mexicanos.

Las entidades con las tasas más bajas de corrupción que vivieron directamente los ciudadanos fueron Guanajuato con 89.7 personas que enfrentaron hechos violentos de cada mil habitantes de esa entidad, seguido de Puebla (95.8), Veracruz (105.9), Colima (106.5) y Nayarit con 110.4 personas mayores de 18 años que sufrieron hechos corruptos, por cada 1000 habitantes de esa edad.

Por lo que hace a las entidades que presentaron mayores tasas de hechos corruptos, fueron Durango con 160.1 personas que dijeron haber sufrido hechos de corrupción por cada 1000 habitantes, seguido de Chiapas (161.8), San Luis Potosí (167.3), Morelos (172.3), Quintana Roo (176.2) y Ciudad de México (200.9).

Para conocer si la tasa de ocurrencia de los hechos corruptos esta predicho por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el índice de salud, el índice de educación, el índice de ingreso, el Producto Interno Bruto (PIB), el índice de progreso social, el porcentaje de personas que son protestantes, porcentaje de personas que son católicas, la proporción de personas que viven en zonas rurales o urbanas, las personas que viven en grandes ciudades

(1 millón y más de habitantes), el porcentaje de remesas recibido por entidad. Se procede a realizar una regresión lineal múltiple, por pasos, sin embargo este modelo excluye a todas las variables, con excepción del Producto Interno Bruto.

Cuadro 3
México: tasas de intensidad sobre saber de oídas sobre corrupción, conocer personas que han sufrido actos de corrupción, y sufrir la corrupción personalmente, 2017.

Entidad	Tasa de ocurrencia de comentarios de corrupción en los trámites que se realizan cotidianamente	Tasa de ocurrencia de personas un conocido que les refirió que sufrió corrupción en diversos trámites	Tasa de ocurrencia de personas que han sufrido un evento de corrupción
Estados Unidos Mexicanos	619.8	475.1	146.4
Aguascalientes	608.8	450.4	145.6
Baja California	650.7	464.3	137.6
Baja California Sur	557.5	399.1	119.0
Campeche	734.7	484.0	127.1
Coahuila	571.5	430.5	112.7
Colima	583.3	416.4	106.5
Chiapas	759.6	522.7	161.8
Chihuahua	636.2	440.7	156.3
CDMX	678.5	487.6	200.9
Durango	643.6	436.3	160.1
Guanajuato	466.2	351.1	89.7
Guerrero	767.4	526.9	143.1
Hidalgo	551.7	410.1	130.9
Jalisco	560.0	500.2	139.2
México	536.0	502.7	159.0
Michoacán	614.1	455.3	148.5
Morelos	763.8	586.7	172.3
Nayarit	628.9	400.9	110.4
Nuevo León	636.6	449.9	136.9
Oaxaca	738.5	529.4	111.9
Puebla	612.0	436.5	95.8
Querétaro	512.9	365.1	118.3
Quintana Roo	726.5	521.5	176.2
San Luis Potosí	687.5	538.3	167.3
Sinaloa	784.8	562.0	139.6
Sonora	794.7	592.0	151.6
Tabasco	706.9	511.0	146.9
Tamaulipas	640.2	397.6	113.3
Tlaxcala	636.3	495.9	125.7
Veracruz	542.0	416.2	105.9
Yucatán	658.4	490.8	123.4
Zacatecas	600.3	394.1	111.1

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017.

Entonces se llevó a cabo una regresión lineal múltiple por pasos, los resultados se describen en el cuadro 4, una vez teniendo los resultados correctos, ha sido trabajada mediante el programa *G*Power* y muestran que todos los índices de significancia, potencia estadística y tamaño del efecto son adecuados y que en conjunto las variables predicen el 94.7% de la explicación de la percepción de la tasa de ocurrencia de la corrupción a través del Producto Interno Bruto de cada entidad (ver cuadro 4).

Cuadro número 4
índices de significancia, potencia estadística y tamaño del efecto

Modelos	F	R ²	ΔR^2	B	Error estándar	β	p	1- β	f^2
PIB	5.535 1.82)	.156	.128	3.035	1.280	.395	.025	.98	.65

Fuente: cálculos propios a partir de la muestra ampliada de la base de datos de la encuesta ENCIG, 2017 y del programa *G*Power*.

Los resultados obtenidos del análisis de regresión por pasos, muestra que al incorporarse la variable al modelo este tiene un mayor poder de explicación, explicando la tasa de ocurrencia de hechos corruptos a través del incremento del Producto Interno Bruto. Los datos trabajados en el programa *G*Power* muestran que un mayor nivel de potencia estadística y tamaño del efecto, estos índices superan a los índices grandes (0.80 y 0.35 Faul, 2014) y que permiten afirmar que los resultados son clínicamente relevantes para la predicción de la ocurrencia de hechos corruptos.

Así mismo los indicadores de multicolinealidad VIF (Variance inflation factor) inferiores a 10 y los valores de tolerancia mayores a .20 indican que no existen correlaciones elevadas entre los factores del modelo y por último el indicador de Durbin Watson se ubicó dentro de las dos unidades (1.750), lo que permite una generalización de los datos.

Este resultado concluye se opone a lo descrito por Wolf, quien afirma que hay una relación estrecha entre el Producto Interno Bruto (PIB) y la corrupción, en donde a mayor PIB menor corrupción (Wolf, 2016). Sin embargo el resultado que se obtiene a nivel nacional muestra que a mayor PIB, mayor corrupción, sin duda dada la potencia estadística del modelo, muestra que efectivamente el resultado es correcto, aunque falta elucidar con detalle que es lo que está incidiendo en este resultado.

Algunas conclusiones

Los resultados obtenidos permiten reflexionar y cuestionarnos que es lo que ocurre en el caso mexicano ante la corrupción. Sin duda los resultados muestran que las personas sin importar la edad, el sexo, la escolaridad el ingreso, la religión, el lugar de residencia ya sea urbano o rural, la ocupación, entre otras variables, observan y ven que la corrupción es un problema nacional. Nueve de cada diez mexicanos lo vive y observa muy frecuentemente y frecuentemente el fenómeno de la corrupción.

Los resultados de trabajos de autores como Swamy, Knack y Lee, Estévez, Aceituno, López, Vásquez, Ruiz, Solano, Hubert, Vicuña, Hernández, Paredes, Rivera, Ríos, Santillana y Torres, donde todos y cada uno refiere que los hombres se percatan más de la corrupción que las mujeres, no se cumple para el estado mexicano. La conclusión es que no hay diferencia de observar la corrupción a partir del género en México.

Por lo que hace a la observancia de la corrupción y el nivel de escolaridad, el resultado muestra que los resultados de Burgos, Castañeda y Truex, se cumplen parcialmente. Es cierto que a mayor escolaridad hay una mayor percepción de la corrupción, sin embargo las personas sin ningún grado escolar, advierten en cerca de 82% las conductas corruptas.

En cuanto a la ocupación los trabajos de Rauch y Evans, Rijckeghem y Weder, Acemoglu y Verdier, no se cumplen, ya que en México incluso las personas con trabajos más residuales o desempleados, se percatan de que la corrupción está en la sociedad mexicana.

La variable de la religión protestante, como aquella que rechaza más a la corrupción, resultado acorde a los hallazgos de Picón y Boehm, Persson, Rothstein y Teorell, parecen sugerir que se requiere más análisis para llegar a una conclusión para el caso mexicano, dado que la variable no fue explicativa. Las remesas como punto de corrupción tampoco tienen un peso como variable explicativa, siendo necesario ahondar más en estos temas de investigación.

Por último el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Paz aunque muestran cierta correlación dentro del modelo que se construyó, no muestran una explicación en el modelo de la regresión lineal múltiple. Sólo el Producto Interno Bruto explica la tasa de incidencia de percibir la corrupción, pero sorprendentemente de forma positiva, es decir a mayor PIB

mayor percepción de corrupción. Sin duda los resultados invitan a continuar analizando las posibles variables explicativas de la corrupción en México.

Fuentes consultadas

- Aceituno, J. V. (2013). Políticas contra la corrupción y el soborno: ¿se involucran de manera similar los consejeros en diferentes entornos corporativos? Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granada, Campus La Cartuja s/n, 18071 Granada, España, 10-15.
- Acemoglu, D., & Verdier, T. (2000). La elección entre las fallas del mercado y la corrupción. *American Economic Review*, 194-211.
- Aragónés, A.M. (2013) Migración y desarrollo. Debates y propuestas. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Bailey, J. y Paras, P. (2006). Percepciones y actitudes sobre la corrupción y la democracia en México. *Mexican Studies*, 57-82.
- Burgos, A. (2015) Cuello blanco y delito. *Revista de Ciencias Jurídicas* número 138, (57/88) Septiembre-Diciembre 2015. Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Casar, M. A. (2015). México: Anatomía de la corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 10-28.
- Castañeda, V. M. (2016). Una investigación pública sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Volume 61, Issue 227, 2016, Págs. 103-135, ISSN 0185-1918, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X).
- Castillo, A. D. y Guerrero, M. A. (2004). Percepción de la corrupción en la Ciudad de México ¿Predisposición al acto de corrupción? CEI Consulting & Research, 6-8.
- Estévez, A. M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones políticas, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29), 43-86. Recuperado en 18 de julio de 2021, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004&lng=es&tlng=es.
- Estrada, V. A. (2013) Las perlas de la corrupción. Bogotá: Random House Mondadori, S.A.S.
- Gault, D. A. (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 10-13.
- Gilli, J. J. (2014). La corrupción, análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 61, 16.
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 55-80.
- Hubert, M. (2020). Laboratorio de Políticas Públicas. Obtenido de Combate a la corrupción con perspectiva de sexo : <https://www.ethos.org.mx/combate-a-la-corrupcion-con-perspectiva-de-sexo/>
- Leguina, J. (1982). Fundamentos de demografía. México D.F., Siglo XXI Editores.
- López, W. L. (2016). El rol de la filiación política en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 5-10.
- Melgar, N.; Rossi, M. y Smith, T. (2010). La percepción de la corrupción. *International Journal of Public Opinion Research*, 120-131.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26, 449–471.
- Picón, C., y Boehm, F. (2021). Los determinantes de la corrupción ¿difieren entre países con distintos niveles de corrupción? Análisis de regresión cuantílica entre países. *Revista de Economía del Caribe*, (23), 88–100. <https://doi.org/10.14482/ecoca.23.3604>
- Rauch, J.E. y Evans, P. B. (1999) Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75 (2000) 49–71. Elsevier.

- Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> Consultada el 18 de julio del 2021.
- Rijckeghem, C. y Weder, B. (1997) Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption? IMF working paper. Washington, D.C. International Monetary Fund, 1997.
- Rodríguez, V. M. (2015). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, 128-130.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economics Papers*, 1-17.
- Sen, A. (2000). La pobreza como privación de capacidades. En *Desarrollo y Libertad* (pág. 141). Buenos Aires: Planeta, S.A.
- Solano L.A.L (2019). Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina Problemática de género y corrupción en América Latina. Unión Europea, Eurosocietal.
- Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. Chile: Estudios Públicos. Documento de trabajo / Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía; 234. Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Swamy, Anand; Knack, Stephen; Lee, Young y Azfar, Omar. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, vol. 64, n.º 1 (2001), p. 25-55.
- Transparencia Internacional. (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2017. Obtenido de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf
- Transparencia Internacional. (2019). Sexo y Corrupción. Recomendaciones ante el G20. Declaraciones relevantes del G20, 1-3.
- Vicuña P., L., Hernández V., H., Paredes T., M., Rivera B., J. C., Ríos D., J., Santillana P., C., y Torres M., J. (2006). Percepción, tipos y medidas de control de la corrupción, según el sexo, ciclo académico y la facultad a la que pertenecen los estudiantes universitarios. *Revista De Investigación En Psicología*, 9(2), 65–91. <https://doi.org/10.15381/rinvp.v9i2.4021>
- Truex, R. (2011). Corruption, attitudes, and education: Survey evidence from Nepal. *World Development*, 39, 1133–1142.
- Zavala, J. R. (2013) Apuntes sobre la historia de la corrupción. Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Wolf, S. (2016). Drugs, violence, and corruption: Perspectives from Mexico and Central America. *Latin American Political and Society*, 58, 146–155.

Las reformas pendientes al Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal

Alejandro Tuirán Gutiérrez¹

Resumen

En el estudio se analiza la importancia que tienen las contrataciones públicas en la actividad económica de los países, lo que representan intereses y tentaciones para grupos de poder, políticos, empresarios y transnacionales. Además, se identifican riesgos de corrupción a los que se ha expuesto el Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal, y la concentración de las compras, servicios, obras públicas y arrendamientos en pocos proveedores. También se hace un comparativo de los resultados del CompraNet del gobierno federal de México con la eficiencia y efectividad de los sistemas de contrataciones de países como Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

Palabras clave: contrataciones públicas, corrupción y procedimientos de contratación.

Abstract

The study analyzes the importance of public procurement in the economic activity of countries, which represents interests and temptations for power groups, politicians, businessmen and transnational corporations. In addition, it identifies corruption risks to which the Federal Government's Public Procurement System has been exposed, and the concentration of purchases, services, public works and leasing in a few suppliers. It also compares the results of the Mexican federal government's CompraNet with the efficiency and effectiveness of procurement systems in countries such as Brazil, Colombia, Chile and Uruguay.

Key words: public procurement, corruption and contracting procedures.

1. Sistema de contrataciones públicas

De acuerdo con Transparencia Internacional y el Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe (SELA), el Estado, mediante su sistema de contrataciones públicas debe cumplir objetivos estratégicos de política pública; impactar en el crecimiento económico; influir en el desarrollo sostenible; contribuir al dinamismo del desarrollo productivo; ser un mecanismo que contrarresta fallas de mercado; fomentar la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos²; mejorar condiciones de vida de la población; aumentar la competitividad y reactivar la economía en tiempos de crisis.

Además, a través del gasto público, las contrataciones gubernamentales deberían impactar en la demanda agregada y la generación de empleos. También satisfacer las

¹ Investigador y docente del Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: alejandro_tuiran7960@uaeh.edu.mx

² Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe (SELA, 2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Relaciones Intrarregionales. Secretaría Permanente del SELA. Caracas, Venezuela, septiembre de 2014. SP/Di No. 11-14. Documento en línea: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/11/T023600006235-0-Di_16-_Compras_publicas.pdf

necesidades del sector público, y optimizar los recursos que se obtienen de las contribuciones de los ciudadanos; así como incentivar la competencia en los mercados en donde el sector público adquiera o solicite bienes, servicios y obras públicas.³ Todo lo anterior parece una labor complicada, pero en países como Finlandia, Noruega, Singapur, Hong Kong, Suecia y Nueva Zelanda, sólo por mencionar algunos casos, se llegan a cumplir estos objetivos y con bajos niveles de corrupción, lo que desafortunadamente no sucede en México.

Además, la contratación pública puede definirse como la adquisición, mediante un contrato formal o no, de obras, suministros y servicios por parte de organismos públicos. Abarca desde la compra de suministros o servicios rutinarios hasta la licitación formal y la adjudicación de contratos para grandes proyectos de infraestructura.

Definición, procedimientos y etapas de las contrataciones públicas en México

Los sistemas de contrataciones y compras, según el Banco Interamericano de Desarrollo se define como un proceso formal a través del cual las ramas gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Además, considera las funciones relacionadas con la adquisición de cualquier bien, servicio o construcción, conteniendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución de impugnaciones y todas las etapas del contrato administrativo.⁴

El sistema de contrataciones públicas no sólo compra, adquiere y entrega servicios a los ciudadanos, sino que implica la imposición de sanciones a proveedores que incumplen, infringen y actúa al margen de la ley. De acuerdo con las cifras que presenta en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, casi un cuarto de dicho presupuesto se destina a satisfacer las necesidades del gobierno federal.

En México, las contrataciones públicas, por su objeto, se realizan mediante las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las propias obras públicas (ver cuadro 1).

³ Transparency International (2014). Curbing Corruption in Public Procurement A Practical Guide. Consulta en línea: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide

⁴ La Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina en Washington de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Disponible en: <http://www.iadb.org/Tradedictionary/>

En este sentido, la elección del procedimiento de contratación pública es uno de los factores importantes en la optimización de los recursos de los gobiernos y en el impacto sobre el cumplimiento de los objetivos referentes a la efectividad gubernamental. En concreto, uno de los factores que se deben considerar para selección el procedimiento, se encuentran la competencia que existe en el mercado del bien o servicio que la unidad de compra del gobierno federal quiera contratar.

Es importante entender cómo la elección del método de adquisición puede tener un impacto sobre en el cumplimiento de los objetivos de la contratación pública, como son incurrir en varios riesgos, como el de corrupción, opacidad, el apego a la legalidad y la casi nula efectividad gubernamental en sus políticas implementadas.

Cuadro 1. Clasificación de las contrataciones públicas en México

Contrataciones Públicas	Por tipo de procedimiento	• Licitación pública • Invitación al menos tres proveedores • Adjudicación directa • Contratos entre entes públicos • Proyecto de convocatoria • Otras contrataciones
	Por objeto de la contratación	• Adquisiciones • Arrendamientos • Servicios • Obra pública • Servicios relacionados con obra pública
	Por estrategia de la contratación	• Compras consolidadas • Convenios marco • Subasta a la inversa • Tienda digital o virtual
	Por carácter de la contratación	• Nacional • Internacional
	Medio de la contratación	• Electrónico • Mixto • Presencial
	Periodo de la contratación	• Anual • Plurianual

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Para el caso de México, las contrataciones gubernamentales se realizan principalmente en seis tipos de procedimientos, el primero de ellos, son las licitaciones públicas y se hacen mediante una convocatoria pública (con un carácter nacional o internacional) para que se presenten propuestas libremente -por medios presenciales,

electrónicos o mixtos- en sobre cerrado. En este tipo de procedimiento, el éxito es que se realice sin discriminación, favoritismo, barreras a la competencia o acuerdos de colusión, condición que asegurará al Estado las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio, financiamiento y oportunidad. Para reducir el riesgo de lo anterior, se aplican diferentes estrategias como subastas a la inversa, acuerdos marco (en algunos conceptos en tienda digital) y compras consolidadas, entre otras.

Dentro de los procedimientos que son excepciones a licitación pública, se encuentran la invitación restringida a cuando menos tres personas que son llevados a cabo de forma parecida a una licitación, pero con la restricción de que se debe contar con un mínimo de tres propuestas solventes, y se justifica por el tiempo, costos, los pocos oferentes que existen en el mercado o por alguna patente.

Dentro del procedimiento de excepción a la licitación pública son las adjudicaciones directas que se implementan sin la puesta en concurrencia, y por ende, sin competidores, adjudicándose el contrato a un proveedor que ha sido preseleccionado para tales efectos por la dependencia o entidad, debido a los montos de la contratación, a mercados con la casi nula competencia, los costos, por razones de seguridad nacional, la emergencia de la contratación y el poco tiempo para realizar la adquisición, servicio u obra.

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el artículo 41, se presentan 20 supuestos para considerar las excepciones a licitación pública y adjudicar directamente o realizar procedimientos de invitación al menos tres personas. Además, se consideran los contratos entre entes públicos que son los que celebran las dependencias con las entidades, o entre dependencias, y los actos jurídicos que se realizan entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa.

Según el CompraNet, los proyectos de convocatoria publicados por las unidades compradoras sólo sirven para recibir observaciones y comentarios de los licitantes sobre la información publicada en la convocatoria con el fin de mejorar la información que publicará la unidad compradora Compranet.

Uno de los procedimientos que ha sido cuestionado son el concepto denominado en CompraNet como “otras contrataciones”, debido a que no se encuentra establecido con ese

nombre en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). De acuerdo con Fernández y de la Rosa “otras contrataciones” son los contratos, por una parte, que se realizan con recursos de créditos externos (instrumentos con garantías otorgadas por organismos financieros regionales o multilaterales, variante regulada en el artículo 10 de la LAASSP); otra forma son las compras consolidadas que agrupan bienes o insumos de características similares requeridos entre varias dependencias o entidades para un periodo determinado que se adquiere a través de una sola negociación.

Dentro de las estrategias de compras, se encuentran los convenios marco, que la define la Secretaría de la Función Pública como una contratación basada en acuerdo de voluntades que celebra una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores y en el que se establecen las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regulan la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la prestación de servicios.

También se presenta el procedimiento de “otras contrataciones” que incluyen contratos para atender emergencias o desastres naturales y que se pueden realizar mediante procedimiento de adjudicación directa.⁵

2. Etapas o fases del proceso de contratación públicas

Las contrataciones públicas cumplen la función de gobierno referente a los procesos de adquisiciones de bienes, arrendamientos y obras que se entregan a las autoridades locales, ciudadanos y comunidades, así como para asegurar los bienes y servicios requeridos por las dependencias y entidades del sector público para el cumplimiento de sus objetivos y de apoyo a los servicios prestados a los contribuyentes.

Después de tener claros los objetivos de los sistemas contrataciones públicas, el ciclo de adquisiciones abarca todas las medidas que van desde la identificación y planificación de una necesidad hasta la adjudicación de un contrato. Estos procedimientos de contratación

⁵ Fernández Marco Antonio y de la Rosa Roberto (2021). Las “otras” contrataciones del Gobierno de López Obrador. Escuela de Gobierno y transformación pública. Tecnológico de Monterrey. Disponible en: <https://escueladegobierno.itesm.mx/sites/default/files/las-otras-contrataciones-del-gobierno.pdf>

pública, por lo regular,⁶ se presentan en tres fases: la etapa de pre-contratación; contratación y la etapa final que se refiere a la adjudicación, administración, supervisión y conclusión o post-contratación (ver diagrama 1).

En la etapa de pre-oferta incluye la planeación, programación y presupuestación de las compras, adquisiciones, arrendamientos y obras públicas; la elaboración del estudio de mercado; la decisión sobre las necesidades que se buscará satisfacer de la población, es decir, qué bienes, servicios u obras que se van a adquirir o realizar; identificación de los requisitos técnicos pertinentes para determinar qué es exactamente lo que se hará y debe buscarse que se adquiera del sector privado y cuándo. La etapa previa a la licitación o adjudicación también incluye la estructuración del proceso de contratación (condiciones, derechos y obligaciones). En este sentido, el personal de adquisiciones generalmente sigue un marco legal y regulatorio para determinar cómo funcionará el proceso, incluyendo los plazos para la licitación, las etapas del proceso, el número de postores que son elegibles, cualquier ley, restricciones o excepciones a los procesos normalmente aplicables.

En la fase de ofertas se considera la convocatoria, bases de licitación (incluye las condiciones o limitaciones relativas al concurso), la elección de qué oferente se convertirá en el socio del contrato mediante la evaluación de la oferta real, las inconformidades de los competidores, la adjudicación de un contrato basado en los términos y condiciones establecidos para la entrega de servicios u obras que deben ser proporcionados y las auditorías financieras y operativas en los procesos de adquisición u obra pública.

Por último, la etapa de la administración de contratos se refiere a la ejecución del proyecto o la implementación del proceso de contratación para garantizar la eficacia y eficiencia. Durante la ejecución del contrato, se determinan los puntos de referencia, el cambio de órdenes, el cumplimiento de los pagos establecidos y las bases del contrato, las modificaciones del contrato, las licencias y permisos, la entrega-recepción de los servicios, obra o bienes, las auditorías financieras y operativas al final de la adquisición, arrendamiento u obra pública.

⁶ Existen procedimientos que se realizan con recursos relacionados con préstamos de organismos internacionales que cuentan con políticas de adquisiciones, servicios y obras públicas que se deben implementar, a parte de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas que se tienen en las leyes de los países.

En el caso de la primera etapa de la contratación pública (pre-licitación), los riesgos se presentan desde una planeación ineficaz, problemas en la calendarización del presupuesto público, una definición equivocada del problema público y de las necesidades de la población, criterios técnicos elaborados de manera tendenciosa para dirigir las licitaciones o contrataciones públicas, la discriminación de competidores, el inadecuado diseño de la contratación pública, el poco conocimiento de la normatividad del personal que trabaja en las áreas de adquisiciones y técnicas de las dependencias y entidades del sector público, tanto federal, estatal y local, en el desarrollo de los estudios o investigaciones de mercado y en la determinación de necesidades generan elevados riesgos de corrupción.

Los ejemplos de riesgos en la segunda etapa de la contratación, principalmente del proceso de licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, van desde la limitación de entrega de información a los potenciales competidores que tienen interés en participar en la licitación sobre el proceso de contratación pública debido a que ya se tiene a una empresa favorita, escasos tiempos otorgados a las empresas para preparar las propuestas técnica y económica, rapidez por ejercer los recursos por la proximidad del cierre fiscal por parte de las áreas de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, criterios de selección y evaluación tendenciosos y amañados, poco seguimiento del proceso de licitación de los órganos fiscalizadores y de vigilancia, la falta del establecimientos de obligaciones, garantías de cumplimiento, y penalizaciones por vicios ocultos en el contrato, represión a las empresas para que no se inconformen ante los órganos fiscalizadores y de vigilancia, objetivos del proceso de licitación vagos y poco claros, impedimento para la participación de otras empresas en el proceso que no generen competencia, compras no consolidadas, opacidad en la difusión de la información básica de la licitación (contratos, montos, calendarios, costo-beneficio y costo efectividad de la obra, estudios de mercado), entre otros muchos riesgos.

Diagrama 1. Etapas del Proceso de Contratación Pública en México



Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Arrendamiento, Adquisiciones y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

*En licitaciones públicas

**En licitaciones públicas e invitación restringida

Para la etapa final, que es la administración del contrato, los riesgos están relacionados con la escasa supervisión y seguimiento de la obra o entrega de los bienes y servicios, las modificaciones del contrato sin justificación, ejecuciones planeadas de manera inadecuada, pagos indebidos o improcedentes, en demasía, pagos anticipados sin justificación, pago duplicados, obra pagada no ejecutada, diferencia entre los volúmenes pagados y los cuantificados, nulo monitoreo y evaluación de la licitación, entrega de obras inconclusas y personal poco calificado para el recibimiento de obras.

3. Plataforma digital de compras y contrataciones públicas

A partir de la incorporación del gobierno electrónico y la modernización de la gestión pública iniciada a finales de la década de los ochentas e inicios de los noventas, como parte de los cambios en la Administración Pública Federal o central en muchos países, así como la oleada mundial por implementar el nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública⁷, se presenta en México un proceso de modernización del aparato gubernamental que impacta en los procesos de contrataciones públicas, buscando un gobierno que “haga más con menos recursos”, más eficaz y eficiente, y una profesionalización del servicio civil del personal del gobierno.

En este sentido, se incorporaron nuevas herramientas tecnológicas con el propósito de que el gobierno respondiera de manera eficaz a las necesidades de los ciudadanos y a los requerimientos de los actores del mercado, como son las empresas.

Debido a lo anterior, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, lo que es hoy la Secretaría de la Función Pública) crea el CompraNet en abril de 1997, que es un sistema electrónico con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).⁸

El sistema de CompraNet, según información en la página de internet de la Secretaría de la Función Pública, es un “sistema que consiste en automatizar las etapas del proceso de contratación, a través de Internet y redes de datos, mismas que tienen acceso las dependencias convocantes y los proveedores o contratistas”, y tiene como objetivos principales, los siguientes:

- Contribuir a la generación de una política general en la APF en materia de contrataciones;
- reducir la intervención humana directa;
- facilidad en el acceso del sistema para los contratistas y proveedores;

⁷ Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration, Volume 69, No. 1.

⁸Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compranet-www-compranet-gob-mx>, búsqueda del día 31 de diciembre de 2019.

- establecer mecanismos más ágiles en las dependencias y entidades para los distintos procesos relacionados con las contrataciones gubernamentales;
- realizar convocatorias y concursos de manera electrónica;
- generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral;
- reducir costos administrativos y de personal;
- eliminar la intervención directa de los funcionarios públicos;
- desburocratizar el procedimiento de compras gubernamentales;
- las empresas o proveedores que tengan el deseo de hacerlo que puedan participar en los procedimientos de contratación pública, y desde una computadora, sin necesidad de trasladarse de un lugar a otro; y
- crear una base de datos de todos los proveedores y contratistas, así como establecer la lista de las personas físicas y morales sancionadas por algún órgano interno de control.

El fin que pretendía alcanzar el gobierno federal a través del CompraNet era establecer un cambio de cultura en los ciudadanos, con el objetivo claro de transparentar y agilizar los procesos de contratación, reduciendo el número de servidores públicos, y buscando disminuir la corrupción en los procesos de compras gubernamentales.

Por el lado de las entidades y dependencias del poder ejecutivo federal, el Sistema de CompraNet ayuda a las entidades y dependencias del gobierno dar a conocer las necesidades que requieren satisfacer para el cumplimiento de sus metas económicas, sociales y presupuestales, y que se difunde mediante su página de internet, de los bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas que están interesados en contratar, con la finalidad de que los particulares tengan el conocimiento y hagan ofertas correspondientes.

Otro de los objetivos del CompraNet es cumplir con la disponibilidad de información de acceso público, para que cualquier ciudadano o proveedor pudiera hacer las consultas referentes a las contrataciones que se realizaban y con ello transparentar las compras del Sector Público.

El sistema de CompraNet ha tenido una serie de modificaciones desde su creación, por ejemplo, en junio de 2011 se generaron nuevas disposiciones con motivo de la

introducción de una nueva plataforma electrónica, mediante el cual, se dejó de tener efecto un conjunto de acuerdos y oficios creados desde el 2000 al 2009;⁹ además, dentro de los cambios se encontraba que la versión activa que operaba desde el año 2000 dejó de ser el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas y que ahora funciona únicamente como sistema de consulta.

En los últimos años, la versión de CompraNet ha permitido a los proveedores registrarse en línea solo con proporcionar los datos más importantes de la persona física o moral, así como presentar y entregar el certificado digital emitido por la autoridad certificadora del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Además, la versión incluye un listado de todos los proveedores y contratistas, el historial en la contratación de las entidades y dependencias de la APF, los contratos adjudicados y el monto de estos.

Las modificaciones a la plataforma del CompraNet también incorporaron las sanciones impuestas a los proveedores y contratistas, para que las unidades compradoras hagan las consultas y se abstengan de recibirles propuestas.

En la página de internet del CompraNet, se cuenta con los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como una actualización mensual de dichos programas; las pre-convocatorias y las convocatorias; las licitaciones pasadas y vigentes, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas celebradas por las dependencias y entidades de la APF y las que realizan con los gobiernos estatales y municipales, y todas las actas, documentos, nombre de los testigos sociales que asisten a las licitaciones públicas, fallos, e incluso el contrato de la licitación. En otros módulos de la plataforma se puede encontrar mucha información para los proveedores y quienes quieren participar en los procedimientos, misma que le puedan servir para orientarse en cuanto a los precios ofertados por sus competidores, las adjudicaciones por partida, y monto total de los contratos.

Por otra parte, cualquier ciudadano puede consultar datos de personas físicas o morales que son y han sido proveedores o contratistas, montos de los contratos, tipos de procedimiento, objeto, carácter de la contratación y medio.

⁹ “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet”, (DOF 28/06/11).

En el año 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargó de la administración de los procedimientos de contratación pública y de la plataforma del CompraNet. Dentro de las últimas adiciones que se realizaron a finales de 2019 e inicios de 2020, está la implementación de la “Tienda Digital del Gobierno Federal” que es un módulo que incorpora procedimientos mediante el uso de catálogos electrónicos que se realizan a través de contratos marco con bienes homogéneos como la papelería.¹⁰

Dentro de las principales características del Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal, se observan lo altamente descentralizado y fragmentado, desde la operación y también en la formulación de políticas. A partir de 2022, el gobierno federal está incorporando una nueva plataforma que permita ajustarse más a la operación de las unidades compradoras y a los proveedores.

4. Las contrataciones públicas en la actividad económica

La importancia de las contrataciones gubernamentales se expresa, entre otros factores, en el valor que representan en la economía de un país, siendo el volumen involucrado en las contrataciones públicas que lo hace tan vulnerable a los actos de corrupción de los políticos, burócratas, empresarios, universidades públicas y privadas y sindicatos.

De acuerdo con Contracting Partnership y Spend Network, las contrataciones públicas son procesos complicados, y a veces opacos, a través de los cuales se estima que se gastaron 12.6 billones de dólares en 2018, en el mercado global de las adquisiciones en el mundo,¹¹ de dinero público que crean tentaciones, intereses, negociaciones u ofrecen más oportunidades para la gran corrupción.

¹⁰ Los contratos marco en la Tienda Digital del Gobierno Federal son los relacionados a suministro y entrega en sitio de artículos de oficina; productos para servicio de cafetería; así como consumibles y accesorios informáticos, para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹¹ Open Contracting Partnership y Spend Network. How governments spend: Opening up the value of global public procurement. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/> [consulta el día 13 de septiembre de 2021].

**Cuadro 2. Países con el mayor gasto en contrataciones públicas, 2018
(en millones de dólares)**

Países	Gasto en contrataciones públicas (en millones de dólares)	%
China	4,201,000	33.33
Estados Unidos	1,823,250	14.47
Japón	788,292	6.25
Alemania	573,057	4.55
India	530,000	4.21
Francia	374,514	2.97
Reino Unido	359,040	2.85
Indonesia	306,000	2.43
Canadá	221,595	1.76
Italia	198,900	1.58
Rep. de Corea	191,862	1.52
Australia	174,895	1.39
Brasil	168,100	1.33
Holanda	162,377	1.29
Rusia	146,940	1.17
España	125,105	0.99
Suecia	87,153	0.69
Vietnam	79,968	0.63
Bélgica	70,735	0.56
Bangladesh	62,500	0.50
Pakistán	60,390	0.48
México	59,740	0.47

Fuente: Open Contracting Partnership y Spend Network. How governments spend: Opening up the value of global public procurement. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/>

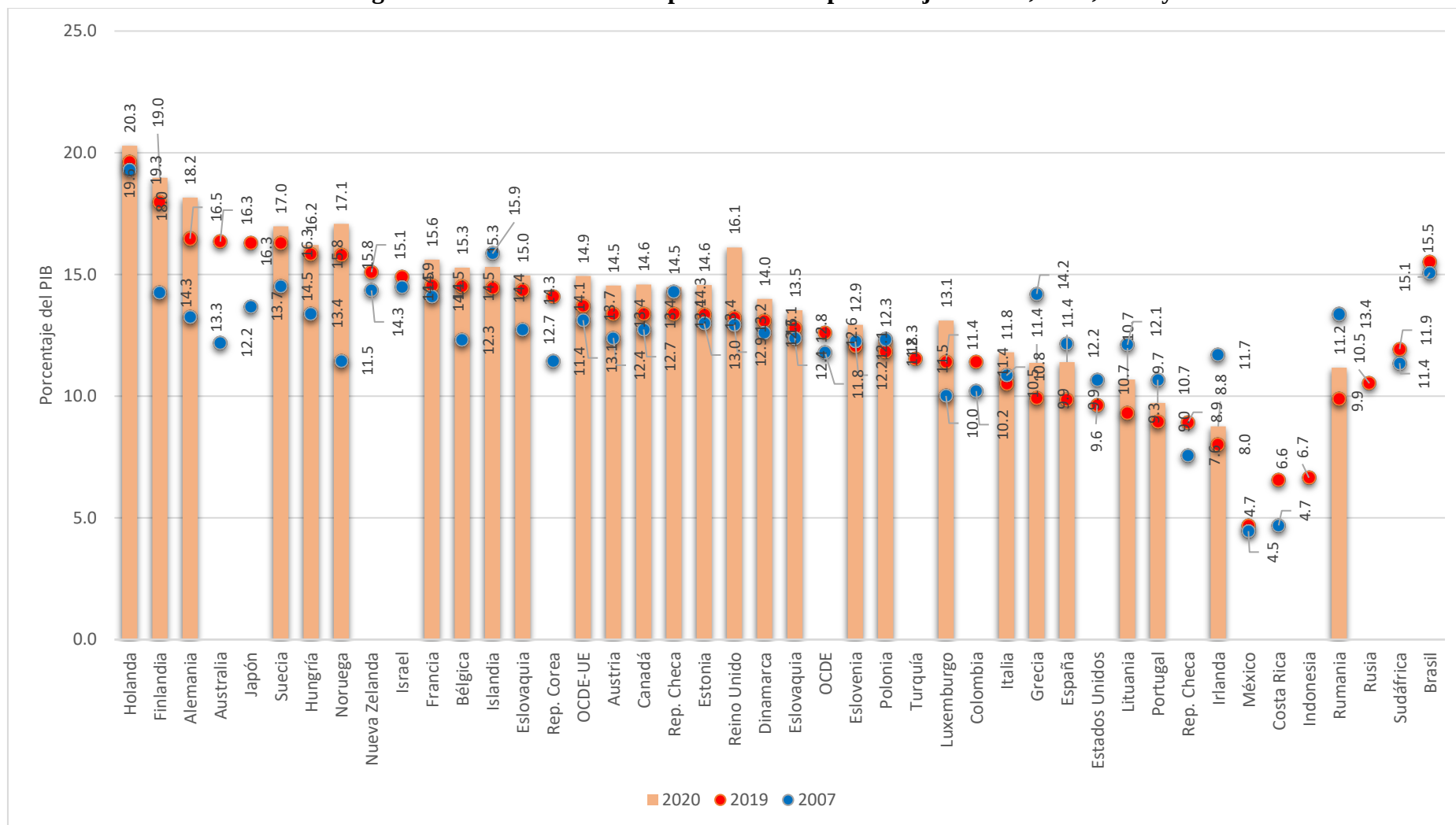
Uno de los graves problemas en los procesos de compras y obras públicas es el desvío de fondos que se supone van dirigidos a las necesidades sociales, a la construcción de infraestructura vial, al desarrollo económico o a la compra urgente o de emergencia de vacunas en el sector salud, tomándose decisiones de política pública erróneas, que distorsionan los mercados y no contribuyen a la competencia, incrementan precios y costos, y aumenta la probabilidad de que los servicios, los bienes y obras públicas sean de calidad inadecuada, lo que podría poner en riesgos en muchas ocasiones, la sostenibilidad, el medio

ambiente y la vida humana. Según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las contrataciones públicas representan una proporción significativa del PIB, como son los casos de los países que pertenecen a la Unión Europea, la región de Europa y Asia Central, los países miembros de la OCDE, Asia Oriental y el Pacífico. En el año 2020, último dato disponible, Rumania fue de las naciones europeas y del mundo que tuvieron un mayor porcentaje en contrataciones gubernamentales (26.3% del PIB); le siguen Holanda, Finlandia, Alemania, Noruega, Suecia y Hungría (ver gráfico 1).

Cabe mencionar que Brasil es de las naciones de la región de América Latina y el Caribe con el mayor porcentaje de gasto en contrataciones públicas con 15.1% del PIB en 2020; otros países como Colombia y Perú registraban compras gubernamentales cercana al 10% del PIB.

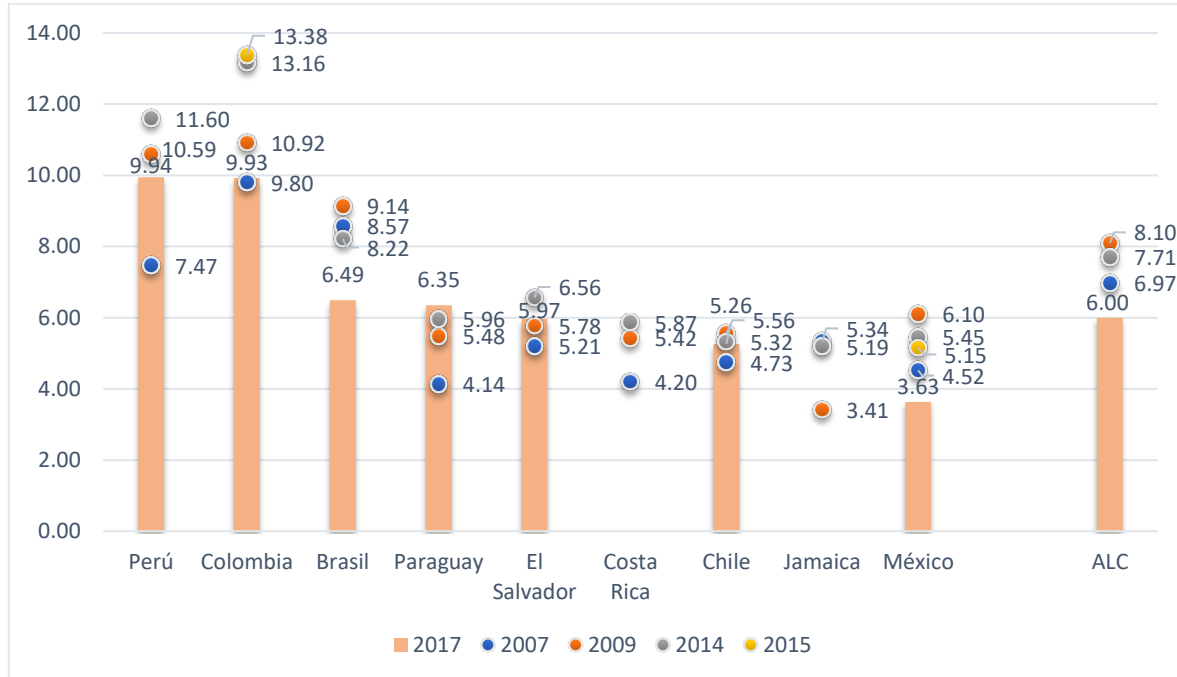
Otras naciones de la región como Costa Rica, Chile y Jamaica registraban gastos en contrataciones públicas menores al 6% del PIB, que era el promedio de América Latina y el Caribe en 2017. En México representaba apenas 4.7% respecto del PIB en 2019, siendo de las más bajas de la OCDE y la región.

Gráfico 1. Gasto del gobierno en contrataciones públicas como porcentaje del PIB, 2007, 2009 y 2017



Fuente: OCDE (2021). Government at a Glance. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1628709077&id=id&accname=guest&checksum=9161CA2F4444CD178B2EC99A2D4B26D3>

Gráfico 2. Porcentaje de Contrataciones Públicas respecto del PIB
Países de América Latina, 2007, 2009, 2014, 2015 y 2017



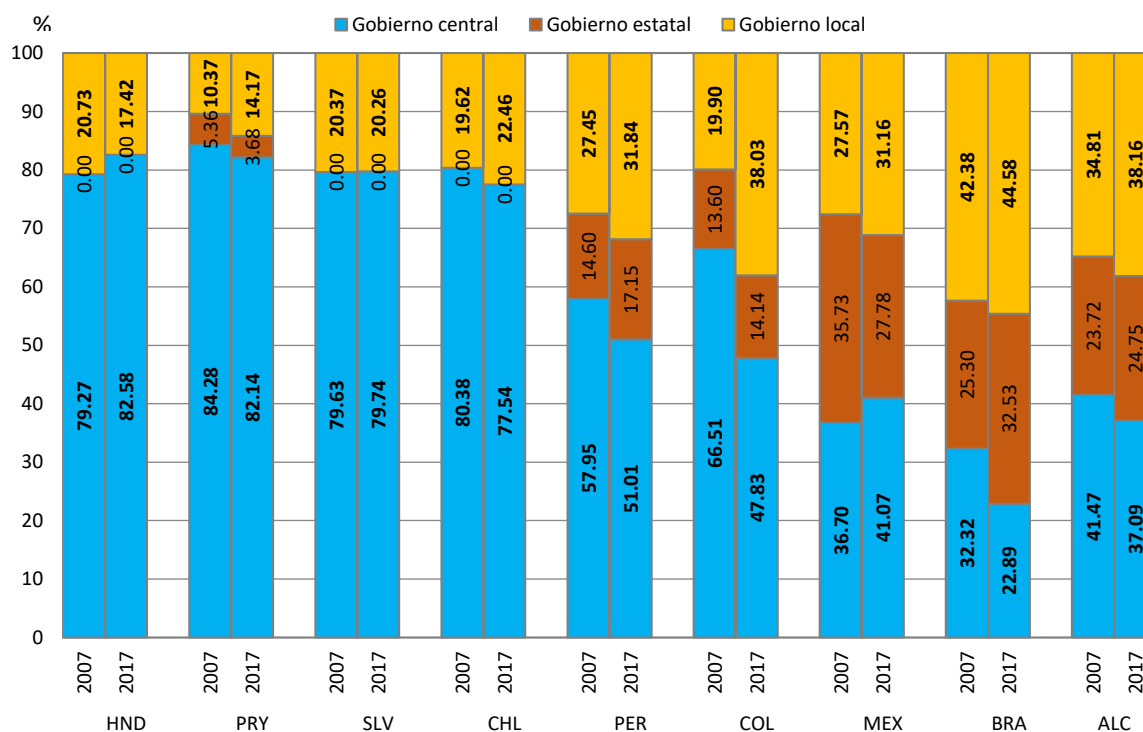
Fuente: OCDE y BID, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>, pág. 147.

En el gráfico 3 se observa que Honduras, Paraguay, El Salvador y Chile registraban una mayor proporción del gasto en contrataciones públicas en los gobiernos centrales o federales -de un rango del 82.6% a 77.5%- a diferencia de México, debido a que cerca de 4 de cada 10 pesos de las compras y obras gubernamentales lo erogaba el gobierno central, poco más de un cuarto los gobiernos estatales y un tercio el gobierno local.

En Brasil, los gobiernos locales concentraban la mayor parte de los gastos en compras gubernamentales de América Latina y el Caribe con casi la mitad, los gobiernos estatales con un tercio y cerca de un cuarto el gobierno central.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, con excepción de Brasil, las contrataciones gubernamentales se siguen concentrado en los gobiernos locales y centrales, como es el caso de la mayoría de los países de la región, con 38% y 37%, respectivamente.

Gráfico 3. Porcentaje de Contrataciones Públicas por nivel de gobierno
Países de América Latina, 2007 y 2017



Fuente: OCDE y BID, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>, pág. 147. HND=Honduras; PRY=Paraguay; SLV=El Salvador; CHL=Chile; PER=Perú; COL=Colombia; MEX=México; BRA=Brasil y ALC=América Latina y el Caribe.

Open Contracting Partnership y Spend Network señalaban que, en México, en el año 2018, las contrataciones públicas representaban la suma nada despreciable de 59,740 millones de dólares en arrendamientos, adquisiciones, servicios y obras públicas en los tres niveles de gobierno. Esto significaba que el gobierno federal gastaba aproximadamente 24 mil 535 millones de dólares, los estatales cerca de 16 mil 596 millones de dólares y municipales casi 18 mil 615 millones de dólares, cifras tentadoras para prácticas ilegales y corruptas.

5. Riesgos de corrupción del Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal en México

En el análisis realizado con base en la información de la versión pública que se puede obtener del CompraNet, se han identificado “riesgos de corrupción”, que se definen como acciones u omisiones que tengan como probabilidad que se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado, lo que impide el cumplimiento de objetivos institucionales.

En la identificación de los riesgos de corrupción, están el elevado porcentaje de contratos públicos por el procedimiento de adjudicación directa; la baja proporción de los montos en pesos de las compras consolidadas y los acuerdos marco y la concentración de los montos totales de las contrataciones públicas en 100 o 500 proveedores.

a) Alto porcentaje de contratos públicos y montos en pesos por adjudicación directa respecto al total, 2015-2020

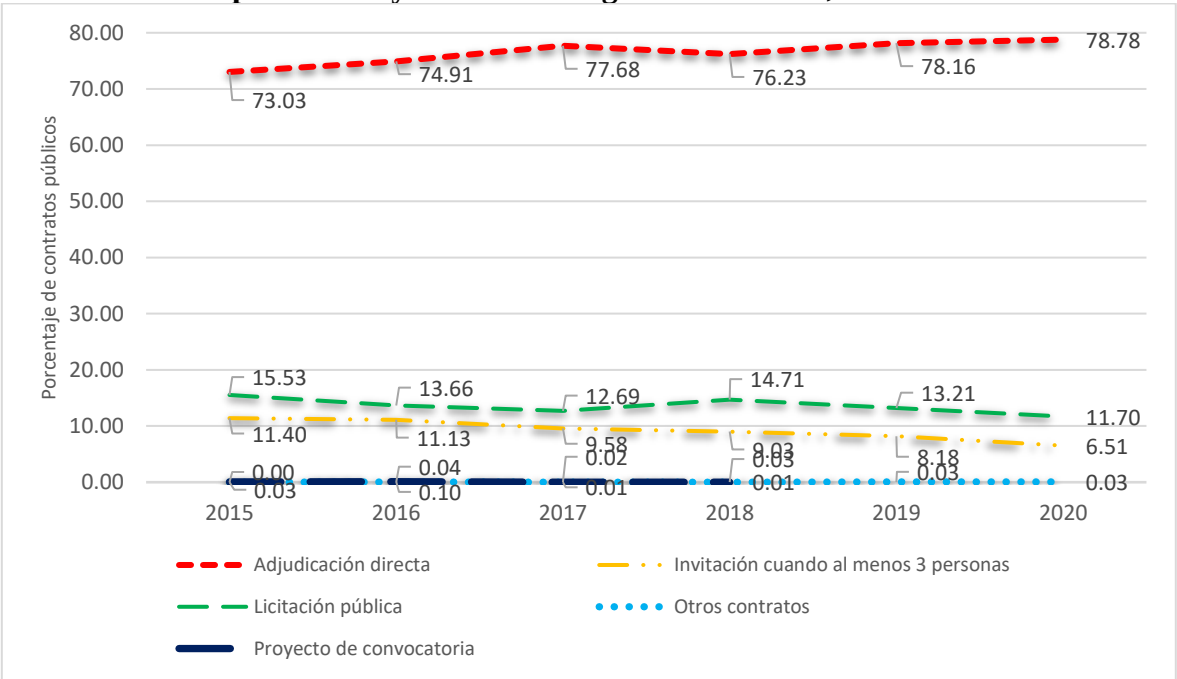
En los últimos años se ha presentado un aumento de los procedimientos de contratación pública por adjudicación directa, que son compras que permite la ley en términos de excepción, conforme a los supuestos que señala el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En el año 2020, casi 8 de cada 10 contratos de las dependencias y entidades del gobierno federal fueron mediante el procedimiento de adjudicación directa, siendo la proporción más alta en los últimos diez años, lo que representa grandes riesgos de corrupción, ausencia de competencia en los concursos y posiblemente no se compre en las mejores condiciones para el Estado (ver gráfico 5).

A diferencia de las adjudicaciones directas, las licitaciones públicas registran una proporción muy baja respecto al número de contratos con cerca del 12%, aunque la ley en la materia señala que debe predominar este tipo de procedimiento en los procesos administrativos del gobierno federal.

Con respecto al comparativo por el monto total en pesos, es la primera vez que las adjudicaciones directas representaban un valor casi similar al de las licitaciones públicas, lo que significaba riesgos de corrupción como asignar contratos públicos a empresarios aliados

del partido político en el poder, lo que se ha llamado como el “mecenazgo”, que en campaña política ciertos empresarios financian a los políticos, y una vez en el poder, estos últimos los benefician con contratos públicos por el procedimiento de adjudicación directa.

Gráfico 4. Porcentaje de contratos públicos por tipo de procedimientos de las dependencias y entidades del gobierno federal, 2015-2020

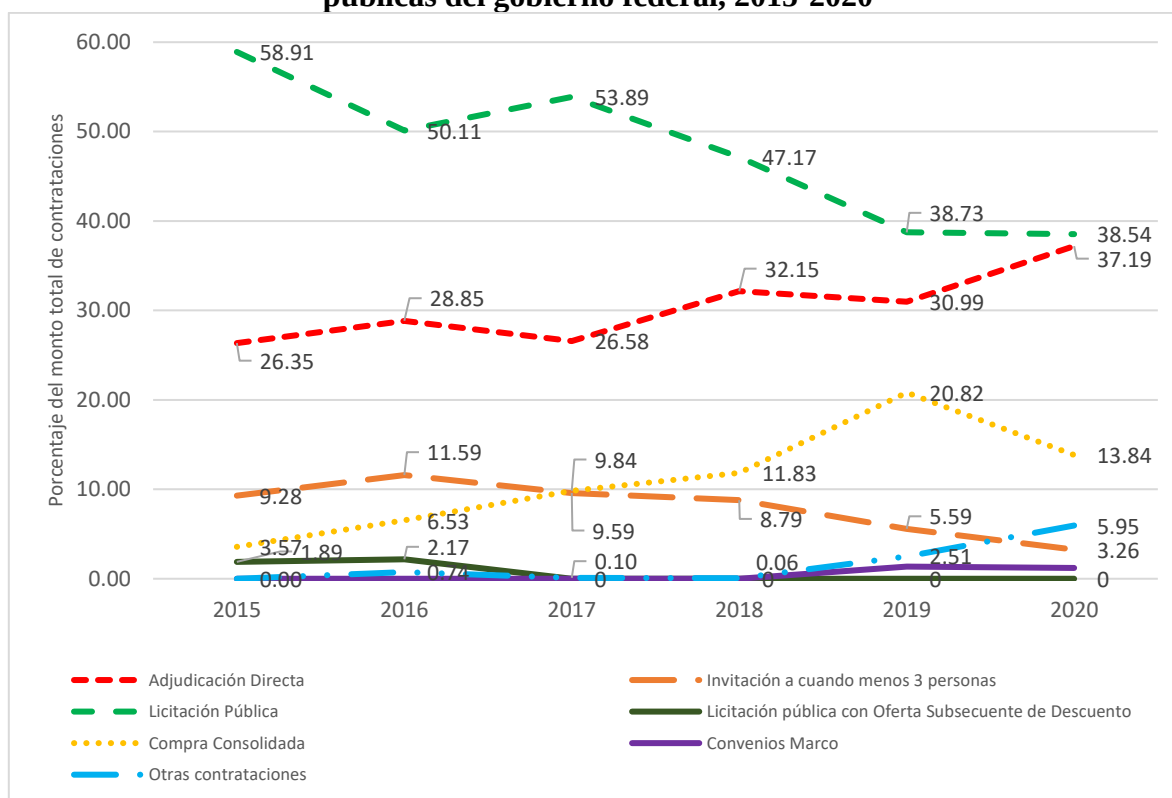


Fuente: elaboración propia con base en CompraNet. Disponible en <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

b) Bajo porcentaje de las compras consolidadas y acuerdos marco en el valor total en pesos de las contrataciones públicas

Las compras consolidadas y acuerdos o convenios marco, presentan menores riesgos de corrupción por la magnitud y el valor total, y suelen ser las más vigiladas por organismos de la sociedad civil y estar más al escrutinio público en los medios de comunicación, aunque no están totalmente libres de dichos riesgos.

Gráfico 5. Porcentaje del monto en pesos en los procedimientos de contrataciones públicas del gobierno federal, 2015-2020



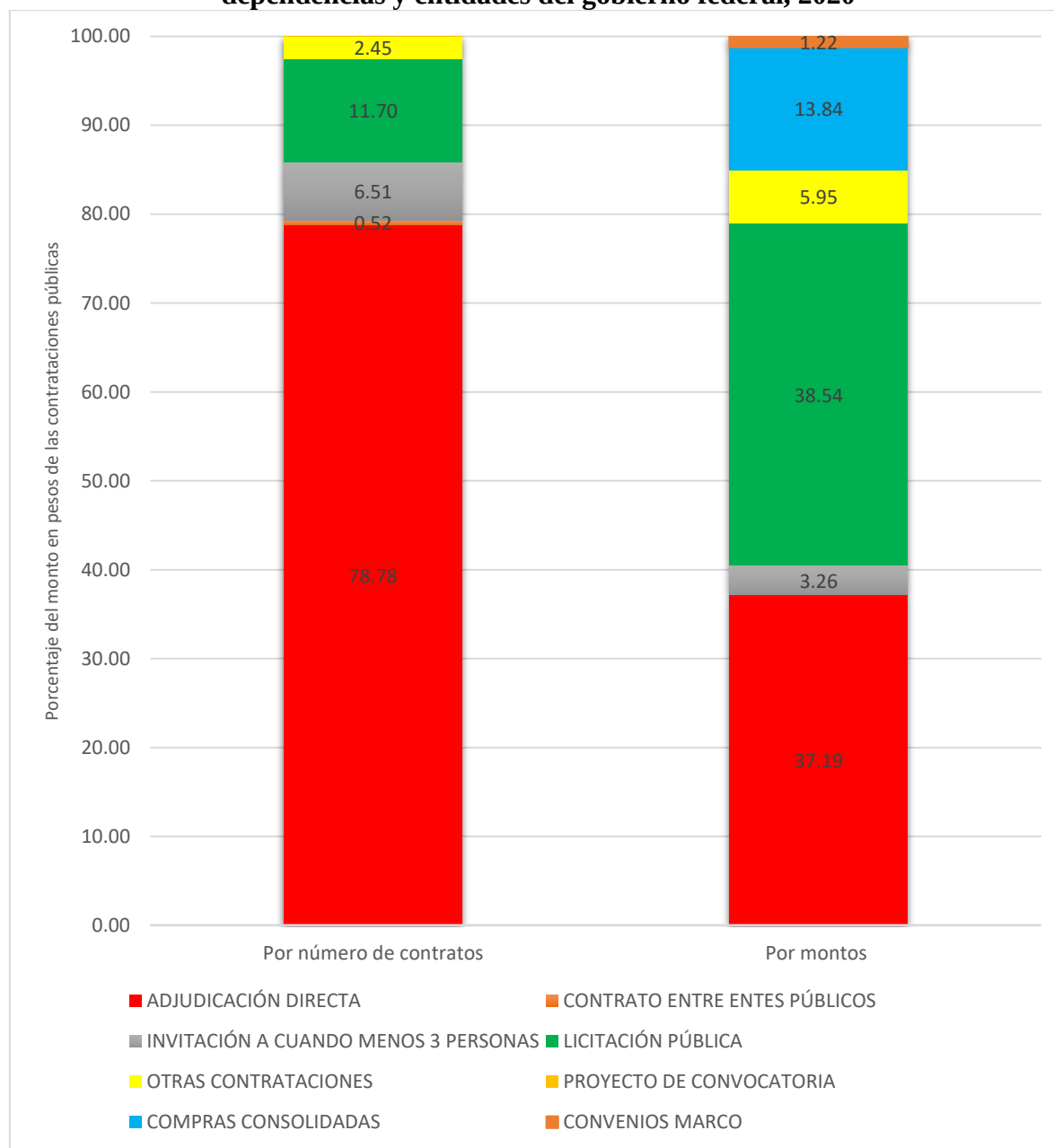
Fuente: elaboración propia con base en CompraNet. Disponible en <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las compras consolidadas son los requerimientos de bienes que solicitan varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o de varias dependencias y/o entidades, y se agregan, con la finalidad de que los contratos sean adjudicados mediante un procedimiento de contratación único, para obtener mejores condiciones en cuanto a precio. Ejemplo de una compra consolidada, es la adquisición del Instituto Mexicano del Seguro Social y de las instituciones de salud en la compra de medicamentos.

El artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) señala que la Secretaría de la Función Pública, mediante opinión de la Secretaría de Economía, determinará, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, se podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad,

precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

Gráfico 6. Porcentaje de contratos públicos por tipo de procedimientos de las dependencias y entidades del gobierno federal, 2020



Fuente: elaboración propia con base en CompraNet. Disponible en <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Además, las ventajas de contar con estrategias como son las compras consolidadas permiten reducir precios, ahorros en la cadena de suministros, disminuye los costos transaccionales (muchas dependencias y entidades públicas pueden realizar el contrato a través de un solo procedimiento de licitación pública), se ofrece mayor certeza a las dependencias y entidades en los aspectos legales técnicos, económicos y contractuales.

Las compras consolidadas también presentan riesgos de corrupción sobre todo cuando existe colusión entre proveedores y servidores públicos del gobierno, o colusión entre las propias empresas que compiten en una licitación.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, los convenios, contratos o acuerdos marco, son una estrategia de contratación basada en acuerdo de voluntades que celebra una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores. Además, los convenios marco evitan la necesidad de volver a negociar los términos y condiciones de una adquisición cada que es necesario comprar un bien o producto. Ya que en estos se definen los requisitos mínimos de calidad que deben de cumplir los bienes o servicios por adquirir, así como el rango de precios aceptable bajo los cuales pueden ser adquiridos.

El fundamento legal de los contratos o acuerdos marco se encuentran en el mismo artículo 17 de la LAASSP, que señala que la Secretaría de la Función Pública también determinará los bienes, arrendamientos o servicios que se harán a través de la suscripción de contratos específicos y que podrán adherirse las dependencias y entidades públicas.

Dentro de los contratos con convenios marco que se han integrado, se encuentran bienes y servicios como suministro de papel, vales de despensa, centros de contacto, ropa de trabajo, licencias de software, servicios de limpieza, servicios de fumigación y jardinería, entre otros.

Las estrategias de compras como los convenios marco solo representaron el 1.2% del valor total en pesos de las contrataciones públicas, aunque las compras consolidadas fueron del 13.8%, sigue siendo un monto no significativo en las contrataciones públicas, lo que demuestra el poco impacto de estas estrategias en el total de las compras públicas (ver gráficos 6 y 7).

c) Las entidades públicas con el valor más alto en contrataciones públicas no registran su compra en el CompraNet

En el CompraNet con la información disponible de la base de datos de dicha plataforma, se tiene la limitante de que no incluye información sobre los contratos que realiza PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad desde el año 2015,¹² debido a que con la Reforma Energética, estas dos entidades cuentan con una ley propia¹³ que incorpora la contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras de este organismo, y que ha sido calificada por la Auditoría Superior de la Federación como laxa¹⁴ en comparación a la ley federal en la materia, principalmente por los resultados de las auditorías en sus informes.

Anteriormente, no se incluían las contrataciones públicas que se realizaban con base en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios del Sector Público (LAASSP) con organismos o entes públicos,¹⁵ pero a partir de los hallazgos que se detallaron con las auditorías forenses que se encontraron en los informes de la Auditoría Superior de la Federación y en organismos de la sociedad civil como fueron los casos de corrupción conocida como la “Estafa Maestra”, en el que se presentó una falta de capacidad para realizar el convenio, subcontrataciones y empresas fantasmas que se crean solo para un contrato público.

¹² En 2013 y 2014, últimos años que se incluyeron los contratos de PEMEX y sus filiales en el CompraNet, fueron por 17,061.3 y de 10,330 millones de pesos, respectivamente.

¹³ Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de agosto de 2014, realiza las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, conforme a los artículos 75 al 81 de esta Ley.

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación (2017). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016, página 54, cuarto párrafo.

¹⁵ De acuerdo con el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la página 48, último párrafo, con respecto a las adjudicaciones directas a universidades públicas con base en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se señala por parte de la ASF lo siguiente: “Se reitera la recomendación que se ha realizado a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para que la información sobre este tipo de adquisiciones sea incorporada al sistema CompraNet, con objeto de reducir las condiciones de opacidad en las que se han desarrollado estas operaciones y dar pie a un entorno apropiado de transparencia y rendición de cuentas, dada la relevancia que ha adquirido este tema en distintos ámbitos”.

d) Concentración en pocos proveedores de los montos en pesos de los contratos públicos del gobierno federal

Una de las características del sistema del CompraNet es la concentración en pocos proveedores los contratos públicos, que implican riesgos de corrupción relacionados con prácticas como favoritismos en las decisiones de los servidores públicos, sobornos, extorsión, conflictos de interés y tráfico de influencias.

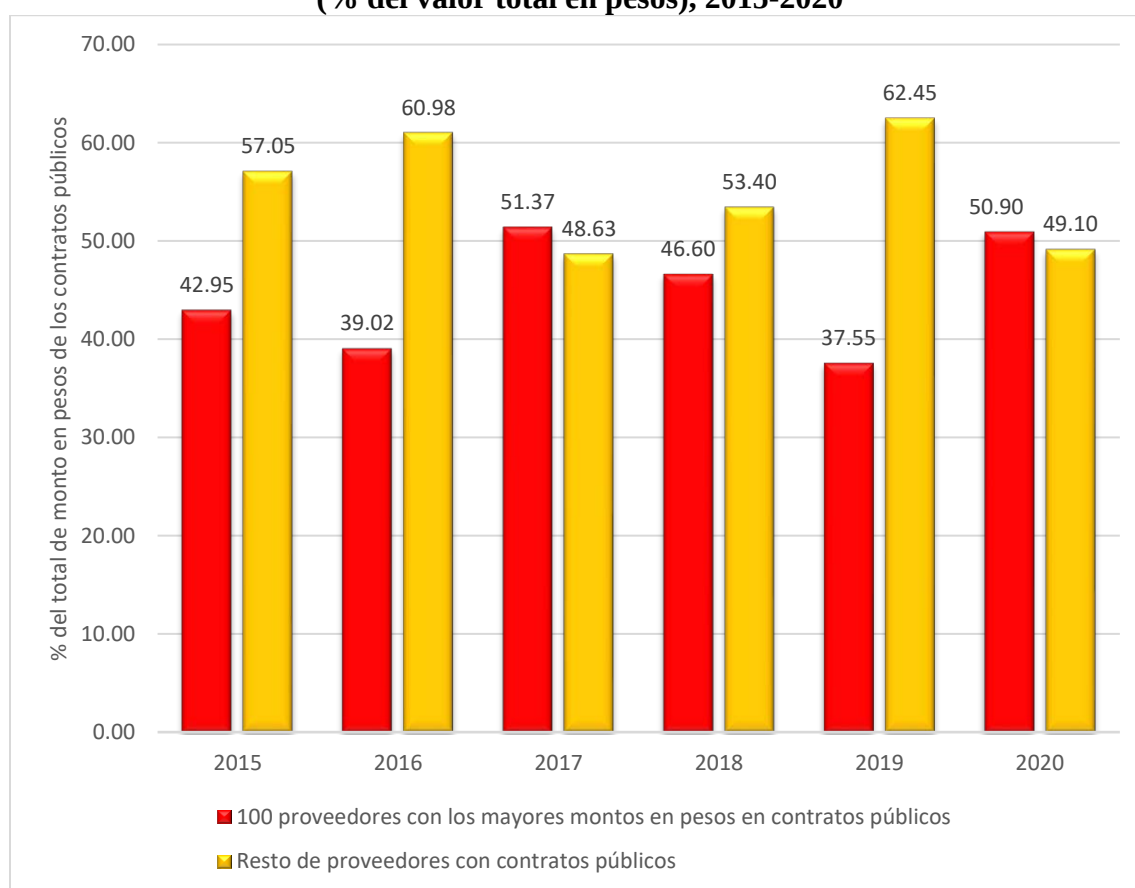
Uno de los objetivos de la política pública de las contrataciones gubernamentales es promover la competencia entre los participantes o empresas, con el propósito de contar con las mejores condiciones (precio y calidad) y que se evite el favoritismo hacia ciertos competidores o licitantes.

Según el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y 27 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), señalan que las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones. Sin embargo, las contrataciones públicas del Gobierno Federal respecto al total de los montos en pesos se concentraban en pocas empresas. Con base en información del CompraNet, los 100 proveedores que eran los que más le vendían al Gobierno Federal representaban cerca de la mitad del valor total de las compras gubernamentales, y si se consideraban a las 500 empresas, la proporción subía a 7 de cada 10 pesos en 2020 (el porcentaje más alto en pesos concentrada por los 100 proveedores fue en 2017, con 51.4% del total de los montos en pesos de los contratos públicos), suficiente evidencia para argumentar que en las contrataciones del gobierno federal no se promueve la competencia y los datos tampoco demuestran que se compra en las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad, conforme al artículo 134 de la constitucional.

Por otra parte, la LAASP y LOPSRM permiten exentar de realizar licitaciones públicas, siempre y cuando se tengan justificaciones referidas al monto de la contratación y condiciones especiales que rodean a la compra (emergencia, urgencia o imprevisto, entre

otros); circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales. También se encuentran las razones de orden económico y falta de competencia real (proveedor único o dueño de derechos). No obstante, los resultados de la consulta a la base de datos de CompraNet muestran que los 100 proveedores con los mayores montos en pesos de contratos públicos del gobierno federal también concentraban una gran parte de las adjudicaciones directas (uno de cada tres pesos), invitaciones restringidas (uno de cada cuatro pesos) y licitaciones públicas (poco más de cinco de cada diez pesos) en 2020.

Gráfico 7. Concentración de las contrataciones públicas del gobierno federal (% del valor total en pesos), 2015-2020



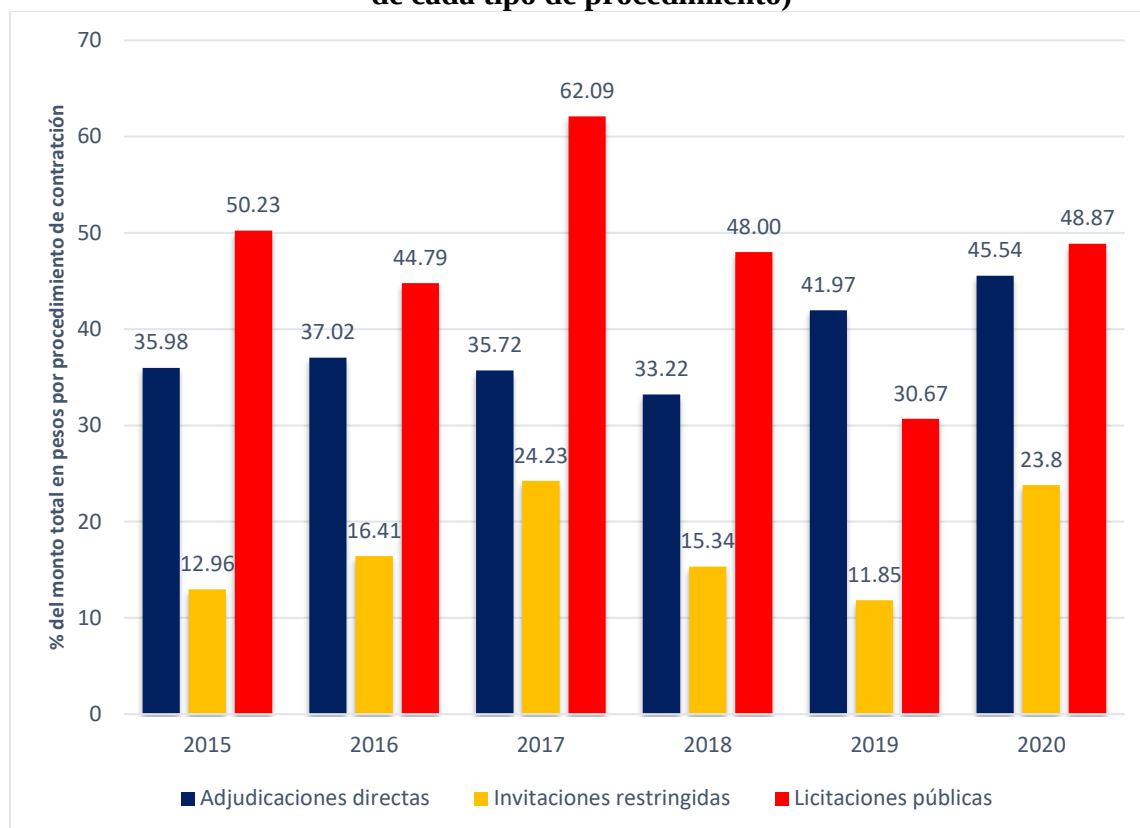
Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>. En 2015 se tenían registrados en CompraNet 68,171 proveedores; en 2016 a 71,428, en 2017 a 66,199, en 2018 a 62,572, en 2019 a 38,958 y en 2020 a 49,705.

Con relación al comparativo de los 100 proveedores con los mayores montos en pesos de contratos públicos entre los años 2015 a 2020, concentraban más de la mitad del valor total en pesos en 2020, siendo la proporción más alta en 2017 con 51.4%.

Estos datos demuestran los graves riesgos relacionados con la corrupción en las contrataciones gubernamentales, principalmente con prácticas de favoritismos, conflicto de interés, sobornos, extorsión y tráfico de influencias.

Cabe resaltar que el análisis de las bases de datos del CompraNet se observó que los 500 contratistas en 2020 concentraban 68.6% del valor en pesos de las adjudicaciones directas y 70.5% de las licitaciones públicas, así como el 70.7% del total del valor en pesos de las contrataciones públicas en el año 2020.

Gráfico 8. Participación de los 100 proveedores con los mayores montos de contrataciones públicas del Gobierno Federal, 2015-2020 (% del valor total en pesos de cada tipo de procedimiento)

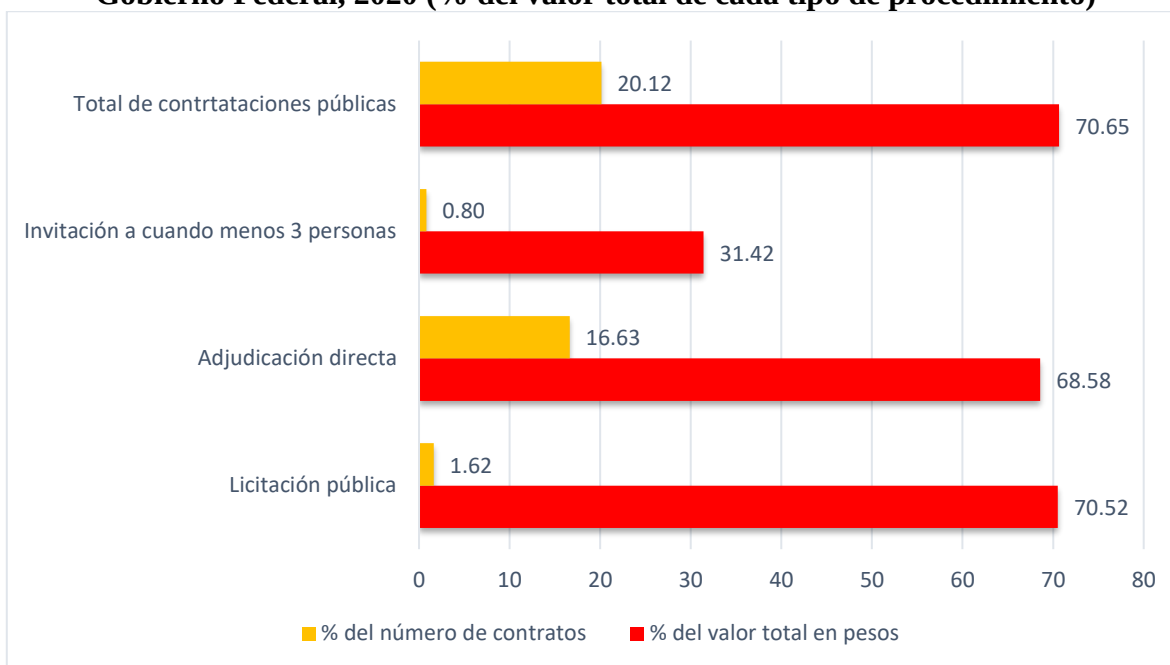


Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Otra muestra de los riesgos de corrupción en las compras gubernamentales se presentó en la entrega de los contratos públicos, en las que existen empresas que en 2020 concentraban más de mil contratos públicos y la mayoría de ellos se adjudicaron de manera directa. Es

importante señalar que se presenta el caso de una empresa que tenía más de 2 mil contratos y casi el 87% de ellos fueron por adjudicación directa.

Gráfico 9. Los 500 proveedores con el mayor número de contratos públicos con el Gobierno Federal, 2020 (% del valor total de cada tipo de procedimiento)

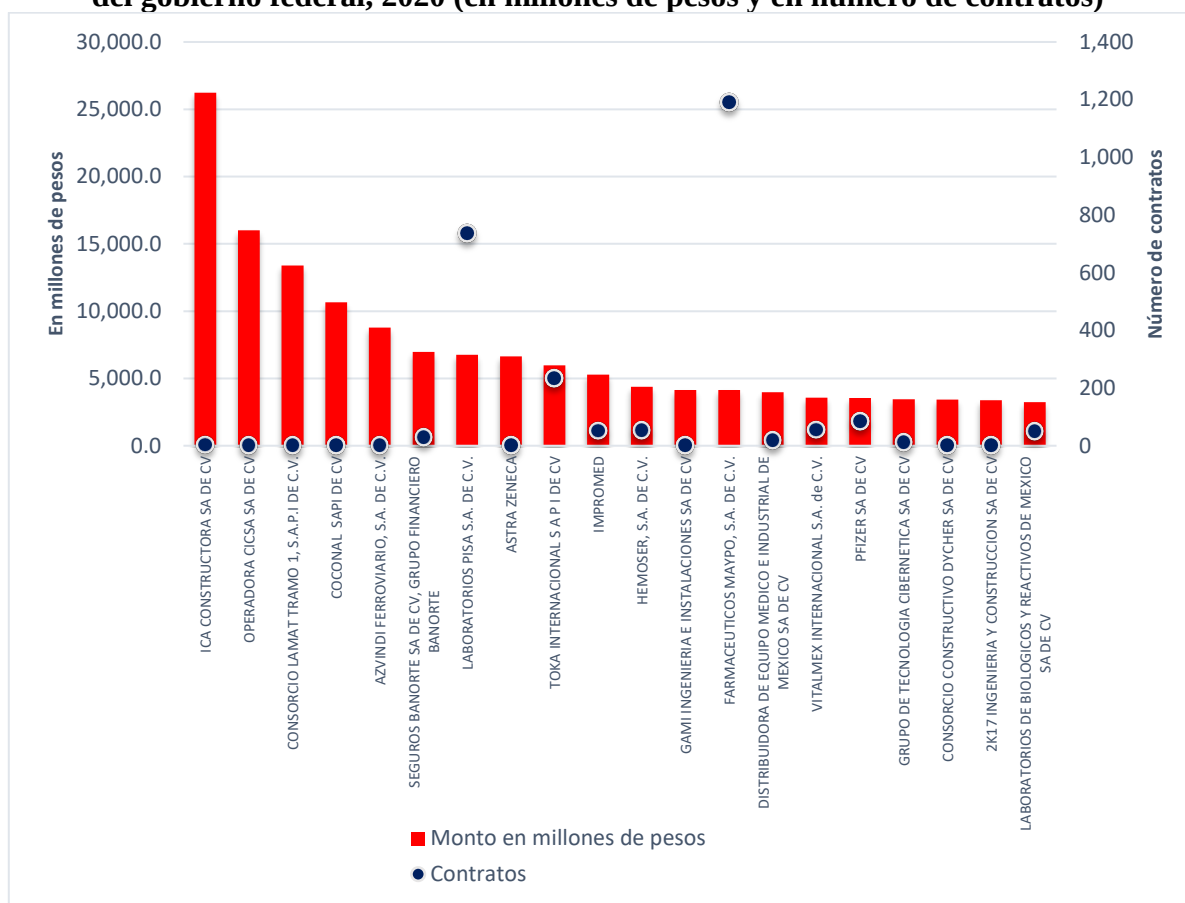


Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de 2020. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

La concentración de contratos públicos y recursos monetarios de las contrataciones públicas por parte de muy pocos proveedores muestra que la práctica del favoritismo de los funcionarios públicos en el Gobierno Federal es un ejercicio recurrente en las compras gubernamentales, lo que impide fomentar la competencia y contratar en las mejores condiciones para el Estado, es decir, de manera ágil, oportuna, eficiente y eficaz.

En 2020, los 20 proveedores con mayor número de contratos obtuvieron el 69.1% de ellos, por el procedimiento de adjudicaciones directa, solamente 279 de los 2,530 contratos los ganaron mediante licitaciones públicas.

Gráfico 10. Los 20 proveedores con mayores montos en pesos de contratos públicos del gobierno federal, 2020 (en millones de pesos y en número de contratos)



Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

6. Eficacia y eficiencia del sistema de contrataciones públicas del gobierno federal

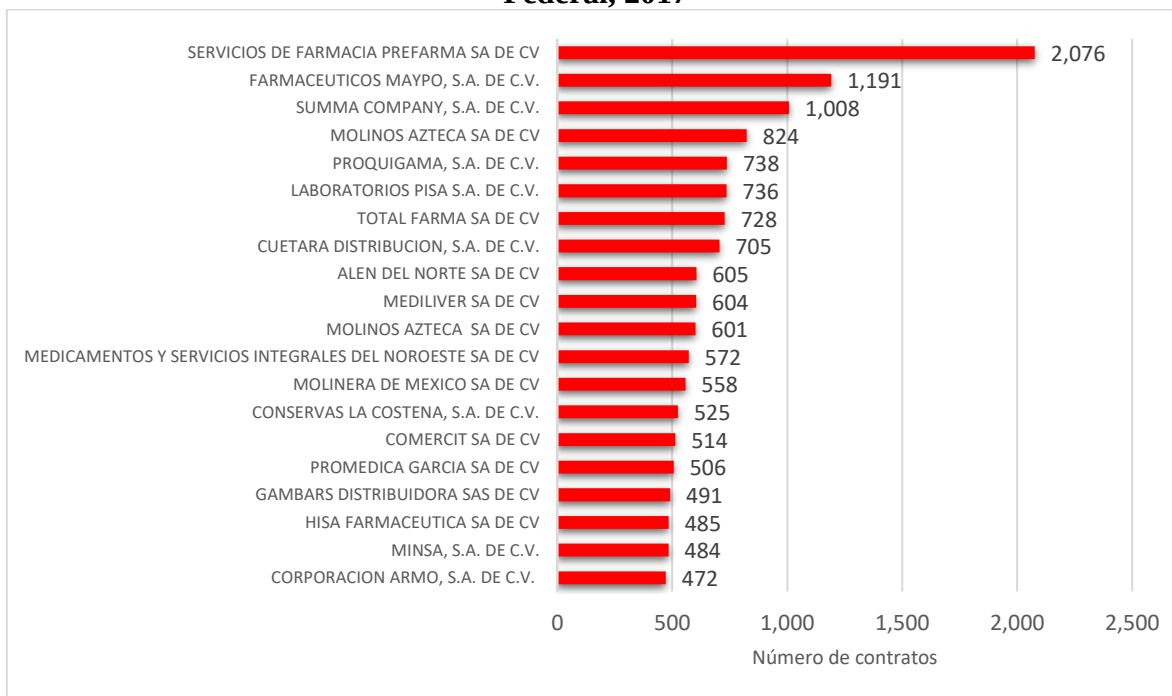
Una de las formas de evaluar la eficiencia de las contrataciones públicas es mediante los costos administrativos en que se incurren en los diferentes procedimientos y por los costos de transacción que se generan a las empresas que buscan la adjudicación de un contrato del gobierno.

Según la Secretaría de la Función Pública, se cuenta con 5,646 unidades compradoras¹⁶ en el gobierno federal en 2020. En la mayoría de los casos, cada unidad de compra realiza sus procedimientos (dependencias, entidades públicas, gobiernos estatales y

¹⁶ El Directorio de Unidades Compradoras se encuentra disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/directorio>

municipales que reciben recursos fiscales federales), esta fragmentación de las contrataciones gubernamentales implica que cada institución tiene diferentes maneras de realizar las compras (en su mayoría, con sistemas no automatizados).

Gráfico 11. Los 20 proveedores con el mayor número de contratos del Gobierno Federal, 2017



Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Es decir, las negociaciones las hacen cada una de las unidades compradoras, con algunas excepciones como son las compras consolidadas que se relacionan con la adquisición de los medicamentos en el sector salud y los acuerdos marco.

Existen altos costos administrativos debido al elevado número de procedimientos de contratación mediante licitación pública o de invitación restringida con bajos montos en pesos (menores a los 500 mil pesos), así como por los elevados costos de transacción que les generan a las empresas, principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (MyPIME's) que participan en las compras gubernamentales o que no pueden hacerlo por los gastos que les generan.

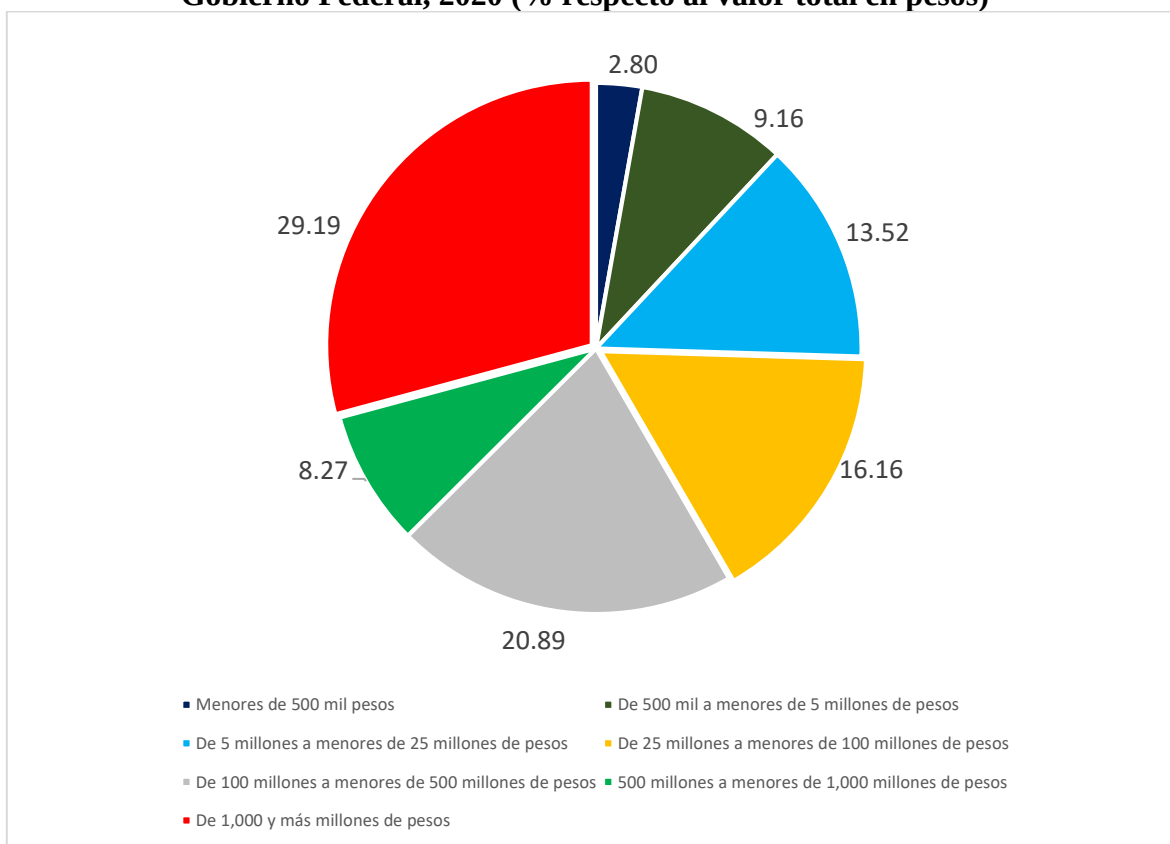
Cabe resaltar que se tienen áreas encargadas en la Secretaría de la Función Pública¹⁷ y ahora en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos normativos, regulatorios, de sanción y prevención del conflicto de interés en las compras gubernamentales, que solo incorporan ciertas estrategias para algunas contrataciones, pero no existe una política efectiva que permita al gobierno federal reducir los costos administrativos y de transacción, solo se cuenta con la implementación de algunas estrategias aisladas y no integrales, como son los contratos marcos y las compras consolidadas, que representan una proporción mínima del total del monto de las contrataciones gubernamentales.

Por otra parte, se presenta en el CompraNet problemas en la actualización en el sistema de información de algunas compras y obras que no se incorporan de dependencias y entidades públicas del Gobierno federal, como lo ha señalado la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años de 2015, 2016, 2017 y 2018.

Con base en los datos del CompraNet de 2020, el rango de los montos de los contratos públicos se distribuía de la siguiente manera: poco más de uno de cada tres pesos eran compras del gobierno federal por 1,000 millones y más de pesos, es decir, en los procedimientos con más valor, aunque solo concentraban el 0.03% del total de contratos. En cambio, las compras menores a 500 mil pesos representaban casi 3 de cada 100 pesos del total, aunque eran equivalentes a casi 3 de cada 4 contratos.

¹⁷A través de diversas unidades administrativas, que realizan las funciones de normatividad, regulación y sanción, son las siguientes: Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, y Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflicto de Interés.

Gráfico 12. Rango de los montos en pesos de los contratos públicos del Gobierno Federal, 2020 (% respecto al valor total en pesos)¹⁸

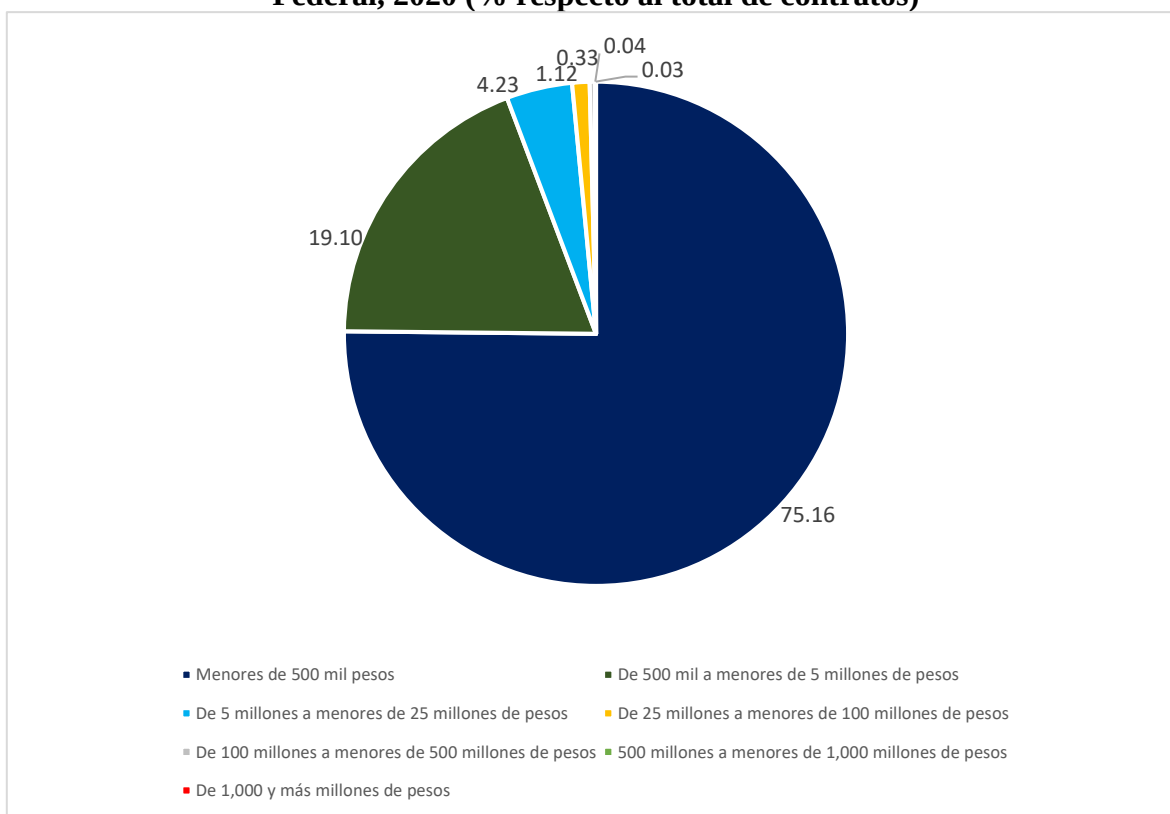


Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de 2020. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetusc/contrataciones>.

Por otra parte, las compras con rangos en pesos de 100 a 500 millones de pesos correspondían a casi 21% del total, pero solamente el 0.33% de los contratos del gobierno federal. En cuanto a los rangos de 25 millones a menores de 100 millones de pesos, eran equivalentes a 16.2% del valor total y 1.1% de los contratos; en las compras gubernamentales de 500 mil a 5 millones de pesos, registraba el CompraNet 9.1% del monto total en pesos y 19.1% de los contratos.

¹⁸ Las contrataciones públicas que se realizaron con monedas de otros países (libras esterlinas, euros, dólar norteamericano, dólar canadiense y yen japonés) se convirtió a pesos mexicanos al tipo de cambio promedio, de acuerdo con el Banco de México, consultado el día 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA113&locale=es>

Gráfico 13. Rango de los montos en pesos de los contratos públicos del Gobierno Federal, 2020 (% respecto al total de contratos)



Fuente: elaborado con base en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

En este sentido, los procedimientos de contrataciones públicas del Gobierno Federal muestran que la mayoría se concentraban en montos menores a los 500 mil pesos, de poco más de 110 mil y que representaban 10,412.8 millones de pesos en 2013 a cerca de 117 mil contratos por 14,300.3 millones de pesos en 2020. Además, los promedios de compras por contrato han disminuido en montos menores a los 500 mil pesos representaron de 125,040 pesos cada uno de ellos en 2013 a 124,216 pesos en promedio por cada procedimiento. Cabe resaltar que la mayoría de estos contratos con valor menor a los 500 mil pesos, el 97.5% de ellos fueron por adquisiciones y servicios.

En los últimos años, el gobierno federal no ha incorporado nuevas estrategias que permitan reducir los costos administrativos, como las contrataciones en rangos menores de 500 mil pesos y de 500 mil a un millón de pesos por procedimientos de licitación pública y

de invitación restringida al menos tres personas. Según la base de datos del CompraNet, el 49.4% del total de los contratos por licitación pública en 2020, eran en los rangos de los montos en pesos señalados anteriormente.

En 2020 se tuvieron 6,751 contratos menores a 500 mil pesos y 2,228 contratos que tenían valores de 500 mil a menores de un millón de pesos, que se realizaron mediante procedimientos de licitación pública. Además, el año con el mayor número de contratos menores a los 500 mil pesos y por el procedimiento de licitación pública, fue en 2015, con cerca de 13 mil 500.

Estos datos demuestran que el realizar licitaciones públicas por estos montos, implican elevados costos administrativos para el gobierno federal, ya que cerca de la mitad de los procedimientos de licitaciones públicas se realizaron en contrataciones públicas menores a un millón de pesos, que generaban gastos en personal encargado de las áreas de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; gastos corrientes por las etapas del procedimiento (elaboración de bases de concurso, términos de referencia, publicación de las bases del concurso, sesiones de aclaración, evaluación de propuestas, publicación de resultados y adjudicación del contrato), y sin que se aplicarán estrategias efectivas, por parte del gobierno federal, que redujeran estos costos administrativos y permitieran una mejor relación precio, condiciones y calidad.

La descentralización de las compras ha dado como resultado, en el Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal, que tenga menor poder de negociación ante los proveedores, una pérdida de control de las unidades de compra, procedimientos menos transparentes (la mayoría se elaboran con sistemas no automatizados) y contrataciones que no se hacen en las mejores condiciones (oportunidad, precio y calidad).

Es importante señalar que la OCDE le hizo recomendaciones a la Secretaría de la Función Pública en enero de 2018, en el “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México”, en el que se evalúa la capacidad del sistema para garantizar que las contrataciones públicas en México se realicen de manera eficiente, efectiva, transparente y con rendición de cuentas. Dentro de las recomendaciones que realiza la OCDE, fueron las siguientes: 1) ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado; 2) trabajar hacia un proceso de contratación electrónica más eficiente,

eficaz y transparente; 3) garantizar la integridad en los procesos de contratación pública; 4) formar a los funcionarios de contratación pública en las competencias necesarias para trabajar con herramientas de contratación electrónica; y 5) implementar prácticas sólidas de datos abiertos de datos abiertos puede estandarizar los datos de contratación pública y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.¹⁹

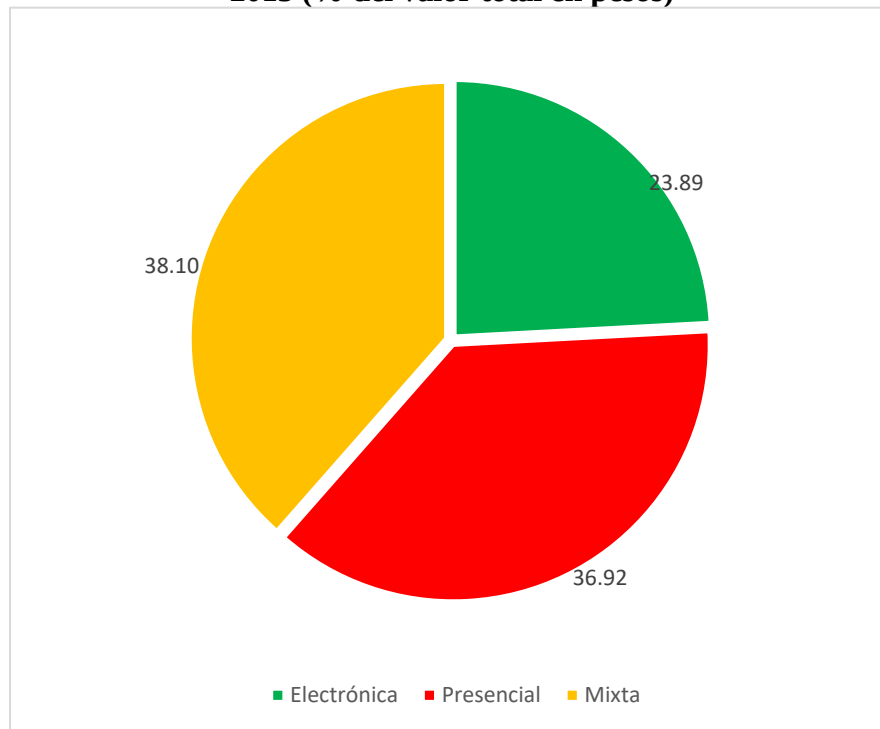
Uno de los objetivos de cualquier sistema de contrataciones públicas, es la reducción o eliminación de costos de transacción para la participación en las licitaciones públicas, lo que promueve el ingreso de nuevas empresas en las compras de gobierno, aspecto que no ha sido cumplido en el Gobierno Federal de México.

De acuerdo con el diagnóstico que realizó la OCDE al CompraNet, señala que cada una de las unidades de compra del Gobierno Federal, usan su forma propia de documentación de contratación y esas unidades solicitan a los proveedores o licitantes diferentes requisitos, lo que genera un aumento en los costos de transacción en la contratación gubernamental y reduce las oportunidades de las MIPyMES para que puedan participar en las licitaciones públicas.

En el CompraNet, se puede obtener los datos relacionados con las contrataciones del gobierno federal que se han realizado mediante formas de procedimientos electrónicos. De acuerdo con los resultados obtenidos de las bases de datos del CompraNet de 2020, poco más de uno de cada tres pesos en contrataciones públicas se realiza a través de procedimientos electrónicos, mientras que, cerca de la mitad del total en pesos de las contrataciones gubernamentales, es por medio presencial, que es más vulnerable a los actos de corrupción.

¹⁹El estudio se encuentra disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es#page1

Gráfico 14. Forma de procedimientos de contratación pública del Gobierno Federal, 2013 (% del valor total en pesos)

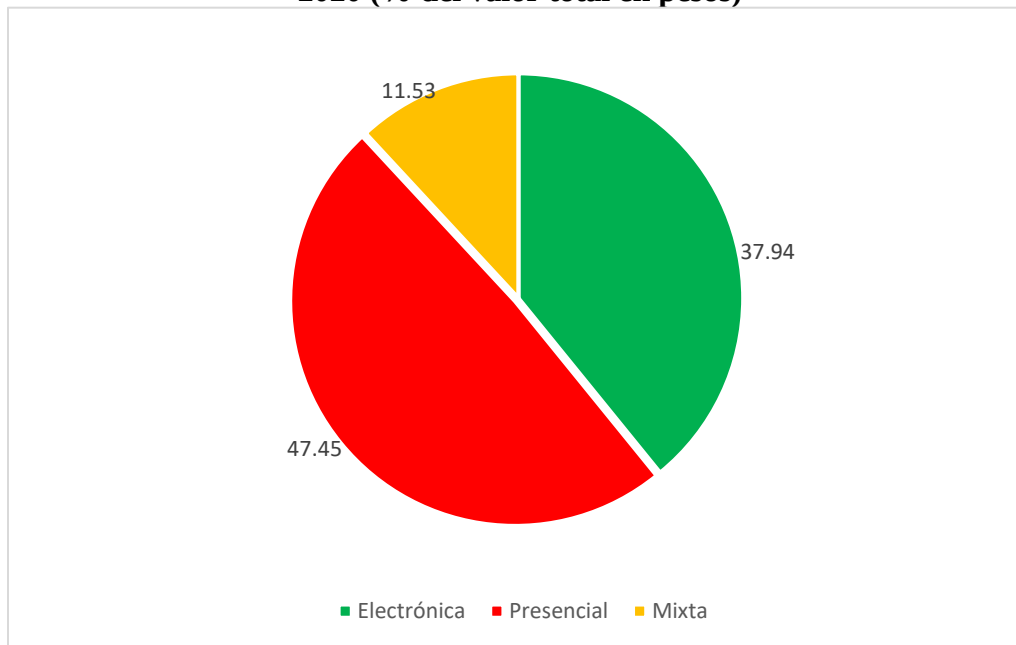


Fuente: elaborado con base en información de la Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de 2013. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Es importante señalar que las contrataciones presenciales generan mayores costos administrativos al gobierno. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de los trámites en México, el gasto operativo de prestación de un trámite digital es entre el 1.5% y el 5% de lo que cuesta prestar un trámite por el canal presencial. Además, en este mismo estudio se menciona que si los 400 millones de trámites federales y estatales que se efectúan al año se hicieran en línea, se estarían generando ahorros por US\$3,500 millones de dólares, frente al costo de depender solamente del canal presencial²⁰.

²⁰ Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://cloud.mail.iadb.org/tramites>

Gráfico 15. Forma de procedimientos de contratación pública del Gobierno Federal, 2020 (% del valor total en pesos)



Fuente: elaborado con base en información de la Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Las ventajas que se tienen al realizar contrataciones gubernamentales electrónicas son las siguientes: procedimientos de compras más rápidos; reducción de los costos de transacción para las empresas que buscan obtener la adjudicación de un contrato; mayor participación de las MIPyMES; reducción de los costos administrativos del gobierno, contrataciones públicas menos vulnerables a la corrupción, más transparentes y sometidas al escrutinio público.

Los costos de transacción que se generan a las empresas que participan y se les adjudican contratos públicos, se pueden dividir en tres: costos ex-ante (preparación de propuestas técnicas y económicas, diseño, elaboración de contratos, negociaciones, acceso y verificación de la información); formalización del contrato (revisión de obligaciones y derechos, así como del marco jurídico y regulatorio); y costos ex-post (adaptación, solución de controversias, cumplimiento de compromisos y renovación).²¹

²¹ Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting*. The Free press.

Sin embargo, casi la mitad de los montos en pesos de las contrataciones del gobierno federal se aplican mediante la forma de procedimientos presenciales, inclusive aumentó de 36.9% en 2013, 46.8% en 2017 y 47.5% en 2020, cuando se atraviesa por una pandemia de salud, que es cuando debería aumentar el procedimiento de forma electrónica, en el que apenas llegó a poco más de uno de cada tres pesos respecto al valor total en 2020.

Por otra parte, la reducción de costos de transacción y costos administrativos se puede lograr mediante la incorporación de registros de proveedores y contratos, y sistemas de contrataciones que se respalden en plataformas tecnológicas, con el fin de disminuir los trámites asociados a la presentación de ofertas y a la etapa de pre-contratación y contratación de las dependencias y entidades públicas. En efecto, la implementación de estas acciones incrementa la eficiencia de las contrataciones, mejora la gestión, y permiten contar con ahorros para el sector público.

Otro aspecto que influye en la eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal es el recurso humano, debido a que existe una escasa presencia de servidores públicos formados en materia de compras gubernamentales, además de que existe una elevada rotación cuando hay cambios de titulares en las dependencias y entidades públicas, ya que las áreas administrativas, dentro de ellas, las relacionadas con adquisiciones es donde se presentan mayores cambios de personal, debido a que los políticos y funcionarios que llegan a las dependencias y entidades buscan tener el control de los contratos públicos. También se observan pocas opciones para la formación del personal en instituciones que permitan capacitar a los servidores públicos.

7. Análisis comparativo de los procedimientos de contratación públicas y de las estrategias de compras en diferentes países de América Latina

Con el fin de evaluar la eficacia del sistema de contrataciones públicas del gobierno federal, se analizó los resultados de la aplicación de las diferentes estrategias y los ahorros que se lograron, mediante un comparativo con otros países de América Latina, y del cumplimiento de algunos de los objetivos de política pública, en este caso la capacidad del sistema de

compras públicas para incentivar la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyME's).

Para la selección de los métodos de contratación o las estrategias se debe realizar a través de un enfoque multicriterio, debido a que antes de implementar el procedimiento se tiene que conocer el tipo de bienes y servicios (bienes estandarizados, no estandarizados o disponibles en el mercado que necesitan adaptarse) que se quiere adquirir, la complejidad del proyecto, los bienes o productos nuevos desde el punto de vista tecnológico, el nivel de competencia en el mercado, los riesgos de colusión entre empresas, de corrupción (soborno, extorsión, conflicto de interés, tráfico de influencias y favoritismos) y opacidad, los costos del proceso y la urgencia de la compra.

En la normatividad en la materia, por regla general la licitación pública es el procedimiento más utilizado para las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios en América Latina, con el propósito de promover la competencia y tener mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, y se realiza mediante una convocatoria pública para que se presenten propuestas económicas y técnicas, en sobre cerrado.

Cabe resaltar que en la mayoría de las contrataciones públicas en México se siguen utilizando las licitaciones públicas clásicas, pero este procedimiento tiene más posibilidades de ser efectivo cuando se evalúan bienes en que el único parámetro que importa es el precio. Existen algunas desventajas en su aplicación, como son la discriminación de competidores desde la planeación de la compra y la investigación de mercado y los favoritismos que se presentan en las bases que se dirigen hacia un proveedor. Además, las licitaciones no son tan efectivas cuando existen mercados poco competitivos, como es el caso de los proyectos complejos, en contrataciones especializadas y en los que se necesita acreditar experiencia técnica, solvencia, evaluar la calidad, oportunidad y financiamiento.

En el análisis de las estrategias de contrataciones implementadas a nivel mundial, se observa que en el gobierno federal no se han aplicado las mejores prácticas en la materia y que han tenido éxito en otros países. Por ejemplo, en el caso de los proyectos especializados, naciones como Estados Unidos, España y Costa Rica incorporan procedimientos novedosos

de contratación pública como el “Diálogo Competitivo”²² que no se encuentra en el marco normativo del gobierno federal de México. Por lo regular, esta estrategia funciona cuando en el mercado se tienen pocos competidores y donde el precio no es el único criterio de evaluación. En este caso, la unidad compradora dirige un diálogo con los candidatos que desean participar (empresas o proveedores) sin discriminar a nadie, mediante una convocatoria pública, con el fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades.²³

Otros de los métodos innovadores de contratación es la “Mejora de Oferta” que se implementa en los países europeos, y se usa en contrataciones simples de bienes y servicios, así como en obras civiles, sin negociaciones o transferencias de riesgo de ningún tipo, y lo que se busca es solicitar descuentos o mejoras de precios a licitantes competitivos o calificados.

Por otra parte, en proyectos complejos y con bajo número de competidores, se sugiere incorporar estrategias como el “Procedimiento Negociado”²⁴, que se encuentran operando en naciones como Nueva Zelanda y Australia. Esta estrategia se define cuando las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos, restringidos, o de diálogo competitivo sean irregulares o inaceptables por haberse presentado por empresarios carentes de aptitud o en los casos que por las características de los contratos o de los riesgos que conllevan no

²²Schoenmaekers Sarah y Philipsen Niels (2013). The advantages and disadvantages of the various procurement procedures. Documento disponible en: <https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2013/batoev.pdf>

²³El procedimiento comienza a través de la publicación por los órganos de contratación de un anuncio de licitación en el que se darán a conocer sus necesidades y requisitos. Este tipo de estrategias se utilizan en contratos complejos como son la construcción de un aeropuerto, puentes, diques, instalaciones portuarias y otras obras complejas que requieren elevadas capacidades técnicas, administrativas y organizativas. El dialogo dará un trato igual a todos y de una manera confidencial entre ellos para no dar ventajas a ninguno. Concluida la fase de dialogo, el órgano contratante invitará a los licitadores que se califiquen en términos técnicos para que presenten su oferta final y se decidirá a la empresa que tendrá el contrato. Este tipo de estrategias se aplican cuando el órgano de contratación percibe que el uso de procedimiento abierto (licitación pública clásica) o la invitación restringida no permite una adecuada adjudicación del contrato. No obstante, se pueden tener desventajas como el tiempo que lleva y la preparación extensiva del procedimiento por las autoridades responsables de la contratación, la cual requieren una planeación y coordinación entre las áreas requerentes y las de obras públicas o adquisiciones.

²⁴Jiménez Efraim y Roca María Eugenia (2017). Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Vicepresidencia de Países Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones, noviembre de 2017. Documento disponible: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8675/innovacion-en-los-metodos-de-contratacion-publica-en-alc-.PDF?sequence=3&isAllowed=y>

puedan determinarse previamente el precio global. También se aplica en casos de extrema urgencia o donde un procedimiento abierto o restringido no puede atraer ofertas apropiadas. Cabe resaltar que en algunos países europeos y en Colombia se ha utilizado la estrategia de la “Licitación con Negociación” que consiste en que el licitante vencedor y la unidad de compras inician una negociación de los términos y condiciones de entrega, que son con o sin ajuste en el precio del contrato. Este tipo de estrategias es recomendable cuando se trata de contrataciones complejas.

Otro de los procedimientos que se propone para la adquisición de productos y servicios estandarizados que opera en mercados desarrollados es la subasta en sus diferentes vertientes; no obstante, en México se ha dejado de aplicar este tipo de estrategias. Cabe mencionar que la subasta se define como una institución de mercado que cuenta con un conjunto explícito de reglas que determinan la asignación de recursos y los precios basándose en las pujas presentadas por los participantes. En los procedimientos gubernamentales de compras, se adjudica la realización de una obra o un servicio, generalmente de carácter público, a la persona o la empresa que ofrece las mejores condiciones. Este tipo de estrategias se implementa en mercados competitivos con asimetrías de la información, que se refieren a situaciones en las que una de las partes involucradas tiene más información que la otra²⁵ y la efectividad de esta estrategia es cuando se evalúa el precio y no la calidad de los productos.

En Brasil y Ecuador, se utiliza la subasta a la inversa, que es una puja dinámica efectuada de manera presencial o electrónica mediante la reducción sucesivas de precios durante un tiempo determinado. Este tipo de subasta se aplica en la adquisición de bienes con características técnicas uniformes o de común utilización. Dentro de las ventajas de implementar las subastas a la inversa, son: la agilidad con que se realizan, la simplicidad, los

²⁵ Existen seis tipos de subastas, que son: 1) la subasta inglesa, una de las subastas más utilizadas, donde las pujas van aumentando hasta que queda un único comprador, quien se adjudica el bien al precio final. 2) La subasta holandesa, donde el subastador va anunciando precios cada vez más bajos hasta que algún licitante decide aceptar el último precio anunciado. 3) La subasta en sobre cerrado al primer precio, en este caso el licitante pone en un sobre cerrado el precio que está dispuesto a pagar por el bien, gana el bien quien haya puesto el mayor precio. 4) la subasta en sobre cerrado al segundo precio: esta subasta es análoga con la subasta en sobre cerrado al primer precio, pero en este caso el ganador, que sigue siendo quien haga la puja más alta, pagara un precio igual a la segunda oferta más alta. 5) La subasta japonesa es donde los compradores (postores) deben pujar en cada uno de los niveles para permanecer activos en la subasta por el producto. 6) La subasta de atributos múltiples existe una evaluación en la que se otorga un puntaje inicial a la propuesta técnica. Asimismo, se otorga un puntaje a la propuesta económica conforme a la fórmula de precios. Los proveedores tienen la oportunidad de mejorar su oferta económica para obtener el mayor puntaje.

bajos costos de transacción, menores riesgos de corrupción y opacidad. Según el Servicio de Contratación Pública de Ecuador, la implementación de la subasta inversa corporativa de medicamentos ha generado ahorros por 163 millones de dólares anuales.

Cabe mencionar que en México y otros países se han implementado la “Oferta Subsecuente de Descuento” y que es un mecanismo más transparente y permite a los competidores calificados una segunda oportunidad para ganar el contrato reduciendo el precio, después de realizar una licitación. Se inicia cuando un proveedor presenta el precio menor y con base en ese precio se hace una subasta al licitante que haga la mejor oferta. Esta estrategia ha dejado de ser utilizada por el gobierno federal en los últimos años.

En muchos países de América Latina y de Europa se aplica la estrategia de convenios marco, que se define como un acuerdo entre uno o varias entidades contratantes y uno o varios operadores económicos (proveedores), cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones (técnicas y comerciales) que regirán los contratos que se van a adjudicar durante un período determinado (precio y cantidades). Este tipo de acuerdos predominan cuando es más importante la eficiencia del proceso de adquisición (recursos y tiempo), debido a que se eliminan procesos burocráticos en compras de bajo valor, en productos estandarizados y de menor cuantía, y se evita volver hacer otro procedimiento de compra.

No obstante, se tienen algunas desventajas de implementar los acuerdos marco, como es que los precios a menudo no se fijan antes de que se elaboren los convenios, dejando procedimientos abiertos al riesgo de corrupción o que se presente el favoritismo dirigiendo el acuerdo hacia ciertas empresas favoritas del gobierno en turno.

Cuadro 3. Tipo de bienes y servicios que adquiere del gobierno federal y los procedimientos de contratación pública recomendados

Casos de contrataciones públicas	Tipo de bien y servicio	Grado de complejidad o estandarización de los bienes y servicios	Riesgos y grado de competencia	Tipo de procedimiento recomendado
Caso 1. Proyectos que involucran un procedimiento de investigación o desarrollo especializado.	Bienes o proyectos nuevos desde el punto de vista tecnológico (equipamiento militar, satélites de comunicaciones, equipos para uso de telecomunicaciones).	Elevado grado de desarrollo tecnológico y se evalúa precio, calidad y otras características técnicas.	Presentan márgenes con mayor riesgo a la discrecionalidad de los funcionarios públicos y políticos en las bases de las licitaciones, así como conflicto de interés. Existe un bajo número de competidores.	Diálogo competitivo, procedimientos negociados y licitación con negociación. Además, Se recomienda mayor intervención del órgano antimonopolio para detectar la manipulación de servidores públicos en las investigaciones de mercado, debido a la importancia en la actividad económica.
Caso 2. Contrataciones en el marco de proyectos complejos, con un propósito especial.	Requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas (construcción de aeropuertos, trenes rápidos, puentes, diques, instalaciones portuarias y otras obras complejas).	Obras públicas complejas. Es necesario acreditar experiencia y solvencia.	Subcontratación y no cumplimiento de las especificaciones técnicas. No se presentan mercados competitivos (bajo número de competidores) y fijación de precios de los oferentes.	Diálogo competitivo, procedimiento negociado, mejora de oferta y licitaciones con negociación. Mayor transparencia de la contratación y procedimientos en los que existan mecanismos de participación de la sociedad civil y la academia.
Caso 3. Compra de productos estandarizados, de producción y consumo habituales.	Bienes de características técnicas uniformes y de común utilización. Productos fáciles de definir y describir técnicamente para los que existen mercados desarrollados (como son automóviles, medicamentos e insumos médicos). También incluyen productos de uso final, servicios de mantenimiento de automóviles y de limpieza de oficinas.	Bienes y servicios que se pueden definir según estándares habituales en el mercado y con precios de referencia identificables. Se deben incluir las compras de urgencia. Algunos bienes solamente se puede evaluar precio (gasolina). Además, la evaluación técnica puede hacerse de forma rápida.	Pueden existir sobrepuestos, barreras a la competencia, discriminación de empresas y problemas de colusión entre competidores o proveedores. En estos bienes y servicios se tienen mercados competitivos (muchos competidores).	Acuerdos marco (catálogo electrónico de bienes y servicios) mediante licitación pública, subastas a la inversa y compras consolidadas (la baja frecuencia de este tipo de compras evita que los proveedores se coludan). Se recomienda la implementación de licitaciones públicas solamente cuando se pretende evaluar precios. Incorporación de MIPyME's. Mayor intervención del órgano antimonopolio para evitar la colusión.
Caso 4. Adquisición de productos habitualmente disponibles en mercados desarrollados, pero que requieren adaptación (no estandarizados).	Son los bienes y productos que se necesitan adaptar a las necesidades de las dependencias y entidades (patrullas para la policía, ambulancias, equipamiento informático, sistemas específicos de comunicaciones, despensas de programas sociales, etc.).	Bienes y servicios que se encuentran disponibles en el mercado. Entre un 40 y 60% del valor total de las compras se debe a este tipo de bienes y productos.	Debido a la frecuencia de las compras y al mercado competitivo de este tipo de bienes puede existir colusión de empresas y servidores públicos. Muchas veces la provisión no se hace en tiempo y forma.	Licitación pública, acuerdos marco mediante licitación pública, subastas (oferta subsecuente de descuento) y compras consolidadas. Incorporación de MIPyME's. Es necesaria una mayor intervención del órgano antimonopolio para evitar la colusión.

Fuente: elaborado con base en Rose-Ackerman Susan (1999). Reducing Incentives and Increasing Costs. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Págs. 59-68, Cambridge University Press.

a) Las estrategias de contrataciones públicas del gobierno federal en México

En México, la Secretaría de la Función Pública define los contratos marco como un “acuerdo de voluntades que hace el gobierno y uno o más proveedores, a través del cual se establecen los términos y condiciones que regularán la asignación de contratos específicos durante un período de tiempo”.²⁶

Según la información de la página de internet de ChileCompra, “los convenios marco son una modalidad de compra de bienes y servicios que opera a través de un catálogo electrónico o tienda virtual y constituyen la primera opción de compra de los organismos públicos”. Estos acuerdos se implementan a través del procedimiento de licitación pública que efectúa la Dirección ChileCompra, centralizando las negociaciones de los precios. Los proveedores que resultan adjudicados pasan a formar parte del catálogo electrónico ChileCompra Express, pudiendo ofrecer sus productos en esta tienda electrónica y los organismos públicos hacen su pedido sin realizar ningún procedimiento, más que la orden de compra directamente al proveedor.

En Colombia Compra Eficiente, que forma parte del Sistema Electrónico de Compra Pública de ese país, cuenta con una “Tienda Virtual del Estado Colombiano”, que integra un catálogo de bienes y servicios que opera al igual que en Chile, por acuerdos marco. En esta tienda virtual, los organismos públicos se encuentran obligados a adquirir dichos productos empleando esta modalidad, y pueden realizar compras menores (bienes homogéneos o productos estandarizados) o de menor cuantía y también elaborar contratos de servicios básicos. En caso de no encontrar los productos o servicios que necesitan, las unidades de compra pueden hacer un procedimiento de licitación. Este mecanismo de contrato marco y tienda virtual se incorporó en la normatividad colombiana desde el año 2013.

²⁶Los Acuerdos Marco operan cuando existen órdenes de compra frecuentes basadas en especificaciones similares; el volumen requerido no puede estimarse de forma precisa; debido a la imposibilidad de las fechas de entrega que no pueden ser anticipadas con precisión; cuando las unidades de compras de dependencias y entidades adquieren los mismos bienes; en el caso de que las unidades de compra pequeñas carecen de capacidad para negociar y administrar sus contratos; en operaciones de emergencia, y no se tiene el tiempo para realizar todo el proceso tradicional. Según la Secretaría de la Función Pública, se han tenido contratos marco en bienes y productos como: vales de despensa, ropa de trabajo, arrendamiento de vehículos terrestres, mantenimiento vehicular, adquisición de vacunas, medicamentos de patentes, calzado de protección, ropa de trabajo, organización integral de eventos y reservación, expedición y entrega de pasajes aéreos.

Otro de los países que cuenta con “Tienda Virtual” es Uruguay, con la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, que es un espacio electrónico donde se ubica el conjunto de productos disponibles correspondientes a los convenios marco vigentes, en donde se establecen condiciones de contratación y en el que los proveedores asociados pueden ofrecer sus productos.

Este tipo de acuerdos, en Chile, Colombia y Uruguay han resuelto entre el 50% y 70% de las operaciones de la contratación pública de esos países. Cabe aclarar que la definición de los contratos marco de Chile, Colombia y Uruguay con respecto a México son diferentes. En México, ya se opera con una “Tienda Digital” o catálogo electrónico solo de productos como papelería y artículo de oficina, los contratos marco se realizan mediante una investigación de mercado, negociación con proveedores y del visto bueno o aval de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de obtener buenas condiciones de precio, calidad y oportunidad, lo que permite que otros organismos públicos del gobierno federal pueden adherirse a dicho contrato y hacer sus órdenes de pedidos o servicios a las empresas que establecieron el contrato marco sin la necesidad de volver a realizar nuevos procedimientos de licitación pública o invitación restringida.

Otra de las estrategias que considera la SHCP en sus políticas de contratación son las compras consolidadas, que es cuando se integra en un solo procedimiento los requerimientos de varias unidades administrativas, dependencias o entidades, para obtener mejores precios, aunque ha perdido importancia respecto al valor total de las contrataciones del gobierno federal en los últimos años. En este tipo de compras, se realiza cuando se busca adquirir productos estandarizados, bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, productos fáciles de definir y describir técnicamente para los que existen mercados desarrollados de producción y consumo habituales, pero que requieren adaptación. Es importante señalar otras diferencias entre los sistemas de contrataciones públicas de los países considerados en este estudio y CompraNet de México. En el caso de los sistemas de compras de Chile, Colombia y Uruguay incluyen en su plataforma a los gobiernos estatales (regiones y departamentos) y locales (municipalidades y alcaldías); en cambio, en el CompraNet solamente se registran las compras del gobierno federal y con recursos federales que ejercen los gobiernos estatales y locales. Por otra parte, el sistema de contrataciones

públicas de Chile, Colombia y Uruguay son más centralizados, debido a que la mayor parte de las negociaciones de precios, calidad y procedimientos se hacen desde la unidad de compras principal, en cambio, el CompraNet de México se considera un sistema descentralizado en un número elevado de unidades de compras en las dependencias y entidades públicas, muchas veces cada unidad aplica sus propios procedimientos y diferentes formas de realizar las compras, además que generan mayores costos de transacción a las empresas debido a que al no existir un registro de proveedores como en ChileCompra, no se puede eliminar la entrega de documentación en cada uno de los procedimientos de contratación en los que quieran participar las empresas, cuando en Chile los proveedores lo hacen solamente una vez.

b) Resultados de la aplicación de las estrategias de contrataciones gubernamentales

Con el fin de evaluar la eficacia de las contrataciones públicas se hizo una búsqueda de la información de las estrategias implementadas en otros sistemas de compras gubernamentales de países de América Latina, y en contextos económicos y sociales parecidos a los de México. En este sentido, se obtuvo información de ChileCompra, que es el sistema de contrataciones públicas del Estado de Chile que opera desde el año 2003, calificado por organismos internacionales como el principal exponente de la región en materia de modernización de procesos, eficiencia, desarrollo de prácticas promotoras de la transparencia, prevención de la corrupción y la rendición de cuentas al ciudadano, y funciona con un marco regulatorio único en la materia. Además, se incluyeron datos de otros sistemas de contrataciones públicas que han tenido mejoras considerables en cuanto a eficiencia, reducción de riesgos de corrupción y mayor transparencia en los últimos años, como la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay, Colombia Compra Eficiente y ComprasNet de Brasil, con el propósito de realizar un análisis comparativo con la información del CompraNet de México. Con base en los datos de los organismos de compras gubernamentales mencionados anteriormente, se observa que las licitaciones públicas respecto al valor total de las contrataciones siguen siendo el procedimiento más utilizado en América Latina. En el CompraNet de México se aplicaba esta estrategia en casi dos terceras partes de las compras respecto al valor total, en ChileCompra se registraron porcentajes de poco más de la mitad y en Colombia Compra Eficiente se ubicaba en cerca de la mitad. En cambio, Uruguay se

presentaba la proporción más baja con 37.0%, que se explica en parte por los acuerdos marco en su tienda virtual y por la contratación directa (adjudicaciones directas) y restringida. En el caso del gobierno federal de México, el hecho de contar con proporciones muy altas de sus contrataciones por licitación pública respecto a otros países de Latinoamérica, no necesariamente le ha permitido ser un sistema de contrataciones pública efectivo, con menores riesgos de corrupción, transparente ni tampoco eficiente.

En cuanto a las principales diferencias se observaban en las adjudicaciones directas e invitaciones restringidas, ya que en Uruguay fue de 24% en 2016 y bajó a 18.0% en 2017 (llamada como licitación abreviada que es la invitación restringida y la contratación directa) y en Chile llegaba a 21.3% del valor total de las contrataciones públicas. En cambio, los resultados del CompraNet de México eran más del doble respecto a Chile y Uruguay, y en Colombia, que se le denomina “Contratación Directa”, fue de 42.0% en 2017 (ver cuadro 1). Lo anterior se explica por distintas razones, la primera de ellas es que existe una política de descentralización y fragmentación de las compras en el gobierno federal de México, en 5,646 unidades compradoras en dependencias y entidades públicas, y con un catálogo de productos limitado en una tienda virtual; caso contrario a lo que sucede en Chile y Uruguay, que cuenta con un sistema de negociación más centralizado, y presentan un mayor control sobre las unidades compradoras, que permite reducir las adjudicaciones directas o sin competencia, lo que tendrá como resultado procedimientos en las mejores condiciones en cuanto precio, calidad y oportunidad.

Otra de las razones se debe a que existe una tienda o mercado virtual en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay con un catálogo de productos electrónicos mediante acuerdos marco, lo que ha dado como resultado una disminución del “trato o adjudicaciones directas” en estos países. Por ejemplo, en ChileCompra, su plataforma integra un catálogo electrónico de más de 105 mil productos y servicios en línea, y que se adquieren mediante un contrato marco²⁷, en la cual se establecen a través de una licitación pública, por una sola

²⁷Según la página de internet de ChileCompra, “los Convenios Marco son una modalidad de compra de bienes y servicios a través de un catálogo electrónico de productos y servicios o tienda virtual y constituyen la primera opción de compra de los organismos públicos.

Cada convenio marco se asocia a uno o varios rubros o industrias y se incluye en el catálogo a través de una licitación pública que efectúa la Dirección ChileCompra, centralizando las negociaciones de los precios. Los proveedores que resultan adjudicados pasan a formar parte del catálogo electrónico ChileCompra Express,

vez, con precios y condiciones de compra de bienes y servicios, durante un período determinado controlada por una sola unidad de contrataciones. Esta plataforma funciona por medio de la tienda virtual llamada ChileCompra Express que empezó a operar en 2003, a la que acceden los organismos públicos sin que realicen algún otro procedimiento adicional (licitación pública, adjudicación directa o invitación restringida), pudiendo emitir directamente una orden de compra a los proveedores, reduciendo costos administrativos, simplificando con ello los procesos de adquisiciones y permitiendo la entrada a dicha tienda de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyME's). La vigencia de los Convenios Marco en ChileCompra es entre 3 a 6 años, pero eso depende de la industria y las necesidades de los organismos públicos²⁸.

Cuadro 4. Procedimientos de contrataciones públicas de países seleccionados (% del valor total)

	2013	2014	2015	2016	2017
Licitaciones Públicas (% respecto al valor total de las contrataciones)					
*ChileCompra  Mercado Público	61.1	57.2	57.3	53.1	53.0
CompraNet México 	60.8	62.3	62.2	55.4	63.8
Colombia Compra Eficiente 	-	-	-	49.0	45.0
Agencia de Compras y Contrataciones del Uruguay 	38.0	45.0	46.0	28.0	37.0
Adjudicaciones directas e invitaciones restringidas (% respecto al valor total de las contrataciones)					
ChileCompra  Mercado Público	17.7	18.4	21.1	21.3	16.3
CompraNet México 	38.1	34.3	36.0	41.6	36.1
Colombia Compra Eficiente 	-	-	-	38.0	42.0
Agencia de Compras y Contrataciones del Uruguay 	30.0	32.0	32.0	24.0	18.0

Fuente: Dirección de ChileCompra, Ministerio de Hacienda (2017). Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), 2016, Informe final, junio de 2017. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf. Datos disponibles de ChileCompra en:

<https://www.mercadopublico.cl/Contratos/Ciudadania>

Para los datos de 2017, se obtuvieron de <https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/>

Colombia Compra Eficiente, datos disponibles de 2016 y 2017 en: https://apps.ur.shinyapps.io/Colombia_Compra_Proveedores/

Agencia de Compras y Contrataciones del Uruguay, datos disponibles de 2013 a 2017 en: <http://observatorio.acce.gub.uy/eportal/montos-adjudicados>

Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

*ChileCompra las licitaciones se dividen en públicas y privadas, las primeras son las conocidas en México como licitaciones abiertas para cualquier proveedor o empresa que quiera participar. Las licitaciones privadas tienen el mismo significado que las invitaciones restringidas (al menos tres personas o empresas).

pudiendo ofrecer sus productos en esta tienda electrónica y los organismos públicos realizan su pedido en la tienda electrónica sin realizar ningún procedimiento, más que la orden de compra directamente al proveedor. Cada entidad pública debe consultar si el producto o servicio que desea adquirir se encuentra en la tienda, antes de llamar a una licitación pública o privada o efectuar un trato directo.” Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueEsCM>

²⁸La información de ChileCompra Express está disponible en: <http://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/TiendaBuscador?esNuevaHome=true>

Considerando las diferencias en la definición y operación de los contratos marco, los resultados entre el CompraNet de México respecto a ChileCompra y Colombia Compra Eficiente en cuanto a la aplicación de esta estrategia, se presentaron porcentajes distintos con relación al valor total de las contrataciones gubernamentales, debido a que estos dos últimos países, como se señaló anteriormente, cuentan con una tienda virtual para los productos estandarizados, adaptados y de menor cuantía.

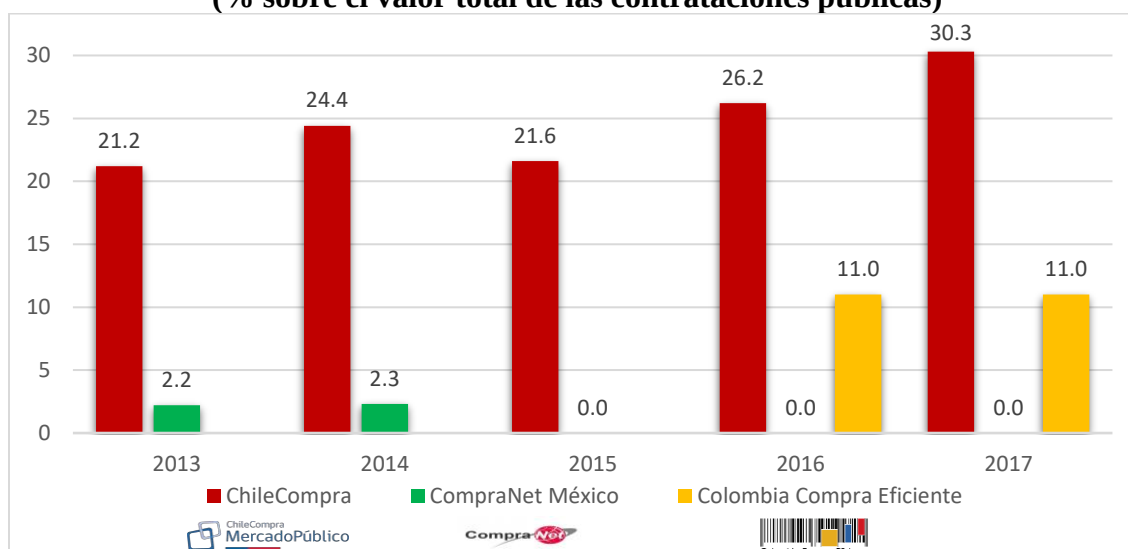
Desde 2015, el CompraNet de México no reportó acuerdos marco en su base de datos, y en 2014 solamente tuvo el 2.3% del valor total de las contrataciones públicas.²⁹ En cambio, ChileCompra, tres de cada diez pesos chilenos de las compras gubernamentales se hacían mediante este tipo convenios en su “Tienda Virtual Express”³⁰, y en Colombia Compra Eficiente, llegaba al 11.0%, que también se negociaba en su “Tienda Virtual del Estado Colombiano”. Estos datos representaron ahorros por negociación de precios a los gobiernos de Chile por 780 millones de dólares en 2017 y en Colombia por 1,000 millones de dólares de 2013 a 2016³¹, reducción de costos administrativos y la disminución de los costos de transacción a las empresas de sus países.

²⁹ En el 6to Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2017-2018, en la página 52, se menciona que se celebraron nueve contratos marco para el periodo 2017-2019. Sin embargo, en la base de datos del CompraNet 2017 no se encuentra dicha información.

³⁰ A través del catálogo de Convenios Marco –la tienda virtual ChileCompra Express- los organismos públicos de ese país hicieron compras por más de 2.3 millones de millones de pesos chilenos (3,715 millones de dólares), lo que implicó un alza real de 39.8% respecto de 2016.

³¹ Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/el-gobierno-colombiano-usa-coupa-para-lograr-mil-millones-de-dolares-en>

Gráfico 16. Acuerdos Marco en ChileCompra, Colombia Compra Eficiente y CompraNet México, 2013-2017
(% sobre el valor total de las contrataciones públicas)



Fuente: Dirección de ChileCompra, Ministerio de Hacienda (2017). Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), 2016, Informe final, junio de 2017. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf. Datos disponibles de ChileCompra en: <https://www.mercadopublico.cl/Contratos/Ciudadania>

Para los datos de 2017, se obtuvieron de <https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/>

Colombia Compra Eficiente, datos disponibles de 2016 y 2017 en: https://apps-ur.shinyapps.io/Colombia_Compra_Proveedores/ Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Una posible solución a los elevados costos administrativos y la fragmentación del Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal de México sería la implementación de una “Tienda Virtual” que incorpore un catálogo amplio de productos, para eliminar los casi 179 mil procedimientos menores a los 500 mil pesos que se realizan en CompraNet, así como la adquisición de productos estandarizados, o que habitualmente están disponibles en mercados desarrollados, pero que requieren adaptación (no estandarizados) y que se hacen por licitación pública e invitación restringida, lo que implica un gasto considerable.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el uso de catálogos electrónicos en convenios marco en algunos países de América Latina ha reducido en 40% los costos de inventario, infraestructura y administración de productos y pueden realizarse el 50% del total

de las operaciones de los sistemas de contrataciones públicas de los países³². En este sentido, como lo han señalado organismos internacionales como el Banco Mundial y BID, la incorporación de los contratos marco mediante mercados virtuales responde a una tendencia actual en naciones de América Latina que buscan mejorar la eficiencia de la administración, así como simplificar y agilizar sus procesos mediante la incorporación de sistemas electrónicos. Sin embargo, en México se aplica esta buena práctica de gestión de forma limitada en las contrataciones públicas.

Con relación a las estrategias implementadas por los responsables de las contrataciones del gobierno federal han desestimado el impacto de las compras consolidadas³³ y las licitaciones públicas por oferta subsecuente de descuento³⁴, en el cumplimiento de los objetivos de política pública en materia de compras públicas.

En el caso de las compras consolidadas no ha sido el instrumento que permita generar ahorros significativos al gobierno federal, e inclusive se ha tenido una reducción del año 2013 en el que representaban casi 13% del total del valor de las contrataciones públicas a cerca de 9% en 2017. En el año 2020, era menor al 14% del valor total en pesos de las contrataciones públicas.

Las compras consolidadas ha sido la estrategia de contrataciones públicas que ha implementado el gobierno federal de López Obrador que ha asumido el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no todo se puede negociar por este mecanismo, ya que se deben aplicar para bienes de uso generalizado y que las unidades de compra requieran el mismo bien o servicio. Cabe resaltar que, dentro de las ventajas de implementar este tipo de estrategias, es la vigilancia de

³² Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://cloud.mail.iadb.org/tramites>

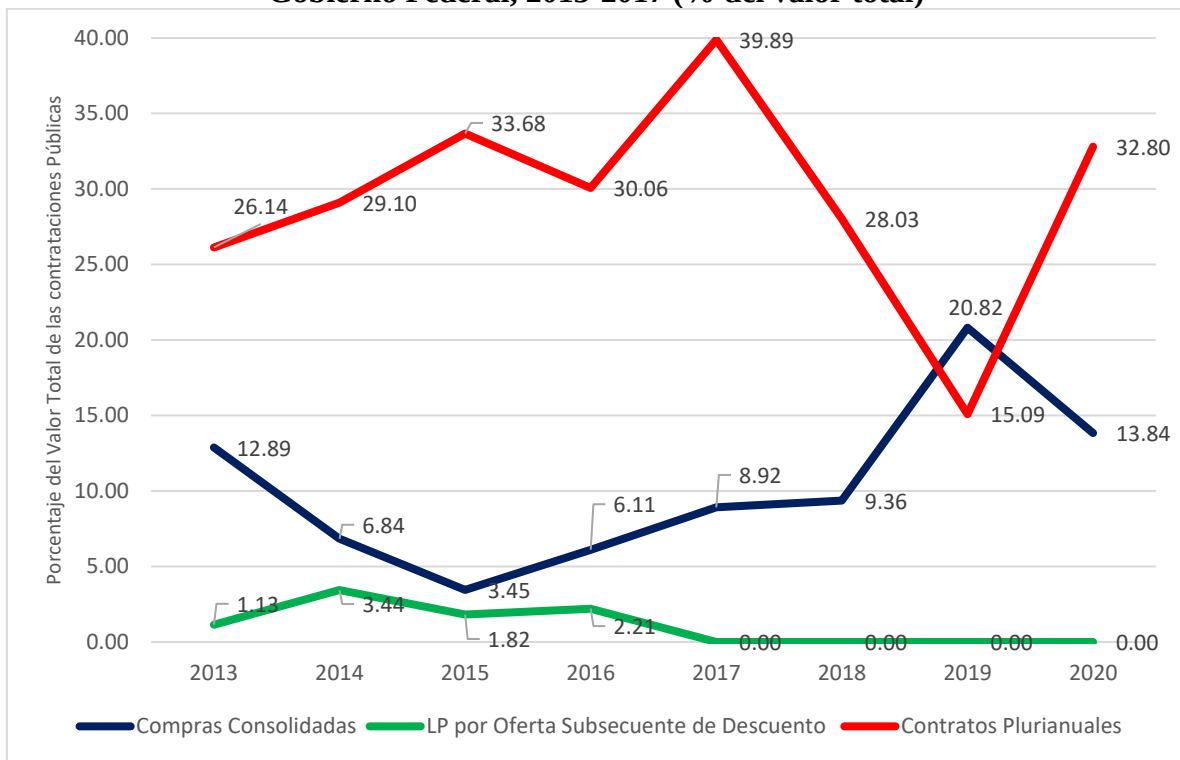
³³ Para la Secretaría de la Función Pública, las compras consolidadas se integran por agrupación de las dependencias y entidades para la compra de bienes estandarizados. Se aplican cuando las características técnicas y de calidad de los bienes y servicios son de uso generalizado; si el volumen de compra es preciso; se establece una fecha de entrega precisa; la frecuencia de compra es baja (en un solo momento); existen varias unidades compradoras que requieren el mismo tipo de bien o servicio.

³⁴ De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las licitaciones públicas por “Oferta Subsecuente de Descuento”, denominadas “Subasta en reversa”, son aquellas que, una vez presentadas las proposiciones técnicas y económicas, los licitantes pueden realizar una o más ofertas subsecuentes de descuentos. En estas ofertas, mejoran el precio ofertado en forma inicial, sin que ello signifique la posibilidad de variar las especificaciones o características originalmente contenidas en su propuesta técnica. Este tipo de licitaciones, se enfocan a compras con características técnicas y de calidad de bienes y servicios muy específicas y que permite una evaluación técnica de forma sencilla; se requiere que exista competencia suficiente en el mercado y se aplican en bienes estandarizados.

las compras por organismos de la sociedad civil, los medios de comunicación y están expuestas al escrutinio de diversos actores por la cantidad de recursos que se dirigen, se deben hacer compras en mejores condiciones para el Estado, se pueden elaborar contratos para adquisiciones urgentes con precios óptimos y permiten la generación de economías de escala para las empresas. Además, la menor frecuencia del procedimiento hace que se reduzcan los riesgos de colusión entre empresas. Dentro de las limitaciones, se excluyen a las MIPyME's, debido a que no cuentan con la capacidad para entregar grandes cantidades de bienes y es difícil realizar este tipo de estrategias en obras públicas debido a la casi nula estandarización. Por lo que respecta a las licitaciones públicas por Oferta Subsecuente de Descuento (Subasta a la Inversa), es un mecanismo más transparente que para poderlo implementar se deben cumplir ciertas características, como son que exista competencia en el mercado, se considere como parte central de la evaluación el precio y que se negocie bienes estandarizados. No obstante, este tipo de licitaciones ha perdido importancia en México, según las bases de datos del CompraNet, pasó del 1.1% en 2013 a 0.0% en 2020 respecto al valor total de las contrataciones públicas, sin que tuviera un impacto considerable y sin ser un mecanismo utilizado por el Gobierno Federal en los últimos años para mejorar las condiciones de precio y calidad en las compras gubernamentales.

Con relación a los contratos plurianuales, el artículo 25, párrafo tercero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el 23 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con los Mismos, lo definen como una contratación que consolida o agrega demanda de diversos periodos, que por el lado de la oferta puede promover una mayor competencia reflejada en mejores precios y condiciones para la Administración Pública Federal. Sin embargo, esta estrategia de compra puede tener algunos riesgos cuando se hace un abuso de este tipo de mecanismos, ya que se estaría privando al gobierno de estar sometiendo sus requerimientos a competencia, se comprometen presupuestos de otros años y se pueden tener compras con precios más altos por algunos periodos, lo que implica ineficacia y mayores riesgos de corrupción.

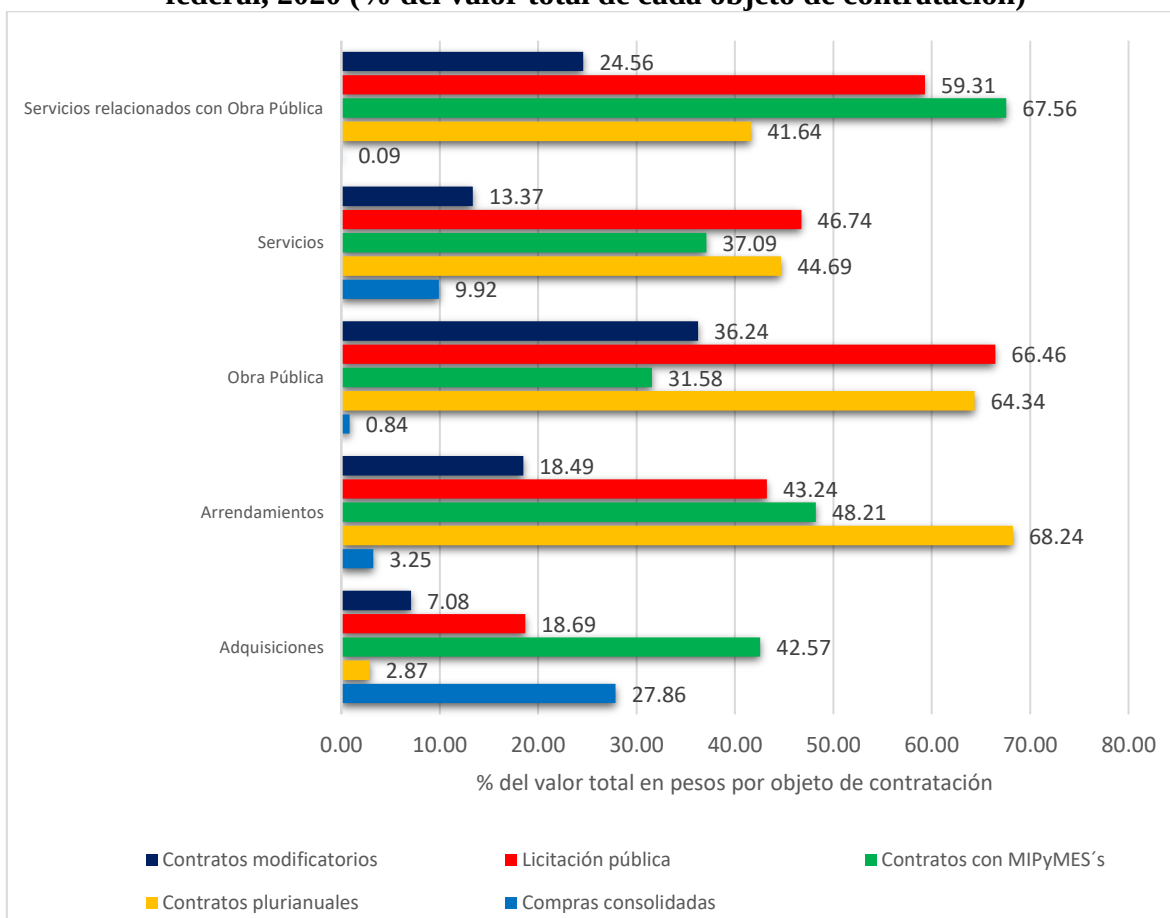
Gráfico 17. Contrataciones públicas por diferentes estrategias de compras del Gobierno Federal, 2013-2017 (% del valor total)



Fuente: elaborado con base en información de la Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

En los últimos años, las contrataciones plurianuales han sido la estrategia más utilizada del gobierno federal. Con base a la información del CompraNet, se ha tenido un crecimiento en términos porcentuales respecto al valor total de las compras en pesos, al pasar de 26.1% en 2013 a casi 33% en 2020. También es uno de los mecanismos que más se implementa en servicios relacionados con obras públicas y arrendamientos, esto se debe a la naturaleza de los procedimientos, que son de mediano y largo plazo, lo que implica extender los contratos a periodos mayores a los presupuestos fiscales anuales.

Gráfico 18. Estrategias implementadas por objeto de contratación del gobierno federal, 2020 (% del valor total de cada objeto de contratación)



Fuente: elaborado con base en información de la Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

En cuanto a los contratos modificatorios, que es cuando existen cambios justificados al acuerdo original, principalmente en montos y tiempos de entrega, se presentaban en arrendamientos y servicios, pero no existe información de parte de la Secretaría de la Función Pública de los impactos de este tipo de acuerdos.

Con relación a la aplicación de cada estrategia y procedimientos por objeto de la contratación en 2020, 2 de cada 3 pesos de obra pública se realizaron mediante licitación pública, pero eso no garantizó contratos con mayor eficacia, ni menores riesgos de corrupción (como favoritismos, sobornos, extorsión, conflicto de interés y tráfico de influencias) ni transparentes, como lo demostraron los resultados de la Auditoría Superior de la Federación

en sus Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, 2016, 2017 y 2018.

Respecto a las compras consolidadas, se centraron en adquisiciones, arrendamientos y servicios que tienen bienes y productos más estandarizados y que pueden realizarse mediante este tipo de estrategias, aunque las proporciones no llegaron ni rebasaron el 30% del valor total de cada objeto de contratación, cuando pueden representar un potencial de hasta un 40% de las operaciones del gobierno federal, lo que implica que es una estrategia que casi no se utiliza para tener ahorros y mejores condiciones de precio y calidad.

c) Participación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas en las contrataciones públicas

Uno de los objetivos de cualquier sistema de contrataciones públicas es facilitar el acceso y promover la participación de las MIPyME's en las compras gubernamentales, aspecto que no ha sido cumplido por el gobierno federal en México.

El incorporar a las MIPyME's a las contrataciones públicas ayuda a reducir la concentración de las compras gubernamentales en pocos proveedores; mejora la competitividad de las MIPyME's; incentiva la competencia en los mercados en donde el sector público adquiere, solicita bienes y obras públicas; el gobierno puede ayudar a muchas micro y pequeñas empresas para iniciar su emprendimiento con contratos gubernamentales; y es un mecanismo anticorrupción para evitar la adjudicación de los contratos a grandes empresas que cuentan con muchos recursos o proveedores favoritos del gobierno en turno.

Con respecto a la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MIPyME's) en las contrataciones públicas, en el comparativo se incluyó información de ComprasNet de Brasil, que integra el sistema de contratación pública del gobierno federal de ese país, ChileCompra, Colombia Compra Eficiente y la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay.

Es importante mencionar que todos los países seleccionados de América Latina contaban con una mayor participación de las MIPyME's en el valor total de las contrataciones públicas que lo registrado en México por el CompraNet, excepto por Brasil.

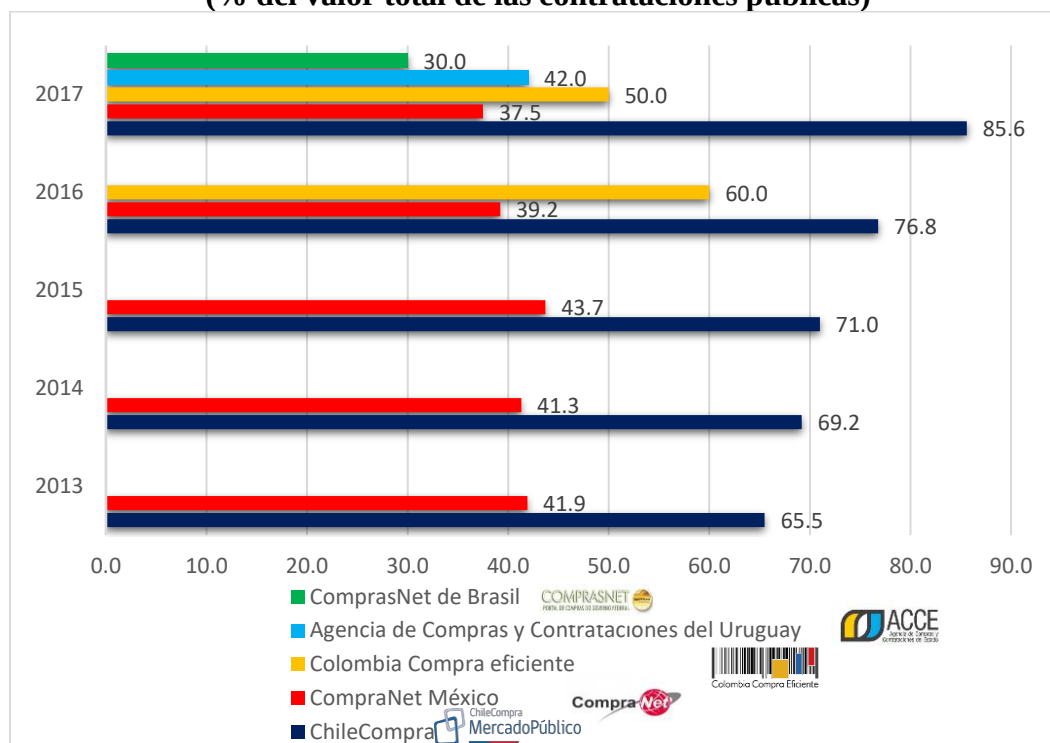
Según la información que está disponible en las bases de datos de las distintas plataformas de los países considerados en el análisis, se observa que en Chile las compras a las MIPyME's tenían un valor total de casi 9 de cada 10 pesos chilenos en 2017, en Colombia era de la mitad, en Uruguay del 42%, en México de poco más de una tercera parte y en Brasil se tenía una proporción de 30%. Estos datos demuestran que en el gobierno federal de México no se promueve la participación de las MIPyME's, como lo hacen en Chile, Uruguay y Colombia.

Cabe resaltar que las MIPyME's han perdido participación en el valor total de las compras gubernamentales del gobierno federal en los últimos cinco años. En 2013, el CompraNet de México registraba que las MIPyME's tenían el 41.9% del valor total de las contrataciones públicas, para 2017 se redujo a 37.5%. Sin embargo, en Chile, que es de los países de América Latina que más incentiva la entrada de empresas micro, pequeñas y medianas a las compras del gobierno sucedía lo contrario en ese mismo periodo, las MIPyME's pasaron de 65.5 a 85.6% respecto del total, es decir, más del doble que en México.

Con relación a la participación de las MIPyME's por objeto de la contratación, la mayor proporción de participación se presentó en servicios relacionados con obra pública con dos de cada tres pesos respecto a su valor total, y la menor en obra pública con casi uno de cada tres pesos de sus contrataciones públicas, ya que gran parte de los contratos son proyectos complejos en los que estas empresas no cuentan con la capacidad para ejecutarlos.

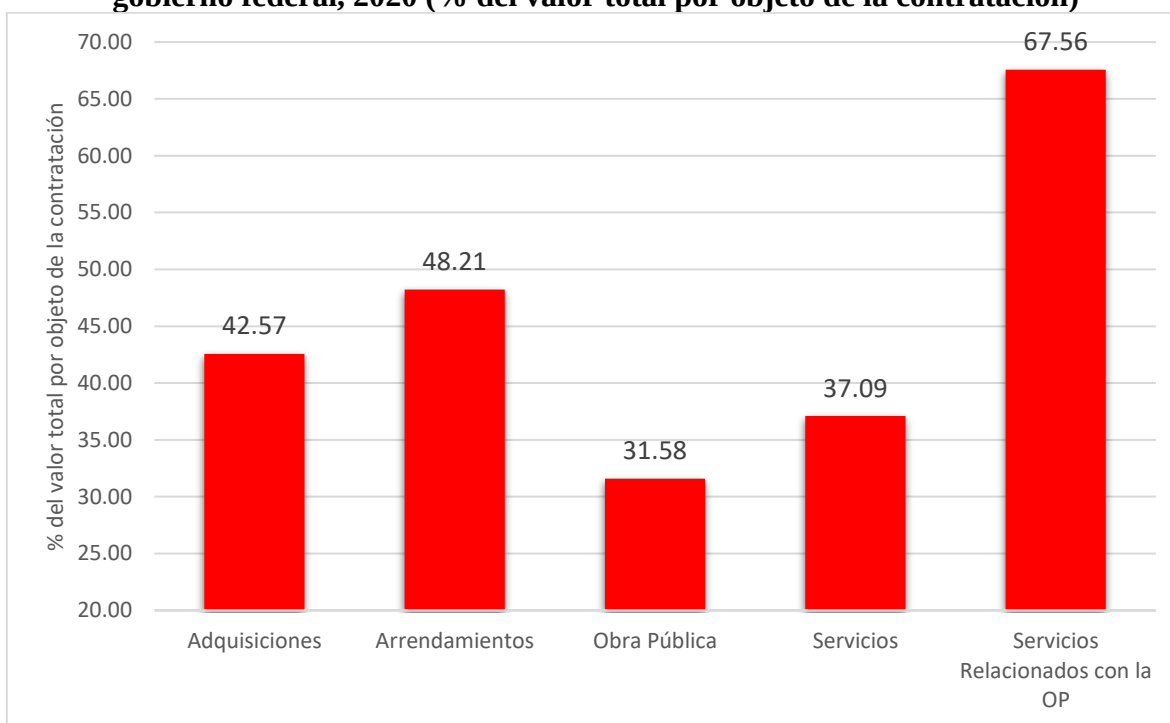
En adquisiciones y arrendamientos llegó a poco más del 42% del total de cada objeto de contratación.

**Gráfico 19. Participación de las MyPIME's en las contrataciones públicas 2013-2017
(% del valor total de las contrataciones públicas)**



Fuente: Dirección de ChileCompra, Ministerio de Hacienda (2017). Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), 2016, Informe final, junio de 2017. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf. Datos disponibles de ChileCompra en: <https://www.mercadopublico.cl/Contratos/Ciudadania>. Colombia Compra Eficiente, datos disponibles de 2016 y 2017 en: https://apps-ur.shinyapps.io/Colombia_Compra_Proveedores/. Agencia de Compras y Contrataciones del Uruguay, datos disponibles en: <http://observatorio.acce.gub.uy/eportal/montos-adjudicados>. ComprasNet de Brasil, información disponible en: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/dados-abertos-2>. Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Gráfico 20. Participación de las MyPIME's por objeto de contratación del gobierno federal, 2020 (% del valor total por objeto de la contratación)



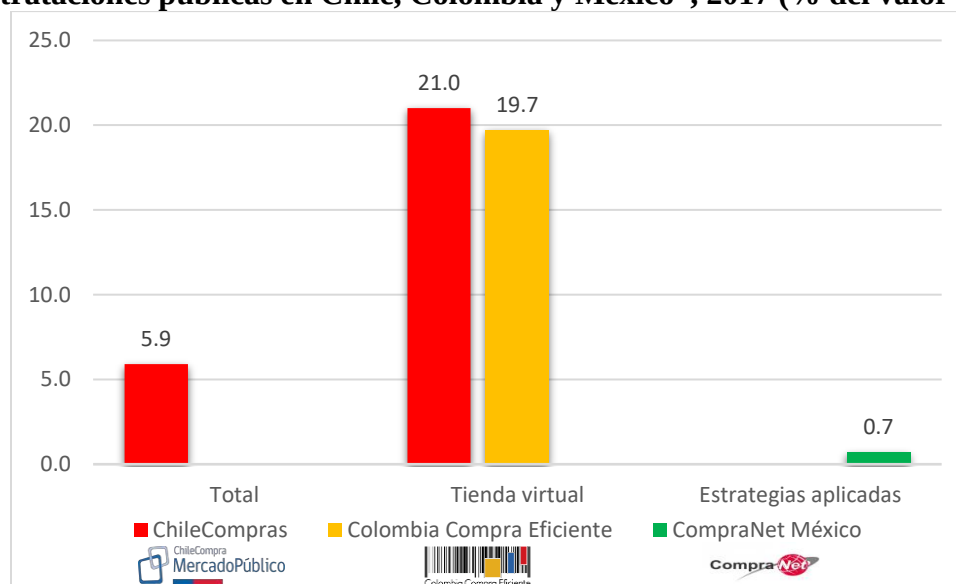
Fuente: elaborado con base en información de la Secretaría de la Función Pública, en los datos de los contratos del CompraNet de 2017. Disponible en: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>

d) Comparativo de ahorros por la implementación de estrategias en las contrataciones públicas

Los organismos que operan las contrataciones públicas en América Latina, como ChileCompra o Colombia Compra Eficiente evalúan los resultados referentes a los ahorros que se generan por las compras gubernamentales. En estos países se considera el ahorro por la negociación de precios (diferencia entre el precio que pagaban las unidades compradoras por un bien o servicio y el precio de referencia o descuento), por eficiencia (reducción de costos administrativos) y los ahorros por menor precio (se estima de los descuentos adicionales generados en la operación, que se estima del ahorro adicional derivado de la

diferencia entre el precio techo o de referencia definido en el catálogo respecto al valor final al que se adjudicó la orden de compra).³⁵

Gráfico 21. Ahorros totales, por tienda virtual y estrategias aplicadas por contrataciones públicas en Chile, Colombia y México*, 2017 (% del valor total)



Fuente: ChileCompra, disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/>

Colombia Compra Eficiente, disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/579>

Secretaría de la Función Pública, Informe de Labores 2017-2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385013/SFP_Sexto_Informe_de_Labores_2018.pdf

*Se considera los ahorros de las contrataciones públicas del periodo de septiembre de 2017 a julio de 2018.

Otros de los ahorros importantes son por las estrategias implementadas como son los contratos marco, las compras consolidadas, compras plurianuales, las subastas a la inversa y la oferta subsecuente de descuento.

En México se tiene poca información respecto a los ahorros de las contrataciones del gobierno federal, con excepción de algunos informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) referentes a compras consolidadas de medicamentos del sector salud y de algunas de las estrategias implementadas.³⁶

³⁵ Colombia Compra Eficiente (2017). Manual para el Cálculo de Ahorros de los Instrumentos de Agregación de Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170309_manual_para_el_calculo_de_ahorros_v.3.0.pdf

³⁶ Según la OCDE, las compras consolidadas (del IMSS y otros organismos públicos) han generado ahorros de entre 5 mil 266 y 6 mil 446 millones de pesos en el periodo de 2013 a 2016. También se reporta que el IMSS ha tenido ahorros por 73 millones de dólares en el periodo de 2009-2010, que representó 8.8% del valor total

Según el Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2017-2018, con la aplicación de estrategias como las compras consolidadas, contratos marco y las licitaciones de oferta subsecuente de descuento, el gobierno federal ha obtenido una reducción de los costos y generando ahorros de aproximadamente 198.4 millones de dólares (3,967.8 millones de pesos),³⁷ en el periodo de septiembre de 2017 a julio de 2018, aunque esto representaba apenas 0.7% del total del valor de las contrataciones públicas en ese periodo.³⁸

En ChileCompra los ahorros fueron significativos por las compras en la tienda virtual (ahorros por eficiencia) y llegaron a 780 millones de dólares y de 721 millones de dólares por ahorros totales de las contrataciones gubernamentales en 2017. Con relación a Colombia Compra Eficiente solamente se tuvo disponible el dato de los ahorros por la tienda virtual que llegó aproximadamente a 138.6 millones de dólares en ese mismo año señalado anteriormente.

Los anteriores datos muestran que la tienda virtual genera ahorros importantes por contrataciones públicas en ChileCompra y Colombia Compra Eficiente, escenario distinto a lo que pasa en México con el CompraNet, que cuenta con un mercado electrónico o virtual limitado.

8. La corrupción en las contrataciones públicas

En México, existe poca información sobre las prácticas de corrupción en las contrataciones públicas, aunque en la mayoría de las encuestas y entrevistas a las víctimas del trámite que se han hecho en el sector privado, los resultados señalan que se presenta una considerable corrupción en las compras gubernamentales. De los datos disponibles, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas de los años 2016 y 2020,

de la contratación por la implementación de la estrategia de oferta subsecuente de descuento. OCDE (2018). Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/segundo-estudio-de-la-ocde-sobre-contratacion-publica-en-el-instituto-mexicano-del-seguro-social-imss_9789264288300-es#page1

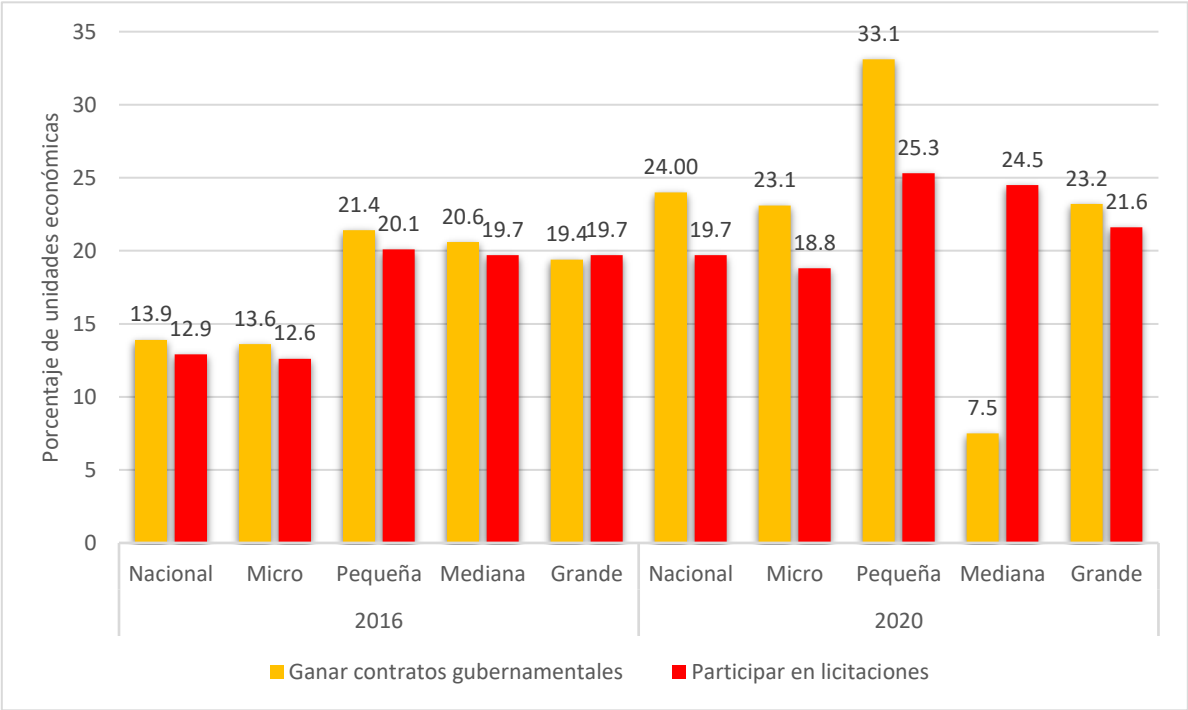
³⁷ Secretaría de la Función Pública (2012). Actualización de la Nota Metodológica para el Cálculo de Ahorros Derivados de la Implantación de Estrategias de Contratación Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/100712/Nota_Metodol_gica_Ahorros_2012_final.pdf

³⁸ Secretaría de la Función Pública (2018). Informe de Labores 2017-2018, pág. 52. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385013/SFP_Sexto_Informe_de_Labores_2018.pdf

elaborada por el INEGI, muestran que las unidades económicas que incurrieron en actos de corrupción, cerca de 14% de ellas, lo hacían para ganar contratos gubernamentales, y casi 13% tenían como objeto el participar en licitaciones públicas en 2016; sin embargo, casi se incrementa al doble en las empresas que estuvieron involucradas en actos de corrupción en 2020, con 24.0% y 19.7%, respectivamente.

Cabe resaltar la elevada proporción de unidades económicas pequeñas en el que una de cada tres son las que incurrían en actos de corrupción para ganar contratos, y una de cada cuatro para participar en licitaciones públicas. Lo mismo sucede con las empresas medianas en el que una de cada cuatro incurrió en actos de corrupción en 2020.

Gráfico 22. Proporción de empresas que incurrieron en actos de corrupción para ganar contratos públicos o participar en licitaciones públicas, 2016 y 2020 (en porcentajes del total de empresas).



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016 y 2020.

Por otra parte, se presenta un aumento relativo de empresas que incurrieron en actos de corrupción de 2016 a 2020, tanto para ganar contratos públicos como para participar en licitaciones, con excepción de las unidades económicas medianas con relación a ganar contratos públicos.

Implementar un sistema integral y efectivo de contrataciones gubernamentales no es una tarea fácil y menos aún en países con corrupción endémica y sistémica como México; que con frecuencia existen contratos públicos que aparentemente cumplen con todas las normas y reglamentos, pero que favorecen a un licitante porque las bases del concurso son hechas a la medida de éstos, discriminando a otros competidores. También es normal encontrar adjudicaciones directas de obras públicas, adquisiciones o servicios a empresas consentidas del gobierno en turno sin la justificación de las normas y disposiciones legales, evadiendo la competencia y sin cumplir con lo señalado en el artículo 134 constitucional de realizar contrataciones públicas en las mejores condiciones para el Estado.

A manera de conclusión

De acuerdo con el análisis y la información anterior, se considera urgente una reforma al Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal en México que reduzca los riesgos de barreras a la libre competencia y discriminación de empresas, y mejore la eficiencia de las compras gubernamentales a través de las siguientes propuestas:

- Desde la parte normativa, es necesario realizar modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para incorporar la “Tienda Virtual o Mercados Electrónicos” mediante convenios marco, que permitan agilizar las compras de menor cuantía (menores a 500 mil pesos) y reducir los costos administrativos, a través de un catálogo de productos usualmente requeridos por las unidades de compra, como lo hacen en otros países de América Latina (Chile, Colombia, Argentina y Uruguay), incluyendo no solo productos de papelería y

oficina, como hasta ahora lo ha hecho el gobierno federal con la “Tienda Digital”, sino que se deberían adicionar otros productos y servicios.

La estructura central de compras negociaría los precios unitarios de dichos productos mediante un proceso de licitación, y cada funcionario a cargo de las adquisiciones en cada dependencia y entidad pública simplemente debe ordenar el número de unidades que requiera en un catálogo electrónico, lo que permitiría la fijación centralizada de las condiciones de compra, reduciría la carga de recursos humanos y materiales que cada unidad de compra destina a la definición de sus adquisiciones y procedimientos y evitaría la fragmentación de las contrataciones públicas.

- La concentración del valor de las contrataciones públicas en pocos proveedores, como se demostró anteriormente, sólo evidencia los favoritismos hacia ciertas empresas “consentidas”. En otros países, principalmente de Europa, existe una estrecha colaboración con los órganos antimonopolios y las comisiones o agencias encargadas de combatir la corrupción. Por lo tanto, se requiere una mayor coordinación entre la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la Secretaría de la Función Pública para trabajar en detectar “licitaciones amañadas o dirigidas hacia un proveedor” mediante una gestión basada en el riesgo, para evitar los acuerdos de colusión entre empresas y que la COFECE tenga facultades en la LAASSP y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para revisar las bases de los concursos y estudios de mercado, al menos de las actividades económicas más significativas o de proyectos complejos (obras públicas como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) o que sean de desarrollo especializado, que no distorsionen el mercado y excluyan a competidores.
- De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, la plataforma del CompraNet requiere ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado, que se enfoque más a un proceso más eficiente, eficaz y transparente; y que garantice la integridad en los procesos de contratación pública. Además, se considera que el CompraNet debe ser una plataforma que registre y

publique en tiempo real todas las contrataciones públicas, incluidas las de PEMEX y sus filiales, así como la Comisión Federal de Electricidad.

- El Sistema de Contrataciones Públicas del Gobierno Federal debe avanzar en realizar procedimientos de compras gubernamentales de forma electrónica para generar mayores elementos de transparencia, menores costos administrativos y de transacción a las empresas. Actualmente sigue predominando la forma presencial, cuando en países como Chile, Colombia y Uruguay las contrataciones electrónicas son casi el único medio entre proveedores y unidades compradoras.
- La intervención y vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil y la academia en las contrataciones públicas es una condición necesaria para reducir la corrupción, no hay sistema de compras exitoso sin la participación ciudadana. En este sentido, es indispensable mejorar el sistema de quejas, para que cualquier ciudadano pueda denunciar los casos de corrupción en los procedimientos de compras. Además, es urgente modificar el diseño de solución de las controversias que implique menores costos de transacción, y que se presentan entre las unidades compradoras y los proveedores en los procedimientos de contratación pública.
- Incorporar en el marco normativo y en la operación del sistema de contrataciones públicas del gobierno federal métodos de compras innovadores y que tengan menores riesgos de corrupción y opacidad, como son: el diálogo competitivo; procedimiento negociado; la mejora de oferta; la licitación con negociación; y los contratos marco que opere a través de un catálogo de productos electrónico.
- Se podría presentar un problema de diseño de política pública con el gobierno federal encabezado por López Obrador, por haber conferido mayores poderes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son las atribuciones para planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas; anteriormente estas facultades eran exclusivas de la Secretaría de la Función Pública (SFP), lo que haría más difícil la coordinación con las políticas anticorrupción que lleva la SFP,

principalmente en las compras gubernamentales, donde se han presentado los mayores riesgos de conductas irregulares.

- Aumentar la participación de las estrategias de licitaciones públicas por oferta subsecuente de descuento, acuerdos o contratos marco y compras consolidadas, que son mecanismos más transparentes, generan importantes ahorros y que se han dejado de aplicar en los últimos años. Sin embargo, se tienen algunos factores que se deben considerar al aplicar estos métodos de contratación, como son la competencia del mercado, el tipo de bien o servicio y la complejidad del proyecto.
- Para aumentar la participación de las MIPyME's en las compras gubernamentales, se debe implementar la modalidad de contrato marco que simplifique las operaciones con los consiguientes ahorros y que permita la incorporación masiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en diversos rubros de compras y contrataciones, mediante una “tienda virtual” con un catálogo electrónico de productos estandarizados, que estén disponibles en mercados desarrollados, pero que requieren adaptación; establecer procedimientos de contrataciones públicas exclusivas para MIPyME's; y poner topes a las compras gubernamentales de las grandes empresas (en proyectos complejos y desarrollo tecnológico), para evitar la concentración y reducir los riesgos de corrupción como el favoritismo.
- Generar un sistema de indicadores de desempeño de las contrataciones públicas que sea transparente y monitoreado por el Sistema Nacional Anticorrupción y difundido a la sociedad y la academia. Actualmente no se tiene una metodología para el cálculo de los ahorros de las contrataciones públicas, al menos que sea difundida y validada por los distintos actores de la sociedad. En dicha metodología se debe establecer indicadores de procesos (licitantes participantes en promedio), ahorros por eficiencia (por reducción de costos administrativos), negociación de precios y por menor precio en las contrataciones públicas.

- Voluntad política de los gobernantes y partidos políticos para reducir los riesgos de corrupción en las compras gubernamentales. Gran parte de la corrupción en los últimos años, se han realizado por contrataciones públicas, como fue el caso de Odebrecht en las refinerías de PEMEX y que supuestamente dichos recursos sirvieron para el financiamiento ilegal de la campaña presidencial de 2012, a cambio de promesas de contratos públicos que se otorgaron en las refinerías de PEMEX (Hidalgo y Guanajuato) en el año 2013.

- La centralización de las políticas de contrataciones públicas, en un organismo rector como la Secretaría de la Función Pública, permitirá una mayor eficiencia debido a que el carácter común de la compra, en lugar de varias unidades, forzará la estandarización de los bienes y servicios que se adquieren; al manejarse mayores volúmenes de compra, los requisitos legales de compra asociados a la transparencia tendrían mayor exigencia; y los acuerdos entre posibles licitantes (colusión) son más complejos si se realizan de manera más esporádica que de forma permanente. Además, los procesos centralizados están sujetos a mayores controles y al escrutinio público (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y organismos fiscalizadores). Aunque se tienen algunas desventajas de centralizar las compras, como las diferencias en que cada unidad compradora tiene intereses estratégicos, y a veces la transmisión precisa de la información a una agencia central de compras puede resultar dificultosa o costosa.

Bibliografía

Agencia de Compras y Contrataciones del Uruguay. Datos disponibles en:

<http://observatorio.acce.gub.uy/eportal/montos-adjudicados>

Auditoría Superior de la Federación (2017). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016, página 54.

ComprasNet de Brasil, información disponible en:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/dados-abertos-2>

CompraNet (2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020). Disponible en

<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>.

Colombia Compra Eficiente (2017). Manual para el Cálculo de Ahorros de los Instrumentos de Agregación de Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente. Disponible en:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170309_manual_para_el_calculo_de_ahorros_v.3.0.pdf

Colombia Compra Eficiente, datos disponibles de 2016 y 2017 en: https://apps-ur.shinyapps.io/Colombia_Compra_Proveedores/

ChileCompra. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/>

Dirección de ChileCompra, Ministerio de Hacienda (2017). Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), 2016, Informe final, junio de 2017. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf. Datos disponibles de ChileCompra en:

<https://www.mercadopublico.cl/Contratos/Ciudadania>

Fernández Marco Antonio y de la Rosa Roberto (2021). Las “otras” contrataciones del Gobierno de López Obrador. Escuela de Gobierno y transformación pública. Tecnológico de Monterrey. Disponible en: <https://escueladegobierno.itesm.mx/sites/default/files/las-otras-contrataciones-del-gobierno.pdf>

Hood, Christopher. (1991). “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration, Volume 69, No. 1.

INEGI (2016 y 2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016 y 2020.

Jiménez Efraim y Roca María Eugenia (2017). Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Vicepresidencia de Países Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones, noviembre de 2017. Documento disponible: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8675/innovacion-en-los-metodos-de-contratacion-publica-en-alc-.PDF?sequence=3&isAllowed=y>

OCDE y BID, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe (2017). Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>, pág. 147.

OCDE (2018). Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/segundo-estudio-de-la-ocde-sobre-contratacion-publica-en-el-instituto-mexicano-del-seguro-social-imss_9789264288300-es#page1

OCDE (2021). Government at a Glance. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1628709077&id=id&accname=guest&checksum=9161CA2F4444CD178B2EC99A2D4B26D3>

Open Contracting Partnership y Spend Network. How governments spend: Opening up the value of global public procurement. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/> [consulta el día 13 de septiembre de 2021].

Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina en Washington de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Disponible en: <http://www.iadb.org/Tradedictionary/>

Rose-Ackerman Susan (1999). Reducing Incentives and Increasing Costs. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Págs. 59-68, Cambridge University Press.

Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://cloud.mail.iadb.org/tramites>

Schoenmaekers Sarah y Philipsen Niels (2013). The advantages and disadvantages of the various procurement procedures. Documento disponible en: <https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2013/batoev.pdf>

Secretaría de la Función Pública (2012). Actualización de la Nota Metodológica para el Cálculo de Ahorros Derivados de la Implantación de Estrategias de Contratación Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/100712/Nota_Metodologica_Ahorros_2012_final.pdf

Secretaría de la Función Pública (2018). Informe de Labores 2017-2018, pág. 52. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385013/SFP_Sexto_Informe_de_Labores_2018.pdf

Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compranet-www-compranet-gob-mx>, búsqueda del día 31 de diciembre de 2019.

Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe (SELA, 2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Relaciones Intrarregionales. Secretaría Permanente del SELA. Caracas, Venezuela, septiembre de 2014. SP/Di No. 11-14. Documento en línea: http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2014/11/T023600006235-0-Di_16-Compras_publicas.pdf

Transparency International (2014). Curbing Corruption in Public Procurement A Practical Guide. Consulta en línea: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide

Williamson, O. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting. The Free press.

Los riesgos de corrupción de los trámites en México

Alejandro Tuirán Gutiérrez¹

Resumen

En el estudio se analizan los problemas de las trabas burocráticas y de espera que tienen los ciudadanos al realizar los trámites, como son el número promedio de trámites por persona o unidad económica, las horas que llevan, las interacciones, la satisfacción que tiene la población con los trámites, el tiempo invertido en trámites de alta y baja frecuencia y el lugar que acude el ciudadano para hacer el trámite. Además, se incluyen indicadores relacionados con el nivel de digitalización y los trámites en los que más acuden los ciudadanos en una oficina gubernamental. También se adicionan indicadores de tasas de prevalencia de corrupción, tanto para los trámites que tienen la población como las unidades económicas.

Palabras clave: trámites, tiempo de espera, interacciones, tasa de prevalencia de corrupción, digitalización, simplificación y desregulación.

Abstract

The study analyzes the problems of bureaucratic hurdles and waiting times for citizens when carrying out procedures, such as the average number of procedures per person or economic unit, the hours they take, the interactions, the satisfaction of the population with the procedures, the time invested in high and low frequency procedures, and the place where the citizen goes to carry out the procedure. In addition, indicators are included related to the level of digitalization and the procedures for which citizens visit a government office the most. Indicators of corruption prevalence rates are also added, both for the procedures carried out by the population and the economic units.

Key words: procedures, waiting time, interactions, corruption prevalence rate, digitalization, simplification and deregulation.

En un país como México en donde la corrupción es generalizada, los trámites presentan elevados riesgos para las prácticas como el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias y abuso de autoridad. En este contexto, las probabilidades indican que la mayoría de las personas actuarán, cuando realizan un trámite, en la búsqueda de beneficios personales, por encima del interés general, hacer lo contrario implica tortuguismo, pago de multas, trabas burocráticas, barreras al trámite y asimetrías de la información.

En México, realizar un trámite implica enfrentarse a la poca información de orientación a los ciudadanos (asimetrías de la información); esperar muchas horas en filas; realizar una buena cantidad de viajes e interacciones en las ventanillas en los que se necesitan hacer los trámites; elevados costos de transacción en algunos trámites y regulaciones; poca coordinación y colaboración institucional y pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones.

¹ Investigador y docente del Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: alejandro_tuiran7960@uaeh.edu.mx

Existen trámites que tienen que hacer los ciudadanos como la obligación del pago de impuestos; la obtención de las licencias para conducir; la entrega de las actas de nacimiento en el registro civil; la verificación y el pago de derechos de los automóviles; la atención médica programada en un hospital de la secretaría de salud; la solicitud del pasaporte; poner una denuncia ante el Ministerio Público; hacer filas para gestionar el servicio de energía eléctrica y la inscripción de un niño o joven en las escuelas públicas, son solo algunos de los trámites que pueden resultar en un calvario para los ciudadanos mexicanos, debido al uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado por parte de servidores públicos deshonestos.

Los trámites son requisitos, pasos a seguir, procedimientos y acciones que tienen que realizar los ciudadanos y empresarios -muchas veces entregan información y pueden ser gratuitos o tener un costo- para cumplir con una obligación, recibir un beneficio, obtener un permiso o una licencia, registrarse o certificarse, requerir una constancia, acatar una regulación (ver cuadro 1) y acceder a un servicio para solucionar un asunto con el gobierno (federal, estatal y municipal). Otra forma de dividir los trámites, son aquellos que se dirigen a los ciudadanos y los que se enfocan a las empresas (alta y cuota patronal, apertura de una empresa, pago del impuesto sobre nómina, registro de marca o patente, permisos para importaciones y exportaciones) y que, para estos últimos, también incluyen regulaciones.

Cuadro 1. Tipos de trámites del gobierno federal y organismos autónomos para el ciudadano en México

Tipo de acceso del trámite		Obligaciones y regulaciones	Registros, constancias y certificaciones	Permisos y licencias	Acceder a bienes y servicios	Aplicación de un programa para recibir un beneficio
Acceso a derechos adquiridos	Con costo*	Obtención del pasaporte para viajar al extranjero	Acta de nacimiento Acta de matrimonio Solicitud de registro de título profesional ante SEP	Expedición de permisos para uso de caminos de jurisdicción federal	Solicitud de suministro de energía eléctrica ante CFE	Crédito hipotecario ante FOVISSTE
	Sin costo*	Gestión de alta de CURP Solicitud de credencial de elector ante el INE	Certificación de estudios de educación básica	No aplica	Atención médica programada en un hospital público Presentación por inconformidad por alto consumo de energía eléctrica ante CFE	Inscripciones a escuelas públicas Agendar cita en un hospital público de la Secretaría de Salud Incorporación al Programa Pensión para Adultos Mayores
Acceso mediante el cumplimiento de características específicas	Con costo*	Pago de impuestos sobre la renta, ante SAT Impuesto predial	Constancia de estudios de educación básica, media superior y media superior	Obtención de la licencia federal del conductor de autotransporte	Reconexión de servicio de energía eléctrica ante CFE	Obtención de los beneficios del Programa de Abasto Social de Leche
	Sin costo*	Defensa legal gratuita de Condusef Solicitud de pensión de invalidez	Solicitud para la prestación del servicio social Solicitud de constancias de declaraciones y pagos ante SAT	No aplica	Denuncia de un delito ante el Ministerio Público	Acceso al Programa de Becas Benito Juárez. Solicitud de incorporación al Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

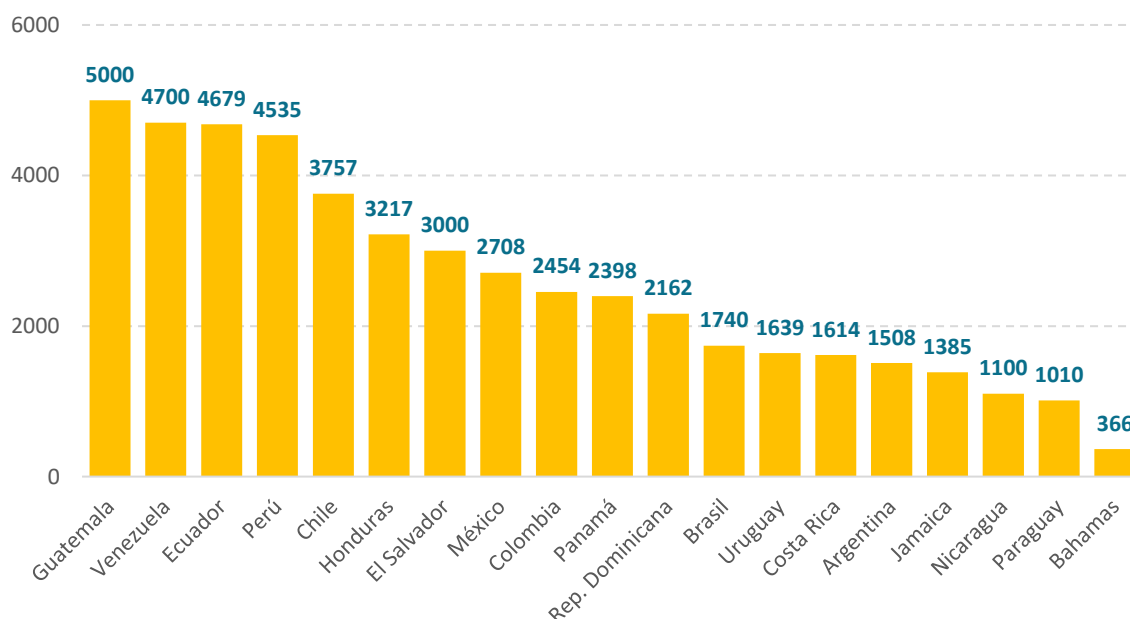
*Costos para el ciudadano

1. Trámites realizados por los ciudadanos

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2019, la población de 18 años y más que habitan en áreas urbanas de cien mil habitantes y más que hicieron algún trámite en México fue de 40.7 millones de personas que realizaron 378.1 millones de trámites, pagos, solicitudes de un servicio o tuvieron algún tipo de contacto con una autoridad, teniendo un promedio de 9.3 trámites por persona, lo que significó enormes

oportunidades para que políticos, servidores públicos, burócratas e intermediarios incurrieran en prácticas de corrupción.

Gráfica 1. Número de trámites gestionados por el gobierno central (federal), 2017



Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile:

Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

En América Latina, Guatemala es el país en el que los ciudadanos realizan el mayor número de trámites por el gobierno central con 5,000. En el caso de México, solamente se tienen 2,708 trámites (ver gráfica 1) y se encuentra a media tabla en la clasificación de los países en los que el gobierno central tiene el mayor número de trámites de las naciones de Latinoamérica.

Por unidad económica y a nivel nacional en México, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas de 2020, muestra que las unidades económicas del sector privado realizaron 79.9 millones de trámites, pagos o solicitudes de servicios ante autoridades municipales, estatales o federales (3.4 millones más que en el año 2016). Esto representa un promedio de 20.1 trámites por unidad económica en el año. En

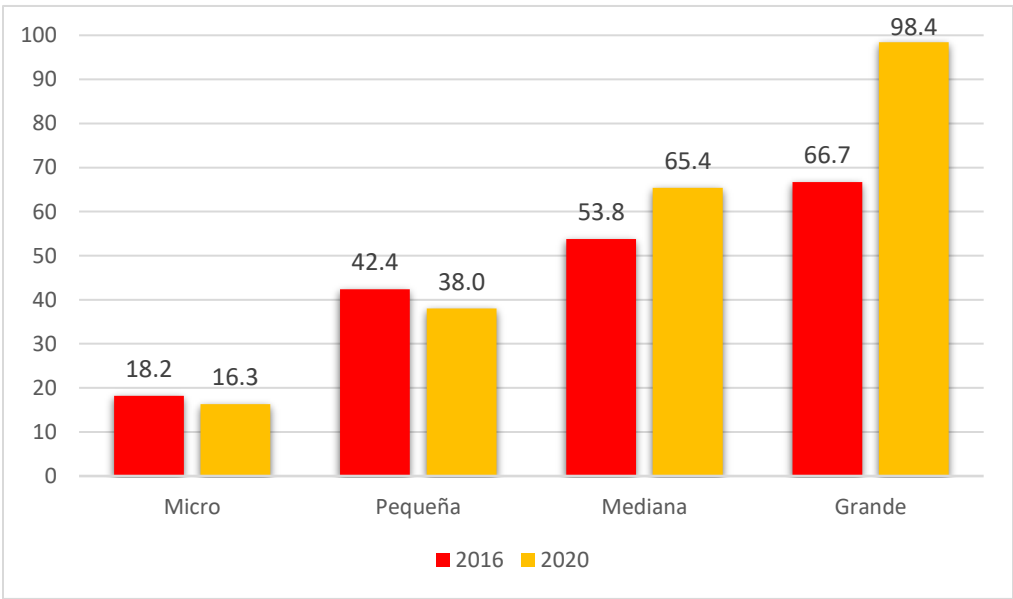
promedio, las unidades económicas grandes y las del sector servicios realizaron un mayor número de trámites (ver gráfica 2).

Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de 2020, las empresas grandes y medianas eran las que tenían un promedio mayor de trámites por unidad económica, a diferencia de las micro y pequeñas empresas (ver gráfica 2).

2. Tiempo de espera del trámite

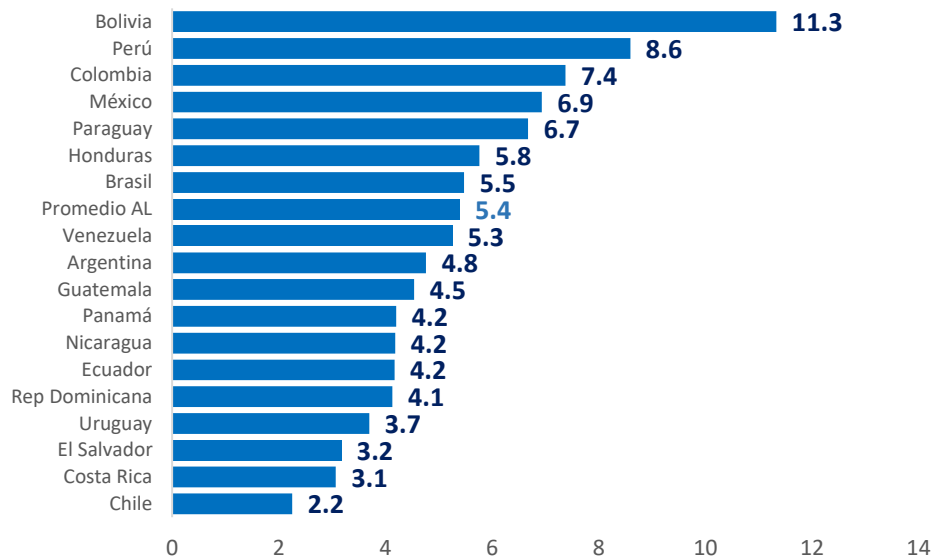
Uno de los principales problemas que se presentan para los ciudadanos que realizan un trámite, es el tiempo que se tardan, es decir, la espera para concluir con la gestión gubernamental. El tiempo que la población le dedica a la gestión de un trámite es muy valioso, debido a las actividades que tienen que hacer de manera cotidiana, laborales, empresariales y académicas, por lo que reducir el número de horas implica una demanda ciudadana urgente, y debe ser un objetivo del gobierno enfocarse en evitar filas, acudir a varias ventanillas, tener contacto con burócratas, llenar formatos, presentar información con un lenguaje claro para el ciudadano, en facilitar la interacción de las personas con los sistemas en las páginas de internet de las instituciones, todo con el fin de evitar que exista el intermediario en los trámites, que es un factor que se convierte en un riesgo de corrupción.

Gráfica 2. Trámites promedio por unidad económica, 2020 (por tamaño de empresa)



Fuente: INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

Gráfica 3. Horas necesarias para completar un trámite, 2017

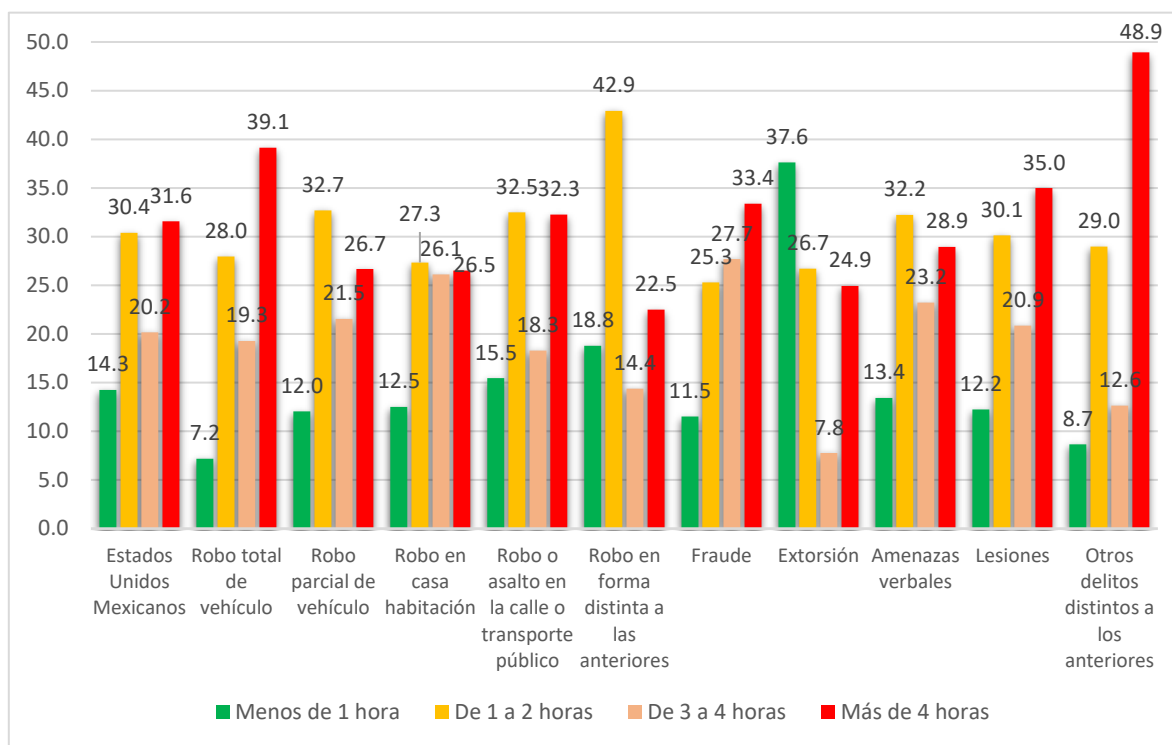


Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

De acuerdo con la encuesta que elaboró Latinobarómetro, México es uno de los países con mayor el número de horas que le llevan a la población adulta realizar un trámite con 6.9 horas (1.5 horas más que el promedio de América Latina), a diferencia de Chile -que se sitúa en el primer lugar- que solo le toma 2.2 horas a los ciudadanos en promedio. En cambio, Bolivia se necesitan en promedio 11.3 horas hacer un trámite, el mayor tiempo en América Latina. Existen otras naciones como Costa Rica (3.1 horas), El Salvador (3.2) y Uruguay (3.7) que cuentan con tiempos menores de respuesta para atender (ver gráfica 3) que el promedio de América Latina.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2017, de los delitos denunciados, que son lo de robo total a vehículos; robo total de vehículo; robo en casa habitación; robo o asalto en la calle o en transporte público; fraude; amenaza verbal; lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual) más de la mitad de las denuncias a las personas le llevaban un tiempo de 3 y más horas (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Tiempo de los trámites de denuncias de delitos en México, 2017



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017. SNIEG.

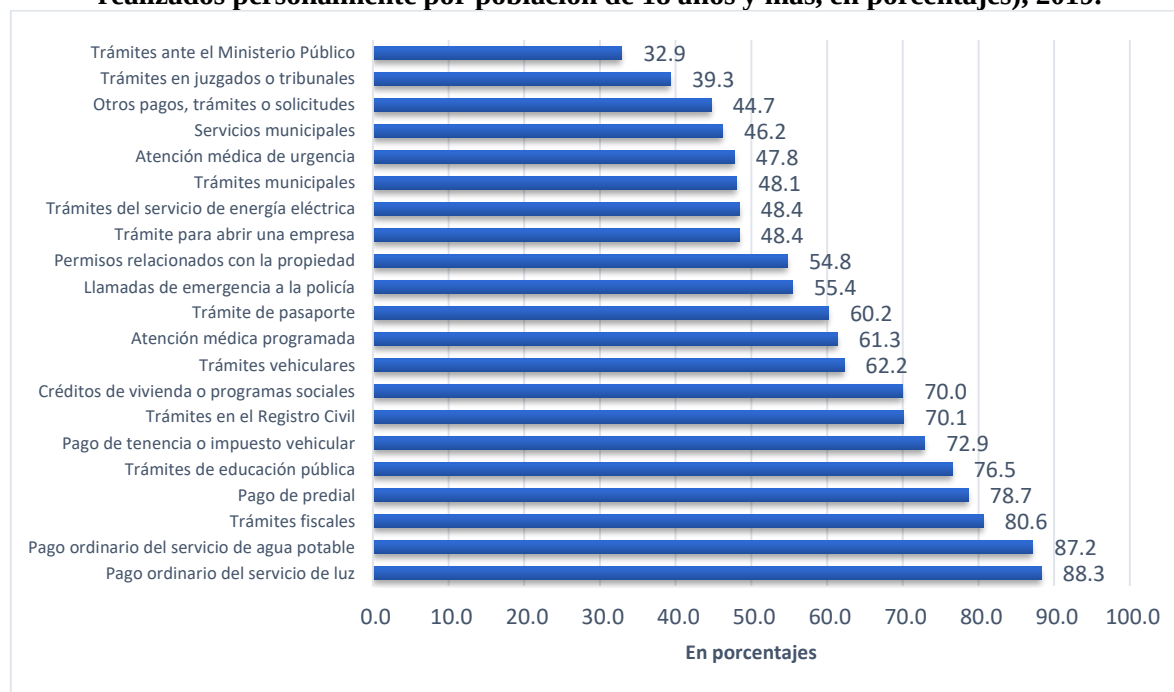
Dentro de los retos que deben tener los gobiernos para reducir la corrupción en los trámites gubernamentales, están en disminuir los tiempos de espera en los trámites de baja frecuencia (registro civil o multas de tránsito). Por otra parte, los trámites de alto impacto como es el caso de la denuncia de los delitos presentan graves de riesgos de corrupción. Por ejemplo, en México solamente uno de cada 10 delitos es denunciado ante el Ministerio Público, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017.

Cabe resaltar que los trámites que tienen el menor porcentaje de satisfacción con el tiempo destinado a la realización son los referentes a los delitos, violencia o robos como los relacionados con el Ministerio Público, los juzgados o tribunales (ver gráfica 5).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental los trámites de alta frecuencia son “aquellos que por su naturaleza se realizan regularmente por lo menos una vez al año (como es el caso del predial). También pueden hacerse semestralmente (verificación vehicular), bimestralmente (pago de servicio de agua), mensualmente

(impuestos ante el SAT), o ante la presencia de determinada eventualidad relativamente frecuente (citas para recibir servicios de salud)”.

Gráfica 5. Satisfacción con el tiempo destinado a la realización del trámite (trámites realizados personalmente por población de 18 años y más, en porcentajes), 2019.

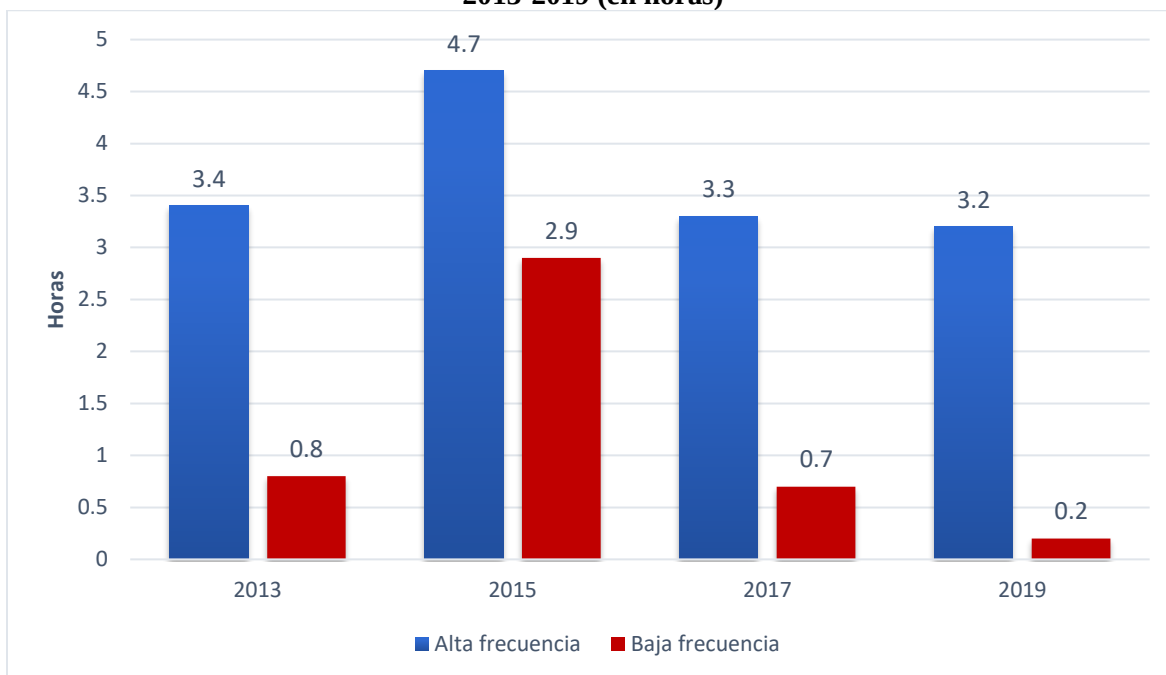


Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG

Los trámites de baja frecuencia son “los que por su naturaleza no están programados ni se realizan con regularidad sino cada vez que se presenta una eventualidad o necesidad. Algunos de estos trámites son los que se tienen ante el registro civil, solicitud de servicios municipales, denuncias ante el Ministerio Público o contacto con las autoridades por incidentes de tránsito”.

En la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2013 a 2019, se ha registrado una ligera disminución de los tiempos promedio invertidos en la realización de un trámite, tanto de alta y baja frecuencia. Por ejemplo, en los de baja frecuencia se reduce de 0.8 a 0.2 horas de 2013 a 2019, y en los de alta frecuencia solo ha habido una ligera baja de 3.4 a 3.2 horas en el mismo periodo señalado anteriormente. Es decir, en los últimos dos años la disminución ha sido mínima en los trámites de alta frecuencia (ver gráfica 6) en México.

Gráfica 6. Tiempo promedio invertido en la realización de trámites de alta y baja frecuencia, 2013-2019 (en horas)



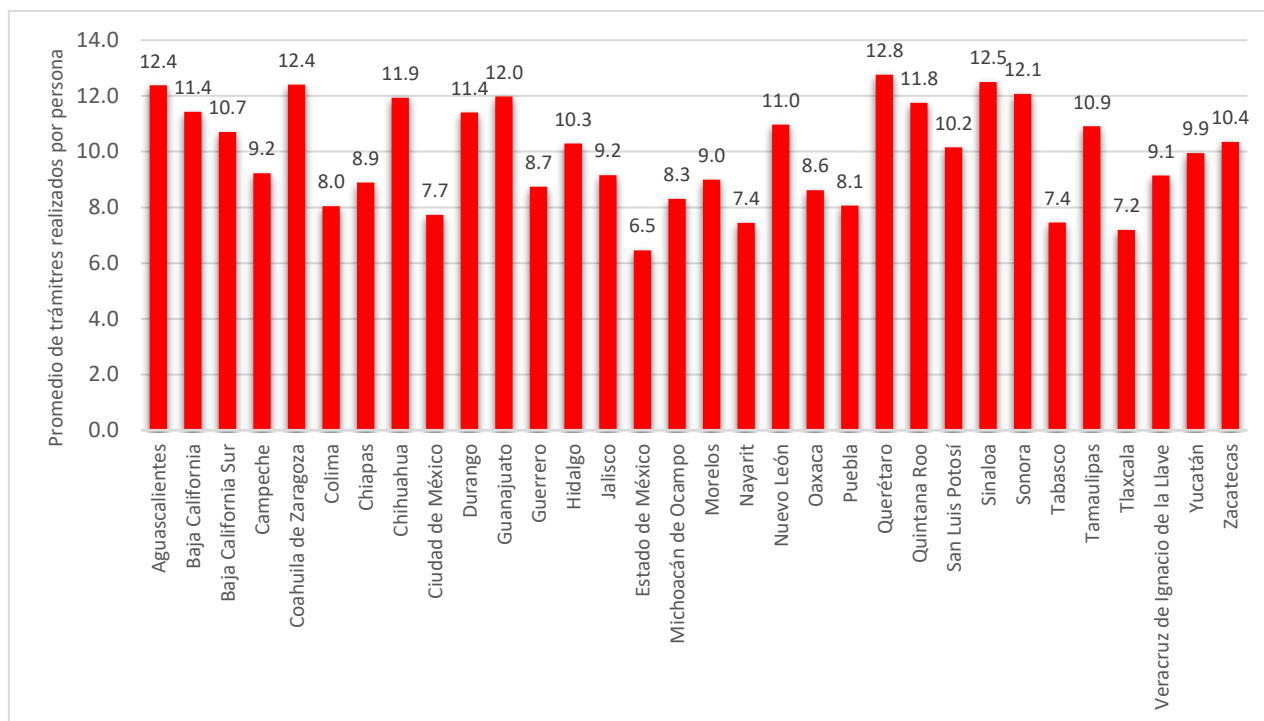
Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013-2019. SNIEG.

3. Número de trámites por persona

Un indicador importante para entender el tiempo que la población adulta ocupa en visitar ventanillas u oficinas públicas, es mediante el número promedio de trámites por persona. A nivel de entidad federativa, el promedio más alto de este indicador se presentó en los estados de Querétaro con casi 13 trámites; le seguían Sinaloa, Coahuila y Aguascalientes. En donde se tenía el menor número de trámites fue en Estado de México, Tlaxcala, Nayarit y Tabasco (ver gráfica 7).

Según Latinobarómetro, los principales trámites realizados por la población en México son los de identidad (registros que son el 44% del total de los trámites), pago de impuestos, seguros y pensiones (13%), educación y salud (10%) y vehicular (10%). En América Latina, el 40% de las personas señaló que el trámite más solicitado fue renovar un documento de identidad o registro civil. Lo anterior implica que los trámites de identidad son necesarios y obligatorios para hacer otros trámites (ver gráfica 8), pero tienen altos riesgos de corrupción.

Gráfica 7. Promedio de trámites por persona en las entidades federativas, 2019



Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG.

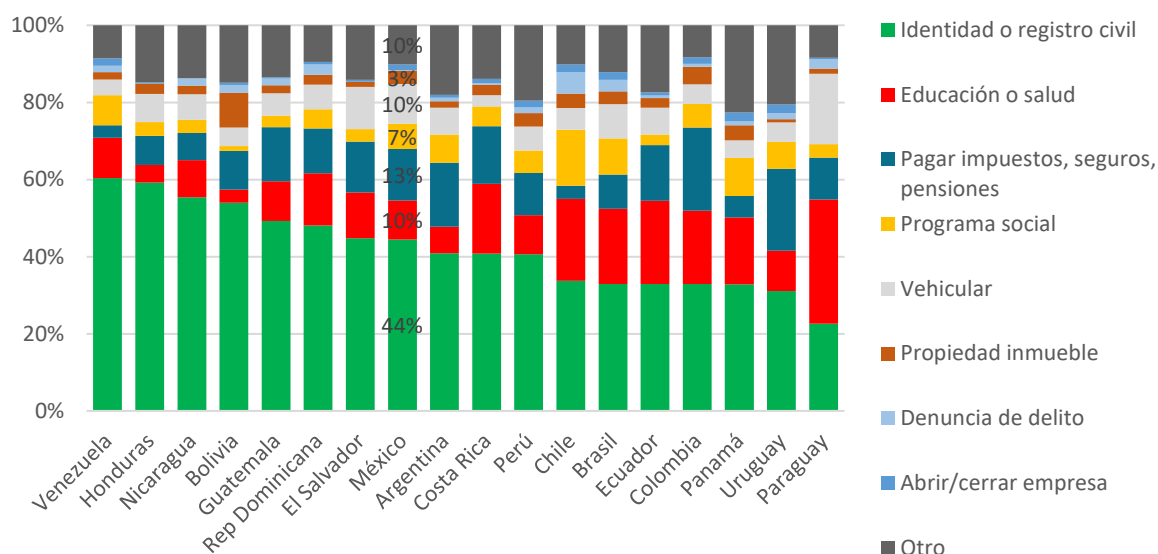
En la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2020, se señala que los 10 trámites más frecuentes realizados por las unidades económicas son: paga ordinario de luz, pago ordinario de agua potable, declaración y pago de Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuota patronal al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e impuesto sobre nómina (ver gráfica 9).

Otro de los indicadores que miden los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos son los trámites que necesitan un número considerable de interacciones para que se resuelva dicho trámite. En México, se presenta que 27% de los trámites se requirieron resolver con tres interacciones o más interacciones. En el caso de los países de América Latina, El Salvador (15%) y Chile (16%) tuvieron el porcentaje de trámites con el menor número de tres o más interacciones para concluir con su gestión (ver gráfica 10).

Según Roseth, Reyes y Santiso, los trámites presenciales tienen elevados costos, de acuerdo con información de países como Australia, México, Noruega y Reino Unido se estima que los trámites por el canal presencial son entre 20 y 42 veces más costosos de prestar

que por el canal digital. De acuerdo con un análisis hecho en México, prestar un trámite por el canal presencial cuesta cerca de 9.10 dólares. Si bien se considera que, si ese costo promedio se mantuviera para todos los aproximadamente 360 millones de trámites federales y estatales que se prestan por el canal presencial, el costo total de llevar este tipo de trámites presenciales podría llegar a cerca de 3,300 millones de dólares al año, cifra equivalente al 23% del gasto federal en educación de México.²

Gráfica 8. Tipos de trámites realizados por país, 2017



Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

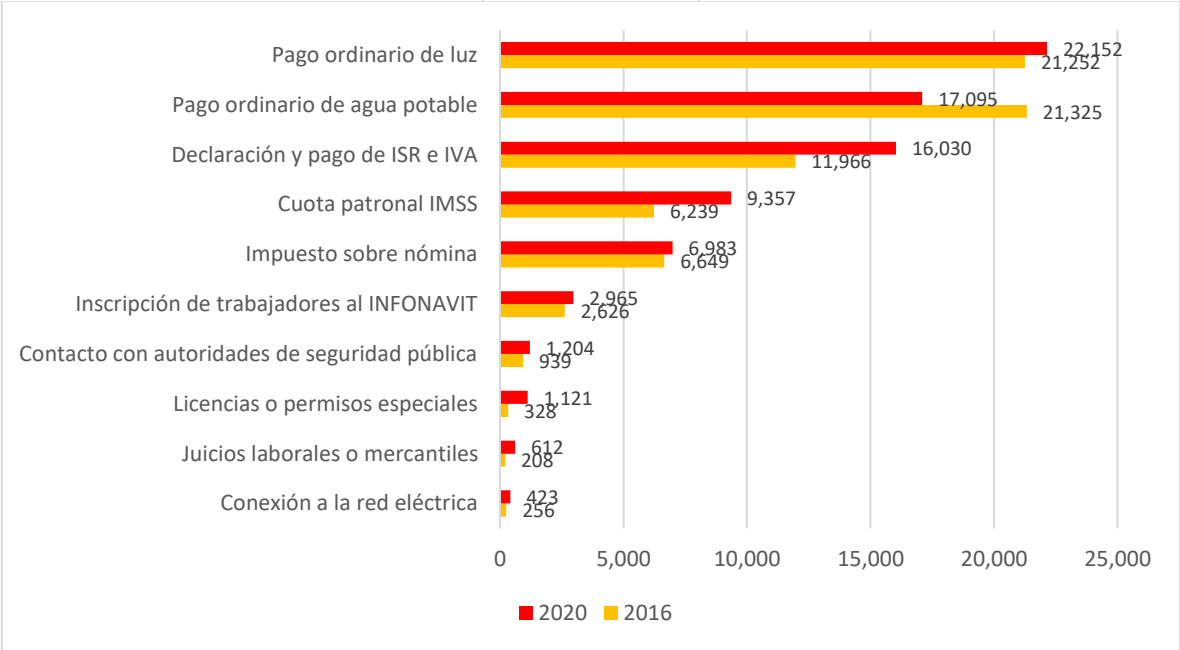
Por otra parte, Perú y Bolivia registraron más trámites con tres o más interacciones con el 41%, cuando el promedio de América Latina fue de 25%. Le siguen Guatemala, Panamá y Brasil.

En 2020, los principales trámites que realizaron las unidades económicas en las instalaciones de gobierno fueron: inicio o seguimiento de averiguación previa ante el

² Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents>. Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

Ministerio Público; juicios laborales o mercantiles; permisos de construcción; manifestación de impacto ambiental y contacto con autoridades de seguridad público. Todos los trámites señalados anteriormente presentan elevados riesgos de corrupción.

Gráfica 9. Los diez trámites más frecuentes realizados por las unidades económicas (miles de trámites)



Fuente: INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

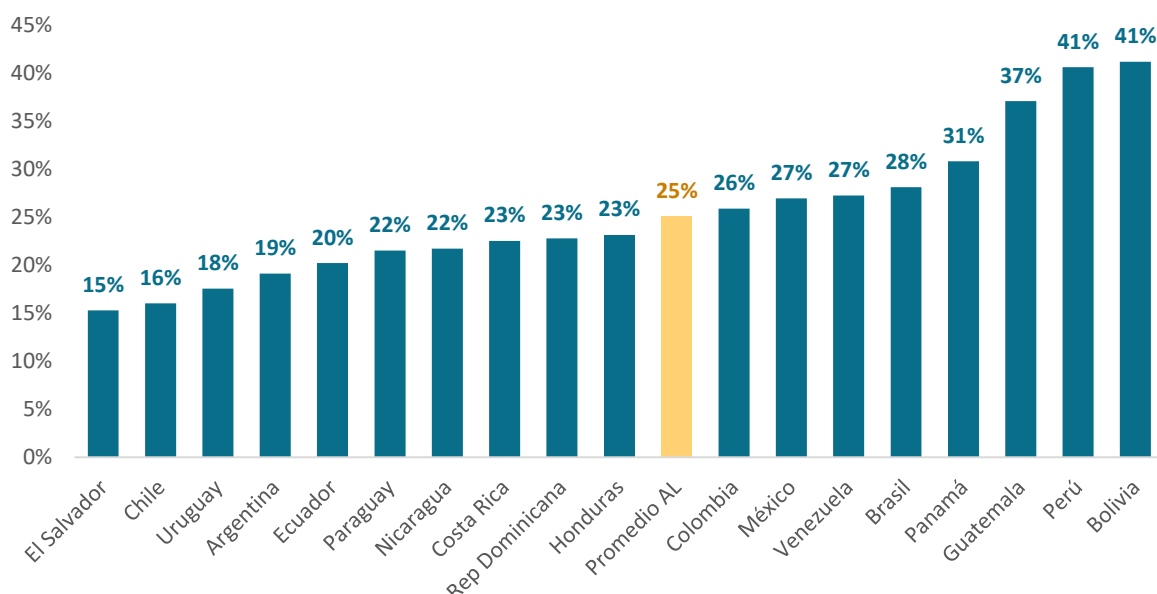
4. Lugar que acude el ciudadano para realizar el trámite

La mayoría de los trámites en México, casi de 6 de cada 10, el ciudadano acudió a las instalaciones del gobierno a realizar el trámite, pago, solicitud de servicio o contacto, es decir, siguen siendo presenciales, lo que lleva un riesgo alto de corrupción (ver gráfica 11).

Por otra parte, casi el 5% de los trámites en México se realizan en línea o internet y casi 3% se utiliza una línea telefónica, lo que demuestra el poco uso de estos medios para que la población cumpla con alguna obligación o solicite un bien o servicio. Según varios estudios de costo efectividad del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, los trámites que son digitales o automatizados o que requieren de un celular inteligente o de una página de internet son más económicos, ahorran minutos en transacciones (en el caso de un estudio

en Estonia, el ahorro fue de 30 minutos por transacción por persona, también se tuvieron ahorros en días de trabajo con 5.4 días por ciudadano y 7 millones de días/año para el país).³

Gráfica 10. Porcentaje de trámites que requirieron tres interacciones o más para ser resueltos



Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile:

Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>.

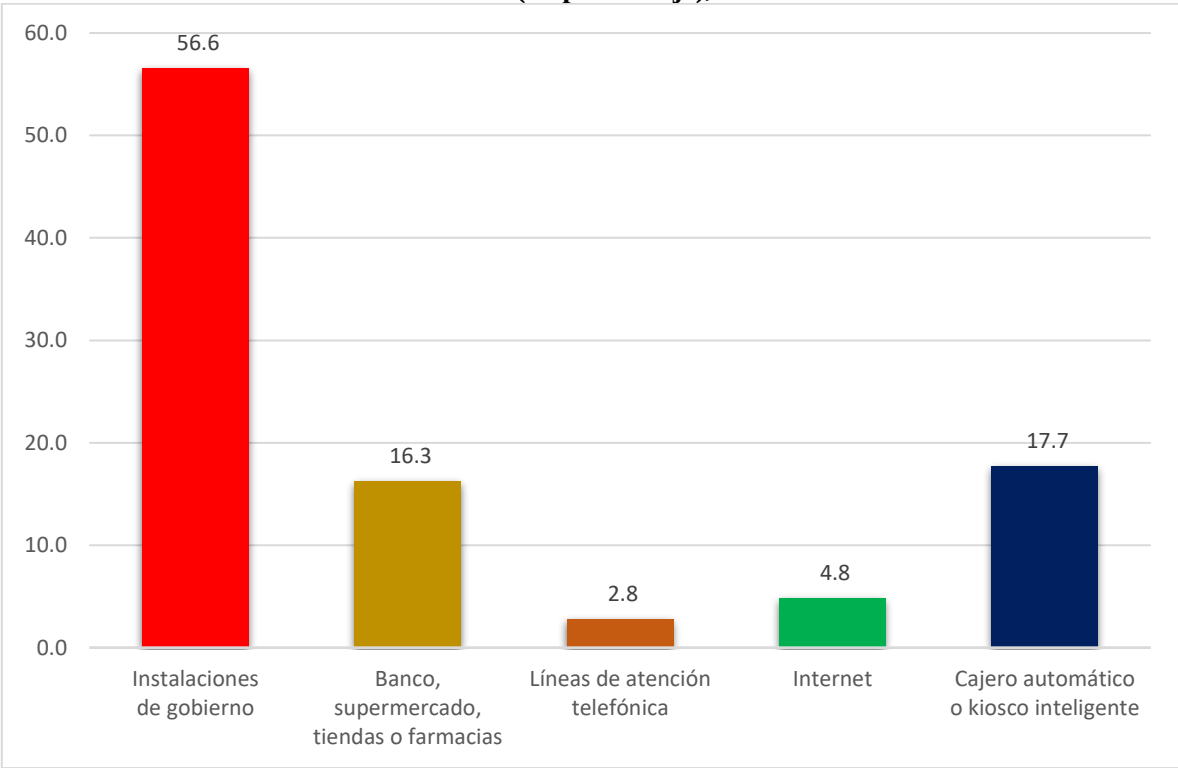
En la encuesta de Latinobarómetro de 2017, solamente el 7.4% de los trámites se hizo al menos parcialmente en línea. Lo anterior incluyó combinar canales para hacer el trámite, por ejemplo, iniciando el trámite en línea y luego la persona acude de manera presencial a la institución pública.⁴ En esa misma encuesta de Latinobarómetro, el 3.7% hizo su último trámite de inicio a fin en línea, por la computadora o por el celular, sin tener que visitar o acudir a una oficina pública.

³ BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017). Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional (PE-L1222). Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://www.iadb.org/es/project/PE-L1222>.

⁴ Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

A nivel de unidades económicas, el lugar en que acudió o medio del cual se realizó el trámite, pago o solicitud de servicio cambia respecto a lo que pasa con la gestión que hacen los ciudadanos. En 2020, casi 40% de las empresas utilizaban el internet como medio para realizar su trámite, en cambio, en las instalaciones del gobierno se redujo de 40.3% en 2016 a 23.5% en 2020.

Gráfica 11. Tipo de lugar que acudió el ciudadano para realizar el trámite, solicitud o contacto (en porcentaje), 2019



Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG.

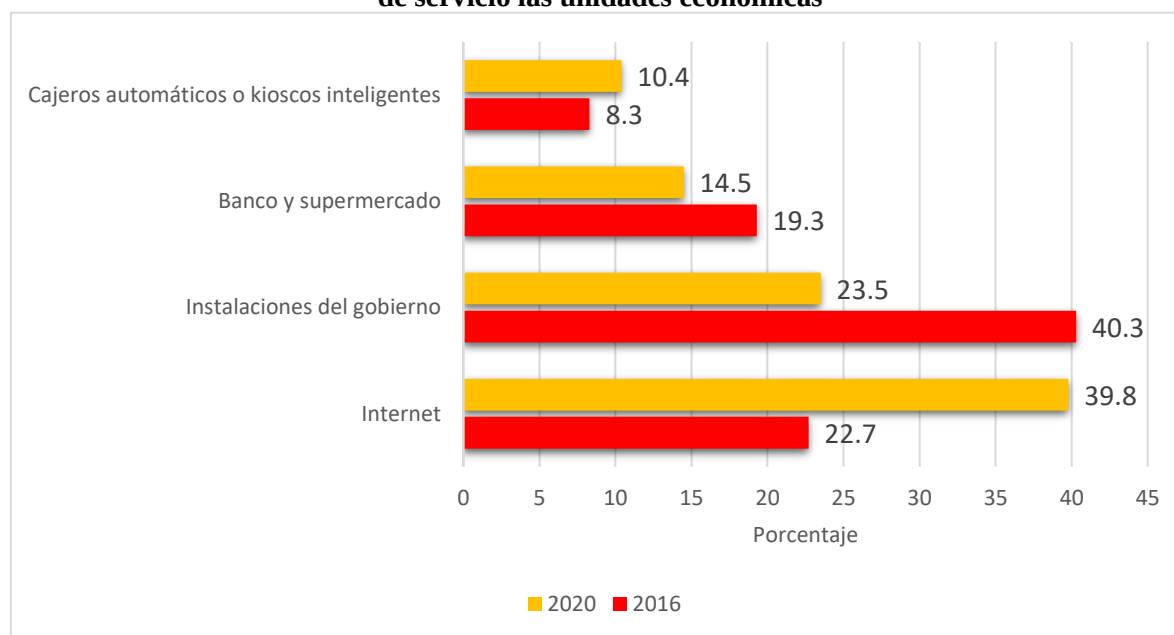
5. Dificultad para realizar un trámite

Existen instituciones públicas que tienen trámites muy fáciles de resolver y rápido de concretar para la población adulta que hace la gestión. Sin embargo, hay otros trámites que requieren más esfuerzo, mayores tiempos, desplazamientos, ir a muchas ventanillas, llenar formatos más complicados, esperar en filas bastante largas, remitir cartas, leer reglas de

operación y aprender a revisar y utilizar las páginas WEB de las dependencias y entidades públicas.

De acuerdo con Roseth, Reyes y Santiso, las características de un trámite difícil son por la falta de conocimiento o de la realidad sobre la experiencia que tienen que pasar los ciudadanos al hacer un trámite, lo que impide al gobierno priorizar la mejora de los trámites y que se diseñen soluciones adecuadas; alta complejidad regulatoria, que pudiera implicar la existencia de muchos trámites y muchos requisitos; escasa coordinación y colaboración interinstitucional, lo que lleva a que los ciudadanos deban conseguir información de una institución para pasársela a otra, lo que presenta una elevada burocratización para completar un trámite; y desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos, y la imposición de barreras para el acceso a los trámites, asimetrías de información y poco uso de las tecnologías de la información; desconfianza de los servidores públicos en los empleados de ventanilla, lo que produce rigideces en la prestación y alargados tiempos de resolución, y desconfianza interpersonal, que “lleva a los ciudadanos a aceptar un alto grado de dificultad a cambio de (una percepción de) mayor protección contra el abuso por parte de los demás”.

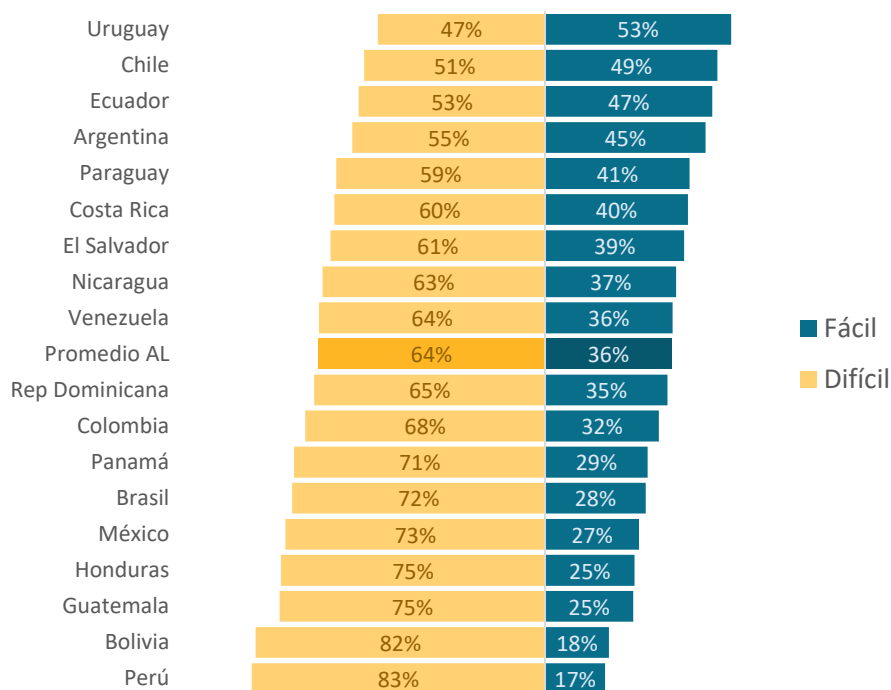
Gráfica 12. Lugar al que acudió o medio a través del cual se realizó el trámite, pago o solicitud de servicio las unidades económicas



Fuente: INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

Según la encuesta de Latinobarómetro de 2017, un trámite fácil es cuando se realiza en una interacción y en menos de 2 horas. En el caso de México, solamente el 27% de los trámites son fáciles de resolver, lo que evidencia los graves riesgos de corrupción para los ciudadanos (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Tipo de lugar que acudió el ciudadano para realizar el trámite, solicitud o contacto (en porcentaje), 2019



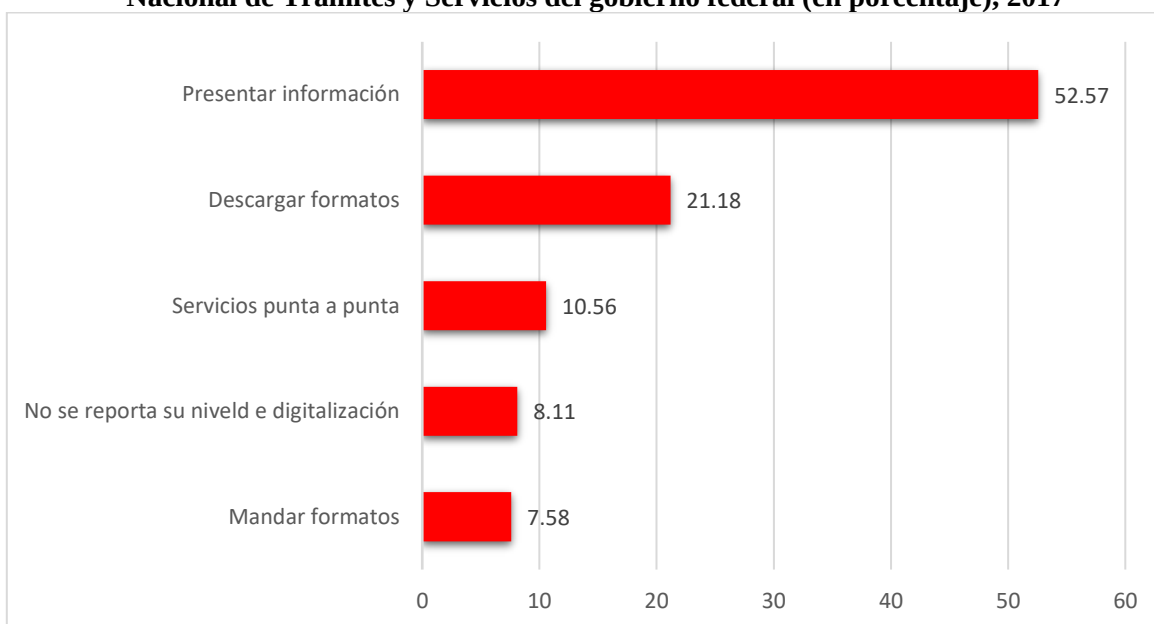
Fuente: elaboración propia con base en Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>
Publicado en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Las principales causas de que los trámites le lleven mucho tiempo a los ciudadanos se deben al escaso personal de la institución a la atención de los ciudadanos; la falta de digitalización del trámite o reorganización interna de la dependencia o entidad pública; la desactualización de los manuales de procedimientos que en muchas ocasiones les solicitan a las personas procedimientos no necesarios; y la asistencia de los ciudadanos a diferentes oficinas públicas para completar el trámite.

6. Nivel de digitalización de los trámites en el gobierno central (federal)

El gobierno federal de México ha hecho una clasificación del nivel de digitalización de los 6,125 trámites y servicios registrados en el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del gobierno federal. Dentro de esos niveles, el 21.2% de los trámites se pueden descargar formatos; 52.6% solo presentan información; 7.6% permiten mandar formatos; 10.6% son servicios de punta a punta y 8.1% no se reportan su nivel de digitalización (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Nivel de digitalización en los trámites y servicios registrados en el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del gobierno federal (en porcentaje), 2017



Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/nivel-de-digitalizacion-de-los-tramites-registrados-en-el-catalogo-nacional-de-tramites-y-servi>

7. La corrupción en los trámites

Las consecuencias de los actos de corrupción en los servicios públicos y trámites impactan de manera negativa en los ciudadanos y gobierno. En la población tiene un costo monetario y en la posible elegibilidad a programas públicos o la discriminación de ciertos sectores por

acceder a los trámites. En el gobierno, se tiene un efecto negativo, en la efectividad de las políticas públicas y hace que se reduzca la confianza de los ciudadanos en el gobierno.⁵

De acuerdo con la encuesta realizada por Barómetro Global de la Corrupción que se aplicó en los países de América Latina en 2019, referente a la opinión y experiencia de los ciudadanos en materia de corrupción, sobre el contacto que han tenido las personas con seis servicios públicos esenciales en los últimos 12 meses en México, como son policía, tribunales, atención médica, escuelas, documentos de identidad y servicios públicos y si habían pagado sobornos, dado regalos o hecho algún favor para recibir los servicios que necesitaban, se presentó que 34% de las personas encuestadas señalaron que tuvieron que pagar dadas o “mordidas” para obtener estos servicios o realizar esos trámites. Este dato de México solamente está por debajo de Venezuela que registró 50%.⁶

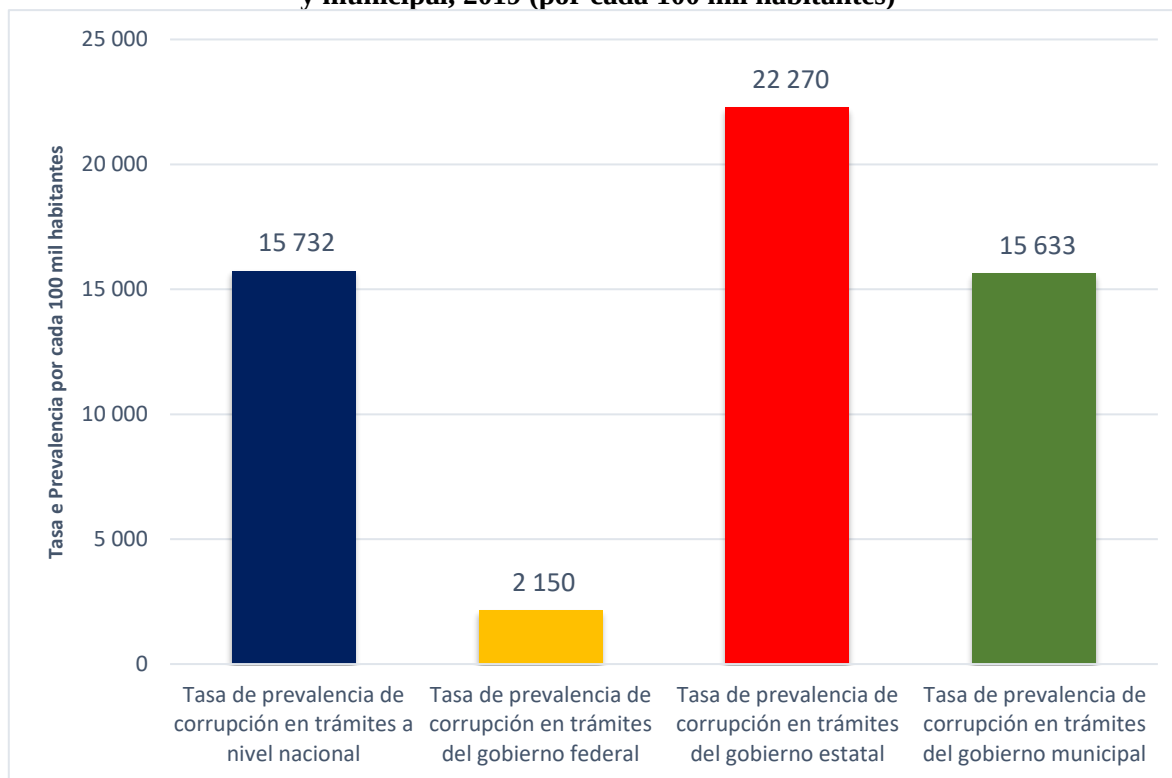
Un indicador que permite medir la corrupción es la tasa de prevalencia de corrupción en trámites a nivel nacional, federal, estatal y municipal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2019, la tasa más alta se encontraba en los trámites estatales con 22,270 por cada 100 mil habitantes, mientras que los trámites municipales tenían una tasa de prevalencia de la corrupción de 15,633 por cada 100 mil habitantes (ver gráfica 15). La tasa más baja fue para los trámites del gobierno federal (2,150).

En los trámites que realizan las unidades económicas, la tasa por cada 10 mil unidades económicas que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron fue de 4,429 en 2020. Se reduce la tasa por cada 10 mil unidades económicas que les refirieron corrupción en los trámites que realizaron de 2,408 en 2016 a 2,207 para el 2020 (ver gráfica 16).

⁵ Gupta, S., H. R. Davoodi y E. Tiongson. (2000). Corruption and the provision of health care and education services (doc. Núm. 2000-2116). Washington, D.C.: FMI.

⁶ Barómetro Global de la Corrupción (2019). Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Transparencia Internacional. América Latina y el Caribe 2019. Disponible en: <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Gráfica 15. Tasa de prevalencia de corrupción en trámites a nivel nacional, federal, estatal y municipal, 2019 (por cada 100 mil habitantes)



Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG.

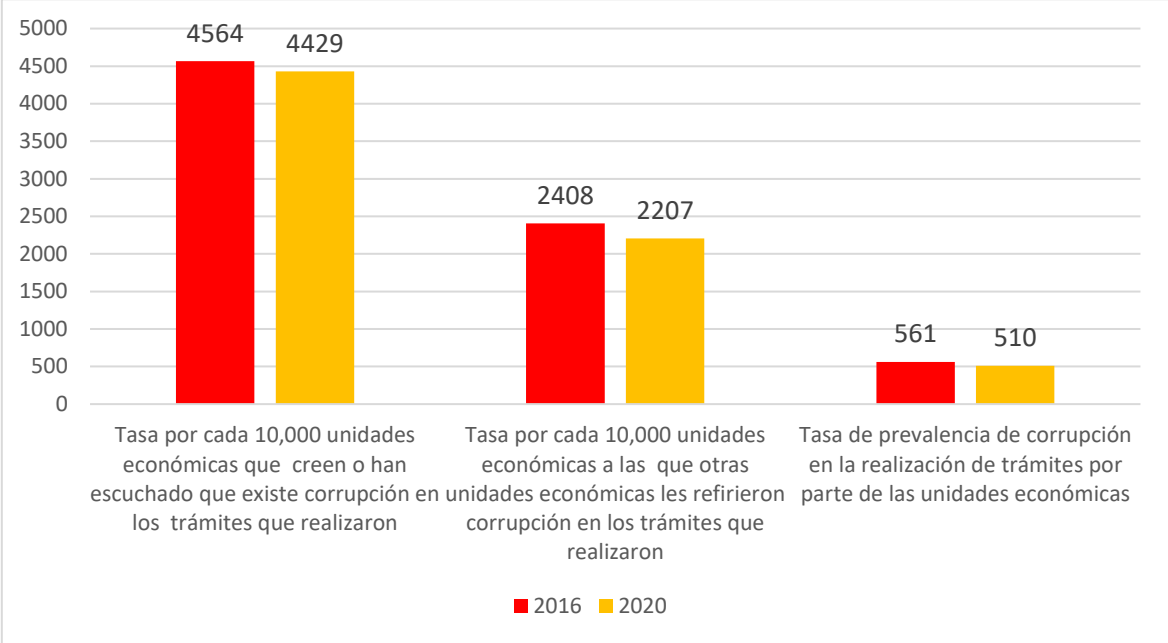
Si bien, al considerar la tasa de prevalencia de corrupción en la realización de trámites por parte de las propias unidades económicas, es decir, cuando las empresas son víctimas, esta llega a ser de 510 por cada 10 mil unidades económicas (ver gráfica 16), lo que implica una pequeña baja con relación a 2016.

En México, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, se presentan tres principales problemas que enfrenta la población al hacer un trámite, que son las barreras al trámite, las asimetrías de la información y los problemas con las Tecnologías de la Información, así como otras causas, y que estos factores hacen que persista la corrupción en los trámites gubernamentales.

Las barreras al trámite son aquellas relacionadas con "Largas filas", "Requisitos excesivos", "Le pasaban de una ventanilla a otra", "Tuvo que ir a un lugar muy lejano", "Costos excesivos" y "Horarios restringidos". Con respecto a las asimetrías de la información, son las que implican que una de las partes en una operación, en este caso un

trámite, pago o solicitud de servicio, tiene más o menos información que la otra parte. En este caso se incluyen las opciones como: "No se exhibían los requisitos" y "Obtuvo información incorrecta". En cambio, los problemas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y otras causas incluyen los "Problemas con la atención telefónica", "Problemas con la página de Internet" y "Otras causas".⁷

Gráfica 16. Tasa de unidades económicas víctimas de corrupción (por cada 10 mil unidades económicas)



Fuente: INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

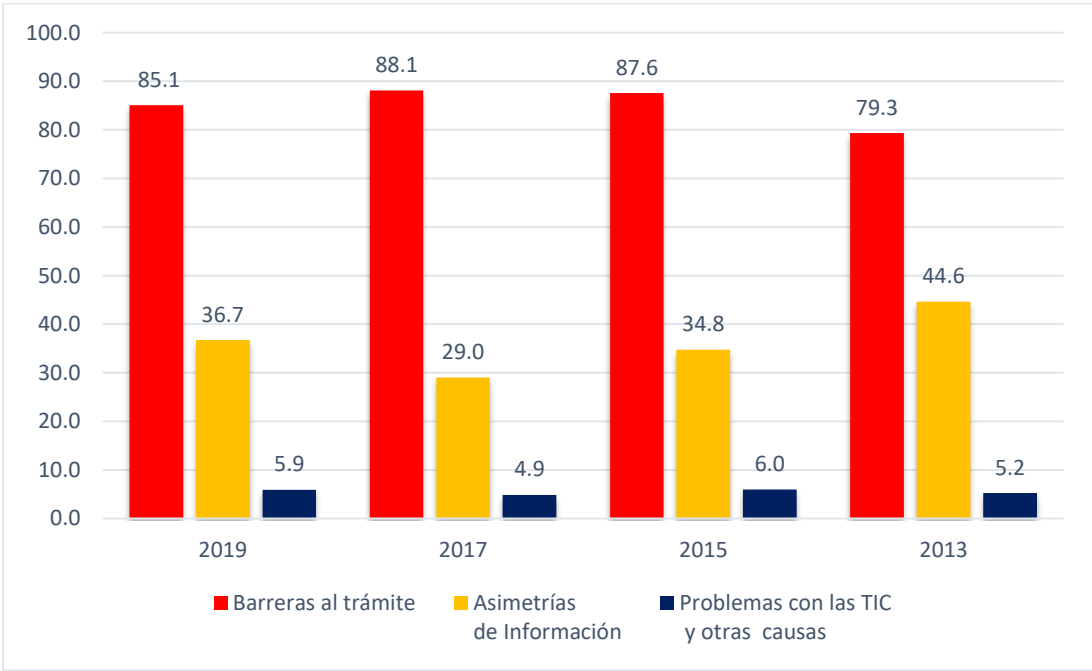
En México, el principal problema que enfrentaron los usuarios fue las barreras al trámite. Poco más del 85% de los trámites que realizaron los ciudadanos, tuvieron dificultades y problemas en 2019. Esto implicó que la población perdiera tiempo, altos costos y registrara más interacciones para concluir un trámite, lo que hace más difícil la experiencia de la población al acudir a una oficina pública (ver gráfica 17).

El segundo problema que registraron la población es el relacionado con las asimetrías de la información. Casi 45% de los usuarios a los trámites reportaron este problema en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en 2019 (ver gráfica 17).

⁷ INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Un tercer problema que tuvo la población al realizar un trámite fue con las Tecnologías de la Información, solamente con el 5.2% en 2020. Este porcentaje tan bajo, se debe a que existen pocos trámites en los que el ciudadano puede hacer la gestión en internet. Este tipo de problemas se relaciona con las dificultades técnicas con la página de internet; no se encontró la información que se necesitaba para iniciar o concluir un trámite; no estaba en línea o no se comprendió lo que la institución le pedía al ciudadano.

Gráfica 17. Problemas a los que enfrentó el usuario al realizar un trámite



Fuente: elaborado con base en INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG.

A manera de conclusión

De acuerdo con la información anterior, tanto los ciudadanos como las unidades económicas se enfrentan a grandes riesgos de corrupción al realizar un trámite. Los procedimientos largos, costosos y engorrosos crean un espacio discrecional para que algunos servidores públicos acepten dadivas, “mordidas” o sobornos a cambio de acelerar procesos administrativos rutinarios.

En 2017, poco más de un tercio de los mexicanos pagaron un soborno para poder acceder a un servicio público básico como la salud o el documento de identidad, según información de las encuestas elaboradas por Latinobarómetro.

Dentro de los factores que han incidido en aumentar la corrupción en los trámites gubernamentales, se encuentran: la elevada regulación; inercia burocrática; complejidad legal y técnica; poca digitalización de los trámites; y los enormes cuellos de botella en los procesos de los trámites.

Según una encuesta en 18 países de América Latina realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo para analizar el problema del laberinto burocrático, y se presentan tres causas:

- a) Los trámites burocráticos han crecido a un ritmo asombroso. Existe un número excesivo de procedimientos administrativos para los servicios transaccionales, solamente en México se tienen 2,708. En promedio, la población típica de América Latina lleva a cabo cinco servicios transaccionales al año y dedica un promedio de 5.4 horas a cada uno. No obstante, las diferencias entre países son enormes, en términos del tiempo promedio destinado a cada procedimiento: 11.3 horas en Bolivia; 8.6 en Perú; 7.4 en Colombia; 6.9 en México y 2.2 en Chile.
- b) Los procedimientos burocráticos son muy complejos. Par poder concluir un trámite, se requiere tener muchas interacciones con la dependencia o entidad pública. Existen pocos trámites que se pueden hacer en línea.
- c) Los trámites y procedimientos burocráticos son excesivamente caros y costosos para las unidades económicas en México.

Existen algunas soluciones para resolver los problemas que enfrentan los ciudadanos que se han señalado en los apartados anteriores, que se centran en los siguientes aspectos:

- Desregulación. Revisión de los trámites o procedimientos que no sean necesarios, mediante un análisis de mapas de procesos de los trámites.

- Digitalización. Con el fin de reducir los trámites engorrosos, es necesario poner fin a los trámites y los procesos manuales. En muchos países están incorporado unidades técnicas para implementar el gobierno electrónico a través de portales de servicios informáticos integrados.
- Simplificación administrativa. Es importante incorporar procesos de revisión de los trámites para simplificar administrativamente y eliminar cuellos de botella.
- Incorporar nuevas Tecnologías de la Información. Esto ayudará a reducir los costos burocráticos, mejorar la satisfacción del trámite con la población y que el ciudadano tenga menos interacciones para poder concluir el trámite.

Bibliografía

Barómetro Global de la Corrupción (2019). Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Transparencia Internacional. América Latina y el Caribe 2019. Disponible en: <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017). Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional (PE-L1222). Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://www.iadb.org/es/project/PE-L1222>.

Gupta, S., H. R. Davoodi y E. Tiongson. (2000). Corruption and the provision of health care and education services (doc. Núm. 2000-2116). Washington, D.C.: FMI.

INEGI (2013). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2015). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2017). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2019). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2016). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

INEGI (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017. SNIEG.

Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Roseth Benjamín, Reyes Angela y Santiso Carlos (2018). El Fin del Trámite Eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Latinobarómetro. (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents>. Publicado en: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>

El peritaje social en México: responsabilidad ético-moral, penal y civil de Trabajo Social en el desempeño de funciones periciales desde el secreto profesional, en la formación de alumnos(as) de Trabajo Social

Ismael Aguillón León
Cinthia Bautista Bautista
Sheyla Natal Castro Guerrero¹

Resumen

Durante el desempeño de las funciones así como actividades que las y los peritos en Trabajo Social realizan conllevan grandes responsabilidades que se establecen desde varios aspectos, que van desde lo ético-moral, penal y lo civil; dicho actuar profesional se va a regular a partir de estas reglas de comportamiento lo cual privilegia de cierta manera el quehacer del profesional en Trabajo Social para enfrenta una serie de problemas y necesidades sociales que suelen ser complejos, al momento de realizar una intervención como perito social con la finalidad de mejorar la calidad de vida y alcanzar un bienestar social de las personas que van a solicitar sus servicios. Sin embargo, en el ejercicio profesional ignoran llevar a cabo la secrecía de la información, así como el desconocimiento del secreto profesional y su aplicación e implicación desde estas responsabilidades en las instituciones públicas, privadas o sociales, es más desde su formación académica se observa la deficiencia, lo que no lleva a cuestionarnos, ¿las y los estudiantes de Trabajo Social conocen qué es el secreto profesional desde su formación en la licenciatura o incluso posgrado?

Para dar una respuesta, a esta interrogante en esta investigación se busca conocer en estos profesionistas desde su formación, si las y los alumnos de primer y octavo semestre conocen el secreto profesional de Trabajo Social y su aplicación en las instituciones públicas, privadas o sociales a partir de sus experticias en las prácticas escolares, profesionales o servicio social. Preguntas que tratamos de resolver a partir de la aplicación de una cédula de encuesta con una metodología cuantitativa en la aplicación de 61 cuestionarios, con 11 preguntas cerradas, a alumnas y alumnos de primer y octavo semestre de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo, a partir de una selección del universo de tipo no probabilístico, donde se obtuvieron resultados interesantes que se mostraran durante la redacción del presente artículo y con ello demostrar si es que conocen o no la importancia de manejarse bajo un código de ética y darle prioridad al uso del secreto profesional como parte de la formación y ejercicio profesional de Trabajo Social, sabedores que de no cumplir con el mismo tendrán consecuencias jurídicas como las mencionadas al inicio del documento.

Palabras clave Pericial, responsabilidad, secrecía profesional, funciones y Trabajo Social.

Abstract

During the performance of the functions as well as activities that the experts in Social Work carry out entail great responsibilities that are established from various aspects, ranging from the ethical-moral, criminal and civil; This professional act is going to be regulated based on these rules of behavior, which in a certain way privileges the work of the professional in Social Work to face a series of problems and social needs that are usually complex, when performing an intervention as a social expert in order to improve the quality of life and achieve a social well-being of the people who are going to request their services. However, in the professional practice they ignore the secrecy of information, as well as the ignorance of professional secrecy and its application and involvement from these responsibilities in public, private and social institutions, then doubts arise in these professionals during their training Academic Do Social Work students know what professional secrecy is from undergraduate or even postgraduate training?

To give an answer, this research seeks to know in these professionals from their training, if the students of the first and eighth semester know the professional secret of Social Work and its application in public or private institutions based on their expertise in school, professional or social service practices. Questions that we try to solve from the application of a survey card with a quantitative methodology in the application of 61 questionnaires, with 11 closed questions, to students of the first and eighth semesters of the Bachelor of Social Work of the Autonomous University from the state of Hidalgo, the selection of the universe was of a non-probabilistic type, where interesting results were obtained that were shown during the writing of this article and to inquire if they know the importance of working under a code of ethics and

¹ Investigadores del Área Académica de Trabajo Social y Alumna de 3^{er} semestre de la Lic. en Trabajo Social de la UAEH.

giving priority to the use of professional secrecy As part of the training and professional exercise of Social Work, knowing that failure to comply with it will have legal consequences such as those mentioned at the beginning of the document.

Keywords Expert, responsibility, professional secrecy, functions and Social Work.

Introducción

Sin duda en la actualidad la sociedad mexicana va cambiando a un ritmo acelerado, a tal grado que las leyes se van quedando en un rezago significativo en comparación con las exigencias sociales, por eso no es de extrañarnos las diversas modificaciones que se han planteado a la constitución federal vigente, a los códigos, penales, civiles, leyes laborales o agrarias, a ello habrá que agregarle también la influencia que tienen los tratados internacionales en la legislación de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior lejos de inquietar a los profesionales de Trabajo Social, se ve como un nicho de oportunidades en cual se puede intervenir desde la perspectiva de los Derechos Humanos, ya que, la profesión por sus orígenes como carrera humanista, que interviene desde los conceptos de la caridad, la filantropía, el amor al prójimo, la ayuda a los pobres, la asistencia al necesitado, desde un Trabajo Social precientífico, conceptos que para la disciplina son comunes, los cuales se van entrelazando con los conceptos del derecho natural desde la perspectiva de Miguel Carbonell (2014, p. 5), los Derechos Humanos como una doctrina de tipo ético-jurídico que postula la existencia de ciertos derechos propios de la condición humana y su aproximación al tema de los derechos tienen fuertes matices iusnaturalistas. Lo cual no puede haber sido de otra manera, puesto que los autores de la ilustración como Hobbes, Lucke Montesquieu, Becaria, describen en sus obras esos derechos de manera muy débiles o escasos desde la perspectiva de las normas jurídicas que proveían a los Derechos Humanos, sus discursos podían tener un fundamento teórico de orden racional o en muchos de los casos religiosos.

En otras palabras derechos fundamentados en la naturaleza misma del ser humano superiores a cualquier otro tipo de derechos, por encima de cualquier otro ordenamiento jurídico, al mismo tiempo considerados como una de la fuentes del derecho, postulados que nacen junto al individuo como ser humano y por ello, el autor los considera como la base de los Derechos Humanos universales tal como hoy en día los entendemos, derechos que tiene sus bases en la Grecia clásica de Platón, Aristóteles, posteriormente retomados por la escuela de Salamanca durante el siglo de oro español.

Por otra parte el vínculo entre los derechos humano y el Trabajo Social es la

intervención que este profesionista realiza desde una perspectiva dinámica en el nuevo sistema penal acusatorio a partir del principio de acusatoriedad en donde nadie es culpable hasta que le demuestren lo contrario. En ese sentido es como se realiza la intervención elaborando peritajes sociales, con ello aportando pruebas para darle elementos al juez o ministerio público para demostrar con datos o medios de prueba en pro de una adecuada defensa de las partes intervinientes en el proceso judicial, proceso en el que el Trabajo Social debe guardar el secreto profesional de su pericial o cualquier otro dato del que tuviere conocimiento.

Por tanto, el secreto profesional del perito en Trabajo Social es la obligación ético-moral y legal que tiene el profesional de mantener el secreto de la información que ha recibido de sus clientes, pacientes o usuarios a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de deberes de confidencialidad; por otra parte, el secreto profesional varía de profesión en profesión, como es el caso de los médicos, abogados, periodistas, psicólogos o sacerdotes. Sin embargo, puede haber otros casos como los asesores financieros, fiscales o aseguradoras que, por la importancia de sus trabajos, también tendrán que guardar su secreto profesional.

Ahora bien, por la importancia que reviste en la profesión estos elementos y que son básicos en el desarrollo del quehacer del perito en Trabajo Social es que desarrollamos este tema bajo el título de Peritaje Social en México: responsabilidad ético-moral, penal y civil del o la Trabajador(a) Social en el desempeño de funciones periciales desde el secreto profesional en aras de que sea un punto de partida para el buen comportamiento de este(a) profesional o, de otra manera se atenga a las consecuencias por no cumplir con dicho encargo en su labor como perito en un proceso judicial.

Peritaje en Trabajo Social

A raíz del ingreso de los Derechos Humanos a la constitución mexicana, trajo como consecuencias cambios relevantes para la impartición de justicia en el País, con la pretensión de hacer eficaz, la impartición de justicia lo cual exige la aplicación de una serie de recursos que permiten un conocimiento integral y profundo del asunto en estudio. En este sentido, un auxiliar indispensable en cualquier juicio legal, bien sea de tipo penal, civil o administrativo: son los dictámenes e informes periciales como es el caso de los informes sociales de Trabajo Social, informes que son tomados como informes periciales por el juzgador con el fin de coadyuvar en una más justa impartición de justicia.

Y desde una conceptualización personal, de la labor del **perito en trabajo social**: es el medio por el cual una persona que posee amplios conocimientos de un área o materia en particular en el sentido teórico-práctico del trabajo social, mismo que es designado o contratado en un proceso judicial, sea; materia penal, civil familiar, laboral o agraria: planea, indaga, observa, entrevista, realiza visita domiciliar, percibe, verifica, investiga, sistematiza la información de hechos o actos obtenidos con consecuencias jurídicas directas o indirectas de la intervención de la voluntad de los sujetos jurídicos, mismos que el perito hará del conocimiento por escrito de manera ética, moral e imparcial al Ministerio Público, o Juez, a través de sus opiniones fundadas y motivadas sobre su interpretación profesional con toda la rigurosidad a partir de la metodología de trabajo social requerida, actividad única y exclusiva de Licenciados(as) en Trabajo Social.

Así también, el **peritaje procesal**, tiene el mismo fundamento que el peritaje general, es decir, nace para facilitar la comprensión de objetos o sujetos sociales de estudio que presentan dificultad para la autoridad judicial por no corresponder a su área de conocimiento; es por ello que se recurre a expertos en tal o cual materia, como el caso de las y los Trabajadores Sociales, quienes proporcionan la información requerida por el juzgador para tener una visión más amplia e integral del objeto o sujeto de estudio. En este sentido el objeto de estudio del peritaje en Trabajo Social lo entenderemos como: la problemática económica, social, familiar, de salud, o medio criminógeno en el que se desarrolla el sujeto de estudio o persona a investigar a partir del análisis del entorno social en el que se desenvuelve así como en, sus relaciones sociales, aspectos económicos, familiares, vecinales, amistades o laborales.

Por otra parte diferentes autores(as) definen al perito como ese profesional, que posee conocimientos específicos, y tiene experticia en su arte, profesión o ciencia, por ejemplo, para Marta Dell’Aglío (2004), define como perito a “la persona o corporación especializada y calificada debido a su conocimiento, legalmente autorizada por el juez para introducirse en el proceso del dictamen sobre cuestiones concretas de su especialidad. Con veracidad e imparcialidad, constatadas en la determinación de sus causas y efectos, vistos los resultados y examinando los rastros materiales de un hecho delictuoso. Con el fin de asesorar y contribuir a la convicción del juez sobre aquellos hechos para la mejor administración de justicia” (pág. 55).

También Colombo (1975), define al perito como “el tercero técnicamente idóneo, designado por el juez para dar su opinión fundada y con ello contribuir a formar convicciones del juez acerca de hechos cuyo esclarecimiento requiere de conocimientos

especializados sobre dicha verdad” (pág. 35).

Por lo tanto, el o la **perito en Trabajo Social** es la o el experto que es introducido en el proceso para producir un dictamen sobre cuestiones concretas de su especialidad para que dictamine con veracidad e imparcialidad, de manera ética y moral apegada a derecho, en aras de una verdadera impartición de justicia, apagada a los principios universales de los Derechos Humanos y que solo las y los licenciados en Trabajo Social pueden realizar.

Es fundamental subrayar que para ser **perito en Trabajo Social** desde una perspectiva personal, no basta, no es suficiente ser experto con conocimientos básicos en la especialidad de que se trate, sino que se debe tener claridad acerca de la función pericial como tal a partir de las normas jurídicas existentes en el País, contar con amplios conocimientos de derecho y de preferencia de derecho procesal con énfasis en la materia en la que desarrollaran sus actividades periciales ya sea en el derecho penal, civil, familiar laboral etc.

Aspectos legales que regulan la actividad del perito y peritaje de Trabajo Social en México

A fin de que Trabajador Social tenga una idea precisa de su responsabilidad como perito y del trabajo (peritaje social) que realiza, es que plasmamos el marco jurídico en el que se fundamenta la inclusión de peritos en los procesos judiciales, en la inteligencia de que cada estado de la República mexicana cuenta con su propia legislación; sin embargo, en la actualidad se cuenta con el Código Nacional de Procedimientos Penales que regula dicha actividad, es importante recalcar también que dependiendo del lugar en que se esté fungiendo como perito, la o el Trabajador Social deberá revisar los códigos correspondientes.

Por lo anterior, se destacan los artículos que hacen referencia a las obligaciones y responsabilidades de los peritos, en las materias penal y civil, con base en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, cuya última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de noviembre de 2008, y en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de noviembre de 2000.

La ley señala como auxiliares de la administración de justicia, obligados a cumplir las disposiciones de las autoridades y funcionarios de este ramo, entre otros, a los peritos

en las diferentes áreas de conocimiento (Artículo 620 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021, Fracción V), comenta que, los peritos médicos-legistas, los intérpretes, los peritos en los ramos que están encomendados. En otras palabras estos peritos estarán bajo las órdenes directas del Ministerio Público, así como de juez que solicite sus conocimientos.

Al respecto, determina que, para el examen de personas, hechos u objetos, se designarán peritos cuando se necesiten conocimientos especiales, quienes conforme a los recursos técnicos y/o metodológicos de su especialidad, buscan los medios con los cuales es posible obtener e interpretar el dato investigado.

En este sentido, se señala que los peritos practicarán todas las operaciones y experimentos que su ciencia o arte les sugiera, y expresarán los hechos y circunstancias que sirvan de fundamento a su dictamen (Artículo 175 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021). Las y los peritos

Deberán tener título oficial en la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deben dictaminar, si la profesión o arte están legalmente reglamentados; en caso contrario el juez nombrará a personas prácticas. Cuando el inculcado pertenezca o un grupo étnico indígena, podrán ser peritos prácticos aquellas personas que pertenezcan a dicho grupo étnico (Artículo 171 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021), contrasta con las reglas de Brasilia de 2008, en el numeral 2, fracción (64) previo a la celebración del acto “se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, Interpretes, traductores u otros que se consideren necesarios), destinada a afrontar la preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial” (pág. 17).

Por otra parte el artículo 346 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021, comenta:

Sobra la prueba pericial; solo será admisible cuando se requiera de conocimientos especiales de la ciencia, arte, técnica, oficio o industria de que se trate, más no en lo relativo a conocimientos generales que la ley presupone como necesarios en los jueces, por lo que se desecharan de oficio aquellas periciales que se ofrezca por las partes para ese tipo de conocimientos, o que se encuentren acreditadas en autos con otras pruebas, o tan solo se refieran a simples operaciones aritméticas o similares.

Los peritos deben tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio o industria que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la ciencia, arte, técnica o industria requieren título para su ejercicio.

Si no lo requirieran o requiriéndolo, no hubiere peritos en el lugar, podrá ser nombrada cualquier persona entendida, aun cuando no tenga título.

Tratándose de asuntos en materia familiar en los que se requiere el desahogo de una pericial, no le surtirán las reglas del presente capítulo, con excepción de lo dispuesto por el artículo 553 de este código, debiendo el juez señalar perito único de las lisas Auxiliares de la Administración de Justicia o de la institución pública o privada.

Por otra parte, en el artículo 172 del Código de Procedimientos Penales de la del Distrito Federal, (2021), también pueden ser nombrados peritos prácticos cuando no haya titulados en el lugar que se siga la instrucción, pero en este caso se librará exhorto o requisitoria al juez en que los haya, para que, en vista de la declaración de los prácticos, emita su opinión.

La designación de peritos hecha por el juez o por el ministerio público deberá recaer en las personas que desempeñen ese empleo por nombramiento oficial y a sueldo fijo, o bien en individuos que presten sus servicios en dependencias del gobierno federal, en universidades del país o que pertenezcan a asociaciones de profesionistas reconocidas de la república (Artículo 180 del Código de Procedimientos Penales, del Distrito Federal, 2021).

Si no hubiera peritos oficiales titulados, se nombrarán de entre las personas que desempeñen el profesorado del ramo correspondiente en las escuelas nacionales, o bien entre los funcionarios o empleados de carácter técnico en el establecimiento o corporaciones dependientes del gobierno.

En lo que se refiere a los asuntos en materia familiar, el artículo 353 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (2021) menciona que los jueces podrán designar peritos de entre aquellos autorizados como auxiliares de la administración de justicia o de entre los presupuestos, a solicitud del juez, por colegios, barras de profesionales o asociaciones artísticas, técnicas o científicas, o de las instituciones de educación superior públicas o privadas, o la cámara de industria, comercio, confederaciones de cámaras o la que corresponda al objeto del peritaje, en este caso, el juez hará saber a las instituciones señaladas que la nominación del perito que proponga se deberá realizar en un término no mayor de cinco días, contados a partir de la recepción de la notificación o mandamiento que expida el propio juez.

Si no hubiere peritos de los mencionados en el párrafo anterior y el juez o el ministerio público lo estimarán conveniente, podrán nombrar otros. En estos casos los honorarios se cubrirán según lo que pague por costumbre en los establecimientos particulares de que se trate a los empleados permanentes de los mismos, teniendo en cuenta el tiempo de los peritos debieron ocupar en el desempeño de su comisión.

Cada una de las partes que intervienen en el juicio nombrará un perito dentro del tercer día del periodo de ofrecimiento de pruebas, a no ser que se pusieran de acuerdo en el nombramiento de uno solo. El tercero en discordia será nombrado por el juez (Artículo 347 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal editorial, 2021).

Las partes están obligadas a presentar a sus peritos para la aceptación del cargo, salvo que el perito sea de los que nombre el juez en cuyo caso deberá ser notificado por el tribunal (Artículo 347 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

El plazo para la **aceptación del cargo es de tres días hábiles** a partir de la notificación. Si el cargo no va a ser aceptado hay que informarlo al juez por escrito, pidiendo el reemplazo y dando a conocer los motivos de la no aceptación

Cuando la parte que promueve lo haga a través del defensor de oficio, por alguna circunstancia no le sea posible contar con un perito o no tenga los medios económicos para cubrir los gastos que esto implique, el juez –previa comprobación de dicha circunstancia, de oficio o a petición de parte- nombrará un perito oficial de alguna institución pública a fin de no dejar en estado de indefensión al inculpado (Artículo 162 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

El artículo 293 (del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021), agrega que “se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará, sin lo cual no será admitida, y si se quiere, las cuestiones que deban resolver los peritos.

Por regla general deberán ser dos o más los peritos que se examinen, pero bastará uno cuando solo éste pueda ser ávido, cuando haya peligro en el retardo o cuando el caso sea de poca importancia (Artículo 163 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Cada una de las partes tendrá derecho a nombrar hasta dos peritos, a los que se les hará saber su nombramiento por el juez y a quienes se les ministrarán todos los datos que fueran necesarios para que emitan su opinión. Ésta no se atenderá para ninguna diligencia o providencia que se dictase durante la instrucción, en la que el juez normará sus procedimientos por la opinión de los peritos nombrados por él (Artículo 164 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Los peritos que acepten el cargo, con excepción de los oficiales, tienen obligación de presentarse al juez para que se les tome protesta legal en casos urgentes, la protesta la harán al producir o ratificar el dictamen (Artículo 168 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Los peritos estimarán su dictamen por escrito y lo ratificarán en diligencia especial en caso de que sean objetados de falsedad, o el ministerio público o el juez lo estimen necesario (Artículo 177 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Pese a que, como se mencionó con anterioridad, los litigantes deben proponer a sus peritos, corresponderá al juez sugerirlos en los siguientes casos:

1. Si algunos de los litigantes dejaran de hacer el nombramiento en el término señalado en el artículo anterior;
2. Cuando el designado por las partes no se presente a aceptar el cargo dentro de las 48 horas que sigan a la notificación a las partes del auto que tenga por admitida la prueba;
3. Cuando habiendo aceptado no rindiera su dictamen en la audiencia; y
4. Cuando el que fue nombrado y aceptó el cargo renunciara después (Artículo 348 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

Es el juez quien fija a los peritos el tiempo en que deben desempeñar su cometido; transcurrido éste, si no rinden su dictamen serán apremiados por el juez, de mismo modo que los testigos y con sanciones iguales (Artículo 169 del Código de Procedimientos Penales del distrito federal, 2021).

Los peritos deberán ser citados en la misma forma que los testigos; reunirán, además, las propias condiciones de éstos y estarán sujetos a iguales causas de impedimento (Artículo 173 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

El juez y las partes harán a los peritos todas las preguntas que consideren oportunas; les darán por escrito o de palabra, pero sin sugestión alguna, los datos que consten en expediente y se asentarán estos hechos en el acta de la diligencia respectiva (Artículo 174 del Código de Procedimientos Penales y 350 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

Siempre que los peritos nombrados discuerden entre sí, el juez los citará a una junta en la que se decidirán los puntos de diferencia. En el acta de la diligencia se asentará el resultado de la discusión (Artículo 170 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021); si las discrepancias persisten el juez nombrará un tercero en discordia (Artículo 178 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que los nombró, en cuyo defecto lo hubiere nombrado el juez, y el del tercero, por ambas partes, sin perjuicio de lo que disponga la resolución definitiva sobre condenación en costas (Artículo 353 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Cuando los peritos que gocen sueldo del erario emitan su dictamen sobre puntos decretados de oficio o a petición del ministerio público, no podrán cobrar honorarios

(Artículo 181 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Cuando el juez lo crea conveniente, podrá ordenar que asistan los peritos a alguna diligencia y que se impongan de todo el proceso o de parte de él (Artículo 182 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

Si es así, el caso debe ser recusado dentro de las 48 horas siguientes a la que se notificó el nombramiento, siempre que concurra alguna de las siguientes causas:

- I. Consanguinidad dentro del cuarto grado;
- II. Interés directo o indirecto en el pleito;
- III. Ser socio, inquilino, arrendador o amigo íntimo de algunas de las partes.

El juez calificará la recusación y las partes deben presentar las pruebas al hacerla valer. Contra el auto en que se admita o se deseche la recusación no procede recurso alguno. Admitida, se nombrará de nuevo perito en los mismos términos que el recusado (Artículo 351 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

Cuando los argumentos presentados a juicio del juez no sean válidos, es desechada la recusación, en cuyo caso se impondrá al recusante una multa hasta por el equivalente de 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (Artículo 352 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021).

Una vez que el perito cumplió con su comisión debe presentar el informe, y el juez puede solicitar una nueva pericia. Así mismo, cuando hay urgencia por conocer la opinión del perito, el código dispone la posibilidad de un dictamen inmediato por escrito o en audiencia (Artículo 182 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 2021).

Ahora que ya se tiene un panorama general de los aspectos que regulan legalmente la actividad del perito y peritaje de Trabajo Social en México, en el siguiente apartado se destaca la importancia y trascendencia que reviste el peritaje como medio de prueba en un procedimiento de tipo legal.

El peritaje como medio de prueba

El peritaje entendido como medio de prueba que contiene información objetiva y fidedigna, que es recabado en apego a la metodología propia de Trabajo Social, en términos de Lino Enrique Palacios en su manual de derecho procesal civil, define la prueba pericial como “aquella es suministrada por terceros, a raíz de un encargo judicial

y fundado en los conocimientos científicos, artísticos o prácticos que poseen, comunican al juez las comprobaciones, opiniones o deducciones extraídas de los hechos sometidos a su dictamen” (CPC.D.F. 2021).

En consecuencia, es el factor básico sobre el que gravita todo el procedimiento, pues a través de ella, personas con conocimientos especiales, designadas en un proceso a raíz de un encargo judicial, elaboran y transmiten información específica y ordenada en torno a un hecho a la autoridad que lo solicita.

Procesalmente hablando, significa provocar en el ánimo del titular del órgano jurisdiccional, la certeza respecto de la existencia o inexistencia previa de un hecho controvertido. Esta certeza es el resultado de un racionalismo.

Con base en el artículo 135 del Código Penal del Distrito Federal, 2021) Vigente, la ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión,
- II. Los documentos públicos y privados,
- III. Los dictámenes de peritos,
- IV. La inspección ministerial y la judicial,
- V. Las declaraciones de testigos y
- VI. Las presunciones

Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo lo que se ofrezca como tal, incluyendo aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia (CPC.D.F. 2021).

Al respecto, el artículo 347 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2021), señala que las partes propondrán la prueba pericial dentro del término de ofrecimiento de pruebas bajo los siguientes lineamientos:

- I. Señalarán con toda precisión la ciencia, arte, técnica, oficio o industria sobre la cual deba practicarse la prueba; los puntos sobre los que versará y las cuestiones que se deben resolver en la pericial, así como la cédula profesional, calidad técnica, artística o industrial del perito que se proponga, nombre, apellido y domicilio de éste, con la correspondiente relación de tal prueba con los hechos controvertidos;
- II. Si falta cualquiera de los requisitos anteriores, el juez desechará de plano la prueba en cuestión;
- III. En caso de estar debidamente ofrecida, el juez la admitirá, quedando obligados los oferentes a que sus peritos, dentro del plazo de tres días, presenten escritos en el que acepten el cargo conferido y protesten su fiel y leal desempeño, debiendo anexar copia de la cédula profesional o documentos que acrediten su calidad de perito en el arte, técnica o industria para el que se les designa, manifestando, bajo protesta de decir verdad, que conocen los puntos cuestionados y pormenores relativos a la pericial, así como que tienen la capacidad suficiente para emitir dictamen sobre el particular, quedando obligados a rendir su dictamen dentro de los diez días siguientes

- a la fecha en que hayan presentado los escritos de aceptación y protesta del cargo de peritos;
- IV. Cuando se trate de juicios sumarios, especiales o cualquier otro tipo de controversias de trámite específicamente singular, las partes quedan obligados a presentar a sus peritos dentro de los tres días siguientes al previsto en que se les tenga por designados para que se cumpla con los ordenados en el párrafo anterior, los cuales quedan obligados, en estos casos, a rendir su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que hayan aceptado y protestado el cargo;
- V. La falta de presentación del escrito del perito del oferente de la prueba, donde acepte y proteste el cargo, dará lugar a que el juez prevenga por una sola vez a la parte que ofreció la prueba, para que, en un plazo de tres días, vuelva a presentar a su perito original, o bien a otro. De no designar perito nuevamente, o el perito por aquel designado no presentará el escrito de aceptación y protesta del cargo, el juez declarará desierta la prueba pericial, en perjuicio del propio oferente. Si la parte contraria no designara perito, o el perito por ésta designado no presentara el escrito de aceptación y propuesta del cargo, dará como consecuencia que se tenga a ésta por conforma con el dictamen pericial que rinda el perito del oferente.

En el supuesto de que el perito designado por alguna de las partes que haya aceptado y protestado el cargo conferido no presente su dictamen pericial en el término concedido, se entenderá que dicha parte acepta aquél que se rinda por el perito de la contraria, y la pericial se desahogará con ese dictamen. Si los peritos de ambas partes no rinden su dictamen dentro del término concedido, el juez designará en rebeldía de ambas un perito único, el que rendirá su dictamen dentro del plazo señalado en las fracciones III o IV, según corresponda.

En los casos que se refiere el párrafo anterior el juez sancionará a los peritos que no cumplan con multa equivalente a sesenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (CPC.D.F. 2021).

1. *Valor de la prueba.* Su valor radica en el grado de credibilidad que contiene para provocar la certeza en el ánimo del titular del órgano jurisdiccional. De ahí la responsabilidad del perito, ya que de la presentación de las pruebas depende la decisión del juez acerca del proceso que se sigue.
2. *Elementos de la prueba.* Con el propósito de que la prueba cumpla con su cometido, necesariamente deberá estar integrada por tres elementos:
 - Medio de prueba
 - Órganos de prueba
 - Objeto de prueba

El medio de prueba es la prueba misma, es decir, el modo o acto por medio del cual se llega al conocimiento verdadero de un objeto. Comprende los métodos, las técnicas y los instrumentos de que se vale el perito para acceder al conocimiento.

El órgano de prueba es la persona que proporciona al titular del órgano jurisdiccional el conocimiento del objeto de prueba. El juez conoce el hecho de modo

mediato a través del órgano, en tanto que el órgano propiamente dicho lo conoce de manera inmediata; en consecuencia, el perito funge como órgano de prueba. En este sentido, el juez no puede ser órgano de prueba, en tanto que todos los demás sujetos procesales si lo pueden ser con excepción del Ministerio Público que, por la naturaleza de su función, no puede tener ese carácter.

El objeto de prueba es el tema para probar en el proceso; comprende todos los elementos del delito, tanto objetivos como subjetivos. De esta manera, por objeto debe entenderse a todo lo que pueda ser motivo de conocimiento (Orozco Santana, 2012, pág. 160-169).

En síntesis, el objeto de prueba es lo que se debe averiguar en el proceso, es decir, la verdad que pretendemos encontrar o demostrar a través del medio de prueba que se haya aportado, entendiéndose que debe estar en relación directa con la verdad buscada en el proceso. Es por ello por lo que la autoridad señala lo que requiere conocer al solicitar el dictamen.

En los procesos judiciales, los sujetos que tratan de conocer la verdad son, directamente, el juez, a quien hay que ilustrar para que pueda cumplir con su función decisoria, e indirectamente, las partes, en cuanto se ilustran con las pruebas del proceso para sostener la posición que les corresponde.

3. *Principios de la prueba.* Dada su importancia, la prueba se rige conforme a los principios de pertenencia y utilidad. La pertenencia constituye el vehículo apropiado para la realización de los fines específicos del proceso. En tanto, el empleo de la utilidad –que deber ser eficaz- se justifica si conduce a lograr lo que se pretende.

Es decir, la prueba pericial sólo será admisible cuando se requieran conocimientos especiales de la ciencia, arte, técnica, oficio o industria de que se trate, mas no en los relativo a conocimientos generales que la ley presupone como necesarios en los jueces, por lo que se desecharán de oficios aquellas periciales que se ofrezcan por las partes para ese tipo de conocimientos, o que se encuentren acreditadas en autos con otras pruebas, o tan sólo se refieran a simples operaciones aritméticas o similares. En conclusión, el peritaje como medio de prueba contribuye a descubrir los siguientes elementos:

- a. Un objeto que para el conocimiento del juez se presenta de manera velada;
- b. Un sujeto que necesita conocer ese objeto, pero su desconocimiento en determinada área le hace imposible lograrlo por su mismo; y

- c. Un sujeto que por los conocimientos que posee le es posible captar el objeto, y mediante la indagación y análisis del mismo ofrece las explicaciones que formula al respecto a la parte interesada.

Entonces, para levantar una prueba pericial, tendrá que hacerlo aquel experto o experta en su área de conocimiento, que sea capaz de hacer investigación apegada al método científico objetivo y veraz, es decir, un perito, en este caso, en Trabajo Social.

El Trabajador Social en el área judicial

La función del perito en Trabajo social se deriva de un proceso judicial, bien sea civil o penal. Cabe recordar que todo juicio se inicia con una demanda, lo que da lugar a una serie de audiencias de las cuales se desprende la apertura de pruebas. Una de éstas, se refieren a los dictámenes periciales de las diversas especialidades, de acuerdo con los que señalan los códigos civiles y penales de cada estado del Distrito Federal y de los códigos federales.

En lo que a Trabajo Social se refiere, el peritaje se enfoca específicamente al análisis del entorno social en el que se desenvuelve el individuo, sus relaciones sociales, tanto familiares como vecinales, laborales y de amistad, así como a cuestiones de tipo socioeconómico, habitacionales e incluso de convivencia dentro de una comunidad.

En este sentido, Máximo Castro (1972), destaca que aun cuando “los jueces son técnicos en materia jurídica (...) las reglas del derecho son formuladas por los legisladores mediante la contemplación de los fenómenos sociales” (pág. 22). Se requiere la intervención de peritos especializados en el estudio de lo social, ya que el individuo es producto de una sociedad, además de que su desarrollo está determinado por las características y relaciones de su entorno.

Además de hacer uso de la pericia, que “contiene además una operación valorativa, porque es esencialmente una manifestación técnica y no una simple narración de las percepciones. Ésta se presenta a manera de informe, como al parecer, opinión profesional o dictamen que en Código tiene el nombre de dictamen pericial” (Dell’Aglío, Marta, 2004). Es así que corresponde al profesional en Trabajo social incursionar en la cotidianidad de los sujetos de estudio a fin de hacer llegar a la autoridad información fidedigna de la realidad.

Con mayor frecuencia la o el Trabajador Social toma parte como perito en juicios de tipo civil, familiar y penal, por lo que necesita un amplio conocimiento en estas ramas

del derecho, especialmente en lo que se refiere a los asuntos en los que a menudo se solicita su intervención, así como de la metodología de investigación, y del uso de técnica, instrumentos y tecnologías, en las que se fundamenta la recolección y análisis de la información.

Por lo que, dependerá de la normatividad de cada estado la rama del derecho en que se ubique cada juicio, ya que en algunas entidades se encuentra separado el derecho civil de familiar y en otras ambos se abordan dentro del Código Civil.

Materia civil y familiar

En lo que al ámbito civil se refiere, la o el Trabajador Social participa con mayor frecuencia en materia familiar, en juicios relacionados con la protección, organización y desarrollo integral de los miembros de la familia, y en situaciones derivadas del matrimonio tales con derechos y obligaciones de ambos cónyuges, el divorcio, la adopción, la patria potestad, la tutela y la protección de menores, el régimen de visitas, el concubinato, el reconocimiento de los hijos, la guarda y custodia de los menores e incapacitados, los alimentos, la garantía de alimentos y/o subsistencia familiar, el maltrato infantil, la violencia familiar y el abandono de personas, entre otras. Hay que tener presente que se trata de una familia en conflicto que acude a la justicia en busca de ayuda para solucionar una situación que no puede ser resuelta en el ámbito privado.

La o el Trabajador Social también interviene en dictámenes de arbitraje médico. Estos a menudo son solicitados desde las instituciones de salud y se relacionan con casos de negligencia médica por falta de atención o tratamiento erróneo, con incapacidad permanente a partir de algún accidente, entre otros problemas relacionado con el bienestar físico.

Asimismo, en virtud de que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) la atención, protección y tratamiento para el ejercicio pleno de los derechos, a menudo el juez solicita al personal de Trabajo social de esta institución el dictamen social y económico, mismo que en múltiples ocasiones es realizado de manera rutinaria y sin conocer su objetivo, por lo que muchas veces no cumple cabalmente con su función. Es muy importante que en estos casos las y los Trabajadores Sociales se documenten acerca de la trascendencia de su dictamen y puedan así realizarlo de manera responsable e integral.

En materia civil, la función del perito en Trabajo Social se centra en poder indagar

en aquellos factores de tipo económico, social y familiar que posibilitarían o limitarían un ambiente favorable y sano, física y emocionalmente a un menor otorgado en adopción, o bien, a cuál de los padres es más recomendable otorgarle la guarda y custodia de los hijos en caso de divorcio.

Por tanto, es importante destacar que es responsabilidad del trabajador oficial proporcionar al juez todos aquellos elementos que lo ayuden a identificar factores de riesgo o, por el contrario, aquellos que son favorables lo cual le permitirá tomar una decisión más justa y benéfica para los menores, pugnados siempre por su protección.

A continuación, se plasma un ejemplo de guía de entrevista para un dictamen de juicios familiares:

- Datos de identificación: nombre, edad, sexo, número de expediente, fecha, estado civil, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, escolaridad, ocupación anterior y actual, domicilio del sujeto de estudio.
- Estructura familiar (edad, parentesco, escolaridad, ocupación).
- Características de personalidad, sobre todo si se observan o reportan alteraciones (esta información será relacionada con el peritaje de psicología, si fue solicitado). Los test psicológicos para determinar la personalidad o trastornos emocionales de un individuo son atribución del especialista en psicología, mientras que lo concerniente a la influencia de las relaciones sociales compete al área de Trabajo social.
- Antecedentes y situación actual de la familia; cómo se modificó a partir del proceso legal que se sigue.
- Hábitos, costumbres, principios.
- Dinámica (rol de cada miembro, responsabilidades antes del suceso o situación motivo del peritaje).
- Parientes cercanos e influencia de éstos en el núcleo familiar (padres y otros familiares, relación entre ellos).
- Condiciones de salud de los integrantes.
- Situación Socioeconómica (anterior y actual).
- Características habitacionales (condiciones ambientales, privacidad, saneamiento, comodidad).
- Ambiente laboral.
- Interacción con el vecindario.
- Toda aquella información que permita una comprensión más precisa e integral de la situación.

Es importante recordar que los instrumentos se adaptan a las necesidades del caso, por lo que se pueden agregar o quitar aspectos que se proponen, con la finalidad de cumplir con el objetivo de la investigación.

Trabajo Social Forense

El objetivo principal del *Trabajo Social Forense* es la comprensión del individuo en relación con un medio ambiente con determinada estructura histórica, social, cultural y económica. Por ello se intenta relacionar la conducta delictiva en función de la personalidad y del inseparable contexto social en que el individuo está interactuando; a fin de que el juez conozca el caso que se le consigna, para ello se procede a la integración del estudio clínico-socio criminológico de cada interno por parte del trabajador social.

En este sentido, a través del estudio socio criminológico se pretende dar respuesta a cuestionamientos como: ¿qué ha sucedido?, ¿qué conducta, ¿qué delito?, ¿Quién es la víctima y quién el autor del delito?, ¿Cuándo, en qué momento sucedieron los hechos?, ¿Cómo, de qué manera se produjo la conducta delictiva?, ¿Dónde, en qué lugar se realizó la conducta delictiva?, ¿con qué, qué instrumentos utilizó para cometer el delito?, ¿por qué, ¿cuáles fueron las causas y motivaciones que llevaron al delito? (Marchiori, 1989). Para esto se requiere del apoyo de un equipo técnico integrado por especialistas en diferentes áreas del conocimiento que forman parte del personal de la institución.

Independientemente del equipo técnico, se solicita como medio de prueba la intervención de los peritos de diferentes especialidades, entre las cuales se encuentra Trabajo Social, quien es responsable de hacer llegar información más detallada en lo concerniente al ámbito social, a las relaciones con los padres, hermanos(as), y/o con la pareja, el clima afectivo, el ambiente material y la situación socioeconómica de cada demandado.

En los juicios penales, la o el Trabajador Social como perito participa en aquellos casos referidos a delitos contra la vida y la integridad, delitos de peligro para la vida o la salud de las personas; delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro y violación. Atención especial merecen los casos de corrupción a menores e incapacitados; delitos contra la seguridad de la subsistencia familiar; contra la filiación y la institución del matrimonio; contra la integridad familiar; delitos relacionados con inimputables o enfermos psiquiátricos; delitos contra la vida y la integridad corporal; homicidios, secuestros, infanticidios, abandono de personas y violencia familiar. Este último caso corresponde al área penal cuando produce lesiones que recaen en las que son penalizadas o cuando ocasionan la muerte de la víctima, entre otros de igual importancia.

En materia penal algunas veces el peritaje social coadyuva a determinar la pena y

las medidas de seguridad con las que podrá ser beneficiado un sentenciado, como, por ejemplo, el tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, tratamientos en inimputables, medidas tutelares para menores y todos aquellos asuntos de interés para la autoridad en los que es indispensable contar con información del ámbito social de las víctimas.

Por otra parte, las características de la institución y principalmente el tipo de delito que se persigue marcarán definitivamente al individuo que ingresa, además de que cada persona es única y particular, diferente a las demás; cada una reacciona de una manera propia, basada en su desarrollo, experiencias, relaciones interpersonales, conflictos e inteligencia.

En consecuencia, en estos juicios el diagnóstico se encaminará a identificar factores socioeconómicos tanto de la familia como del entorno que predisponen determinado tipo de conducta; con base en éstos se deberá elaborar la guía de entrevista. De tal manera que con la **entrevista de trabajo social forense** permitirá conocer quién es el individuo sujeto de estudio, cómo influye la problemática de personalidad en sus relaciones sociales, los motivos que lo condujeron al hecho, la estructura familiar, su interacción, así como los factores biopsicosociales que configuran su personalidad. En este rubro es indispensable que el perito se centre en lo social, ya que, se reitera, el aspecto emocional correspondiente al especialista en psicología e incluso, de ser necesario, al psiquiatra. De esta manera, el estudio social implica todo lo relacionado a la historia del individuo, de la familia y del medio social. Por tanto, el diagnóstico social deberá contener:

- El estudio de la familia: el sujeto de estudio como miembro de un grupo familiar y social.
- Aspectos relacionados con las costumbres, educación, relaciones interpersonales del autor(a) del delito y de la víctima.
- Estudio del hecho o delito; los procesos individuales, familiares y sociales que llevan a él.
- Relación entre los elementos que llevaron al hecho o delito, o sea, las motivaciones que intervinieron.
- Estudio victimológico, relación autor-víctima del delito, familia de la víctima (si es el caso).
- Análisis de todos los elementos relacionados con el hecho motivo del peritaje y personalidad del sujeto que aporten elementos para la estructuración del diagnóstico clínico-criminológico por parte del juez, quien deberá comprender la dinámica delictiva de un determinado individuo.

Lo que permitirá a la autoridad, a la familia y a la sociedad identificar:

- Características del delincuente y de la víctima, desde el punto de vista de su interacción social.
- Factores sociales que pudieron ser desencadenantes o actuales y que actúan sobre la disposición.
- Circunstancias bajo las cuales se presentó el delito, de qué manera procedió en su conducta el autor del delito, así como el grado de participación en la conducta y qué fue lo que motivó al individuo a infringir la ley.

En alguna de estas interrogantes debe dar respuesta el perito en Trabajo Social a partir del diagnóstico del entorno social y las relaciones de convivencia de los sujetos de estudio; por tanto, corresponderá a Trabajo Social, desde su especialidad, explicar que ha sucedido en torno al delito y la naturaleza de la acción.

A continuación, listamos algunos tipos de información que podrían necesitarse para construir el peritaje. Ejemplo de la guía de entrevista:

- Datos de identificación
- Antecedentes del caso
- Comportamiento social del indicado, anterior y en la actualidad.
- Adaptación social (escolar, laboral, vecinal).
- Historia de la familia, integración, dinámica de la familia en la que creció, relación padres-hijos. En caso de que en el hogar vivieran otros familiares, es importante conocer también la interacción e influencia con éstos a fin de identificar inestabilidad familiar, laboral y educacional. En general, todo aquello que nos permita conocer al núcleo familiar de manera integral.
- Características de los padres, actitudes, normas, principios, hábitos y costumbres, nivel educativo y de comunicación, creencias.
- Presencia de violencia familiar.
- Antecedentes penales y/o problemas con la autoridad.
- Adicciones o vicios tanto en el indicado como en los otros miembros de la familia.
- Actitud de la familia ante el Hecho.
- Carencias afectivas y/o económicas.
- Sobreprotección o exceso de satisfactores.
- Características vecinales; influencia e interacción con los vecinos.
- Amistades e influencias claras y precisas.

El papel del perito en Trabajo Social en los juicios orales

La implementación de los juicios orales en los procesos legales fue decretada por el H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, con el objetivo de establecer el fortalecimiento del Estado de Derecho y, especialmente, la protección de los derechos humanos.

Los juicios orales deben aplicarse tanto a nivel local como federal (federación,

estados y Distrito Federal), correspondiendo a cada entidad determinar la fecha en que entrará en vigor, sin exceder el plazo de ocho años a partir del día siguiente de la publicación de este decreto, es decir, a más tardar en 2016, que lo estará supeditado, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la puesta en vigor de las modificaciones y ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. De esta manera, actualmente en algunos estados y se están llevando a cabo los juicios orales, mientras que en algunos otros todavía se están preparando. Este dictamen plantea un proceso acusatorio oral.

Cabe aclarar que la oralidad por sí misma no es un principio procesal; sin embargo, es el instrumento que permite actualizar y dar eficacia al proceso. No es imaginable un proceso público si las actuaciones se desarrollan por escrito, ya que en este tipo de procesos los jueces y el público se enteran al mismo tiempo de todas las actuaciones, además de que es posible una adecuada continuidad en el desarrollo de las audiencias y la concertación del desahogo de las pruebas. Por otro lado, sin la oralidad tampoco cabe la existencia de interrogatorios ágiles que hagan posible la contradicción (Islas Colín, 2008).

La diferencia entre el sistema Inquisitivo y el Sistema Acusatorio radica esencialmente en el que el primero se caracterizó por la secrecía, corrupción, dilación, escritura, delegación de funciones, pruebas legales e ilegales y confesión obtenida por cualquier medio, incluidos los tormentos; ello lo hacía más costoso, parcial y largo.

En tanto, el segundo favorece el empleo del debate oral como instrumento y se caracteriza por la inmediación entre los jueces y los justiciables, lo que representa mayor economía, rapidez, publicidad y no delegación de la función de juzgar y dictar sentencia, además permite más intervención y responsabilidad del defensor desde la instrucción y en todos los actos del procedimiento, lo que los hace imparciales y equitativos. Exige asimismo una mayor y más efectiva preparación, mayores conocimientos técnicos a todos los intervinientes, ya sean jueces, defensores, fiscales, asesores, peritos o demás auxiliares (Leonardo Frank, 1986).

La oralidad implica la utilización de la palabra como medio de comunicación durante el proceso. Esto significa que el debate se realiza de manera oral en todas las secuencias de la audiencia necesarias para su desarrollo, de las cuales deberá quedar constancia escrita, para ser asentada después en el acta correspondiente.

También existe la posibilidad de que la palabra utilizada por todas las partes en el debate quede grabada y/o firmada, si así lo dispone el tribunal, mediante la utilización de

cintas magnetofónicas o la aplicación de modernas técnicas de videograbación.

Esto obliga a la lectura pública de todas las pruebas documentales existentes y a la presentación oral por parte de los peritos de sus dictámenes previos, realizados por escrito en la etapa instructora, debidamente fundamentados con razones científico-técnico-jurídicas, lo que permite que estos sean valorados y profundizados como elementos de juicio de manera inmediata, tanto por el tribunal como por las partes que intervienen en el acto (Leonardo Frank, 1986).

El juicio oral, como ya se mencionó, se realiza a través de un debate oral y público, mismo que se lleva a cabo mediante tantas audiencias como sean necesarias, durante las cuales el público no puede intervenir, sólo existe como observador.

Después de la apertura de la audiencia, con la presencia del imputado, su defensor, el fiscal, los testigos y peritos e intérpretes, se lleva a cabo el debate continuo y se procede a recibir la prueba pericial, testimonial e instrumental. Una vez concluida esta etapa, si el tribunal lo considera necesario, podrá ordenar la recepción de nuevas pruebas que en el curso del debate surgieran como indispensables o expresamente útiles para el esclarecimiento de la verdad.

Durante el periodo de pruebas, el perito debe presentar su dictamen de manera oral y entregar un resumen por escrito mínimo cinco días antes de la audiencia, al mismo tiempo que los hace del conocimiento de ambas partes; no puede leer durante la audiencia, sino que lo tiene que memorizar y adjuntar evidencias, documentos y todo aquello que utilizó para llegar a ese resultado. Su información comprenderá una explicación de la forma en que arribaron a certezas científicas al analizar la evidencia del hecho frente a un público.

Asimismo, recurre a conceptos, técnicas científicas especializadas, y su opinión y conclusión no se reduce a un testimonio. Se inicia con los exámenes, las pesquisas y demás acciones o actividades que realice para elaborar el informe. No puede basar su conocimiento en opiniones de terceros, documentos o informes que no sean conocidos por el imputado o por la defensa.

Por otra parte, en artículo 273. Del Código Nacional de Procedimientos Penales, (2021), permite que el perito acceda a los indicios, es decir, los peritos que elaboren los dictámenes tendrán en todo momento acceso a los indicios sobre los que versarán los mismos, o a los que se hará referencia en el interrogatorio.

Una vez concluidas las declaraciones testimoniales, los interrogatorios periciales y las argumentaciones y agotados los alegatos, concluye la recepción de la prueba y los

interrogatorios y se procede a las conclusiones, las cuales surgen de la deliberación del tribunal, de donde se derivan los acuerdos que pueden ser condenatorios o de absolución y, en caso, se ordena la reparación del daño (Leonardo Frank, 1986).

En este sentido, el perito en Trabajo Social, al concederle la palabra durante la audiencia, deberá comenzar por explicar qué técnicas y estrategia utilizó para llegar a los resultados que está presentando, a quiénes entrevistó y por qué, para posteriormente proporcionar la información que recabó, de manera oral, destacando las evidencias y cómo llegó a ellas, así como su conclusión.

Es pertinente recordar que ésta sólo es una opinión basada en lo que conoció de la situación y de ninguna manera es una sentencia, únicamente es parte de su indagatoria, además de que no puede hacer ninguna afirmación de algo que no esté debidamente demostrado en su dictamen, u abordar materias que no son de su competencia, como por ejemplo, cuestiones psicológicas, criminológicas, o jurídicas.

Asimismo, deberá basar su disertación en el resumen previamente entregado, sin modificar los sentidos, porque pierde credibilidad y al concluir y externar su opinión, manifestará su disposición a responder a las preguntas que se deseen hacer, a ampliar la información de considerarse pertinente y a entregar fotografías, documentos y todas aquellas evidencias con las que cuente.

Perfil del perito en Trabajo Social Forense

El ejercicio profesional del *Trabajador(a) Social Forense* se sustenta en una serie de principios éticos que dan solidez a su función dentro de la sociedad. Cabe recordar que se trata de una profesión en la que se promueven relaciones sociales favorables.

En virtud de que el dictamen pericial muchas veces contribuye a decir sobre la vida y el futuro de una familia –el peritaje social coadyuva a que el juez esté en condiciones de tomar una decisión justa y equitativa--, la o el trabajador social debe regirse en su desempeño profesional por los principios éticos que identifican a la profesión. Entre los cuales destacan:

- Poseer título y cédula oficial en la materia relativa al punto sobre el cual dictaminarán
- Ejercer libremente la profesión, es decir, sin presiones de ningún tipo. Esto lleva al trabajador social a proceder con responsabilidad e idoneidad técnico profesional, mediante la elección y el dominio en el manejo de las técnicas y

estrategias que a su juicio sean las más apropiadas, tomando en cuenta el objetivo del peritaje y el tipo de situación o hecho motivo del proceso. También influyen la capacidad permanente, el conocimiento científico y la metodología profesional, requisitos indispensables para sustentar un adecuado nivel de desempeño.

- Amplios conocimientos de derecho penal, civil y familiar, así como de los códigos de procedimientos civiles y penales del estado en el que se desempeña.
- Respeto a la persona, que comprende la acepción de su lenguaje, sus hábitos y costumbres, considerando que se abordan situaciones que involucran al individuo, en ocasiones injustamente, y que afectan su dignidad o perjudican su reputación.
- Confidencialidad, es decir, mantener absoluta reserva sobre los contenidos y problemáticas puestas a su consideración, pues aun cuando no da a conocer a los diferentes informantes lo que está investigando, lo debe comunicar de manera fidedigna a la institución que se lo solicita, lo que implica el uso responsable de la información.
- Preservar la defensa de los derechos humanos, lo que exige prestar los servicios profesionales a favor de los derechos civiles, económicos y sociales de los asistidos, dentro del respeto a las normas y el contexto cultural, pugnando siempre por la protección de menores o personas que están involucradas en el caso pero no son los directamente responsables, y coadyuvar a garantizar el bienestar de los menores de edad, como corresponde en los juicios civiles para determinar la tutela o patria potestad de menores e incapacitados, o relativos a las solicitudes de adopción.
- Manejo de Modelos, Teorías adecuadas al peritaje y a la materia del derecho a que se trate
- Valores éticos en la elaboración y presentación de peritajes
- Capacitación permanente, el conocimiento científico y la metodología profesional
- Manejo de lenguaje jurídico
- Formalidad en la manera de vestir
- Confidencialidad, (secreto profesional)

Por otra parte, en la entrevista se establece la vocación por el diálogo entre el entrevistador, y entrevistado lo que se traduce en actitudes, habilidades y acciones de:

- a. Confianza y comprensión, pues se trata de un profesional que realiza la entrevista con una intención determinada.
- b. No hacer críticas ni juzgar.
- c. Llevar el análisis exhaustivo de la situación para que el entrevistador resuelva.
- d. Reorganizar la entrevista de acuerdo con la situación y el entrevistador.
- e. No prometer nada ni buscar gratificaciones personales.
- f. Escuchar más que hablar; no usar conceptos teóricos que el entrevistado no comprenda.
- g. No improvisar; formular preguntas directas y claras de acuerdo con el objeto y adecuadas a la situación.
- h. Toma sólo datos relevantes si la situación no lo impide.
- i. No comentar con otros entrevistados los resultados de la entrevista.
- j. Ser auténtico, no hacer ostentaciones, es decir, ser como se es cotidianamente.

- k. Observar detenida y discretamente todo el contexto de la entrevista, ya que todo tiene significados (Acevedo Ibañez & Florencia, 2003).

Además de mantener una postura crítica y de respeto, establecer un objetivo claro (el cual se debe de alcanzar durante el desarrollo de la entrevista) permite tener claridad en la información que se dese obtener, evitar gesticular en exceso mientras la persona está brindando la información. Además es necesario tener capacidad de innovación y adaptación a los diferentes escenarios que se puedan presentar, esto con la finalidad de establecer canales de comunicación que permitan el flujo de información más adecuado para alcanzar la meta.

Con frecuencia el perito en Trabajo Social se enfrenta al dilema de informar de forma verídica la situación encontrada aun si esta es adversa a la persona que los contrató, o bien si da a conocer la situación real, aunque esté en riesgo la decisión del juez a favor del contratante. En este momento es indispensable apelar a la ética profesional de la o el Trabajador social.

En síntesis, no es suficiente que el perito en Trabajo social, sea un experto en su profesión, sino que también debe reunir una serie de características, entre las cuales se encuentran todas aquellas relacionadas con la ética, la adecuada y oportuna aplicación de las herramientas metodológicas y técnicas de la profesión, aunada a la constante actualización de conocimientos tanto de Trabajo Social como de las leyes vigentes, los Códigos y Procedimientos Civiles, Familiares, Penales Federales y locales; además de poseer las actitudes y aptitudes mencionadas en este apartado y la plena comprensión tanto, su rol dentro del proceso legal, como, de sus responsabilidades y compromiso como perito.

Un Acercamiento a la Metodología de Trabajo Social Forense

La importancia del *Trabajo Social Forense* como medio de prueba en los juicios legales, radica en que a través del dictamen pericial se analiza desde diferentes perspectivas al sujeto de estudio, el sistema familiar y su entorno social, a fin de conocerlo desde un punto de vista integral, mediante la aplicación de un conjunto de herramientas y estrategias con las cuales identifica causas, desarrollo y consecuencias que le permiten la comprensión de la situación o hecho social y su implicación en lo cultural, político, jurídico, etcétera.

En consecuencia, al iniciar el peritaje deberá determinar la metodología a seguir

de acuerdo con las características del asunto en el que va a participar y la información que requiere recabar a fin de lograr un análisis integral de la situación socio-familiar.

La metodología que nuestra profesión de Trabajos Social maneja es a partir de la utilización de técnicas, instrumentos, incluso teorías y modelos primordialmente aplicados durante la investigación, a fin de lograr el análisis de la situación económica, familiar, de entorno vecinal o social.

La metodología aquí descrita no siempre permite cumplir una función de la complejidad y responsabilidad, pues entre la información que se requiere recabar para conocer un hecho o fenómeno se encuentra aquella que por su carácter abstracto o complejo no es posible obtener a través de cuestionamientos, sino que amerita indagar con mayor profundidad.

Tal es el caso de sentimientos, normas, principios, valores, costumbres, tradiciones, dinámica familiar, expectativas entre otros datos que no se detectan a través de un interrogatorio. Es entonces de gran importancia la aplicación del diagnóstico cualitativo, al que con frecuencia recurre el trabajador social, dadas las características y objetivos de la profesión.

El diagnóstico cualitativo ofrece medios eficientes para explotar o examinar explicaciones de relaciones causales; por tanto, identifica la correlación entre dos variables que generalmente involucran una dinámica. Entraña una recuperación de la subjetividad real de las relaciones sociales por lo que supone el intento de sustitución del lenguaje informático de la encuesta precodificada, por la riqueza viva del proceso de comunicación producida por medio del intercambio simbólico entre sujetos, capaces no sólo de formular las preguntas, sino o incluso de cambiar el código de intercambio.

De este modo, los sujetos/objeto del diagnóstico social dejan de ser tratados metodológicamente como masa pasiva e indiferenciada de individuos/autómatas, para brindarles la oportunidad de expresar sus propios valores, deseos, creencias, etcétera (Merino Gamiño 1994).

La complementariedad de los enfoques cualitativo-cuantitativo en el análisis de la realidad social favorece el conocimiento holístico, esencial especialmente cuando se trata de definir el futuro no sólo de un individuo, sino también de su familia. Es por ello por lo que la aplicación de ambas estrategias es recomendable cuando se requiere tener una visión integral de una determinada situación, como en el caso de los peritajes sociales.

Aun cuando no se cuenta con un procedimiento único para recabar la información, ya que cada persona es diferente y el objetivo también varía según el caso. El proceso

metodológico de Trabajo Social bien sea con casos, grupos o comunidad, comprende: la investigación, el diagnóstico social, la planeación y programación, la ejecución y la evaluación; que se debe de llevar a cabo desde un posicionamiento, apegado al método científico, profesional y ético.

La Ética en Trabajo Social

La ética profesional es una pieza fundamental para lograr los principales objetivos de esta disciplina de las Ciencias Sociales, ya que regula el quehacer de las y los Trabajadores Sociales en cualquier área o nivel de intervención, ya sea caso, grupo o comunidad mediante una metodología específica.

La ética es clave para el comportamiento de los seres humanos, es relevante en todas las áreas y profesiones, sobre todo si se centran en el estudio de la sociedad, como lo es el Trabajo Social, que se enfoca en hacer intervención en situaciones de riesgo o desventaja de los individuos, poniendo como principal objetivo el bienestar de las personas.

La ética entendida como el “conjunto de saberes que busca establecer, de manera racional, los principios más generales que organizan y orientan el conocimiento de la realidad, así como el sentido del obrar humano” (RAE, 2019), se desprende como una rama de la filosofía, que se basa en la moral, de esta manera distingue lo bueno de lo malo, lo obligatorio, lo permitido, o lo prohibido de cualquier acción o decisión.

Es por esta razón que se le conoce a la ética como la ciencia del comportamiento civilizado, a esto no se le imponen castigos legales, ya que las normas de la ética no son leyes; sin embargo, es una situación de moral y conciencia para el actuar en la sociedad, patria y Estado, además está relacionada directamente con la honestidad, responsabilidad, respeto y otros valores.

Para definir, e interpretar la ética, se debe conocer su etimología, esta deriva del “*êthos*”, palabra griega que quiere decir “carácter” o “modo de ser”, se define como “conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida”. (RAE, 2019). El origen de la ética como ciencia es acuñado por los griegos, fue Aristóteles quien escribió “la teoría ética”, una reflexión teórica de los principios, valores, y normas que deben orientar las acciones humanas, es autor de “ética a Eudemo”, esta obra tiene influencia de Platón, quien era su maestro, y posteriormente escribió “ética a Nicómaco”, donde expone su visión definitiva.

Aristóteles afirmaba que toda acción humana, iba encaminada a un fin, y esto era el bien que se buscaba, que a la vez llevaba otro objetivo, y que la ética es una reflexión sobre la acción humana en busca de la libertad, porque pretende entender las relaciones que se dan entre individuos, analizando los valores y las normas morales que la sociedad establece para alcanzar la armonía en la vida cotidiana.

La ética es una clave fundamental para la toma de correctas decisiones para toda la humanidad; sin embargo, en el área de Trabajo Social es de suma importancia, porque es un pilar de la profesión, junto con el ejercicio de valores, hace a la disciplina más humanitaria, ya que, “la finalidad del Trabajo Social es lo que se conoce como “ethos profesional”. Es un tipo de actividad que tiene fin en sí misma y por el cual recibe legitimidad al interior de una sociedad determinada” (Aguayo, Lopez & Quiroz, s/f).

A diferencia de la moral, que tiene que ver con los usos y costumbres, normas y tabúes que establece cada sociedad, estos dos conceptos van entrelazados, y cabe aclarar, que los actos cotidianos que realizan los individuos, cuando diferencian lo bueno de malo, ahí está la moral, mientras que la ética es un estudio filosófico, es el pensamiento previo a la parte reflexiva de los actos humanos.

Por otro lado, el Trabajo Social, a lo largo del tiempo ha recibido distintas conceptualizaciones, bajo la percepción siempre de asistencialismo. Sin embargo, es una disciplina que se encarga de hacer intervención en situaciones de vulnerabilidad, su origen está en la beneficencia, caridad y la filantropía, que eran las formas de acción social, por medio de programas, y donativos, dando así origen a la asistencia social, denominando a esta disciplina como trabajo social pre-científico, y que posteriormente se denominó como una práctica decadente, ya que no había ciencia.

Al pasar los años, se fue actualizando el Trabajo Social, esto debido a que los seres humanos con el paso del tiempo cambian y modifican formas, actitudes, pensamientos y las problemáticas van en aumento, por lo tanto, el contexto lo exige, todo esto lleva, no solo al Trabajo Social a actualizarse, sino también a adquirir una nueva visión de la misma profesión, y se crean los modelos de intervención, es entonces cuando las y los Trabajadores Sociales adquieren campos de empleo, como ayudantes en medicina, jurídico, etc. y van abriendo puertas, y nuevas oportunidades, tanto para los profesionales, como para los usuarios.

Posteriormente se adquiere la científicidad, puesto que Trabajo Social ya está dotado con conocimientos de otras ciencias como la sociología, antropología, psicología, derecho, y otras ciencias sociales, desde aquí, la disciplina ya es capaz de explicar

problemáticas individuales, grupales y comunitarios, dando un contexto sumamente amplio para poder ejercer, en instituciones del sector público o privado, a través de investigaciones, planeaciones, y ejecución de proyectos específicos, y con los antecedentes que ya tenía, como son asistencialismo, valores, amor al prójimo y modelos de intervención, metodologías, etc., esto abre un sin fin de oportunidades para el quehacer profesional de las y los Trabajadores Sociales.

“El Trabajo Social en tanto profesión orientada a conocer, caracterizar o interpretar la realidad social, y de manera esencial actuar o insertarse en ella para transformarla positivamente, tiene su singularidad, que no su especificidad, en la acción social, actuación social, praxis social o intervención social, es decir, en la inserción en la realidad social, para identificar y dar respuesta a problemas y necesidades sociales” (Evangelista, 2013).

El Trabajo Social científico, ha dado apertura a las y los profesionales en esta disciplina para hacer intervención en cualquier campo, tanto sector público como privado, y es gracias a las interrogantes que han existido, y a la lucha de los diferentes autoras, autores e investigadores(as) por dar una visión objetiva del Trabajo Social, ha surgido un desarrollo que lleva a ver más allá del asistencialismo, siendo que:

“El trabajo social es una filosofía de la acción y un arte-científico, cuyos propósitos son promover, articular y realizar procesos de: 1) investigación, diagnóstico, planeación, gestión, desarrollo, evaluación, sistematización y comunicación de planes, programas y proyectos, modelos o iniciativas sociales; 2) Gestión de los servicios sociales; 3) Relación con los sujetos sociales; 4) Incidencia en el campo de las políticas públicas; y 5) Gerencia social” (Evangelista, 2013).

Como disciplina humanística, las y los profesionales de Trabajo Social, deben de estar preparados, pues el trato es directamente con el paciente/ usuario, de esta manera es que las y los trabajadores sociales deben estar dotados de valores, y ética profesional, para cada uno de los instrumentos y técnicas que sean utilizadas, pues una práctica que debe ser llevada a cabo diariamente “como profesional es importante tener ética, de acuerdo a como trabajar con cada persona” (Matus, 2017).

El contexto de cada profesional se va modificando, las problemáticas sociales se van agudizando con el paso del tiempo, hablando en aspectos ambientales, de salud, políticas públicas, seguridad, violencia, suicidios, maltrato infantil o de género, pobreza, vulnerabilidad, etc., y cada una de estas problemáticas exige actuar con ética, “como fundamento y tema transversal que impregna y da sentido a nuestra profesión” (Rodríguez, 2014), valores, y con profesionalismo, pues el Trabajo Social es una

disciplina cuyo sentido es el bienestar social y la ética rige el comportamiento de las y los profesionales en la práctica profesional.

Para poder distinguir la moral de la ética, un ejemplo claro son los dilemas, ya que son un conflicto de acuerdo con Ballesteros (2019), que regularmente pone un juicio moral, ya que se tiene que tomar una decisión, un dilema ético es un conflicto entre valores o principios, esto es algo muy complicado para un/a trabajador(a) social, ya que en ocasiones son juicios, ambos válidos, pero hacen dudar a la aplicación de alguna estrategia; es por esto que es indispensable el uso de un código de ética que guíe el actuar profesional en conjunto con el razonamiento moral.

Siendo que el objetivo de las y los Trabajadores Sociales es intervenir de manera oportuna en situaciones de riesgo, por lo que, la y el usuario son lo más importante y es el motivo de la práctica profesional. Entonces la regulación de principios éticos que se establecen en un código de ética, da a conocer los criterios por los que se rige Trabajo Social, y sirve para confirmar el compromiso de la profesión con los individuos.

El código de ética de Trabajo Social en México, implementado por Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Cosío Villegas (INER), plantea que para lograr un trabajo responsable y satisfactorio para el profesional y usuario se deben de seguir los siguientes principios:

- “Dignidad de la persona. Todo ser humano tiene un valor único, con independencia de su origen, edad, sexo, creencias y del lugar que ocupa en la sociedad en la que vive y es merecedor de recibir apoyo profesional específico.
- Cada sociedad, independientemente de su organización, debe funcionar de manera que proporcione los máximos beneficios a todos sus miembros.
- La justicia social es un compromiso primordial de los Trabajadores Sociales.
- La autodeterminación. Toda persona tiene derecho a tomar sus propias decisiones y a que éstas sean respetadas.
- La confidencialidad: Todo ser humano tiene derecho a su propia intimidad y a que se haga uso responsable de la información.
- Participación. El ser humano individualmente o en grupo pertenece a una sociedad concreta, por lo tanto tiene derecho a participar en la organización de la misma” (INER, 2017).

Este es un ejemplo (de esa institución) debe comportarse, y actuar basándose en esos principios que dictamina la institución y a los cuales el profesional debe apegarse. Para Aguillón (2012), en su libro “Código de ética, moral y calidad de vida del trabajador social”, retomando a Alvarado (s/f), menciona que:

“Los principios éticos, y filosóficos dan identidad a la profesión, ya que esto es primordial para una ciencia humanista, donde la prioridad es la solución de problemas y necesidades

para mejorar la calidad de vida de los individuos, en escenarios donde el profesional tendrá bien claro su compromiso ético y sus objetivos, acompañado de los valores y principios éticos y morales del trabajador social, en donde tendrá que dar trato de manera parcial a todas las personas que en determinado momento requieran de sus servicios “(Alvarado, s/f).

Trabajo Sociales es una carrera humanista, por lo tanto la ética es indispensable en la formación y la práctica profesional, ya que “la ética es un pilar que conllevará al pensarse racionalmente a sí mismo y su actuación e impacto en la sociedad” (Quishpe y Pizarro, 2018), y aunque las y los trabajadores sociales se encuentran en dilemas, el apego a un código de ética servirá para guía el actuar profesional que permite cumplir con el objetivo de la disciplina.

Antecedentes históricos del secreto profesional

El secreto en las profesiones ha tenido un tratamiento desde épocas antiguas en las diferentes costumbres y legislaciones, se remontan al año V A.C con el juramento hipocrático –“todo lo que viere u oyere en mi profesión o fuera de ella, lo guardare con sumo sigilo” en séptimo voto (Córdoba Palacio, pág. 56). El juramento hebreo de Asaf que data de los siglos III y VII reza “no revelarás secretos que se te hayan confiado”, la traición católica da un lugar especial a la confidencialidad en el sacramento de reconciliación confesión.

Pero para muchos analistas del tema el secreto impuesto a determinadas actividades deviene de la época de los romanos. Por supuesto, aplicado en términos generales primero y luego en formas más específicas a ciertas profesiones.

“En esa época existían dos formas de explicar la existencia de ese secreto profesional: la <**comiso**>, en virtud de la cual la obligación de secreto se imponía, debido a la existencia de una convención anterior a la confidencia, lo cual hacia convertir el acto de confidencia y de recepción en una especie de pacto. La otra forma era <**promiso**>, que al revés de lo antes señalado suponía que primero se entregaba la confidencia y luego, inmediatamente de recibida, nacía para el depositario, por el solo hecho de la confidencia, la obligación de no revelarla. En el Corpus Juris Civilis del derecho romano, Di gesto (Ley 25 de Test. XXII, V) se hace referencia a la obligación de no propagar secretos respecto de abogados, procuradores y escribanos”. (Apuntes de la materia de derecho romano II, Facultad de Derecho UNAM, 2021).

En la actualidad todas las profesiones establecen de diferentes maneras y en forma continua el derecho de las personas a la confidencialidad de aquellas informaciones obtenidas a lo largo de la relación con un profesional.

Modernamente los códigos consideran que esta norma no es absoluta, es decir,

que se considera que hay situaciones particulares en las cuales no es obligatorio el secreto profesional, incluso en muchos casos se fijan explícitamente aquellas excepciones a la norma, como cuando son delitos menores, a su cuantía o relevancia social.

El secreto profesional es una obligación de confidencialidad, que se impone por la necesidad de que exista una absoluta confianza entre el profesional y quienes acuden a solicitar sus servicios. Por ejemplo, un acusado no podrá contar toda la verdad a un abogado si luego se pudiese obligar al abogado a declarar como testigo lo que le han contado.

En otros casos, como el de los médicos, el secreto profesional se basa en el respeto a la intimidad del cliente.

Existen casos paralelos, pero con algunas diferencias en ciertas figuras religiosas como los sacerdotes.

Los sacerdotes tienen la obligación de mantener el secreto de confesión. Dicha obligación; sin embargo, es paralela a la ley y deberá ser refrenada por el ordenamiento jurídico para que tenga validez ante el juez (lo cual ha planteado más de un problema a los sacerdotes citados como testigos).

La obligación de este tipo, por lo tanto, es esencialmente moral y no jurídica, suele abarcar más de lo que comprende el secreto profesional propiamente dicho. Por ejemplo, el secreto de confesión impide a un sacerdote revelarlo incluso cuando esté en peligro su propia vida, lo cual no ocurre en el secreto profesional.

En el caso es el de las y los trabajadores sociales

En la disciplina, el secreto profesional surge como una consecuencia de la existencia de una relación profesional, siendo así un deber, un derecho y por qué no decirlo, también se trata de una obligación entre el trabajador(a) social y sus clientes o pacientes.

Al escuchar la consulta de quien puede transformarse en un paciente posteriormente, la o el trabajador social contrae el deber moral, de guardar el secreto profesional revelado y también contrae el compromiso ético de guardar el secreto profesional, así como el compromiso ético de guardar la reserva o prudencia respectiva, por mucho que no se haya establecido en un contrato de común acuerdo.

Entonces la obligación moral de guardar el secreto profesional y el deber moral de no revelarlo, nace de la dependencia profesional, que puede o no convertirse en contrato ético moral a futuro. De lo que se puede inferir que si se proporciona dicha

atención no existe vínculo alguno que una al trabajador social con el paciente; sin embargo, como profesionales, se tendrá siempre la obligación y el deber moral de guardar el secreto de aquello que fue objeto de la consulta.

Como se sabe desde siempre, “secreto”, es aquello que se tiene reservado u oculto. Mientras que el “secreto profesional” es deber que tienen los miembros de ciertas profesiones, entre ellos Trabajo Social, de no descubrir los hechos que han sido conocidos por él durante el ejercicio de su profesión. Esto hace que, en buena cuenta que se tenga que actuar muchas veces en el papel de confesor o en *el papel de sacerdote*, pues escucha activamente a las partes y a los pacientes o clientes y trata de “aconsejarlos” con las ideas más adecuadas a cada uno, sin tratar de perjudicarlos, tratando de todas las formas posibles, de salir airoso y ganadores.

Sobre todo siempre privilegiando el derecho a decidir que tienen las personas, dejando claro que la consejería y orientación, se hace desde las propuestas de solución emanadas desde el profesional y desde lo que quiere la persona en cuestión, dando lugar a la toma de decisiones basadas en información científica, real y fidedigna, donde la o el sujeto siempre elige que quiere hacer y cómo actuará ante determinada situación.

Entonces el principio de confidencialidad, a primar por sobre todas las, tratando de mantener absoluta discreción de todo lo actuado y sobre todo de lo expresado o manifestado por el cliente o paciente, mientras no sea el momento justo o necesario en que las autoridades deban tener conocimiento de aquello.

El secreto profesional, nace pues de una relación en la que existe una persona que confía un hecho o confía también un documento y un confidente que recibe la noticia, con la obligación de guardarla y no comunicarla a ninguna persona ajena a la situación. Por lo que, de este modo el secreto es a todas luces el total resultado de la confianza existente. El trabajo social se caracteriza entonces por ser una profesión en el que la confianza es sin lugar a objeciones la principal base.

El cliente o paciente sabe que ha de depositar sus secretos y acude al Trabajo Social, en quien a ciegas confía, y es él, el que pondrá en práctica todos sus conocimientos y saberes éticos, científicos y prácticos para poder tratar de solucionar un problema económico, de salud, de educación, jurídico, etcétera a favor de su cliente o paciente.

El cliente o paciente deposita entonces toda su confianza en el profesional y le revela todo su secreto. Desde ese momento, Trabajo Social debe corresponder la confianza del cliente con lealtad, tiene la obligación de guardar el secreto y trabajar de tal forma en que lo puede ayudar y sacarlo muchas veces de algunas situaciones embarazosas

que miles de veces uno se encuentra inmerso sin quererlo y a veces también por el azar y por lo tanto muy injusto.

Se está inmerso en un proceso en que el secreto, es creado por la confianza del cliente y el deber de guardarlo responde a la realidad del experto. El secreto profesional, es pues entonces una relación de confianza e intimidad.

Para culminar esta reflexión, guardar el secreto confiado es fundamental, es una actitud de conciencia que tienen todos los y las Trabajadoras Sociales que ponen en práctica, siendo una muestra de su ética profesional, todo cuanto uno conoce sobre las relaciones del cliente, sus actos o su proceder, sea dentro o fuera del ejercicio profesional, tendrán necesariamente que guardarse en reserva, con total prudencia y discreción y no solo por no perjudicar al cliente o paciente, sino como ya se ha establecido, porque el secreto es sinónimo y garantía de respeto, que tanto anhelamos sea de estricto cumplimiento en nuestro medio, teniendo el pleno conocimiento y tratar de ser prudentes es el resultado de un arduo trabajo.

El ***secreto profesional*** desde un punto de vista personal lo consideramos como: la obligación, deber y derecho que tiene todo profesional de guardar silencio sobre las cuestiones de cuya existencia se tenga conocimiento en virtud o en ocasiones, del ejercicio lícito de la profesión como lo es el caso de trabajo social y es una obligación acatar el marco jurídico impositivo que lo rige y que excluye la elección de divulgar salvo excepciones legales.

A la vez es un deber por reconocer un marco ético que lo proteja, que considere el privilegio autonómico por encima de otros principios, salvo el dilema planteado que avalen la difusión. El secreto se puede analizar desde tres ópticas:

- ***Legal:*** Marcada por las disposiciones que hacen alusión, a sanciones por incumplimiento, excepciones, alcances de las obligaciones de mantener reserva.
- ***Ética:*** lo determinado por los códigos de ética y por planos orales y conciencia que debe respetar el profesional durante su ejercicio.
- ***Trabajo social asistencial:*** el problema se vincula a la poca empatía que existe entre trabajos social y paciente o cliente, es por eso que se puede deducir que el secreto profesional nace de la práctica profesional a raíz de los principios y valores de cada profesionista.

Clasificación del secreto profesional

Existen tres clases de secretos:

1. El *secreto natural* es independiente de todo contrato, se extiende a todo lo que, ya sea descubierto por casualidad, por investigación personal o por confidencia, y no puede divulgarse. Aunque el depositario del secreto no haya prometido guardar secreto, ni antes ni después de haberse manifestado el hecho o de haberlo descubierto, está obligado a callar, en virtud del precepto moral que prohíbe perjudicar a los demás sin motivo razonable.
2. El *secreto prometido*, nace de un contrato, de la promesa de guardar silencio después de haber conocido el hecho, ya sea por casualidad, por investigación personal o por confidencia espontánea o provocada. Un mismo secreto puede ser a la vez natural y prometido. Será natural cuando la cosa de suyo requiera sigilo, pero si además va acompañado de una promesa, también será prometido.
3. El *secreto confiado*, también dimana de una promesa explícita o tácita hecha antes de recibir la confidencia de lo que se oculta. Se le comunica que previamente ha prometido, expresa tácitamente por la razón de su oficio o al menos de las circunstancias, guardar silencio y le es participado lo que se mantenía oculto, añadiendo que se le revela confiado en su promesa bajo el sello del secreto. El secreto pasa entonces a ser estrictamente confidencial o profesional; confidencial, cuando la confidencia se ha hecho a un hombre que está obligado, por razón de su oficio a prestar ayuda o a dar consejo. Profesional cuando se ha confiado, ya de palabra, ya en sus acciones, a una persona a quien su profesión obliga a asistir a los demás con sus consejos o cuidados, por ejemplo: abogado(a), contador(a), médico(a), sacerdote, consejero(a) de oficio.

Violación del secreto profesional

El secreto profesional se vulnera en los siguientes casos:

- Se puede producir daño en forma directa, es decir, en forma consciente y premeditada.
- Se vulnera en forma intencional pero indirecta
- A través de una confidencia a otra persona
- A través de una conversación informal, con ligereza

Del secreto profesional en la labor del Trabajo Social

Principios, valores y actitudes constituyen un componente esencial de la competencia profesional del trabajo social, el respectivo a la vertiente ética, está referido a actitudes y comportamientos profesionales entendidos como sistemas estables de valoración positiva y negativa, de sentimiento y emociones y de tendencias de acción favorables o desfavorables en relación con los objetos sociales.

Los profesionales del Trabajo Social están obligados por la ética y por la ley, a guardar secretos sobre las confidencias recibidas y actos de que tenga conocimiento, o haya observado en el ejercicio de su actividad profesional, obligándose a exigir el mismo

secreto de todos sus colaboradores, con las siguientes excepciones:

- Cuando se tienda a impedir un mal mayor, o un daño grave, injusto y actual al propio usuario, al trabajador social, a terceros y al bien común.
- Tal exigencia de secreto solo se quebrará después de haber sido empleado todos los recursos para que el propio usuario se disponga a revelarlo.
- La develación se hará si es estrictamente necesaria, de la manera más discreta posible, ya sea en relación con el grado o número de personas que deban tomar conocimiento.

El trabajador social no se obliga de deponer como testigo, sobre hechos de los que tenga conocimiento profesional; sin embargo, si es intimidad a prestar declaración. Deberá comparece ante la autoridad competente para declarar que está ligado a la obligación del secreto profesional.

No es obligación del Trabajador Social denunciar las infracciones a la ley cometidas por los usuarios.

No obliga al secreto profesional a:

- Guardar la reserva de hechos y de actuaciones que atenten contra la moral y sobre los derechos de los menores e incapaces.
- Cuando una Ley y su reglamento exija información.
- El Trabajo Social puede compartir el secreto profesional con otro u otros colegas que intervengan en el caso, y estos a su vez estarán obligados a mantenerlos.
- El Trabajo Social no incurre en irresponsables cuando revela el secreto profesional en los siguientes casos:
 - Cuando en calidad de perito actúa como Trabajador Social, que en cuyo caso el informe se enviara en el sobre cerrado al profesional que lo solicitara, quien a su vez tienen la misma obligación del secreto.
- Cuando esta comisionado por autoridad competente para informar a cerca de una realidad social o institucional.

La responsabilidad Penal y Civil del perito en Trabajo Social en la revelación del secreto profesional desde algunas leyes locales y códigos federales en México

Delito por revelación de secreto profesional, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales, 2021.

Artículo 362. Deber de guardar secreto

Es inadmisibles el testimonio de personas que, respecto del objeto de su declaración, tengan el deber de guardar secreto con motivo del conocimiento que tengan de los hechos en razón del oficio o profesión, tales como ministros religiosos, abogados, visitantes de derechos humanos, médicos, psicólogos, farmacéuticos y enfermeros, así como los funcionarios públicos sobre información que no es susceptible de divulgación según las

leyes de la materia. No obstante, estas personas no podrán negar su testimonio cuando sean liberadas por el interesado del deber de guardar secreto.

En caso de ser citadas, deberán comparecer y explicar el motivo del cual surge la obligación de guardar secreto y de abstenerse de declarar.

Capítulo II Revelación de Secretos del Código penal del Distrito Federal, 2021.

- **Artículo 213. CDMX.** - Al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo y en perjuicio de alguien, revele un secreto o comunicación reservada, que por cualquier forma haya conocido o se le haya confiado, o lo emplee en provecho propio o ajeno, se le impondrán prisión de seis meses a dos años y de veinticinco a cien días multa.
- Si el agente conoció o recibió el secreto o comunicación reservada con motivo de su empleo, cargo, profesión, arte u oficio, o si el secreto fuere de carácter científico o tecnológico, la prisión se aumentará en una mitad y se le suspenderá de seis meses a tres años en el ejercicio de la profesión, arte u oficio.
- Cuando el agente sea servidor público, se le impondrá, además, destitución e inhabilitación de seis meses a tres años.

Capítulo II Falsedad ante Autoridades

- **Artículo 311.** Quien al declarar ante autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad en relación con los hechos que motivan la intervención de ésta, será sancionado con pena de dos a seis años de prisión y de cien a trescientos días multa.
- Si la falsedad en declaración se refiere a las circunstancias o accidentes de los hechos que motivan la intervención de la autoridad, la pena será de uno a tres años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. (REFORMADO, G.O.D.F. 18 DE DICIEMBRE DE 2014).
- **Artículo 312.-** A quien con el propósito de inculpar o exculpar a alguien indebidamente en un procedimiento penal, ante el Ministerio Público o ante la autoridad judicial, declare falsamente en calidad de testigo o como denunciante, además de la multa a que se refiere el primer párrafo del artículo 311, será sancionado con pena de tres a siete años de prisión si el delito materia de la averiguación previa, la investigación o del proceso no es grave. Si el delito es grave, se impondrá de cinco a diez años de prisión.
- **Artículo 313.** Al que examinado como perito por la autoridad judicial o administrativa dolosamente falte a la verdad en su dictamen, se le impondrán de tres a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa, así como suspensión para desempeñar profesión u oficio, empleo, cargo o comisión públicos hasta por seis años.
- **Artículo 314.** Si el agente se retracta espontáneamente de sus declaraciones falsas o de su dictamen, antes de que se pronuncie resolución en la etapa procedimental en la que se conduce con falsedad, sólo se le impondrá la multa a que se refiere el artículo anterior. Si no lo hiciera en dicha etapa, pero sí antes de dictarse en segunda instancia, se le impondrá pena de tres meses a un año de prisión.
- **Artículo 315.** Al que aporte testigos falsos conociendo esta circunstancia, o logre que un testigo, perito, intérprete o traductor falte a la verdad o la oculte al ser examinado por la autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, se le impondrán de seis meses a cinco años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

- **Artículo 316.** Además de las penas a que se refieren los artículos anteriores, se suspenderá hasta por tres años en el ejercicio de profesión, ciencia, arte u oficio al perito, intérprete o traductor, que se conduzca falsamente u oculte la verdad, al desempeñar sus funciones.

Estado de Guerrero

Artículo 138 del Código Penal para el estado de Guerrero, 2021. – Al que sin consentimiento revele secreto, se le impondrá prisión de tres meses a un año. Hasta cincuenta días multa y suspensión de sus funciones en su caso. De tres meses a un año. Por querrela. Código penal del estado de Guerrero 2021.

Estado de Hidalgo

Código Penal Para el Estado de Hidalgo, 2021 (Revelación de Secreto)

- **Artículo 176.-** Al que sin consentimiento revele o lo emplee en provecho propio en perjuicio de alguien, se le impondrá prisión de tres meses a cinco años y de 5 a 40 días multa y suspensión, privación e inhabilitación de derechos, cargos, empleos, funciones, comisiones, según el caso, de dos meses a un año.
- **Artículo 177.-** La punibilidad a que se hace referencia en el artículo anterior se aumentará una mitad, cuando el secreto se revele o se use en beneficio propio por servidor público o por querrela.

Título Sexto Delitos Contra el Honor Capítulo I Difamación

- **Artículo 191.-** Al que, mediante comunicación dolosa a otro, impute a una persona física o colectiva cause descrédito, deshonor o afecte su reputación, se le impondrá prisión de tres meses a dos años o multa de 15 a 150 días.

Capítulo II Calumnia

- **Artículo 194.-** Al que impute falsamente a otro un hecho se impondrá prisión de tres meses a dos años y multa de 5 a 50 días.

Del Código Nacional de Procedimientos Penales (2021), **Artículo 215. Obligación de suministrar información.**

- Toda persona o servidor público está obligado a proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto. En caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público o la Policía, tienen obligación de comparecer y sólo podrán excusarse en los casos expresamente previstos en la ley. En caso de incumplimiento, se incurrirá en responsabilidad y será sancionado de conformidad con las leyes aplicables.

Artículo 222. Deber de denunciar

- Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.
- Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.
- No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la

línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive.

Artículo 275. Peritajes especiales

- Cuando deban realizarse diferentes peritajes a personas agredidas sexualmente o cuando la naturaleza del hecho delictivo lo amerite, deberá integrarse un equipo interdisciplinario con profesionales capacitados en atención a víctimas, con el fin de concentrar en una misma sesión las entrevistas que ésta requiera, para la elaboración del dictamen respectivo.

Descripción legal del tipo penal: Código Penal Federal, 2021.

- **Artículo 210** – se impondrá de treinta a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que, sin justa causa, con prejuicio de alguien y sin consentimiento de que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.
- **Artículo. 211** - La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso de dos meses un año cuando la revelación punible sea hecha por persona que resta sus servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

Por otra parte el Código Penal Federal, 2021 en su Capítulo V establece la falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad en los numerales.

Artículo 247 Bis.- Se impondrán de cinco a doce años de prisión y de trescientos a quinientos días multa:

- Al que examinado por la autoridad judicial como testigo o perito, faltare a la verdad sobre el hecho que se trata de averiguar, o aspectos, cantidades, calidades u otras circunstancias que sean relevantes para establecer el sentido de una opinión o dictamen, ya sea afirmando, negando u ocultando maliciosamente la existencia de algún dato que pueda servir de prueba de la verdad o falsedad del hecho principal, o que aumente o disminuya su gravedad, o que sirva para establecer la naturaleza o particularidades de orden técnico o científico que importen para que la autoridad pronuncie resolución sobre materia cuestionada en el asunto donde el testimonio o la opinión pericial se viertan.

Cuando al sentenciado se le imponga una pena de más de veinte años de prisión por el testimonio o peritaje falsos, la sanción será de ocho a quince años de prisión y de quinientos a ochocientos días multa. *Artículo adicionado DOF 23-01-2009*

Artículo 248.- El testigo, perito o intérprete que retracte espontáneamente sus falsas declaraciones rendidas ante cualquier autoridad administrativa o ante la judicial antes de que se pronuncie sentencia en la instancia en que las diere, sólo pagará de 30 a 180 días multa, pero si faltare a la verdad al retractar sus declaraciones, se le aplicará la sanción que corresponda con arreglo a lo prevenido en este capítulo, considerándolo como reincidente. *Artículo reformado DOF 05-01-1955, 30-12-1991*

Artículo 248 Bis.- Al que con el propósito de inculpar a alguien como responsable de un delito ante la autoridad, simule en su contra la existencia de pruebas materiales que hagan presumir su responsabilidad, se le impondrá prisión de dos a seis años y de cien a trescientos días multa. *Artículo adicionado DOF 10-01-1994*

Metodología

A partir de una metodología cuantitativa, se hizo una selección no probabilística por racimos, en donde se selección a dos grupos (uno de primer semestre y otro de octavo semestre) del turno matutino de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

La elección del universo fue de tipo no probabilística y como parte de los criterios de selección, todos los integrantes de los grupos podían contestar el cuestionario. Se decidió aplicar a mitad del ciclo escolar enero- junio 2021 al grupo de primer semestre grupo uno, porque no están viciados respecto de la información, además aún no están influenciados por la forma de enseñar de sus futuros docentes. Mientras que el octavo grupo uno, son alumnos que cursan el último semestre de la licenciatura.

Esta selección permite identificar los conocimientos previos que tienen las y los estudiantes al ingresar a la licenciatura, y hacer una comparativa con los alumnas(os) que han aprendido y practicado los aspectos teóricos y prácticos de la formación profesional que implica el deber del secreto profesional.

A finales del mes de marzo del 2021, se aplicaron un total de 61 cuestionarios, con 11 preguntas cerradas, el primer grupo fue de 30 alumnas y alumnos de primer semestre y 31 alumnas y alumnos de octavo semestre del turno matutino. A continuación se desglosan los resultados obtenidos.

Resultados

En primer semestre se aplicaron 30 cuestionarios donde la totalidad de alumnas y alumnos considera que es importante mantener el secreto profesional de Trabajo Social dentro de su institución o comunidad, sin embargo; el 32% de los encuestados desconocen el mismo.

El 94% de los participantes sostiene que no revelaría el secreto profesional a un familiar o amigo sobre la labor realizada en institución o comunidad, pero el 6% si lo haría.

Al preguntar la opinión que tienen sobre los profesionistas que revelan un secreto profesional de su trabajo dentro de su institución o comunidad, el 72% de los encuestados consideran que es “malo”, el 26% que es “regular” y el 6% que es “bueno”. Por otro lado, el 58% opino que los rumores entre profesionistas es “malo”, el 39% que es “regular” y el 3% es “bueno”.

Al preguntarles si es falta de ética y de moral revelar el secreto profesional de Trabajo Social; el 90% señalan que sí lo es; sin embargo, solo el 65 % sabe que revelar información respecto de un caso trae consecuencias jurídicas.

El 100% de quienes respondieron la encuesta, opina que la importancia del secreto profesional en Trabajo Social, radica en no perjudicar al paciente o cliente y que se debe de respetar su privacidad.

El 10% conocen algún “profesional” que revelo el secreto profesional, además de que le trajo consecuencias, ya que consideran que la persona tuvo una falta de moral y ética.

Para los resultados de los 31 cuestionarios de octavo semestre, se encontró que el 81% de los encuestados saben de la existencia del secreto profesional del Trabajador Social, mientras que el 13% restante lo desconoce y el 6% no contesto.

El 100% de los encuestados establecen que mantener el secreto profesional es indispensable para llevar a cabo el trabajo dentro de institución y comunidad, y que durante el desarrollo de sus funciones y actividades como profesionales no compartirían datos o información con personas ajenas (ya sean amigos o familiares). También consideran que revelar el secreto profesional es poco ético y son mal vistos los rumores entre los colegas de Trabajo Social.

Con respecto al cuestionamiento sobre revelar el secreto profesional, el total de las respuestas recibidas, identifica que divulgar información es una falta de ética y de moral que no empata con el perfil de Trabajo Social. El 94% sabe sobre las consecuencias que pueden llegar a tener al revelar el secreto profesional y el 6% no respondió.

Dentro de las principales opiniones que las y los encuestados mencionan sobre el secreto profesional en Trabajo Social, el 37.5% lo considera como un deber fundamental u obligación de profesional, el 31% lo ve desde un punto de vista ético y/o moral, mientras que 19% dice que es parte de la imagen profesional, de su entorno de trabajo e imagen personal y el 12.5% lo asocian con repercusiones legales como profesional.

El 100% de las respuestas las y los estudiantes de la licenciatura en Trabajo Social sostienen que es importante el secreto profesional en Trabajo Social porque las personas

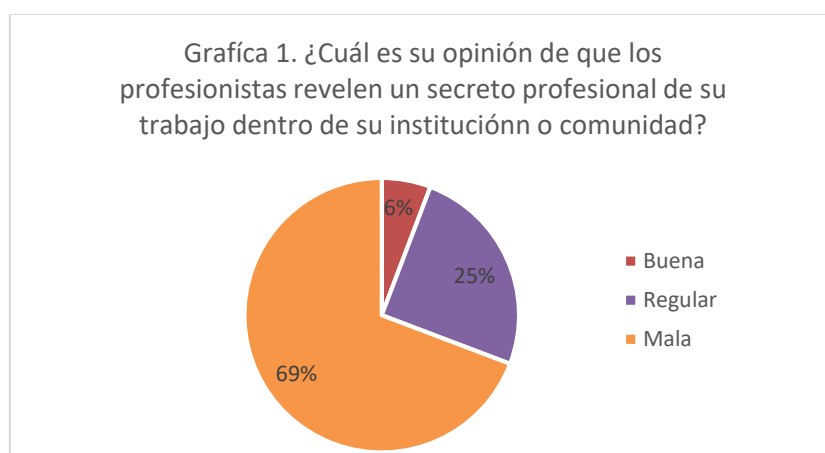
depositan su confianza en el profesional. Por último el 19% conoce a alguna persona que reveló el secreto profesional, considerándolo como una falta grave y sin ética.

Análisis de los resultados

Tanto las y los alumnos que van iniciando la Licenciatura en Trabajo Social conocen que existe un secreto profesional, aunque no tienen claridad sobre lo que conlleva aplicarlo, aunque saben que faltar al mismo se verá reflejado en una falta pero desconocen las implicaciones legales que tendría. Por otro lado las y los estudiantes que están por egresar reconocen la importancia de ejercer y promocionar el secreto profesional para evitar tener alguna complicación dentro del ambiente de trabajo.

Aunque el 6% (que es un mínimo) de primer semestre contesto que sí revelaría información de su trabajo, el resto de encuestados dijo que nunca lo haría, ya que estoy implica faltar al código de ética que tiene Trabajo Social; además de considerarla como una falta moral hacia el perfil profesional.

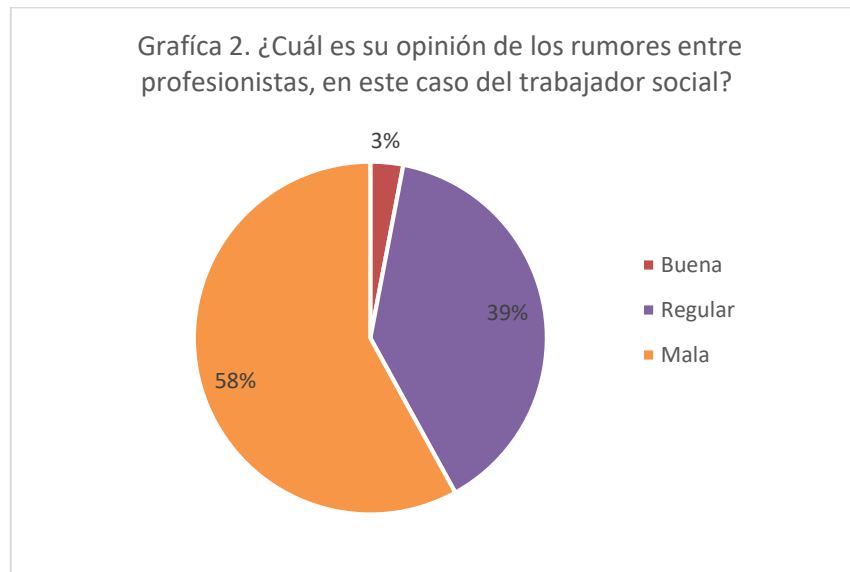
En su totalidad las y los próximos egresados consideran que revelar el secreto profesional y prestarse a divulgar rumores entre profesionistas de Trabajo Social está mal, a diferencia del 31% de las y los encuestados de primer semestre, que opinan que revelar información sobre la labor profesional que realiza en el ámbito laboral, como se muestra en la gráfica 1.



Elaboración propia, 2021.

Resulta interesante destacar que el 41% de las y los estudiantes de primer semestre opinan que es los rumores entre profesionistas de trabajo social es bueno y regular (gráfica

2), en términos de ce compartir información de utilidad para realizar una intervención.



Elaboración propia, 2021.

Hasta este punto, se establece que las personas que recién ingresaron a la licenciatura están en la construcción de interiorizar el código de ética de trabajo social, comprender lo que es la moral y en que consiste guardar el secreto profesional.

Por otro lado, todas las personas que respondieron la encuesta coinciden que es una falta de ética y de moral faltar al secreto profesional como parte del ejercicio laboral que se lleva en una institución o comunidad, independientemente si se tiene las bases -alumnas(os) de octavo semestre- o se están introduciéndose a este conocimiento (primer semestre).

Aunque el 35% de primer semestre desconocen que faltar al secreto profesional trae consecuencias jurídicas, entendible porque aún no cursan las asignaturas referentes a derecho; sin embargo, resalta que el 6% de los encuestados pertenecientes al último semestre de la licenciatura que no contestaron. En la gráfica 3, se encuentran ilustradas las principales opiniones que las y los encuestados de octavo semestre mencionan sobre el secreto profesional en Trabajo Social.



Con base en las respuestas de octavo semestre, se puede establecer la opinión de las y los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social, resalta que el secreto profesional es indispensable en el desarrollo del quehacer profesional, ya que es obligación del mismo, brindar respeto hacia las y los usuarios, a través del *raport* se potencializa la intervención social, y al mismo tiempo, se resguarda la integridad de las y los usuarios.

Además de reforzar el sentido de satisfacción y cumplimiento de objetivos de la institución o comunidad, por lo tanto se reconoce la importancia que tiene el profesional para conducirse con mesura durante toda su trayectoria laboral, siempre desde la responsabilidad moral y ética, con el fin de alcanzar el desarrollo humano.

Entre el 10 y 18% de alumnas (os) de primer y de octavo semestre conocen a algún profesional que haya revelado el secreto profesional, aunque no se especifica si pertenecen al gremio de Trabajo Social o no, todas(os) manifiestan que dicha acción es poco ética, donde la/el persona que lo hace pierde credibilidad y profesionalismo, además de que es un falta moral.

Conclusiones

Lo anterior se puede apreciar que en la encuesta que se le realizó a 61 alumnas(os) de Trabajo Sociales se pudo constatar lo siguiente:

Si bien destaca que tanto lo(as) alumnas de ambos semestres identifican que es importante respetar el secreto profesional, es comprensible que en primer semestre aun alguno(as) no conozcan las implicaciones éticas, morales y jurídicas que tienen el faltar al mismo. Por otro lado las/los próximos egresados se nota un aumento del 8% de profesionales que divulgan algún rumor dentro del espacio de trabajo, lo que es preocupante porque conforme van avanzando en sus estudios y van realizando prácticas escolares, profesionales y servicio social, además de las y los docentes con los que conviven, esta práctica de divulgar información sigue siendo parte de los usos y costumbres del ámbito laboral.

El secreto profesional como tal, va de la mano con los valores que se han reforzado durante un lapso de tiempo en el escolar y personal; darle a cada quien lo que le pertenece, así como obtener lo que cada persona ha logrado con sus propios méritos detona el término justifica, aunque cada civilización tiene diferente concepción de lo que es el bien común.

En un 100% las/los encuestados considera que es de vital importancia conocer y ejercer el secreto profesional, los valores morales, éticos, jurídicos, las reglas de trato social o religiosas sean, unilaterales o bilaterales siempre van a estar presentes en la labor de la y el Trabajador Social, las cuales son de suma importancia para el respeto mutuo y no se diga del respeto al secreto profesional, ya que va a depender en gran medida que los profesionales lo lleven a la práctica, al guardar celosamente la información de carácter personal, familiar, económica, laboral o judicial que le cliente o paciente le proporcione en aras de la confianza que el primero deposita en el segundo.

Lo que permite tener un ejercicio en beneficio de las personas desde un posicionamiento ético, profesional, académico y personal, además de tener claridad en el uso y aplicación del código de ética, va a dotar a las y los profesionales de las herramientas necesarias para la toma de decisiones, es decir, les dará una guía a la que puedan apegar-se y evitar (en la medida de lo posible) enfrentarse a un dilema.

Durante el desempeño de las funciones que las y los peritos en Trabajo Social realizan con base en los lineamientos que deben seguir y conocer las implicaciones de no

cumplir con sus funciones, no se debe olvidar que quienes ofrecen sus servicios, siempre están sujetos a las legislaciones vigentes en un país. Por lo que, el conocimiento de las leyes que rigen cada estado son las que van a dar a las y los profesionales las directrices de su trabajo, así como las facultades que tiene y las consecuencias en caso de no cumplir a cabalidad su función.

Cabe destacar, que a las y los estudiantes encuestados, opinan que el perfil de Trabajo Social debe tener presente un alto sentido ético, profesional y académico, que implica contar con el conocimiento teórico y práctico para cumplir con el secreto profesional.

Referencias bibliográficas

- Acevedo Ibañez, A., & Florencia, A. (2003). *El proceso de la entrevista. Conceptos y modelos*. México. Limusa.
- Aguayo, C., López T. y Quiroz, T. (s/f). *Ética y Trabajo Social en las voces de sus actores: Un estudio desde la práctica profesional*. Colegio Asistentes Sociales de Chile. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000011.pdf>
- Alvarado, K. (s/f). *Como ser mejor trabajador social día a día. Código de ética, moral y calidad de vida del trabajador social de Ismael Aguillón León*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n3/r1.html>
- Apuntes de la materia de derecho romano II. (Mayo de 2016). Docente Carlos Ruiz Alegría (Comp). Programa de estudios de licenciatura en derecho Facultad de Derecho UNAM.
- Ballester, A. (2009). Dilemas éticos en Trabajo Social: El modelo de la ley social. *Portularia* Vol. IX, N° 2, [123-131] ISSN 1578-0236. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4203/b15645459.pdf?sequence=2>
- Córdoba Palacio, Ramón (2003) El juramento Hipocrático; Un Ética para hoy, revista persona y bioética, Vol. 7, número 19, de mayo-agosto 2003, pp. 47-60 Cundinamarca Colombia.
- Carbonell Miguel (2014) El ABC de los Derechos Humanos y del control de convencionalidad. Editorial Porrúa Ciudad de México, México.
- Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. (2021) Editorial Porrúa
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2021). Editorial plaza y Valdez.
- CCP, DF. Código de Procedimientos Civiles para el Distritos Federal, (2021) Editorial Porrúa México.
- Código Penal para el Estado de Guerrero. (2021). Editorial plaza y Valdez.
- Código Penal Para el Estado de Hidalgo. (2021). Editorial Porrúa.
- Código Penal Federal. (2021). Editorial Porrúa.
- Colombo, C. (1975). *La prueba pericial*. Abeledo Perrot.
- Dell'Aglio, M. (2004). *La práctica del perito trabajados social. Una propuesta metodológica de intervención social*. Espacio.
- Evangelista, E. (2013). *Desarrollo Histórico del Trabajo Social en México*. Red de Investigaciones y Estudios Avanzados en Trabajo Social A.C. <https://trabajosocialaquiyaonline.files.wordpress.com/2019/11/desarrollo-historico-del-ts-en-mexico.pdf>
- INER. (2017). *Código de ética*. Gobierno de México. http://www.iner.salud.gob.mx/interna/submed_trabsoc_etica.html
- Islas Colín, A. (2008). *Los juicios orales en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Sistema Jurídico Penal*. UNAM.
- Leonardo Frank, J. (1986). *Sistema acusatorio criminal y juicio oral*. Lerner.
- Lino Enrique Palacios (2004), Manual de Derecho Procesal Civil, Editorial Abeledo Perrot.
- Marchiori. (1989). *El estudio del delincuente. Tratamiento penitenciario*. Porrúa.
- Matus, T. (2017). *Los cuatro pilares de Teresa Matus*. Soy trabajo social. <http://www.soytrabajosocial.com/>
- Merino Gamiño, C. (1994). *Metodología cualitativa*. CISE-UNAM.
- Orozco Santana, Carlos M. (2012), La s Pruebas en el Juicio Acusatorio y Oral, Editorial PAC.
- Penal, C. (2008). *Código de Procedimientos Civiles para el Distritos Federal*. Pax.
- Quishpe, J. y Pizarro, J. (2018). Evolución histórica de la ética hasta nuestros días. *Revista: Caribeña de Ciencias Sociales*. ISSN: 2254-7630 (septiembre, 2018). <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/09/evolucion-historica-etica.html>
- Real Academia Española. (2019). *Ética*. Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <https://dle.rae.es>
- Rodríguez, C. (2014). Ética y Trabajo Social: La reflexión de la profesión, camino de ciudadanía. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, No. 3. 55-61. <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/198361/161631>

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

Los márgenes de la corrupción en México,
se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones
y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección
de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de diciembre de 2021.

ISBN: 978-607-482-654-8

